

Žadatelé o mezinárodní ochranu na trhu práce

Mgr. Pavla Burdová Hradečná

Mgr. Věra Honusková

Mgr. Pavla Rozumková

Tato analýza je součástí projektu Konzorcía nevládních organizací pracujících s migranty „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní využití potenciálu žadatelů o azyl“, realizovaného v rámci „Programu Iniciativy Společenství EQUAL“. Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.



Autorky:

Mgr. Pavla Burdová Hradečná

Mgr. Věra Honusková

Mgr. Pavla Rozumková

Autorsky spolupracovali:

Mgr. Martina Brehmerová (Kapitola 4)

Mgr. Jana Kvěšková (Kapitola 4)

JUDr. Martin Rozumek (Kapitola 4)

Mgr. Libor Studený (Kapitola 4)

Mgr. Milada Horáková (Kapitola 1.5)

Typografie & sazba  Studio Pí

*net*2005
proč mají zůstat stranou?



VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE
A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ
RESEARCH INSTITUTE FOR LABOUR
AND SOCIAL AFFAIRS

Obsah

Úvodem —	5
Shrnutí —	7
<i>část 1.</i> – Uvedení do problematiky —	11
1.1. Vymezení pojmů —	11
1.2. Obecně o projektu —	14
1.3. Analýza – struktura, metodologie —	15
1.4. Základní rysy zkoumané problematiky —	17
1.4.1. Trh práce v České republice —	17
1.4.2. Zákonem dané podmínky pro vstup na trh práce —	18
1.4.3. Další (neformální) podmínky pro vstup na trh práce —	19
1.4.4. Skupina žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce —	20
1.4.5. Genderové aspekty vstupu osob cílové skupiny na trh práce —	23
1.4.6. Cílová skupina a postavení po skončení řízení —	24
1.5. Velikost cílové skupiny se zaměřením na Evropu a Českou republiku —	24
1.6. Východiska daná evropským a mezinárodním právem —	32
<i>část 2.</i> – Žadatelé o mezinárodní ochranu a přijímací podmínky v České republice —	39
2.1. Vývoj právní úpravy —	39
2.2. Současná právní úprava —	40
2.3. Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu —	44
2.4. Status azylanta a osoby požívající doplňkové ochrany —	48
<i>část 3.</i> – Trh práce a žadatelé o mezinárodní ochranu —	51
3.1. Vývoj právní úpravy —	51
3.2. Současná právní úprava —	59
3.3. Problematické aspekty ve světle sociologického průzkumu —	62

3.3.1. Uvedení do problematiky	— 62
3.3.2. Rozhodující okamžik počátku integrace	— 66
3.3.3. Omezující lhůta pro přístup na trh práce	— 68
3.3.4. Kontrolní činnost státu ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání cizinců	— 75
3.3.5. Povolení k zaměstnání, zařazení do evidence úřadu práce	— 84
3.3.6. Nekvalifikované práce, absence kariérního růstu	— 87
3.3.7. Problematika uznávání vzdělání a kvalifikace	— 91
3.3.8. Další omezení přístupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce	— 96
<i>část 4.</i> – Komparace s vybranými státy	— 105
4.1. Úvod	— 105
4.2. Finsko	— 105
4.3. Francie	— 109
4.4. Norsko	— 114
4.5. Polsko	— 118
4.6. Rakousko	— 120
4.7. Slovensko	— 127
4.8. Spolková republika Německo	— 130
4.9. Švédsko	— 134
4.10. Švýcarsko	— 137
4.11. Velká Británie	— 141
4.12. USA	— 144
4.13. Shrnutí komparace s důrazem na dobré příklady	— 147
<i>část 5.</i> – Závěry a doporučení	— 160
Prameny a literatura	— 163
Příloha: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR: Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“	— 175

Motto

Člověk se narodil k činnosti. Nebýt ničím zaměstnán a neexistovat je pro člověka totéž. Pracujme bez dlouhého hloubání, je to jediný prostředek, jak si udělat život snesitelným.

Voltaire

Úvodem

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

dostává se Vám do rukou právní analýza zaměřená na postavení žadatelů a žadatelek o mezinárodní ochranu na trhu práce.

Předkládaná práce se daným tématem zabírá jak z hlediska práva vnitrostátního, tak i evropského a mezinárodního. Zjištění vycházejí z teoretických znalostí i praktických zkušeností; toto ojedinělé spojení bylo umožněno zejména složením týmu právníků a právniček, v němž se sešli jak ti, co právo aplikují, tak ti, kteří se mu věnují po stránce teoretické. Složení týmu odráželo úmysl vytvořit komplexní rozbor problematiky zaměstnávání cílové skupiny, který bude vycházet nejen ze zjištění učiněných přímo v terénu (tento aspekt reprezentovali zástupci a zástupkyně neziskových organizací), ale též ze základů ryze teoretických (tento aspekt reprezentovali zástupci a zástupkyně akademické sféry). Nezvyklé je též propojení práva a sociologie. Autorky a autoři této analýzy spolupracovali v první fázi se sociology a socioložkami, jejichž zjištění byla významným zdrojem obecných informací o zkoumané skupině.

Základní zjištění předkládané právní analýzy naleznete na prvních stránkách textu, podrobnější analýza postavení žadatelek a žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce následuje dále. Sociologický průzkum, který sloužil jako podklad pro zjištění cenných praktických informací, je připojen v příloze. V publikaci také najdete detailní popis a zhodnocení legislativní úpravy dané problematiky v České republice, včetně zmapování vnitřních a vnějších omezení přístupu cílové skupiny na trh práce. Součástí analýzy je i komparace vybraných zemí, především členských států Evropské unie.

Věříme, že analýza bude přínosem nejen pro kolegy, kteří se zabývají přímo tématem mezinárodní ochrany, ale též pro odbornou i laickou veřejnost. Zjištění předkládané analýzy mohou zcela jistě přispět k probíhající debatě o právním postavení žadatelů o mezinárodní ochranu a k případným systémovým změnám.

Za spolupráci děkujeme všem kolegům a kolegyním, zvláště pak Mgr. Miladě Horákové a celému sociologickému týmu, jejichž průzkum poskytl nedocenitelné údaje. V neposlední řadě také děkujeme samotným žadatelům a žadatelkám o mezinárodní ochranu, kteří se s námi podělili o cenné zkušenosti.

Mgr. Věra Honusková, Mgr. Pavla Rozumková a Mgr. Pavla Burdová Hradečná

V Praze dne 1. května 2008.

Shrnutí

Otázka přístupu cizinců na trh práce je v současné době velice aktuální, ať už v České republice nebo v celé Evropské unii. Existuje celá řada studií, které se týkají tématu zaměstnávání cizinců, avšak doposud se žádná z nich nevěnovala poměrně specifické části přicházejících cizinců, a sice žadatelům o mezinárodní ochranu. To je poněkud neobvyklé, vezmeme-li v úvahu skutečně dramatické změny legislativy v této oblasti v průběhu posledních let, a především pak jejich dopady. S ohledem na naznačené časté legislativní změny, které upravují zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, jakož i s ohledem na všeobecně známý a nejen v České republice rozšířený existující fenomén nelegálního trhu práce lze jednoduše předjímat, že se státu nedaří nalézt odpovídající mechanismy, a to ani právní ani jiné, kterými by upravil zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu ke spokojenosti všech. V této souvislosti pravděpodobně nepřekvapí, že současná úprava přístupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce vykazuje celou řadu nedostatků, které si s ohledem na svůj význam zaslouží, aby byly přesně identifikovány, zmapovány, odhaleny jejich primární příčiny a souvislosti a aby bylo poukázáno na možné způsoby jejich řešení.

Změnu přístupu k zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu mohou ovlivnit především instituce odpovídající za relevantní právní prostředí. Jiné subjekty, mezi něž patří například nevládní organizace, však mohou přispět účinným tlakem či argumenty sesbíranými v terénu. I proto také vznikl projekt nazvaný Proč mají zůstat stranou a v jeho rámci pak předkládaná analýza, která mapuje stěžejní aspekty, které souvisejí či které by mohly souviset s přístupem a pozicí žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce.

Analýza je rozdělena do pěti částí. První se věnuje uvedení do problematiky, vymezení pojmů a zasazení této skupiny cizinců do obecnějšího rámce, do mezinárodního a evropského kontextu. V druhé části pak podrobněji mapuje průběh řízení ve věci mezinárodní ochrany na území České republiky. Třetí, stěžejní sekce, přináší detailní pohled na problematiku zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu s důrazem na překážky a bariéry, které stojí v cestě efektivnímu využívání potenciálu této cílové skupiny ze strany státu za současného příznivého nastavení pravidel pro samotné bona fide žadatele o mezinárodní ochranu. Následuje část čtvrtá, komparativní, kde jsou vybrané státy podrobeny zkoumání především z hlediska legislativy v předmětné oblasti, s cílem nalézt dobré příklady, které by mohly být přeneseny a interpretovány i v českém prostředí. Závěr pak patří zhodnocení celé studie a naznačení možných metod řešení.

Shrneme-li závěry, ke kterým se studie po obsáhlém textu dostává, na prvním místě jednoznačně stojí nutnost změnit přístup státu, pokud jde o rozhodující okamžik počátku integrace cílové skupiny do majoritní společnosti. Od toho se pak souvztažně odvíjejí i další možnosti nápravy neuspokojivého a nepříz-

nivého stavu věcí. Za nadějně lze pokládat, že některá východiska, která zastává stát, se shodují i s východisky této studie – mezi ně patří především zřetelné odsouzení nelegálního trhu práce a identifikování jeho negativních dopadů ve vztahu ke státu i k cizinci, a to nejen s ohledem na nedozírné fiskální škody, ale i s ohledem na trestnou činnost s tím spojenou a s ohledem na důsledky v oblasti možných závažných dopadů na životy jednotlivých osob.

Zde se však názorová hlediska pravděpodobně rozcházejí. Studie se pokouší, narozdíl od identifikovaných snah státu a samozřejmě tam, kde to je objektivně možné, navrhnout nerepresivní způsoby řešení dané problematiky. Zároveň poukazuje na zásadní nesoulad současné (nejen) migrační politiky České republiky, kdy na jedné straně se stát pokouší zatraktivnit pro řadu cizinců, kteří by mohli pozdvihnout či dokonce spasit některé sektory ekonomiky a vyrovnat nepříznivé demografické vyhlídky, na straně druhé však zcela přehlíží potenciál cizinců již legálně pobývajících na území, který se mu v této souvislosti nabízí, a to bez přesvědčivých argumentů, proč tak činí.

Je také nutné zdůraznit, že podle shromážděných údajů se žadatelé o mezinárodní ochranu koncentrují převážně ve sféře neformální ekonomiky.

Při vědomí těchto souvislostí pak analýza doporučuje výrazně zkrátit omezující lhůtu, během níž je žadateli o mezinárodní ochranu zakázán přístup na legální trh práce, a v závislosti na tom upravit i možné pobírání finančního příspěvku, přičemž se nebrání ani legislativnímu povzbuzení motivace cílové skupiny k integraci (vazba udělování finančního příspěvku na absolvování kursů českého jazyka či rekvalifikace). Dále navrhuje učinit významné změny v oblasti udělování povolení k zaměstnání resp. víz za účelem řízení ve věci mezinárodní ochrany tak, aby systém byl pružný a pokud možno co nejméně zatížený byrokratickými překážkami. V této souvislosti důrazně doporučuje neignorovat následky, které s sebou nese dlouhodobá nezaměstnanost a poukazuje na výhody existence legálního zaměstnání jak v případě pozdějšího pobytu cizince na území České republiky, tak i z hlediska jeho návratu a setrvání v domovském státě.

Neméně významným se jeví zjištění, že tato cílová skupina se pohybuje ke škodě všech zúčastněných ve sféře nekvalifikovaných prací, proto jsou součástí závěrů analýzy i doporučení, jak postupovat, aby žadatelé o mezinárodní ochranu resp. pozdější azylanté či osoby s udělenou doplňkovou ochranou mohli snáze vykonávat kvalifikovanější práce, k nimž mnozí z nich mají potřebné vzdělání či schopnosti. Zde se nabízejí řešení v podobě pestrých nabídek rekvalifikačních kursů a jiných vzdělávacích aktivit, stejně tak jako liberálnější nastavení podmínek, týkajících se uznávání pro tyto cizince těžko dostupných dokladů o absolvovaném vzdělání či praxi.

Analýza dále navrhuje z pohledu České republiky pravděpodobně inovativní řešení, které spočívá v jakési regularizaci bývalých žadatelů o mezinárodní ochranu. Navrhované řešení tak stojí na principu umožnit některým neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu legalizaci dalšího pobytu na území ČR bez nutnosti vycestování z území, a to především v závislosti na existenci legálního zaměstnání v době skončení řízení ve věci mezinárodní ochrany. Při rozhodování o povolení k pobytu tedy doporučuje klást důraz na skutečnou míru integrace cizince do české společnosti, kdy existence legálního zaměstnání, jakožto jeden ze základních předpokladů úspěšné integrace, by měla být stěžejním faktorem. Do úvahy se v tomto kontextu dává i možné zařazení této skupiny cizinců do režimu tzv. zelených karet.

Ruku v ruce s nerestriktivními změnami však musejí přijít i zpříšňující návrhy, a to především v oblasti sankcionování nelegálního zaměstnávání, a postihovat tedy jak cizince vykonávajícího nelegální

práci, tak i zaměstnavatele, který takovou osobu zaměstnává v rozporu s právními předpisy. V této souvislosti analýza dále doporučuje více podporovat a zlepšit kontrolní činnost státu, využít možnosti regulovat vstup na trh práce v závislosti na poptávce a například umožnit udělování územně omezených pracovních povolení či povolení k zaměstnání pouze na určité pracovní pozice.

V obecné rovině pak lze nalézt doporučení na zařazení žadatelů o mezinárodní ochranu do statistik vedených úřady práce či z pohledu budoucnosti možná ještě významnější doporučení, která spočívají v navržení různých metod, které budou s touto cílovou skupinou aktivně pracovat a budou ji podporovat ve snaze zabránit vstupu těchto žadatelů na neformální trh práce, ať už jde o rozvoj zapojení do dobrovolnických aktivit, jež mohou mít podobu i např. odborné praxe nebo vzdělávacích aktivit, anebo o vykonávání veřejně prospěšných prací nebo příležitostné práce za úplatu i v ubytovacích zařízeních pro tuto cílovou skupinu. Ke stěžejním závěrům patří i návrhy na podporu preventivních opatření, která by důkladně seznamovala cílovou skupinu s nástrahami a nevýhodami nelegální práce a neformálního trhu práce.

Práce je určena všem, kdo se o téma žadatelů o mezinárodní ochranu zajímají, zejména odborné veřejnosti a tvůrcům politik. Doufáme ale, že se stane cenným zdrojem inspirace i pro všechny ostatní, kterým není dané téma lhostejné. Věříme, že naše analýza přispěje k lepšímu pochopení neprávem opomíjené oblasti problematiky žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce.

Motto

V době stále větší intolerance, kterou navíc posilují obavy o bezpečnost a směšování pojmů „přistěhovalec“ a „uprchlík“ ve veřejném mínění, jsme povinni hájit azyl a znovu vybudovat důvěru v azylový systém.

António Guterres,
Vysoký komisař OSN pro uprchlíky

část 1. – Uvedení do problematiky

1.1. Vymezení pojmů

Vzhledem k tomu, že téma analýzy je poměrně specifické, mohou se v textu objevovat některé pojmy, jejichž význam nemusí být všeobecně známý či může být v praxi snadno zaměněn. Toto riziko může ostatně vyplývat i ze samotného vývoje právní úpravy, která se k tématu analýzy vztahuje. Jedná se mimo jiné i o zákon o azylu,¹ jehož základní terminologie se v průběhu jeho existence značně změnila. Považujeme proto za důležité věnovat pozornost některým základním pojmům, se kterými je v analýze pracováno a jejichž bližší vysvětlení je z našeho pohledu potřebné. K tomuto kroku ostatně vybízí i samotný název projektu.² V něm je použit dnes již překonaný pojem žadatele o azyl,³ který byl s účinností od 1. září 2006⁴ v zákoně o azylu nahrazen pojmem žadatele o udělení mezinárodní ochrany.⁵ Co do významu se pojmy žadatel o azyl a žadatel o mezinárodní ochranu nijak výrazně neodlišují a lze je v podstatě chápat jako obsahově shodné. Zákonodárce však zdůrazňuje fakt, že vedle ochrany ve formě azylu zde nově existuje i tzv. ochrana doplňková,⁶ o níž se rozhoduje v rámci jediného formálního řízení. Lze konstatovat, že termín mezinárodní ochrana vyjadřuje částečně modifikované pojetí ochrany, ke kterému došlo v souvislosti se zmíněnou novelizací zákona o azylu. **Mezinárodní ochrana** je v tomto případě chápána jako **zastřešující pojem pro ochranu poskytovanou ve formě azylu a tzv. doplňkovou ochranu**.

Považujeme za nutné zdůraznit, že jsme se rozhodli v textu používat generické maskulinum, byť jsme si vědomi, že není zcela výstižné. Hlavním důvodem byla úspora místa a stále ještě převládající užívaný úzus.

¹ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen *zákon o azylu*). Zákonem o azylu byl s účinností od 1. 1. 2000 nahrazen stávající zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.

² Projekt Konzorcía nevládních organizací pracujících s migranty „Proč mají zůstat stranou? – Kompletní posílení a využití pracovního potenciálu žadatelů o azyl“.

³ Přesný zákonný termín zněl *žadatel o udělení azylu*.

⁴ Zákonem č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁵ Srov. ust. § 2 odst. 4 zákona o azylu, v platném znění.

⁶ Před přijetím zákona č. 165/2006 Sb. zákon o azylu termín doplňkové ochrany neznal, ačkoli namísto toho zde existoval pojem tzv. překážky vycestování – Srov. ust. § 91 zákona o azylu v tehdy platném znění. Nová úprava doplňkové ochrany je však více propracovaná, zejména pokud jde o celkové právní postavení cizince, jemuž je udělena.

Žadatele o mezinárodní ochranu definuje zákon o azylu jako cizince,⁷ který požádal Českou republiku (dále *Česká republika*, popř. *ČR*) o mezinárodní ochranu, nebo cizince, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování.⁸ Žádostí o udělení mezinárodní ochrany na území ČR se rozumí formální akt učiněný na předepsaném tiskopise (viz příloha č. 1 zákona o azylu). Podáním žádosti je zahájeno řízení, na jehož konci bude rozhodnuto, zda cizinec získá mezinárodní ochranu, a to buď ve formě azylu, nebo v podobě tzv. doplňkové ochrany. Pokud žadatel splňuje podmínky pro udělení obou těchto forem ochrany, přednost má azyl, tedy silnější institut a vyšší forma ochrany. Cizinec podává pouze jednu žádost, o které je vedeno správní řízení Ministerstvem vnitra České republiky, odborem azylové a migrační politiky. Postavení žadatele o mezinárodní ochranu má cizinec po dobu, co takové řízení probíhá, a dále i po dobu případného soudního řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, má-li tato žaloba odkladný účinek. K projednávání žalob ve věci mezinárodní ochrany jsou příslušné krajské soudy. Jen pro upřesnění lze doplnit, že cizinec, jemuž byla v České republice udělena ochrana ve formě azylu, se nazývá **azylant**, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.⁹ Cizinec, který získal doplňkovou ochranu, je zákonem označen jako **osoba požívající doplňkové ochrany**.¹⁰ Žadatel o mezinárodní ochranu má povolen vstup na trh práce po uplynutí 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.¹¹ V komparaci úprav vybraných států se objevuje též pojem **kvótní uprchlík** (*quota refugee*), který označuje osoby, které potřebují ochranu a nacházejí se v zemi, kde se jim z nějakého důvodu této ochrany nemůže dostat a jsou jako takové přesídleny do třetího státu (buď již jako uznání uprchlíci/azylanti/osoby potřebné ochrany, či se záměrem státu těmto osobám status bez prodlení udělit). Pojem **uprchlík** není v české vnitrostátní legislativě v současnosti používán a lze se s ním setkat jen v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, konkrétně v článku prvním. Jeho obsah je pak recipován do ustanovení zákona o azylu. V celosvětovém měřítku se uprchlíky zabývá kromě státních orgánů jednotlivých zemí také Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky (dále jen *UNHCR*).

Vedle výše uvedených termínů se v rámci zkoumaného tématu setkáváme s dalším významným pojmem, kterým je cizinec, jemuž bylo na území České republiky uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území (dále jen *vízum strpění*). Pro usnadnění je v této analýze používán výraz „**strpitel**“, který je v praxi běžně užíván zainteresovanými subjekty. Uvedené vízum se uděluje v případech, kdy vycestování cizince není z různých zákonem stanovených důvodů možné.¹² Z hlediska naší analýzy jsou významní cizinci, jimž bylo vízum strpění uděleno z důvodu podané kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany.¹³ Jejich postavení je v tomto případě upraveno zákonem o azylu a je třeba je odlišit od

⁷ Cizincem se podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *zákon o pobytu cizinců*) rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie. Jinak řečeno, za cizince jsou v České republice považovány osoby s jiným než českým státním občanstvím, osoby bez státního občanství a rovněž osoby s více občanstvími, z nichž žádné není státním občanstvím ČR.

⁸ Zákon nerozlišuje mezi azylem a uprchlictvím, ač z hlediska teorie jde o dva různé instituty. K teoretickému vymezení srov. níže bod 1.6.

⁹ Srov. ust. § 3 odst. 5 zákona o azylu, v platném znění.

¹⁰ Srov. např. §§ 17a, 53b, 53c zákona o azylu, v platném znění.

¹¹ Srov. ust. § 97 písm. f) zákona č. 435/2005 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění (dále jen *zákon o zaměstnanosti*).

¹² Srov. ust. § 78b zákona o azylu, v platném znění, a § 33 zákona o pobytu cizinců, v platném znění.

¹³ Srov. ust. § 78b a násl. zákona o azylu, v platném znění.

ostatních kategorií cizinců s vízem strpění, které je udělováno v rámci zákona o pobytu cizinců.¹⁴ Pokud jde o strpitele a jejich postavení na trhu práce, v současné době je obdobné jako postavení žadatelů o mezinárodní ochranu.¹⁵ Zákonem nastavené podmínky pro jejich zaměstnávání jsou totožné, s výjimkou roční lhůty, po kterou je žadatelům o mezinárodní ochranu zakázáno vykonávat zaměstnání na území České republiky. Taková lhůta není u strpitelů zákonem stanovena. Absence tohoto omezení však v podstatě vyplývá z logiky časového postupu v řízení o mezinárodní ochraně, ve kterém se cizinec do postavení strpitele dostává teprve až po určité době poté, co proběhne jak správní, tak i soudní řízení. Zpravidla se jedná o dobu v trvání několika měsíců i let.¹⁶ Vzhledem k podobnostem obou zmíněných kategorií, zejména pak s ohledem na jejich postavení na trhu práce, proto předkládaná analýza, až na odůvodněné výjimky, které budou v textu vyznačeny, mezi strpiteli a žadatelí o mezinárodní ochranu nerozlišuje. Z praktických důvodů je tedy v textu užíván pouze výraz žadatel o mezinárodní ochranu, jakožto pojem zahrnující v sobě i tzv. strpitele.

Po dobu, po kterou cizinec splňuje zákonem požadované podmínky, má právo pobývat na našem území legálně, tedy na základě uděleného víza k pobytu. Pobyt cizince, který se na území České republiky nachází v rozporu se zákonem bez platného víza nebo povolení k pobytu na našem území, je v praxi nazýván **pobytem nelegálním** nebo též **neregulérním**. Zákon o pobytu cizinců pak označuje takový pobyt za **neoprávněný**.¹⁷ Žadatelé o mezinárodní ochranu pobývají po dobu řízení o mezinárodní ochraně oprávněně, na základě uděleného víza, a jejich pobyt se řídí příslušnými ustanoveními zákona o azylu.¹⁸ Totéž platí i pro tzv. strpitele po dobu řízení o kasační stížnosti.¹⁹

Předkládaná analýza pracuje s pojmem **trh práce**. Trhem práce je třeba rozumět místo, kde se střetává nabídka a poptávka práce. Nabízející i poptávající vstupují do vzájemných vztahů, aby určili cenu nabízeného a poptávaného zboží, a to z hlediska svého a zprostředkovaně též v návaznosti na potřeby ekonomiky státu. Trh práce bývá více či méně regulován, přičemž v ČR existuje částečná regulace, trh práce je chráněn pro občany České republiky. Ostatní subjekty mohou vstoupit na trh za podmínky získání administrativního povolení; pro některé kategorie osob jsou stanoveny výjimky. V době zpracovávání této analýzy plánuje ČR obrát směřem k menší regulaci trhu práce.²⁰ Podmínky a postavení osob na trhu práce jsou definovány zákony, především zákonem o zaměstnanosti. Tento zákon vymezuje také pojem **nelegální práce**, kterým rozumí (s výjimkami) stav, kdy fyzická osoba nevykonává práci na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy... pokud cizinec nevykonává práci na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení,

¹⁴ Srov. ust. § 33 a násl. zákona o pobytu cizinců, v platném znění.

¹⁵ Srov. ust. § 97 písm. e) zákona o zaměstnanosti, v platném znění, ve spojení s § 33 zákona o pobytu cizinců, v platném znění, resp. s § 78b odst. 7 zákona o azylu, v platném znění.

¹⁶ Srov. statistiky MV ČR, www.mvcr.cz/statistiky (otevřeno dne 15. 2. 2008).

¹⁷ Srov. např. §§ 118 nebo 157 zákona o pobytu cizinců, v platném znění.

¹⁸ Srov. ust. § 72 zákona o azylu, v platném znění.

¹⁹ Srov. ust. § 78b zákona o azylu, v platném znění.

²⁰ Srov. např. oznámení na webové stránce Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, kde ministr daného resortu hovoří o reformě, o změnách, které by měly *zjednodušit zaměstnávání cizinců, omezit nelegální práci a zaměstnavatelům usnadnit propouštění a přijímání pracovníků*; Petr Nečas: Cílem je pružnější pracovní trh, dostupné na <http://www.mpsv.cz/cs/4727> (otevřeno dne 16. 3. 2008).

je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno.²¹ Trh práce, který je na nelegální práci založen (resp. určitá část vztahů na stávajícím trhu práce, která je podřízena nikoli zákonům ČR, ale pravidlům zcela mimo rámec jakýchkoli právních předpisů, a to se všemi neblahými důsledky z toho plynoucími), je možné nazývat **nelegálním, neformálním či neregulérním trhem**. V médiích používaný pojem **práce načerno** je jen jiným názvem pro nelegální práci. Vzhledem k tomu, že zákon vymezuje pouze pojem nelegální práce, je nadále v předkládané analýze používán tento pojem. S pojmem nelegální trh práce je též spojen pojem **klientský systém**; jde o systém zprostředkování úzce spojený se závislostí několika (více) osob na jedné osobě, tzv. klientovi, který zařizuje těmto osobám zaměstnání, často též ubytování a další věci. Finanční prostředky, které za svoji práci dané osoby získávají, jsou často vypláceny tomuto klientovi, který si nechává jako platbu za své služby i více než polovinu.

1.2. Obecně o projektu

Konzorcium nevládních organizací pracujících s migranty je jako zastřešující nevládní a nezisková organizace příjemce dotace z Evropského sociálního fondu, programu EQUAL, pro projekt „*Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení a využití pracovního potenciálu žadatelů o azyl*“.²² Cílem projektu je pomoci žadatelům o azyl, resp. o mezinárodní ochranu, v orientaci na legálním trhu práce a poskytnout jim možnost v průběhu procedury ve věci ochrany zvýšit svoji „hodnotu“ na legálním trhu práce nejen v České republice, ale i při možném navrácení se do země původu. Projekt „*Proč mají zůstat stranou?*“ je pro ně šancí získat nové vědomosti a dovednosti v kurzech jim určených, pomocí pracovní právní porady jim pomůže zjistit důležité informace o komunikaci s potenciálními zaměstnavateli či díky skills auditu vypracovaném ve spolupráci se sociálními pracovníky najít novou cestu v profesním životě. Všechny aktivity v rámci projektu přispívají k hledání vhodných postupů pro prosazování navrhovaných řešení dané problematiky a usilují o nastavení takových podmínek pro přístup žadatelů na trh práce, které budou výhodné jak pro tuto skupinu obyvatelstva, tak i pro stát, a v neposlední řadě i pro jiné skupiny příchozích migrantů.

Součástí projektu bylo též vytvoření skupiny odborníků a odbornic, která se soustředila na teoretické aspekty problematiky zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, tzv. Analyticko-expertní centrum (AEC). V první fázi projektu proběhlo zjištění podkladových dat prostřednictvím sociologického průzkumu, následoval rozbor problematiky z hlediska práva a zhodnocení sociologických dat. Výsledkem je předložená analýza.

²¹ Je poměrně významné uvědomit si, že uvedená definice nelegální práce je viděna optikou zaměstnance jako porušitele, definice je postavena k tíži zaměstnance. Ačkoli postihy stipulované zákonem dopadají i na zaměstnavatele, přesto je prvotní vymezení značně manipulující. Nově schválený *Návrh směrnice, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem* ze dne 16. května 2007 již staví svoji úpravu na přístupu zcela opačném.

²² Blíže srov. webové stránky Konzorcia nevládních organizací pracujících s migranty, <http://www.konzorcium.cz/cz/projekty/proc-maji-zustat-stranou.php> (otevřeno dne 1. 9. 2007).

1.3. Analýza – metodologie a východiska

Předkládaná analýza se zaměřuje na dílčí aspekt problematiky azylu a uprchlictví, a to na zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu. Svá zjištění omezuje především na evropský region, a to především proto, že zde nalezneme specifickou regionální legislativní úpravu dané problematiky. Zároveň vymezuje problematiku z širšího pohledu mezinárodního a evropského práva.

Metodologie

Vzhledem k tomu, že problematika zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, kterou se předložená analýza zabývá, není v kontextu ČR příliš zmapována a zároveň bylo cílem analýzy přinést výsledky ve formě zhodnocení současného stavu a vytvoření doporučení k jeho případným změnám, byla při její tvorbě zvolena kombinace analyticko-deskriptivní metody s využitím komparace.

Nejprve bylo přistoupeno ke sběru dat v cílové skupině a jejich zpracování; výsledný výstup socioložek a sociologů je přiložen k této analýze. Současně byly mapovány a zpracovávány dostupné materiály v tištěné i internetové podobě.

V druhé fázi bylo přistoupeno k tvorbě písemného výstupu, který systematicky popisoval současný stav problematiky z hlediska práva a zároveň navazoval na zjištění sociologického průzkumu a dalších statistických údajů a hodnotil vše ve vzájemné souvislosti. Při zjištění toho, že zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu nelze hodnotit jen skrze úzce vymezenou oblast jejich postavení na trhu práce, bylo přistoupeno k popisu a hodnocení i širších souvislostí. Pro lepší ilustraci možných přístupů *de lege ferenda* byla posléze vyhotovena a přidána komparace přístupů k problematice zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu v širším kontextu ve vybraných zemích nejen Evropské unie.

Tato analýza, jakožto nedílná součást projektu *Proč mají zůstat stranou*, reaguje na potřeby žadatelů o mezinárodní ochranu, vychází ze zkušeností ostatních pracovních skupin (ať už se jednalo o sociální pracovníky, právníky či vedoucí v projektu otevřených regionálních multikulturních center), upozorňuje na systémové nedostatky stávající právní úpravy a podává informace relevantní pro tvorbu předmětné legislativy. Struktura analýzy je záměrně postavena tak, aby bylo možné získat jak stručné, tak i podrobné informace o problematice zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu v České republice, a zároveň přehled o evropském kontextu, předmětné legislativě a aktuálních trendech v této oblasti.

Nedílnou součástí analýzy tvoří i výsledky sociologického průzkumu, který byl proveden mezi žadateli o mezinárodní ochranu a byl zaměřen na jejich zkušenosti s legálním a nelegálním zaměstnáváním, příčiny a důsledky a který byl zpracován právě pro potřeby projektu *Proč mají zůstat stranou*. Pokud jde o sociologická zkoumání cílové skupiny, soustředili jsme se pouze na ty žadatele o mezinárodní ochranu, kteří již v době výzkumu splňovali podmínky pro vstup na legální trh práce. Je nezbytné zdůraznit, že úkol byl obtížný především proto, že tato skupina není jiným způsobem oslovitelná nežli náhodným výběrem, který byl také zvolen v již zmíněném dotazníkovém šetření. Lze říci, že ač byl konečný vzorek respondentů a respondentek relativně nízký, přesto jsou sociologické podklady velmi vypovídající. Nejenže naznačují trendy, kterými se ubírá daná problematika, ale je možno dovodit, že mají i váhu větší. Lze z nich vyčíst konkrétní příklady uplatňování legislativy a jejích limitů či dobrých praxí. Jako doplňující informace byly k dokreslení možných situací využity i zkušenosti a informace z praxe získané tele-

fonním a internetovým poradenstvím neziskových organizací participujících na projektu (počty těchto informací se pohybují v řádu stovek ročně).

Východiska

Pokud jde o teoretická východiska analýzy, pak byla zvolena následující:

- » Úspěšnost pracovní integrace uznaných azylantů do společnosti se zvyšuje úměrně tomu, jak brzy po začátku vstupu budoucího azylanta na území státu bude zahájena.
- » Čím dříve začnou žadatelé o mezinárodní ochranu vstupovat na trh práce, tím větší mají šance nepozbýt pracovní návyky a nestat se „dlouhodobě nezaměstnanými“ osobami se všemi důsledky z toho plynoucími.
- » Lidská práva mají být za všech okolností dodržována. Ze zkušeností neziskových organizací plyne, že nejméně část žadatelů o mezinárodní ochranu se pohybuje na nelegálním trhu (tato hypotéza byla průběžně ověřována), který ochranu lidských práv nezajišťuje (neexistence ochrany práv nelegálních zaměstnanců – zaměstnanců, kteří právně neexistují), naopak pozice kohokoli, kdo se pohybuje na nelegálním trhu, je z hlediska dodržování práv (včetně základních) vysoce riziková.
- » Existence nelegálního trhu práce působí negativně nejen na osoby, které se na něm pohybují, ale též na celou společnost. Způsobuje mimo jiné také nerovné podmínky pro zaměstnavatele, kteří dodržují právo.
- » V současnosti existující klientský systém je špatný.
- » Jakékoli navrhované změny nelze aplikovat jen na cílovou skupinu, ale je nutno zohlednit kontext a možnosti celého trhu práce, tj. vždy brát v úvahu podobnost dalších zranitelných a obtížně zaměstnatelných skupin a možná řešení hledat pro všechny tyto skupiny.
- » Trh práce je potřeba regulovat, je potřeba jej chránit pro občany ČR, ale vše se zřetelem k maximální míře ohledů na zranitelné skupiny (boj proti nelegální práci, pozitivní akce na vyrovnání šancí).
- » Při přijímání změn je vždy třeba postupovat důsledně dle principu nediskriminace.

Při práci na analýze jsme čerpali z nejnovějších trendů, publikací a z aktuálních zkušeností i v případě následné aplikace postupů na české žadatele o udělení mezinárodní ochrany a tzv. strpitele s primárním cílem využití dobré praxe ve snaze nalézt systémové řešení pro začlenění cílové skupiny do systému legálního trhu práce. Situaci komplikovala především nejednotnost statistických dat, resp. jejich nejednotnost při srovnání různých zdrojů (např. zdroj „UNHCR“ v porovnání se zdrojem „EUROSTAT“ a v porovnání se zdrojem „ročenky národních cizineckých policií“), což je však vždy v textu zřetelně označeno. Jako problematické se ukázalo i poměrně nekonsistentní pojmosloví, tj. různé terminologie vybraných zemí a rozdílné označování shodných institutů. Pokud jde o data obsažená v doprovodných grafech a tabulkách analýzy, pocházejí z různých zdrojů. Naše snaha o užití maximálně přesných informací byla v praxi bohužel konfrontována s omezeními, která již byla naznačena výše. V rámci zkoumaného tématu bylo např.

poměrně obtížné získat nejnovější statistická data²³ a v některých případech jsme se proto nevyhnuli užití provizorních hodnot, případně jsme vycházeli z dat sice starších, nicméně kompletních.²⁴ V rámci analýzy je proto třeba smysl předkládaných grafů a tabulek chápat ve smyslu doplňkovém, který má čtenáři poskytnout víceméně objektivní pohled na dílčí zkoumané téma.

1.4. Základní rysy problematiky

1.4.1. Trh práce v České republice

Trh práce v České republice je chráněn pro občany ČR a občany členských států Evropské unie a jejich rodinné příslušníky, ať již též občany států EU, či třetích států. Všechny tyto osoby mohou vstupovat na trh práce bez zákonných omezení; občané členských států EU a jejich rodinní příslušníci jsou z hlediska zákona postaveni naroveň občanům českým,²⁵ stejně tak rodinní příslušníci občanů ČR.²⁶ Trh práce dále umožňuje prostřednictvím zákonných výjimek vstup na trh práce i dalším osobám. Jedná se o osoby, kterým je možnost dána *inter alia* závazky plynoucími z *acquis communautaire*,²⁷ či o osoby, kterým je poskytnuta na základě určité mezinárodněprávní zdvořilosti,²⁸ anebo o osoby, které se na území zdržují trvale a stát jim poskytuje již určité privilegované postavení vázané na to, že deklarovaly úmysl zdržovat se zde trvale.²⁹ Bez povolení k zaměstnání mají přístup na trh práce také azylanti či osoby s udělenou doplňkovou ochranou (*subsidiary protection*).³⁰ Výjimkou je zde rozuměno vynětí z povinnosti disponovat povolením k zaměstnání, tj. povolením, které lze získat za určitých podmínek stanovených zákonem.³¹ Zákon dále upravuje možnost vstupu na trh práce v určité zjednodušené formě, tj. umožňuje získat povolení k zaměstnání na základě snazších podmínek. Zjednodušený režim má pro tuto analýzu relevantní skupina žadatelů o mezinárodní ochranu po uplynutí zákonem stanovené lhůty.³² Podívejme se nyní ve zkratce na širší kontext zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu.

²³ Data vztahující se k roku 2007, příp. 2008.

²⁴ Např. pokud jde o roční přehledy, zpravidla jsme používali stav k 31. 12. daného roku.

²⁵ Srov. ust. § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁶ Srov. ust. § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁷ Srov. Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, § 98 písm. m) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁸ *Inter alia* rodinným příslušníkům diplomatických zástupců § 98 písm. b) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁹ Srov. ust. § 98 písm. a) zákona o zaměstnanosti, který výjimku váže na tzv. trvalý pobyt (institut vnitrostátního práva); pro další výjimky z nutnosti disponovat povolením k zaměstnání Srov. ust. § 98 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

³⁰ Srov. ust. § 98 písm. c) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

³¹ Srov. ust. § 89 a násl. zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

³² Srov. ust. § 97 písm. f) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

1.4.2. Zákonem dané podmínky pro vstup na trh práce (obecně, s přihlédnutím k problematice cizinců)

Podmínky přístupu na trh práce stanoví zákon o zaměstnanosti.³³ Trh práce je chráněn pro občany ČR, kterým jsou postaveni na roveň občané EU a jejich rodinní příslušníci ze třetích zemí. Ostatní musejí pro vstup na trh práce disponovat povolením k zaměstnání. Zákon stanoví výjimky pro určité kategorie osob, kterým je též umožněn vstup na trh práce i bez povolení k zaměstnání, anebo jim jej umožní získat za jednodušších podmínek. Tento zákon také upravuje možnosti materiálního zajištění osob v případě ztráty zaměstnání (poskytování podpory v nezaměstnanosti), stejně jako možnosti pomoci ze strany určitých státních orgánů pro opětovný vstup na trh práce (pomoc úřadů práce či poradenských a dalších subjektů při hledání zaměstnání). Zákonem stanovené odlišné postavení na trhu práce dává některým osobám menší práva, a dochází tak k určité zákonné diskriminaci.³⁴

Zákony upravené skutečnosti mohou být také porušovány. Dochází k tomu např. v oblasti zákoníku práce (např. otázka stejné mzdy za stejnou práci či bezpečnosti a ochrany zdraví při práci) anebo porušováním zákona o zaměstnanosti (např. práce bez povolení k zaměstnání). Tyto skutečnosti jsou v zákonné rovině řešeny konkrétními paragrafy, např. ustanoveními proti diskriminaci.³⁵ Zákon o zaměstnanosti stanoví pro případ porušení následky takového porušení, a to povinnost upuštění od takového jednání, odstranění následků takového jednání a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění.³⁶ Další možnosti postihu dává trestní zákon, přestupkový zákon či samotný zákon o zaměstnanosti, který obsahuje i ustanovení o přestupcích, včetně sankcí apod.

Osoba, která je nelegálně zaměstnána (tento pojem je více rozebírán v Části III.), porušuje zákony, stejně jako je porušuje její zaměstnavatel. Nelegálně zaměstnaná osoba nejenže neodvádí daně atp., je také zbavena právní ochrany, neboť její status není právně ošetřen. Nemůže reálně uplatňovat své zákonné nároky na určité zacházení, bezpečnost při práci ani na odměnu za svoji práci. Nemůže se nijak bránit proti diskriminaci a většina jednání proti ní je nepostižitelná nikoli pro neexistenci zákona, ale pro samu podstatu nelegálního jednání, ke kterému by se sama nelegálně zaměstnaná osoba musela přiznat, a tedy být postižena též. Lze zde ale pozorovat specifika určitých skutečností, které dopadají na skupinu cizinců, jejichž postavení je ve srovnání s českými občany ještě méně stabilní.

Mezi skutečnosti, které mají negativní dopady na všechny osoby, lze řadit např. tzv. švarcsystém, zaměstnávání s uvedením minimální mzdy a vyplácení dalších financí mimo smlouvu (a tedy mimo veškeré odvody a zdanění) a další. Specifické skutečnosti u skupiny cizinců lze pozorovat např. v existenci tzv.

³³ Zákon upravuje zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti; Srov. ust. § 1 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

³⁴ Která je ale v souladu s právními předpisy ČR, např. možnost jiného postavení cizinců je dána č. 26 odst. 4 Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

³⁵ Srov. ust. § 16 zák. č. 262/2006 Sb. zákoníku práce či detailní úpravu v § 4 zákona o zaměstnanosti. Antidiskriminační legislativa však není v době vypracovávání této analýzy kompletní a relevantní *acquis* není zcela transponováno.

³⁶ Srov. ust. § 4 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

klientského systému, k tomuto fenoménu se vyjadřuje více např. *Pilotní výzkum prostředí obchodu s lidmi na území České republiky*³⁷ či *Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce*.³⁸ Mezi zajímavé aspekty uvedené v poslední jmenované analýze lze řadit fakt, že sami cizinci nevnímají klientský systém vyhraněně negativně – umožňuje jim určité zapojení do pracovního trhu. Zpráva o migraci za rok 2006 zmiňuje problematiku nelegálního trhu jako takového, nelegálního trhu, který může vést k závažným formám vykořisťování až otrockého typu. Zpráva vypovídá o tom, že nelegální práce znemožňuje pracovníkům využívat sociální zabezpečení a vytváří pro zaměstnavatele nerovné soutěžní podmínky.³⁹ O nelegálním trhu v kontextu cizinecké problematiky hovoří též analýza *Postavení cizinců na trhu práce*,⁴⁰ či *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků*.⁴¹ Nelegální zaměstnávání je v přístupu zaměstnavatelů ke skupině cizinců k vidění poměrně často. Galal v této souvislosti také hovoří o tom, že *vědomé nedodržování zákonem daných podmínek a nelegální zaměstnávání je natolik rozšířeno, že převládá pocit beztrestnosti, a to jak mezi českými zaměstnavateli, tak mezi cizinci*.⁴²

Pro některé skupiny je také obtížné uplatnit na trhu práce své vzdělání a získat adekvátní zaměstnání. Pro některé skupiny je dokonce obtížné získat zaměstnání jako takové (např. osoby zdravotně postižené, ženy po mateřské dovolené, osoby nad určitou věkovou hranici, minority). Pro tyto skupiny jsou vytvářeny programy na jejich začlenění na trh práce. Často jde o opatření, která mají uchránit osoby před faktickou diskriminací.

Více informací k dané problematice poskytuje Část III (se zaměřením na cílovou skupinu analýzy).

1.4.3. Další (neformální) podmínky pro vstup na trh práce (obecně, s přihlédnutím k problematice cizinců)

Vliv na postavení osob na trhu práce mají i další okolnosti, které nejsou nastaveny právem, ale jsou dány faktickým stavem, skutečnostmi, které mají vliv na možnosti přístupu a aktivit na trhu práce. Jedná se např. o faktické bariéry pro vstup na trh práce pro zranitelné skupiny (např. ženy po návratu z mateřské dovolené, zdravotně postižené, ale i cizince a žadatele o mezinárodní ochranu).

³⁷ Černík, J., Hulíková, T., Vintr, V., Křištof, R.: *Pilotní výzkum prostředí obchodu s lidmi na území České republiky*, IOM, 2005.

³⁸ *Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce*, GAC, spol. s r. o., Mgr. Jiří Kocourek, aplikovaná sociologie, Praha, 2007, str. 22, dostupné na <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=5734>, (otevřeno dne 14. 1. 2008).

³⁹ Srov. Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2006, předložená vládě ČR dne 27. června 2007, str. 8.

⁴⁰ Stehlíková, E., Konopásková, H.: *Postavení cizinců na trhu práce. Zpráva z výzkumu*, OPU, Praha, 2007, dostupné na http://www.opu.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=221&Itemid=16&lang=cs, str. 18 (otevřeno dne 19. 3. 2008).

⁴¹ Srov. *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků*, pracovní studie, Praha: Ivan Galal, Analysis & Consulting, 2004, str. 4, 13.

⁴² Srov. Galal, I., str. 13; op. cit.

Mezi možné obecnější problémy u skupiny cizinců lze řadit častý negativní postoj ze strany zaměstnavatelů vůči cizincům a jejich neochota poskytovat cizincům stejné podmínky pro výkon zaměstnání.⁴³ Cizinci samotní jsou také limitováni nedostatečnými jazykovými znalostmi a častou absencí dokladů o vzdělání.⁴⁴ Svoji roli hrají také stereotypy v médiích a koncepce přístupu k migraci tvořená politiky.

Více informací k dané problematice poskytuje Část III, rozebrána jsou specifika skupiny žadatelů o ezinárodní ochranu.

1.4.4. Skupina žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce

Zákonné podmínky pro vstup na trh práce

Tato analýza se zaměřuje na žadatele o mezinárodní ochranu a jejich postavení na trhu práce. Klade důraz na zjištění mechanismů, které mají vliv na postavení této skupiny, a zjišťuje, jak (ne)snadný je jejich vstup na trh práce. Žadatelé o mezinárodní ochranu se v posledních letech stali viditelnou kategorií cizinců všude v Evropě, jejich postavení a práva a povinnosti byly regulovány řadou instrumentů *acquis*. Jejich postavení je regulováno v návaznosti na přijímané právo Evropských společenství, ale též v souvislosti s potřebami vnitrostátního právního řádu. Pozice žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR v první řadě vyplývá z nastavení podmínek daných zákonem, dále pak je ovlivněna skutečnostmi právem neupravenými. Skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu je možné řadit mezi skupiny ohrožené sociálním vyloučením.⁴⁵

Z hlediska postavení podle zákona mohou žadatelé o mezinárodní ochranu v České republice začít pracovat po uplynutí dvanáctiměsíční lhůty (pro potřeby analýzy byla nazvána jako *omezující lhůta*); po uplynutí tohoto období se mohou dostat (legálně) na trh práce. Toto časové omezení je mířeno na zame-

⁴³ Srov. např. Zpráva o kontrolní činnosti za rok 2003, Úřad práce v Ústí nad Orlicí, srov. http://portal.mpsv.cz/sz/local/uo_info/vyrocní_zpravy/kpzpro3.htm (otevřeno dne 25. 9. 2007), dále např. Dvořáková, K: Faktory, ovlivňující integraci žen z Ukrajiny a Rumunska na českém trhu práce, dostupné na <http://www.steptonet.cz/legalni-trh-prace-EU-prezentace.php> (otevřeno dne 19. 3. 2008).

⁴⁴ Toto uvádí mimo jiné Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce, GAC, spol. s r. o., Mgr. Jiří Kocourek, aplikovaná sociologie, Praha, 2007, str. 22, dostupné na <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=5734>, (otevřeno dne 14. 1. 2008).

⁴⁵ Srov. např. Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004–2006, Česká republika, MPSV ČR, 2004, dostupná na http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/nap_incl_2004_cz.pdf (otevřeno dne 2. 3. 2008): *Mezi nejvýznamnější faktory, které mohou u některých skupin přistěhovalců (legálních a nelegálních) vést k ohrožení sociálním vyloučením, patří složitější podmínky pro zajištění potřebné socioekonomické úrovně (např. přístupu na trh práce a uznávání kvalifikace, zajištění bydlení, dostupnosti potřebného sociálního a zdravotního zabezpečení a vzdělávání, atd.) vyplývající zejména z jejich odlišného právního postavení ve srovnání s občany ČR, odlišného kulturního původu, jazykové bariéry, nižšího povědomí o právním prostředí ČR a menší dostupnosti informací. Míru integrace cizinců do většinové společnosti a riziko jejich sociálního vyloučení však nelze výlučně spojovat s jejich právním postavením, ale je třeba se systematicky zabývat i odstraňováním překážek, které brání osobnímu úsilí legálně pobývajících cizinců zajistit sobě (i svým rodinám) potřebný socioekonomický standard – srovnatelný se standardem občanů ČR. Srov. též Národní akční plán sociálního začleňování 2006–2008, dostupné na <http://www.mpsv.cz/cs/2091> či Národní akční plán sociálního začleňování 2008–2010, dostupné na <http://www.mpsv.cz/cs/5130> (obojí otevřeno dne 15. 2. 2008).*

⁴⁶ Srov. Důvodovou zprávu ke sněmovnímu tisku č. 921, např. *navrhovaná změna tak eliminuje snahy žádat o azyl pouze z důvodu legalizace pobytu na území České republiky a následně vyvíjet činnost za účelem získání povolení k zaměstnání*, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=921&ct1=0> (otevřeno dne 2. 10. 2007).

zení využívání procedury o udělení mezinárodní ochrany ekonomickými migranty, tedy na zneužívání procedury k jiným účelům (zaměstnávání).⁴⁶ Data k efektivitě tohoto omezení nejsou dostupná, resp. nelze činit závěry jen ze statistických dat. Žadatelé o mezinárodní ochranu nemohou využívat služeb úřadů práce při vyhledávání zaměstnání v České republice a ani nemohou být zařazeni do registru uchazečů o zaměstnání vedených na úřadech práce.⁴⁷ Sociální podpora těm, kteří nechtějí čekat v uprchlických zařízeních na vyřízení své žádosti o azyl, trvá nejvíce tři měsíce pobytu v zemi a není obligatorní.

Může nastat také z hlediska původního záměru zákona patrně nepředpokládaná situace, kdy se žadatel o mezinárodní ochranu stane tzv. strpitelem před uplynutím omezující lhůty 12 měsíců. Toto se může stát, pokud řízení o udělení mezinárodní ochrany proběhne v průběhu prvního roku jak před správním orgánem, tak i před odvolacím soudem; žadatel tak přestane být žadatelem dříve, než mu uplyne lhůta pro možnost vstupu na trh práce. Zároveň však jeho podaná kasační stížnost nesmí být odmítnuta pro nepřijatelnost či nepřípustnost. Vzhledem k tomu, že se jedná o marginální skupinu,⁴⁸ nebude se tímto aspektem analýza podrobněji zabývat.

Při porušení zákonných ustanovení je v právním řádu stanovena řada postihů, stát zejména kontroluje, zda nedochází k nelegálnímu zaměstnávání a dalším porušením pracovněprávních předpisů. Kontrolu stát provádí prostřednictvím úřadů práce a orgánů cizinecké policie. Za nelegální považuje zákon o zaměstnanosti především takovou práci, kterou fyzická osoba nevykonává pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy.

Zákonem jsou také dány podmínky pro uznávání kvalifikací a diplomů. Žadatel zpravidla při útěku ze země doklady o své kvalifikaci nemá mezi doklady, které jsou nezbytné pro opuštění země. Vzhledem k tomu, že žadatel (z charakteru mezinárodní ochrany) nemůže požádat stát původu o potvrzení své kvalifikace či o kopie dokumentů, a nemůže tedy svoje vzdělání a kvalifikaci doložit, má ztížené postavení při hledání odpovídajícího zaměstnání. V návaznosti na toto nemůže ani postupovat ve své kariéře tak, jak by za jiných okolností mohl.

Neformální podmínky pro vstup na trh práce

Vedle výše zmíněných zákonných podmínek pro tuto specifickou skupinu existují i další faktory, které výrazným způsobem ovlivňují jejich postavení na trhu práce a nejsou závislé na zákonné úpravě. Skupina žadatelů o mezinárodní ochranu je jednou ze zranitelných skupin mimo jiné i proto, že na její postavení dopadají faktory, které znevýhodňují cizince obecně, a vedle nich ještě další faktory specifické pro tuto skupinu. Mezi možné obecnější problémy lze řadit častý negativní postoj ze strany zaměstnavatelů vůči cizincům a jejich neochota poskytovat cizincům stejné podmínky pro výkon zaměstnání.⁴⁹ Cizinci sa-

⁴⁷ Srov. *a contrario* § 24 ve spojení s § 5 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

⁴⁸ Srov. statistické údaje o počtu stížností, které Nejvyšší správní soud odmítl či zastavil v průběhu roku 2007, dostupné na webových stránkách Českého statistického úřadu, www.czso.cz (otevřeno dne 25. 3. 2008).

⁴⁹ Srov. např. Zpráva o kontrolní činnosti za rok 2003, Úřad práce v Ústí nad Orlicí, srov. http://portal.mpsv.cz/sz/local/uo_info/vyrocní_zpravy/kpzpro3.htm (otevřeno dne 25. 9. 2007), dále např. Dvořáková, K: Faktory ovlivňující integraci žen z Ukrajiny a Rumunska na českém trhu práce, dostupné na <http://www.steptonet.cz/legalni-trh-prace-EU-prezentace.php> (otevřeno dne 19. 3. 2008).

motní jsou také limitováni nedostatečnými jazykovými znalostmi a častou absencí dokladů o vzdělání.⁵⁰ Ve vztahu k specifické skupině žadatelů o mezinárodní ochranu je třeba též zmínit to, že nemalou roli hraje i povaha jejich právního statusu a nejasná doba, po kterou jim bude umožněno zůstat na území ČR. Jejich vízum je vázáno na dobu trvání řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, která není dopředu známá, a jejich pobyt tak může být v podstatě tzv. ze dne na den ukončen. Podle dostupných informací lze soudit, že velká část žadatelů o mezinárodní ochranu se koncentruje právě do sféry šedé ekonomiky, vykonává nekvalifikovaná zaměstnání bez dostatečného finančního ohodnocení nebo v extrémních případech zcela bez mzdy za odvedenou práci, neboť tento trh jim ve své větší flexibilitě a nesvázanosti právními předpisy vyjde vstříc.⁵¹ Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou také z nemalé části soustředěni v pobytových střediscích Ministerstva vnitra ČR (uprchlických táborech), jejich možné uplatnění na trhu práce je limitováno specifiky regionu a daného města.⁵²

Neexistují statistiky, kterými by bylo možno podložit zjištění ohledně počtu žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce, ať již zaměstnaných legálně či pohybujících se mimo legální mantinely. Statistiky by bylo možno vytvořit jen z informací represivního orgánu (zaměstnavatelé, kteří nelegálním zaměstnáváním porušují právní řád, tuto činnost nijak nedokladují ani nikam neoznamují). Kontroly dodržování zákona o zaměstnanosti (včetně legality zaměstnání) prováděné orgány cizinecké a pohraniční policie však neuvádějí mezi statisticky dokladovanými osobami bez povolení k pobytu v ČR za účelem zaměstnání či podnikání počty žadatelů o mezinárodní ochranu. Tyto počty nezjišťují ani úřady práce nebo živnostenské úřady. Stát tedy nemá v současné době k dispozici žádné mechanismy, které by mu umožnily identifikovat počet žadatelů o mezinárodní ochranu na legálním trhu práce, ale ani počet těch z nich, kteří byli odhaleni při výkonu práce nelegální. Ze současných dostupných evidencí shromažďovaných o cizincích tak nelze ve vztahu k trhu práce zjistit o žadatelích o mezinárodní ochranu žádné informace. Dopady restriktivních opatření zavedených změnou zákona o zaměstnanosti v roce 2002 tak nelze zjistit. Více informací k dané problematice poskytuje Část III.

Svoji roli hrají i média, která utvářejí obraz vnímaný společností. Jejich informovanost o tématu není vždy adekvátní a taktéž lze hovořit o podpoře určitých stereotypů, byť se jejich postoje pomalu mění. Média často spojují problematiku azylu, uprchlictví a mezinárodní ochrany s pracovní migrací, ačkoli toto spojení není namístě – ti, kdo hledají azyl či mezinárodní ochranu, neodcházejí ze své země, protože chtějí, ale protože musejí, neboť jim tam hrozí např. pronásledování z určitých důvodů. Podporují tak ale vnímání společnosti, která pak na cílovou skupinu hledí optikou nelegální migrace se všemi kontexty s ní spojenými.

⁵⁰ Toto uvádí mimo jiné Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce, GAC, spol. s r. o., Mgr. Jiří Kocourek, aplikovaná sociologie, Praha, 2007, str. 22, dostupné na <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=5734>, (otevřeno dne 14. 1. 2008).

⁵¹ Srov. Pořízek, P.: Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění. SOZE, Brno, 2004, dostupné na <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955336> (otevřeno dne 19. 3. 2008).

⁵² Podle údajů Správy uprchlických zařízení přišlo do azylových zařízení SUZ MV v roce 2006 celkem 2 810 osob, do zařízení pro zajištění cizinců 1 270 osob (srov. výroční zpráva SUZ MV ČR za rok 2006, dostupná na <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html> (otevřeno dne 18. 2. 2008)). Z hlediska počtu osob, které v průběhu roku pobývaly na území ČR (včetně osob již v pobytových střediscích pobývajících) tak mohlo jít o téměř polovinu žadatelů a strpitelů.

Mezi dalšími ovlivňujícími faktory nelze nezmínit i vliv politiků. Ti tvoří koncepci přístupu k migrantům i k žadatelům o mezinárodní ochranu. Své pozice stavějí na stranických programech, které se také promítají do programových prohlášení vlády. Na české politické scéně lze u politických stran najít přístupy zcela restriktivní i naopak otevřené.

Mezi další faktory, které zcela jistě ovlivňují žadatele při jejich vstupu na trh práce, patří i jejich osobní přístup k možnostem, které se jim nabízejí. Existuje určitá skupina osob, která z těch či oněch důvodů systémem pouze využívá a zaměstnání nehledá a hledat nechce. Může tomu tak být např. proto, že jedinec chce jen získat možnost bezplatného pobytu a stravy, anebo proto, že má obavu, že se mu vstup na trh práce nepodaří. Těmto kategoriím se analýza dále nevěnuje, její zaměření je zúženo na žadatele, kteří pracovat chtějí. Je také nutno zmínit, že některé z osob, které byly vystaveny pronásledování, trpí psychickými poruchami či těžkými onemocněními a nejsou schopny na trh práce z tohoto důvodu vstoupit (následky mučení atd.). Více informací k neformálním podmínkám je uvedeno v části 3.

1.4.5. Genderové aspekty vstupu osob cílové skupiny na trh práce

Specifické rozdíly pro vstup cílové skupiny na trh práce není možné vysledovat. Toto potvrdil i sociologický průzkum vytvořený v počátcích tvorby této analýzy.⁵³ Žadatelky ženy mohou být vystaveny genderově specifickým nebezpečím, např. obchodu s lidmi,⁵⁴ či jsou jim nabízeny jiné druhy práce než mužům žadatelům, ale nejedná se o specifikum cílové skupiny analýzy.

Z hlediska právního postavení v zaměstnání obecně jsou ženy a muži postaveni na stejnou úroveň, je zakázána jakákoli diskriminace na základě pohlaví. Gender však hraje roli v postavení osob na trhu práce, známé jsou vnější faktory jako nerovné platové podmínky mužů a žen, nedostatečné zastoupení žen v řídicích funkcích či politice atd. Rozdílná jsou očekávání, která jsou vztahována k ženám či mužům v zaměstnání. V úvahu je třeba brát i vnitřní faktory, jako je dělba práce v rodině, přístup ke zdrojům či partnerské vztahy uvnitř rodiny.

Jako specifickou lze vydělit *inter alia* skupinu cizinek a cizinců, k nimž je třeba přiřadit i cílovou skupinu. Specifické aspekty, které v rámci skupiny cizinců působí na minoritní skupinu žadatelek o mezinárodní ochranu, nejsou podle dostupných informací dány jejich genderovými specifiky, ale jejich postavením žadatelek (kratší lhůty pobytu na příslušné vízum atd.). Stereotypy vztahující se k postavení žen-cizinek na trhu práce lze vztáhnout i na ženy-žadatelky o mezinárodní ochranu. O problémech vztahujících se k populaci cizinců hovoříme na dalších místech této analýzy. Genderovým rozdílům se věnuje např. výzkum *Vliv kvalifikace na uplatnění a mobilitu na českém trhu práce u migrantů ze třetích zemí*.⁵⁵ Tento výzkum

⁵³ Srov. Přílohu č. 1 této analýzy, graf č. 21, kde jen 2 % respondentů a respondentek identifikovala příslušnost k pohlaví jako osobní překážku pro hledání práce.

⁵⁴ Srov. Uherek, Z., Skřivánková, K., Weinerová, R.: Žadatelky o azyl a obchod s lidmi (výzkumná zpráva pro Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, oddělení pro Českou republiku), Praha, Etnologický ústav AV ČR, 2001, dostupné na http://www.unhcr.cz/dokumenty/vyzkum_02.pdf (otevřeno dne 14. 1. 2008).

⁵⁵ Grygar, J., Čaněk, M., Černík, J.: Vliv kvalifikace na uplatnění a mobilitu na českém trhu práce u migrantů ze třetích zemí (závěrečná zpráva z výzkumu), Praha, 2006, dostupné na http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/Zaverecna_zprava_2.pdf (otevřeno dne 15. 1. 2008).

zmiňuje mimo jiné následující: „Pokud jde o situaci zachycenou v našich rozhovorech, úloha samotné kategorie genderu jako bariéry nebo akcelérátoru mobility na pracovním trhu se mění a) v závislosti na právním postavení imigrantů a s tím spojenými očekáváními o vlastní pracovní kariéře a b) v souvislosti s propojením/překřížením s kategoriemi věku, etnicity a sociální třídy. Není to tedy ani tak gender samotný, co zvyšuje či snižuje možnost mobility na pracovním trhu, ale spíše propojení těchto různých klasifikací.“ Doporučení zmíněného výzkumu obsahují mimo jiné i bod „Ustavení veřejné diskuse o vztahu genderu a etnicity“. Pro větší chápání tohoto aspektu v populaci cizinek by bylo této diskuse zapotřebí.

Z hlediska této analýzy nebyl genderový aspekt dále rozebírán.

1.4.6. Cílová skupina a postavení po skončení řízení

Žadatelé o mezinárodní ochranu nejsou držiteli tohoto statusu dlouhodobě. Ve výjimečných případech jsou v tomto nejistém statusu po dobu v řádu let, častěji jde o měsíce. Jejich status je ukončen buď kladným rozhodnutím a udělením určité ochrany (následuje integrace), anebo rozhodnutím záporným (následuje, resp. měl by následovat, návrat do země původu). Vracejí se tedy do běžného života po několika měsících či letech strávených jiným než běžným způsobem, po době, ve které byli v mnoha směrech omezeni oproti době dřívější. Jednou z oblastí, která je dotčena jejich pobytem ve statusu žadatele o mezinárodní ochranu, je práce a pracovní návyky. Po dobu jednoho roku se nemohou účastnit pracovního procesu, což může mít určité následky. Doba více než jednoho roku je definovaná Mezinárodní organizací práce jako dlouhodobá nezaměstnanost.⁵⁶

Následky, které s sebou nese dlouhodobá nezaměstnanost v oblasti sociální, ekonomické a psychické, mohou být rozsáhlé a velmi těžko se odbourávají. Prakticky každým dnem, který osoba stráví v nečinnosti, klesá její hodnota na trhu práce a její pracovní potenciál, i možnosti uplatnění se rapidně snižují. Žadatelé o mezinárodní ochranu nepracují obvykle v řádu měsíců či let, v závislosti na tom, za jak dlouho je o jejich žádosti rozhodnuto. Po udělení ochrany nebo – v případě negativního rozhodnutí – po návratu do země původu může řada z nich obtíže s uplatněním na trhu práce, může mít problémy se samostatností, a může tak zůstat závislá na sociálních dávkách.

Více informací k dané problematice poskytuje Část III.

1.5. Velikost cílové skupiny se zaměřením na Evropu a Českou republiku

Pro lepší pochopení problematiky, kterou se zabývá předkládaná analýza, jsou v této části uvedeny statistické údaje ohledně počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v České republice a v Evropské unii s přihlédnutím k situaci ve světě. Vzhledem k nemožnosti pozměnit co do terminologie tabulky a grafy, které byly převzaty, jsou používány pojmy žadatel o mezinárodní ochranu a žadatel o azyl jako synonyma.

Při studiu statistik je nesmírně důležité si uvědomit, že v různých státech nalezneme pod stejnými názvy naprosto odlišné skupiny osob. Tak lze najít pojem uprchlík, kterým se někde rozumí kromě uznaného uprchlíka (v českých statistikách azylantů) též žadatel o mezinárodní ochranu. Může se stát, že budou do

⁵⁶ Srov. Key Indicators of the Labour Market (KILM), Fifth Edition, International Labour Office, Geneva, 2007, dostupné na www.ilo.org/trends (otevřeno dne 15. 1. 2008).

statistik jednotlivých států pod souhrnným názvem zařazeny i osoby, které disponují jinými ochrannými statusy než uděleným statutem uprchlíka, resp. azylem; v komparovaných údajích určité organizace či statistického úřadu ale tento rozdíl již bude setřen. Problémem je i spojení azylu a uprchlictví. Proto je nutno hodnotit statistické údaje velmi opatrně a vždy definovat, co která skupina v daném kontextu obsahuje. Patrně i tyto terminologické rozdíly mají za následek, že data o počtu žadatelů o mezinárodní ochranu, resp. azyl nejsou přesná a jednotlivé zdroje údajů se liší, přestože vycházejí ze stejného pramene (UNHCR a národní vlády). Takto např. podle údajů OECD⁵⁷ požádalo o azyl v rozšířené EU v roce 2005 celkem 242 000 osob, podle statistické ročenky UNHCR však 219 000.⁵⁸

Význam statistických údajů je vidět z pouhého historického pohledu do tvorby úprav právního postavení uprchlíků, resp. žadatelů. Problém uprchlictví jakožto hromadný přesun osob z jednoho státu do státu jiného vznikl poměrně nedávno. Jílek hovoří o počátku 20. století jako momentu, kdy přišly první uprchlické proudy v návaznosti na to, že uprchlíci neměli možnost osidlovat nová území, protože všechna byla již obsazena.⁵⁹ Státy (především evropské) tehdy v reakci na velký počet osob přijaly *ad hoc* dohody pro národnostně definované skupiny uprchlíků, které umožnily poskytování alespoň minimálního standardu.⁶⁰ O několik desetiletí později přijatá Úmluva mimo jiné reagovala opět na velké počty, na stovky tisíc osob vyhnaných z domovů druhou světovou válkou, jejich uprchlické dozvuky byly z velké části opět na území Evropy. Tato Úmluva byla směřována do minulosti, posléze se její časová působnost rozšířila. Další moment, který působí na úpravu právního postavení, je též spojen se vzrůstem počtu osob, které potřebují ochranu. K tomu došlo v osmdesátých a devadesátých letech s rozvojem možností migrace obecně. K restrikcím ve vztahu k nelegálním migrantům přikročily především vyspělé státy, zejména USA či Austrálie, stejně jako členské státy Evropské unie. Jmenované státy tak učinily téměř ve stejnou dobu; USA restrikce přijaly v devadesátých letech,⁶¹ Austrálie po roce 2000.⁶² Evropský region začal systematicky reagovat na velký příliv cizinců – uprchlíků i ekonomických migrantů – v devadesátých letech 20. století. Vedle přijetí Dublinské úmluvy (1990) a Londýnských rezolucí (1992) to bylo přijetím Amsterodamské smlouvy a komunitarizací oblasti azylu a uprchlictví. Následně byla po dlouhotrvajících vyjednáváních přijata řada instrumentů, které stanoví základ řízení o udělení azylu, resp. mezinárodní ochrany v členských státech, vysvětlují pojmy či určují standardy péče o žadatele o azyl. Právní úprava vždy sledovala posuny v počtech lidí, kteří potřebovali ochranu, potažmo počty a charakter konfliktů ve světě. Důsledky přijetí právních instrumentů se následně zpětně projeví na počtech osob (např. v případě omezování přístupu do procedury atd.). Je však mylné domnívat se, že lze ze statistik určit s jistotou důvody odchodu osob a zákonitosti, kterými se řídí.

⁵⁷ Srov. International Migration Outlook, OECD SOPEMI 2006.

⁵⁸ Srov. UNHCR: Statistical Yearbook 2006, Trends in displacement, Protection and Solutions, tabulka č. 6, prosinec 2007, dostupné na <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/home/opendoc.pdf?id=478ce2e62&tbl=STATISTICS> (otevřeno dne 10. 6. 2007)

⁵⁹ Srov. Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita, Brno, 1996, str. 11.

⁶⁰ Srov. Úmluvy týkající se ruských a arménských uprchlíků ve 20. letech 20. století, především Ujednání ohledně vydání průkazů totožnosti ruským a arménským uprchlíkům z roku 1926, Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků z roku 1928 či následnou Úmluvu o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933.

⁶¹ Zejména zákonem v roce 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act*).

⁶² V roce 2001 v reakci na události týkající se uprchlické lodi Tampa.

Evropský region

Co se týče osob, které potřebují ochranu v evropském regionu, jehož je součástí ČR, lze ze statistik vyčíst mnohé obecné trendy. Pokud se podíváme na tabulku, která obsahuje počty osob žádajících o ochranu (jsou zde zahrnuty všechny osoby v jakémkoli stádiu řízení) v zemích EU 27, Norsku a Švýcarsku, vidíme, že výkyvy v číslech jsou společné, a jsou tedy z velké části způsobeny obecnými uprchlickými proudy. Např. v posledních deseti letech došlo pravděpodobně k nárůstu počtu ve spojitosti s rozpoutanou válkou v Iráku (srov. tabulku o počtech žadatelů o mezinárodní ochranu v letech 1998–2006).

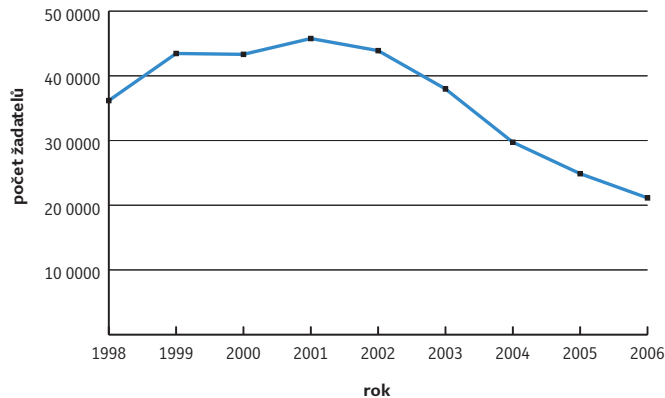
Tabulka č. 1: **Počty žadatelů o mezinárodní ochranu v letech 1998–2006**

země/rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU 27	313 645	380 450	406 585	424 180	421 470	344 800	276 675	234 675	197 410
Norsko	8 375	10 160	10 845	14 770	17 480	16 020	7 950	5 400	5 320
Švýcarsko	39 735	43 935	15 780	18 720	24 255	18 920	12 730	8 650	8 580
Celkem	361 755	434 545	433 210	457 670	438 950	379 740	297 355	248 725	211 310

Zdroj: EUROSTAT

Počty žadatelů o azyl v průběhu let kolísaly nejen v závislosti na událostech, k nimž docházelo ve světě, ale i na politikách přijímaných v zemích, které patřily k hlavním destinacím žadatelů o azyl. V reakci na vzrůstající velikost této skupiny cizinců se dotčené země zaměřily na přijímání celé škály opatření, mezi něž lze zařadit uzavírání readmisních dohod, zavedení daktyloskopických vyšetření, stanovení mechanismů rychlého odlišení nedůvodných žádostí od důvodných, přijetí institutu první bezpečné země apod., které vedly k postupnému snížení počtu žadatelů o azyl, resp. o mezinárodní ochranu. Tento posun je vidět i na následujícím grafu.

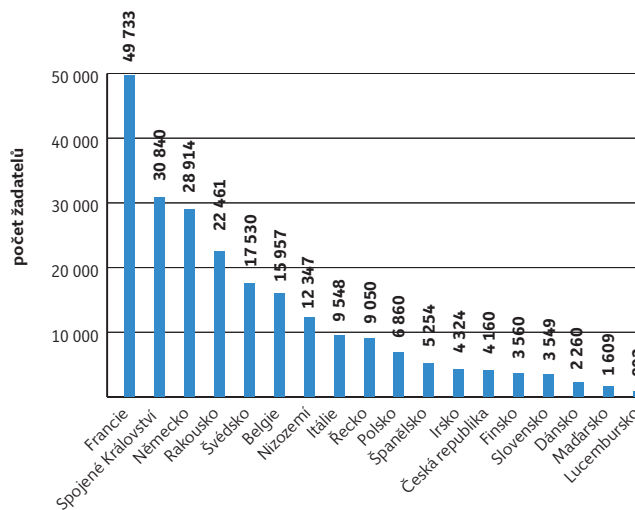
Graf č. 1: Počet žadatelů o mezinárodní ochranu v zemích EU 27,⁶³ včetně Norska a Švýcarska v období 1998–2006



Zdroj: EUROSTAT

Na následujícím grafu můžeme vidět příklad počtu žadatelů o azyl v rozšířené EU 25, a představit si tak, jakým počtům jsou jednotlivé země vystaveny v porovnání s ČR.

Graf č. 2: Počet žadatelů o mezinárodní ochranu v rozšířené EU 25 v roce 2005⁶⁴



Zdroj: OECD

⁶³ Členskými zeměmi EU 27 jsou: Rakousko, Belgie, Bulharsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Nizozemí, Velká Británie.

⁶⁴ Data zahrnují počty žádostí o azyl v počáteční fázi azylového řízení; uvedeny jsou země EU, v nichž bylo v roce 2005 více než 800 žadatelů o azyl.

Stejně tak poskytně srovnání i tabulka počtu žadatelů v letech 1996–2005. Je vidět, že ČR se nepohybuje mezi státy s vysokým počtem žadatelů.

Tabulka č. 2: **Počty žadatelů o mezinárodní ochranu v zemích EU 27, včetně Norska a Švýcarska v letech 1998–2006⁶⁵**

země\rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Austria	13 805	20 130	18 285	30 125	39 355	32 360	24 635	22 460	13 350
Belgium	21 965	35 780	42 690	24 505	18 800	13 585	12 400	12 575	8 870
Bulgaria	835	1 350	1 755	2 430	2 890	1 320	985	700	500
Cyprus	225	790	650	1 620	950	4 405	9 675	7 715	4 540
Czech Republic	4 085	7 355	8 790	18 095	8 485	11 400	5 300	3 590	2 730
Denmark	5 700	6 530	10 345	12 510	5 945	4 390	3 235	2 280	1 960
Estonia	25	25	5	10	10	15	10	10	5
Finland	1 270	3 105	3 170	1 650	3 445	3 090	3 575	3 595	2 275
France	22 375	30 905	38 745	47 290	51 085	59 770	58 545	49 735	30 750
Germany	98 645	94 775	78 565	88 285	71 125	50 565	35 605	28 915	21 030
Greece	2 950	1 530	3 085	5 500	5 665	8 180	4 470	9 050	12 265
Hungary	7 120	11 500	7 800	9 555	6 410	2 400	1 600	1 610	2 115
Ireland	4 625	7 725	10 940	10 325	11 635	7 485	4 265	4 305	4 240
Italy	13 100	18 450	15 195	17 400	16 015	13 705	9 630	9 345	10 350
Latvia	35	20	5	15	25	5	5	20	10
Lithuania	160	145	305	425	365	395	165	100	145
Luxembourg	1 710	2 930	625	685	1 040	1 550	1 575	800	525
Malta	160	255	160	155	350	455	995	1 165	1 270
Netherlands	45 215	39 275	43 895	32 580	18 665	13 400	9 780	12 345	14 465
Poland	3 425	3 060	4 660	4 480	5 170	6 810	7 925	5 240	4 225
Portugal	355	305	225	235	245	115	115	115	130
Romania	1 235	1 665	1 365	2 280	1 000	885	545	485	380
Slovakia	505	1 320	1 555	8 150	9 745	10 300	11 395	3 550	2 850
Slovenia	335	745	9 245	1 510	650	1 050	1 090	1 550	500
Spain	4 935	8 405	7 925	9 490	6 310	5 765	5 365	5 050	5 295
Sweden	12 840	11 220	16 285	23 500	33 015	31 355	23 160	17 530	24 320
United Kingdom	46 015	71 160	80 315	71 365	103 080	60 045	40 625	30 840	28 320
Norway	8 375	10 160	10 845	14 770	17 480	16 020	7 950	5 400	5 320
Switzerland	39 735	43 935	15 780	18 720	24 255	18 920	12 730	8 650	8 580

Zdroj: EUROSTAT

⁶⁵ Kromě údajů uvedených pro Dánsko a Švýcarsko jsou všechna data za rok 2004, 2005 a 2006 provizorní a uvedené údaje nemusejí souhlasit s údaji jednotlivých států.

Zajímavé údaje pak poskytuje tabulka č. 3, která obsahuje nejen počet žádostí o mezinárodní ochranu, po-
tažmo azyl, ale též počet rozhodnutí, kterými byl azyl udělen či žádost ukončena jiným způsobem. Česká
republika patří mezi země, které měly v minulých letech jedno z nejnižších procent uznaných uprchlíků
(udělených azylů).

Tabulka č. 3: **Počty žadatelů o mezinárodní ochranu a počty vydaných rozhodnutí v zemích EU 27,
včetně Norska a Švýcarska v roce 2006**

	nové žádosti	pozitivní rozhodnutí		negativní rozhodnutí		žadatelé v řízení celkem 12/2006
		azyl udělen	jiná ochrana	žádost zamítnuta	jiné ukon- čení řízení	
Austria	13 349	4 063	909	5 867	5 558	42 396
Belgium	16 973	2 383	16	7 032	3 819	15 724
Bulgaria	639	12	83	215	274	860
Cyprus	7 172	48	171	3 636	3 876	12 508
Czech Rep.	5 132	378	-	3 713	1 384	2 876
Estonia	7	-	1	5	1	8
Finland	2 331	38	618	1 481	287	1 133
France	69 809	10 881	924	59 362	-	39 571
Germany	30 100	1 348	603	17 781	11 027	52 807
Greece	12 267	64	64	10 414	2 624	13 504
Hungary	2 117	99	99	1 118	603	531
Ireland	7 486	648	-	4 864	690	3 424
Italy	10 348	1 051	5 321	7 951	3 596	-
Latvia	8	2	8	1	3	3
Lithuania	140	12	82	26	10	51
Luxembourg	1 051	39	351	962	247	50
Malta	1 272	28	522	637	23	211
Netherlands	14 465	358	6 031	8 707	4 179	13 118
Poland	5 722	485	1 941	2 480	3 573	2 057
Portugal	128	23	7	71	-	-
Romania	460	51	10	283	207	177
Slovakia	2 871	8	-	878	1 948	2 744
Slovenia	518	1	8	553	313	180
Spain	5 297	165	172	1 475	2 369	-
Sweden	24 317	616	6 478	7 010	3 883	17 405
United Kingdom	42 714	6 330	2 418	28 293	4 457	12 300
Norway	5 320	461	1 225	1 276	1 254	4 284
Switzerland	17 345	3 278	9 267	9 402	7 814	12 385

Zdroj: UNHCR

Je nepochybné, že údaje o počtech žadatelů o azyl, resp. o mezinárodní ochranu, jsou neúplné bez jejich zasazení do potřebného kontextu srovnávaných zemí, bez pochopení a akceptace širších souvislostí, které ve své konsekvenci mají větší či menší vliv na hodnocenou situaci žadatelů o mezinárodní ochranu ve vztahu k trhu práce. Svou roli zde hrají takové skutečnosti, jako je rozloha jednotlivých států, počet obyvatel či hustota osídlení, ale i datové údaje, ukazující počet udělených azylů, počet cizinců s povoleným pobytem, počet cizinců evidovaných na trhu práce nebo míra nezaměstnanosti.

Tabulka č. 4: Základní údaje o členských zemích EU v letech 2004–2006

země/rok	2005	2005	2005	2005	2005	2004	2004	2004	2004	2005	2005	2006
	<i>Střední stav obyvatel v mil</i>	<i>Rozloha tis. km²</i>	<i>Hustota zalidnění na 1 km²</i>	<i>Míra zaměstnanosti 15+ celkem</i>	<i>Míra nezaměstnanosti 15+ v %</i>	<i>Počet cizinců v tis.</i>	<i>Podíl z populace</i>	<i>Cizí pracovní síla v tis.</i>	<i>% z pracovní síly</i>	<i>Počet žadatelů o mezinárodní ochranu v tis.</i>	<i>Počet udělených azylů v tis.</i>	<i>Počet cizinců ze třetích zemí v tis.</i>
Belgie	10,5	30,5	342	48,8	8,4	870,9	8,4	427,7	9,1	18,9	15,3	–
Bulharsko	7,7	110,9	72	44,7	10,1	66	0,7	–	–	0,8	4,4	–
ČR	10,2	78,9	130	54,7	7,9	254,3	2,5	108	2,1	0,9	1,8	171,2
Dánsko	5,4	43,1	126	62,5	4,8	267,6	4,9	106,9	3,9	0,5	44,4	–
Estonsko	1,3	45,2	29	53,9	7,9	274	–	–	–	0	0	–
Finsko	5,2	304,5	17	55,7	8,4	108,3	2,1	48,6	1,9	–	11,8	75,9
Francie	60,7	544	111	51	9,1	3 263	5,4	1 537,6	5,6	11,7	137,3	–
Irsko	4,1	70,3	56	59,3	4,4	223,1	5,5	–	–	2,4	7,1	101,3
Itálie	58,7	301,3	194	45,3	7,7	2 402,2	4,1	1 479,4	6	–	20,7	2 447
Kypr	0,8	9,3	84	59,9	5,2	65	9,2	–	–	13,1	0,7	–
Litva	3,4	65,3	55	51,9	8,3	32,3	0,9	–	–	0,1	0,5	30,9
Lotyšsko	2,3	64,6	35	52,6	8,9	–	–	–	–	0	0	451,3
Lucembursko	0,5	2,6	171	53,2	4,4	177,4	39	187,5	62	–	1,8	–
Maďarsko	10,1	93	109	46,6	7,2	142,2	1,4	121,8	1,4	0,7	8	131,3
Malta	0,4	0,3	1249	46	7,5	0,9	3	–	–	0,1	1,9	–
Německo	82,5	357	231	51,9	11,2	6 738,7	8,9	3 701	9,1	71,6	700	5 152,4
Nizozemsko	16,4	33,9	393	61,9	4,7	699,4	4,3	299,4	3,8	14,7	118,2	457,5
Polsko	38,6	312,7	122	45,2	17,7	700,3	2,5	–	–	1,6	4,6	–
Portugalsko	10,6	91,9	114	57,5	7,6	449,2	4,3	303	5,5	–	0,4	–
Rakousko	8,2	83,9	98	56,3	5,2	776,8	9,5	402,7	11,9	40,7	21,2	–
Rumunsko	21,6	238,4	91	50,1	7,2	25,9	0,1	–	–	0,3	2,1	20,2
Řecko	11,1	131,6	81	48	9,8	891	8,1	413,2	9,5	8,9	2,4	692,4
Slovensko	5,4	49	103	49,8	16,3	22,3	0,4	2,8	0,1	2,7	0,4	11,5
Slovinsko	2	20,3	95	55,4	6,5	44,3	1,4	–	–	0,2	0,3	46,4
Spojené král.	60,1	243,8	249	59,1	4,7	2 857	4,9	1445	5,2	0,1	303,2	–
Španělsko	43,5	504,8	88	51,5	9,2	1 977,3	4,6	1 076,7	6,3	–	5,4	3 166,8
Švédsko	9	410,9	20	58,3	7,8	462,9	5,1	216	4,9	15,7	74,9	266,7

Zdroje: Obyvatelstvo střední stav: 2005 World Population Data Sheet, UN Population Reference Burelu; Míra zaměstnanosti a nezaměstnanosti. V EU 27 v roce 2005 EUROSTAT. Rozloha v km²; Pramen: EUROSTAT. Populace cizinců v roce 2004; Pramen: SOPEMI/OECD 2006, doplněno daty ČSÚ c.10a04g Vybrané evropské státy: počet cizinců a jejich podíl na obyvatelstvu pramen EUROSTAT, Polsko rok 2002, Itálie rok 2005, Litva 2005. Cizí pracovní síla v roce 2004; Pramen: SOPEMI/OECD 2006, Řecko 2001, Itálie 2003. Počet žadatelů o azyl a uprchlíků v roce 2005, Statistická ročenka UNHCR. Počet cizinců ze třetích zemí v roce 2006 (předběžná data ČSÚ).

Posun vnějších hranic Evropské unie a vznik nárazníkové zóny na východních hranicích rozšířené EU vedl k celkovému snížení počtu žadatelů o azyl v členských zemích EU 15 o 12 %; v celé skupině nových členských zemí EU byl naopak zaznamenán růst počtu žádostí o azyl o 7 % (z 28 tis. na 30 tis., zatímco v EU 15 (starých členských zemích) klesl z 241 tis. na 213 tis)⁶⁶. Institut první bezpečné země a biometrické testy přispěly k rapidnímu snížení počtu neoprávněných žádostí o azyl.⁶⁷ Zatím má vývoj počtu žadatelů v EU stále klesající tendenci.⁶⁸

Co se týče České republiky, v důsledku politických a společenských změn po roce 1989 se proměnila ze země, která sama produkovala velké množství uprchlíků či migrantů, na zemi, do které (či přes kterou) uprchlíci proudí. Zpočátku byla ČR převážně tranzitní zemí, což bylo dáno jednak všeobecnou situací v zemi, jednak geografickou polohou ve střední části Evropy. V posledních letech se však situace začíná měnit. Přes mnohé problémy, se kterými se Česká republika potýká, se stala relativně ekonomicky i politicky stabilní demokratickou zemí, a tedy i destinací žadatelů o azyl. Jejich počet však byl a stále je podstatně nižší nežli v zemích EU 15⁶⁹ a od roku 2002⁷⁰ má klesající tendenci. Česká republika se nicméně transformovala z tranzitní země na zemi imigrační.⁷¹

Situaci v ČR lze ilustrovat na následujícím grafu.

⁶⁶ Údaje převzaty z International Migration Outlook, OECD SOPEMI 2007.

⁶⁷ Biometrické znaky jsou fyziologické charakteristiky a projevy používané k rozeznání a identifikaci živé osoby. Fyziologické charakteristiky zahrnují otisky prstů, tvar rukou, tvar oční duhovky, tvář, hlas, tvar ušního boltce a tělesný pach. Mezi charakteristické projevy patří ručně psaný podpis a způsob chůze.

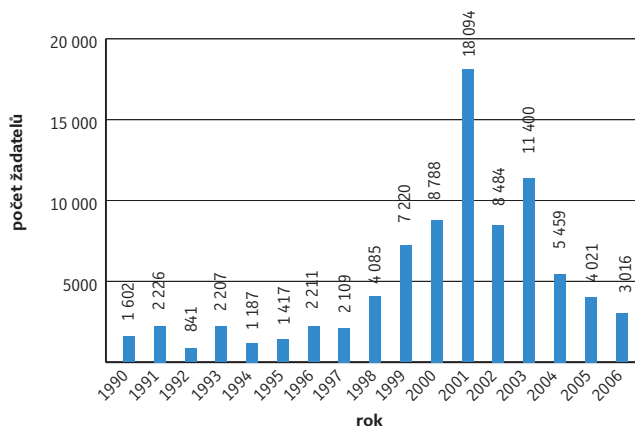
⁶⁸ Srov. UNHCR Statistical Online Population Database, Asylum Trends, 2006.

⁶⁹ Od roku 1990 požádalo o azyl v ČR více než 85 000 osob; nejvíce z Ukrajiny (13 tis.), Ruska (10 tis.), Rumunska, Bulharska a Afghánistánu (6 tis.), srov. HN 25. 7. 2007.

⁷⁰ V roce 2001 se významně zvýšil počet žadatelů o azyl v ČR. Nejednalo se o novou migrační vlnu, příčinné souvislosti jsou rozebrány v analýze, ale usnadnění přístupu žadatelů o azyl na trh práce vedlo k legalizaci již existujících pracovních míst cizinců.

⁷¹ Srov. např. i Gabal, I., op. cit., str. 3. Vývoj v oblasti nucené migrace probíhal v ČR podobně jako v jiných postkomunistických zemích. V osmdesátých letech zde nebyly zaznamenány žádosti o azyl v ČR. Naopak, počet uprchlíků odcházejících z ČR se pohyboval mezi 4–7 tisíci ročně. Po roce 1990 žádali o azyl většinou čeští Romové. Jejich počet dosahoval koncem devadesátých let a počátkem nového milénia 2 tis. ročně, ale po vstupu ČR do EU se snížil na desetinu (Srov. Migration Policy Institute, www.migrationpolicy.org).

Graf č. 3: Počet žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR v období 1990–2006



Zdroj: MV ČR

1.6. Východiska daná mezinárodním a evropským právem

Východiska daná mezinárodním právem

Ve vnitrostátním právu České republiky jsou pojmově slučované dva zcela rozdílné instituty mezinárodního práva, azyl a uprchlictví.⁷²

Azyl

Azyl je velmi starý institut a v současné době je v mezinárodním právu ustálen jako vnitrostátní volnostní oprávnění státu udělit ochranný status především v případě politického pronásledování osoby, která hledá útočiště. Azyl prošel během staletí rozsáhlým vývojem od azylu poskytovaného osobám, které prchají z důvodu zločinu nikoli politického, až k azylu současnému, poskytovanému státy pro politické činy. Lze jej vnímat jako institut vnitrostátní, volnost v jeho poskytování však není absolutní, neboť je omezena obyčejovým požadavkem na přiznávání azylu pro delikty politické povahy. Ačkoli má tedy územní suveren v udělování azylu volnost, je tato volnost omezena uvedeným požadavkem; státu nicméně zůstává volnost v definování, co za politický čin bude považovat. Obyčejové omezení je možno dále spatřovat v omezení státu udělovat azyl těm, kdo porušili kogentní normy mezinárodního práva, zejména pak vá-

⁷² K problematice azylu a uprchlictví více in Čepelka, Č., Šturma, P., Jílek, D.: Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, MU, Brno, 1997, či Šturma, P., Honusková, V. (eds.): Teorie a praxe azylu a uprchlictví, UK v Praze, 2006.

lečné zločiny či zločiny proti lidskosti.⁷³ Udělený vnitrostátní azyl je trvalý a jiný stát nemá povinnost jeho udělení respektovat.⁷⁴

V legislativě evropských států nalezneme zakotvení institutu azylu v základních dokumentech států, např. v čl. 43 Listiny základních práv a svobod České republiky, shodně též čl. 43 Listiny základních práv a svobod Slovenské republiky, tentýž institut se nachází v čl. 16a Základního zákona Spolkové republiky Německo,⁷⁵ či v čl. 56 Ústavy Polské republiky.⁷⁶ Ústava České republiky stipuluje, že *Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.*

Uprchlíctví

Od azylu, který je institutem vnitrostátním, se liší institut uprchlictví především svým smluvním základem. Oproti azylu, poskytovanému především jednotlivcům, je uprchlictví odpovědí mezinárodního společenství na masový příliv osob, které potřebují ochranu. Potřeba smluvní úpravy uprchlictví se ukázala až v prvních desetiletích 20. století (ačkoliv jde o fenomén nepochybně starší) v Evropě, kdy tehdejší evropské státy zasáhla vlna osob z Ruska, které odcházely po listopadových událostech, později v socialistickém bloku nazývaných Velká říjnová socialistická revoluce.⁷⁷ S odstupem několika let následoval proud arménských uprchlíků z Turecka. Mezinárodní společenství tehdy přijalo dílčí ujednání směřující k úpravě postavení těchto uprchlíků. V přijímání obdobných kroků směřujících k řešení ad hoc situací (židovští utečenci z Německa před II. světovou válkou) bylo pokračováno až do vypuknutí II. světové války.

V poválečné atmosféře došlo k vytvoření úmluvy, která byla narozdíl od předchozích úmluv obecná, definovala uprchlíka nikoli podle etnického principu, jako to činily úmluvy předchozí, ale na základě určitých znaků. Jedná se o Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků z r. 1951, kde je zakotvena obecná definice uprchlíka stanovující, že uprchlíkem se rozumí osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodu rasy, národnosti, náboženství, příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo pro zastávání určitých politických názorů.⁷⁸

Uvedenou definicí následně přijaly státy, které se staly smluvními stranami této Úmluvy. Ve smluvních státech Úmluvy tedy má být osobám zde uvedeným (uprchlíkům), které budou legálně pobývat na jejich území, poskytnut určitý rozsah práv a státy se zejména zavazují nenavrátit je na území, kde by jim hrozilo

⁷³ Zde srov. Např. Čepelka, Č., Šturma, P., op. cit. 49, str. 350. Je ale otázkou, zdali lze již hovořit o obyčejí, neboť praxe není zcela jednotná (Srov. průběžné azylování diktátorů v Latinské Americe či Africe, nově též nabídka Francie na azylování bojovníků FARC výměnou za propuštění unesené Ingrid Betancourtové: <http://www.blisty.cz/art/20764.html>, otevřeno dne 12. 4. 2008) či článek ve francouzském deníku Libération, 2. dubna 2008).

⁷⁴ Někteří autoři hovoří o stabilizaci mezinárodního územního azylu pro oběti porušení kogentních norem, jenž musí být ostatními členy mezinárodního společenství států respektován. Srov. Čepelka, Č., Šturma, P., op. cit. 49, str. 351.

⁷⁵ Klokočka V., Wagnerová, E.: Ústavy států Evropské unie, 1. díl, LINDE PRAHA, a. s., 2. vydání, 2004, str. 238.

⁷⁶ Klokočka V.: Ústavy států Evropské unie, 2. díl, LINDE PRAHA, a. s., 2. vydání, 2005, str. 192.

⁷⁷ Důvod, proč došlo k úpravě problematiky až ve 20. století, lze spatřovat v tom, že dříve stále existovala území, na která bylo možné uprchnout, a tam bez možnosti zásahu pronásledovatelů pobývat. Ve dvacátém století již takovéto možnosti s objevením všech kontinentů pominuly. Srov. Jílek, D.: *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*, Masarykova univerzita, Brno, 1996, str. 11.

⁷⁸ Srov. čl. 1 písm. A Úmluvy.

nebezpečí (*non-refoulement princip*). Původně stanovené časové omezení bylo v roce 1967 odstraněno a tato Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 se stala obecně uplatňovaným instrumentem pro uprchlíky, který se rozšířil do tří čtvrtin států světového společenství. Počet jejich smluvních stran činí k 1. listopadu 2007 téměř 150.⁷⁹

Právo na zaměstnání v kontextu Úmluvy

Právo na zaměstnání upravuje Úmluva v čl. 17, kde státům ukládá povinnost poskytnout uprchlíkům, kteří se zákonně nacházejí na jejich území, co nejpříznivější zacházení poskytované za stejných okolností cizincům, pokud jde o právo přijmout zaměstnání za mzdu. Toto právo se však vztahuje na uprchlíky, tedy osoby splňující kritéria daná Úmluvou v definici. Z uvedeného vyplývá, že uprchlík má mít nárok na co nejpříznivější zacházení poskytované za stejných okolností cizincům, pokud jde o právo přijmout zaměstnání za mzdu v případě, že zákonně pobývá na území státu. Zákonným pobytem lze rozumět jakýkoli pobyt v souladu se zákonem na území daného státu, tedy *stricto sensu* tak lze vykládat i pobyt uprchlíka v době, kdy teprve žádá o (deklaratorní) uznání svého postavení. Je ale poměrně složité vztahovat právo na zaměstnání na žadatele o mezinárodní ochranu, resp. v kontextu *acquis* na žadatele o azyl, u kterých není zcela jasné, zda definici vyhoví, byť je přiznání statusu uprchlíka jako takové pouze deklaratorním uznáním daného statusu státem. Právě nezaručenost získání statusu je jednou z věcí, které brání státům uplatňovat příznivá kritéria.

Formulované „co nejpříznivější zacházení“ pak reaguje na to, že státy mají plné právo prvotně chránit své občany na trhu práce před cizinci, určitou konkurencí. Proto jsou uprchlíci postaveni na roveň cizincům, se kterými stát nakládá nejpříznivěji (ať již to vnitrostátně znamená cokoli). Pokud by tedy nejpříznivějším zacházením bylo umožnění vstupu na trh práce s platným povolením k zaměstnání, pak by tato náležitost byla vyžadována i uprchlíky. Článek vztahující se k právu uprchlíka přijmout zaměstnání za mzdu je považován za jeden z nejdůležitějších.⁸⁰ Je k němu umožněno činit výhrady a mnohé státy tohoto zprvu využily (ovšem mějme na paměti, že nejprve existovalo časové omezení aplikace Úmluvy, a šlo tedy o již existující uprchlíky nacházející se na území států v určitém – byť nikoli neměnném – počtu). V současném evropském regionu je nutno uvažovat v intencích rovného zacházení s občany států EU/EHS.

V kontextu zaměstnávání uprchlíků je relevantní i čl. 24 Úmluvy, který zavazuje státy k stejnému zacházení jako se svými vlastními občany, co se týká *inter alia* platu, pracovní doby, práce přesčas, placené dovolené, minimální věkové hranice pro vstup do zaměstnání, práce žen a mladistvých, či využívání výhod kolektivního vyjednávání.

Východiska daná evropským právem

S postupujícím sblížováním států v evropském regionu dochází ke sjednocování mnoha okruhů práva. Ukazuje se, že řadu oblastí je třeba harmonizovat nejen proto, aby byl lépe naplňován původní cíl ekonomické integrace, ale i s ohledem na postupující integraci států zejména v Schengenském prostoru či Evropské unii. Jednou z těchto oblastí je i oblast azylu a uprchlictví. Ač byla tato oblast původně státy

⁷⁹ Srov. <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73bod63.pdf> (otevřeno dne 15. 1. 2008).

⁸⁰ Srov. Weiss, P.: *The Refugee Convention*, 1951, Cambridge University Press, 1995, str. 147.

vnímána jako výsostně národní, náležející do pravomoci jednotlivých členských států, a tedy pouze mezi-
státně konzultována, postupem času se tento pohled měnil.

Na začátku devadesátých let 20. století došlo v zemích Evropských společenství k nárůstu počtu osob,
které žádaly v daných zemích o ochranu, o azyl.⁸¹ Tento nárůst způsobilo několik důvodů; kromě války
v bývalé Jugoslávii to byl např. i konec bipolárního světa a prudké zvýšení možností migrace do Evropy.
Státy tehdy už byly součástí rodícího se Schengenského prostoru⁸² a Evropské unie.⁸³ Mizely pozemní hra-
nice a otevíraly možnosti migrace žadatelů o azyl v zemích evropského prostoru; žadatel o azyl, který byl
odmítnut v jedné evropské zemi, mohl bez problémů přejít do evropské země jiné a požádat o azyl tam
(jedná se o tzv. postupné, anebo i současné, podávání žádosti o azyl kvůli získání příznivějších podmínek,
tzv. *asylum forum shopping*). Státy se tedy dohodly na společném postupu v některých otázkách týkajících
se migrace a azylu. Byla přijata tzv. Dublinská úmluva (přijata jako běžná mezinárodní úmluva, zavazo-
vala tedy státy, které ji přijaly, z titulu jejich projevení vůle být danou smlouvou vázány), která stanovila
kritéria pro zjištění, který stát je odpovědný za posouzení žádosti o azyl podanou na území členských
států Evropských společenství státním příslušníkem třetího státu. Na konci roku 1992 byly dále přijaty
tzv. Londýnské rezoluce,⁸⁴ které byly zatím ještě mimo jakýkoli společný legislativní rámec; jak je patrné
i z jejich názvu, byly přijaty jen ve formě rezolucí a jejich závaznost pro jednotlivé státy Evropských spo-
lečenství byla založena jen jejich rozhodnutím o používání dotčených institutů. Rezoluce zavedly pojmy
jako bezpečné země, zrychlené řízení či zjevně nedůvodná žádost o azyl. Přijetí Maastrichtské smlouvy
ale znamenalo začátek tvorby společného právního rámce spolupráce v oblasti azylu v rámci tzv. třetího
pilíře.

Největší průlom přinesla tzv. Amsterodamská smlouva, která měnila zakládací smlouvy o Evropských
společenstvích a Evropské unii. Problematika azylu a migrace přešla ze třetího pilíře do pilíře prvního,
tedy se z úrovně unijní dostala do úrovně komunitární. Byla deklarována nutnost sjednocení legislativy
v dané oblasti v souladu s cílem vytvoření prostoru svobody, bezpečí a práva. Napříště byla díky tomuto
kroku legislativa přijímána již na úrovni Evropských společenství a nikoli jednotlivých členských států,
a tedy pro jednotlivé členské státy závazná. Článek 63 smlouvy o Evropských společenstvích (ve znění
Amsterodamské smlouvy) tak stanovil kroky, které mají být přijaty pro to, aby byl vytvořen jednotný azy-
lový systém, a to prostřednictvím přijetí mimo jiné (čl. 63 (1) SES):

- a) kritérií a postupu pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl podané
státním příslušníkem třetí země v některém z členských států;

⁸¹ Z dnešního pohledu terminologie jde o mezinárodní ochranu; tento pojem v sobě slučuje jak institut azylu, tak
uprchlictví a přidává i další aspekty, např. *non-refoulement* atd.

⁸² Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky
o postupném rušení kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu v Lucemburském velkovévodství
dne 14. června 1985 a Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě o postupném rušení kontrol
na společných hranicích, uzavřená mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo
a Francouzské republiky.

⁸³ Smlouva o Evropské unii (tzv. Maastrichtská smlouva) ze dne 7. února 1992.

⁸⁴ Přesnými názvy *Závěry o zemích, ve kterých všeobecně neexistuje vážné riziko pronásledování, Rezoluce o zjevně neopodstat-
něných žádostech o azyl a Rezoluce o shodném přístupu k řešení otázek týkajících se hostitelských třetích zemí*, ze dne 30. 11.
a 1. 12. 1992.

- b) minimálních pravidel pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech;
- c) minimálních pravidel pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky;
- d) minimálních pravidel pro postup členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka.

Státy tedy ztrácejí výsadní postavení v oblasti azylu a přenášejí své kompetence na Evropská společenství, samozřejmě v souladu s principem komplementarity a subsidiarity. Zvláštní postavení v oblasti azylu má Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Irsko a Dánsko.

V nadcházejících pěti letech od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost byly výše uvedené instrumenty přijaty. Jednalo se zejména o Dublinské nařízení,⁸⁵ které navazovalo na Dublinskou úmluvu, tzv. přijímací směrnici,⁸⁶ tzv. kvalifikační směrnici⁸⁷ či tzv. procedurální směrnici.⁸⁸ Přijetí procedurální směrnice bylo poměrně obtížné a nepodařilo se v původně stanovené pětileté lhůtě; tento instrument byl přijat s mírným zpožděním. Takto byl vytvořen základ jednotného azylového systému.

Tzv. Přijímací směrnice

Přijímací směrnice obsahuje mimo jiné ustanovení týkající se zaměstnávání žadatelů o azyl (čl. 11 dané směrnice). Směrnice dává státům možnost stanovit si lhůtu pro přijetí žadatele o azyl na trh práce až jednoho roku ode dne přijetí žadatele do azylové procedury. Státy mají v určení této lhůty volnost omezenou jen zmíněnou dobou jednoho roku. Jednotlivé státy zvolily ke stanovení lhůt rozdílné přístupy; některé si stanovily lhůtu krátkou, jiné naplnily uvedenou jednorocní lhůtu. Náhledy na přístup vybraných států jsou i obsahem předkládané analýzy.

Přijímací směrnice umožnila státu přijmout až jednorocní omezení vstupu žadatelů o azyl na trh práce. V této souvislosti zde lze nastolit otázku směřující k tomu, kdo zajistí prostředky na živobytí žadatelů, pokud jim není umožněn legální přístup k zaměstnání. V případě, že státy aplikují jednorocní lhůtu a neumožňují přístup na trh práce po dobu jednoho roku, jsou žadatelé po tuto dobu odkázáni na hmotnou pomoc státu, pomoc nevládních organizací či na vyhledání nelegální práce.⁸⁹ Z teoretického hlediska je poměrně zajímavý též odstavec č. 4 čl. 11 recepční směrnice, který v rámci politiky trhu práce umožňuje státům upřednostňovat občany EU, EHS a případně i třetích států. Pokud se podíváme zpět na ustanovení Úmluvy hovořící o standardu co nejpríznivějšího zacházení, kterého se dostává ostatním cizincům, musejí podle tohoto článku státy azylantům umožnit přístup na trh práce za stejných podmínek jako svým

⁸⁵ Nařízení Rady ES č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. Dublin II).

⁸⁶ Směrnice rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

⁸⁷ Směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

⁸⁸ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

⁸⁹ Srov. Jílek, D.: Právo na azyl: Přístup žadatelů o azyl k pracovnímu trhu? In Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Masarykova univerzita, Brno, 2007, str. 171.

občanům. Občané EU jsou totiž co do přístupu k zaměstnání postaveni naroveň občanům toho kterého státu.⁹⁰ Je pak také otázkou k úvaze, nakolik je za legální pobyt ve smyslu Úmluvy možno považovat i pobyt žadatele o mezinárodní ochranu na území po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dále je také nutno podotknout, že případné přiznání statusu uprchlíka, resp. v pojetí *acquis* azylu, je ze strany státu jen deklaratorní, někteří žadatelé jsou tedy zároveň i uprchlíky již od samého počátku a v případě, že by jejich pobyt byl legální, měli by mít přístup na trh práce bez dalšího.

V dalších letech byly přijaté instrumenty transponovány do vnitrostátních právních řádů jednotlivých členských států ES. V roce 2007 byla Evropskou komisí předložena Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému. V ní byl dosavadní postup v oblasti azylu a migrace zhodnocen a byla nastolena otázka pokračování ve sjednocování problematiky v druhé fázi.

Legislativní instrumenty v oblasti problematiky azylu přijímané v rámci legislativy ES jsou založeny na úplném uplatňování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967. Tento základ byl vysloven Evropskou radou na zvláštním zasedání v Tampere v roce 1999, kde bylo dohodnuto postupné vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění citované úmluvy. Azylové *acquis* je tedy přijímáno státy tak, aby bylo v souladu s mezinárodními instrumenty; jeho soulad, zejména pak některé aspekty procedurální směrnice, jsou však předmětem kritiky ze strany Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky⁹¹ či dalších subjektů.⁹²

⁹⁰ Srov. Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o svobodě pohybu pracovníků v rámci Společenství.

⁹¹ Srov. např. výhrady UNHCR v článku *EU directive may trigger downgrading of asylum standards* ze dne 4. 12. 2005, dostupné na <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/openssl.htm?tbl=NEWS&page=home&id=4390253a4> (otevřeno dne 10. 1. 2008).

⁹² Srov. komentář neziskové European Council on Refugees and Exiles *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status as agreed by the Council on 19 November 2004*, str. 7, dostupné na www.ecre.org, otevřeno dne 21. 10. 2007. Též Honusková, V.: Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků? in Jílek, D., Klečková, R. a kol.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno, Masarykova univerzita, 2006, str. 60 a násl.

Motto:

Když jsi cizinec, musíš pořád dokazovat, kdo jsi...

Nikdo tě nezná, musíš každého přesvědčit, že sem patříš.

Nektar, Arménie

část 2. – Žadatelé o mezinárodní ochranu a přijímací podmínky v České republice

2.1. Vývoj právní úpravy dané problematiky

Úprava azylu a uprchlictví v České republice se měnila s ohledem na požadavky ze strany mezinárodního práva, vývoje situace v oblasti konfliktů a možnosti, které vnitrostátní politické zřízení dávalo. V posledních letech se jako zásadní faktor objevila též postupující integrace do struktur Evropské unie a důraz se při tvorbě legislativy klade též na aktuální problémy, které přinášejí nedostatky v legislativní úpravě. Při úpravě legislativy svoji roli sehrávají i aktuální uprchlické vlny. Poměrně nešťastně se v posledních letech (i nechtěně) slučuje problematika azylu a uprchlictví s aspekty migrace a imigrace, zejména se klade důraz na zamezení ilegální migrace, tedy cesty, kterou opravdoví uprchlíci často přicházejí.

Bývalá Česká a Slovenská Federativní Republika přijala, jako první postkomunistická země ve střední Evropě, speciální právní úpravu týkající se uprchlíků, konkrétně zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících. V roce 1991 pak přistoupila k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z r. 1951 a k Protokolu z r. 1967, tedy ke stěžejním dokumentům na poli mezinárodního uprchlického práva. Po rozpadu ČSFR nově vzniklá Česká republika deklarovala, že je vázána mezinárodními závazky vyplývajícími z Úmluvy.

Úprava poskytování ochrany pro osoby v nouzi byla v právním řádu ČR zakotvena zákonem z roku 1990. S vědomím vlastní minulosti, která uprchlíky rodila, zakotvil český právní řád ochranu nejen na základě zmíněné Úmluvy, ale i nad její rámec – tzv. vnitrostátní azyl, který našel své umístění přímo v Ústavě, resp. Listině základních práv a svobod.⁹³

V prvních letech účinnosti zákona o uprchlících se počet žádostí pohyboval kolem dvou tisíc každý rok, status uprchlíka byl pak udělen zhruba stu osobám ročně (v roce 1993 to bylo o něco více, 251). Po určité době přestal zákon vyhovovat požadavkům, které na něj byly kladeny ze strany státní moci i uprchlíků a v roce 1999 byl vytvořen zákon nový. Zákon z roku 1990 obsahoval důvody, pro které udělení statusu uprchlíka požaduje Úmluva o právním postavení uprchlíků, a též ustanovení o poskytování statusu z důvodu ochrany lidských práv nebo z důvodů humanitárních.

Zákon o uprchlících byl později nahrazen zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb. o Policii ČR ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), s účinností od 1. ledna 2000. Od okamžiku svého vzniku byl již mnohokrát novelizován a výraznější změny právní úpravy v této

⁹³ Tuto ochranu stát neposkytuje proto, že je k ní vázán mezinárodní smlouvou. Jde o jeho vnitrostátní oprávnění, důvody, pro které tento azyl uděluje, nejsou v mezinárodním právu upraveny.

oblasti lze očekávat i do budoucna, v souvislosti s procesem tvorby jednotného azylového systému v rámci EU. Zákon reaguje na evropskou legislativu v dané oblasti a zohledňuje tendence vytváření nadnárodních mechanismů minimálních standardů ochrany.

Zákon z roku 1999 reagoval na zjištěné nedostatky z let minulých a vnesl také do právního řádu instituty známé z evropského *soft law*, k jehož přijetí se ČR zavázala v přístupové smlouvě.⁹⁴ Tak se mj. objevila možnost zastavení řízení o azylové žádosti z důvodu, že osoba, která hledala v ČR ochranu, přicházela z bezpečné země původu či protože přicházela z bezpečné třetí země. Rovněž se objevila možnost zrychleného řízení. Po vstupu České republiky do Evropské unie se stala řada dokumentů *acquis* součástí českého práva, a zákon byl v několika novelách předmětem rozsáhlých změn, které přicházely v návaznosti na vytváření evropských norem. Oblast azylu a uprchlictví byla Amsterodamskou smlouvou „komunitarizována“ a podle ustanovení čl. 61 Smlouvy o Evropských společenstvích ve znění Amsterodamské smlouvy byla postupně problematika upravována na evropské úrovni. Bylo vytvořeno několik nařízení a směrnic, které byly do právního řádu promítány právě prostřednictvím shora zmíněných novel. Dopady uvedeného zákona do praxe v letech 2005–2007 jsou předmětem sociologického průzkumu, jehož celé znění je v příloze této analýzy.

Na příkladu ČR lze pozorovat provázanost počtu žadatelů o mezinárodní ochranu nejen s migračními proudy, ale i s legislativními a politickými změnami. Po listopadu 1989 byly otevřeny hranice se západními státy a v České republice nastal hospodářský růst. V prvních letech existence institutu azylu, resp. ochrany poskytované ze strany státu, byly počty žadatelů poměrně stabilní. Po roce 1997 se začaly jejich počty zvyšovat a v dalších letech pak došlo k několika zásadním výkyvům. Jejich vysvětlení bude poskytnuto dále.

2.2. Současná právní úprava dané problematiky

Tato kapitola vychází jako celek z mnoha ustanovení zákona o azylu a relevantní paragrafy nejsou citovány u každé části.

Zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany

Zákon o azylu považuje za žadatele o mezinárodní ochranu takovou osobu, která na území České republiky vstoupí s úmyslem požádat o mezinárodní ochranu a učiní o tomto svém úmyslu prohlášení, a to buď ústně, nebo písemně a následně podá písemnou žádost. Žádostí o udělení mezinárodní ochrany se rozumí žádost o ochranu podaná cizincem, u kterého lze předpokládat, že usiluje o získání azylu nebo doplňkové ochrany v České republice. Úmysl požádat o mezinárodní ochranu se vyjadřuje buď policii (na hraničním přechodu, v přijímacím středisku, na oddělení cizinecké policie, pokud cizinec přišel dobrovolně, a také v zařízení pro zajištění cizinců – tam je však stanovena 7denní lhůta, po jejímž uplynutí se právo na prohlášení vyčerpává). Úmysl lze projevit též přímo ministerstvu vnitra (v případě hospitalizace cizince či při výkonu vazby, resp. trestu odnětí svobody). Za prohlášení o mezinárodní ochraně se nepovažuje

⁹⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., s přihlédnutím k opravám uveřejněným ve sděleních č. 72/2004 Sb. m. s. a č. 26/2007 Sb. m. s. Smlouva byla podepsána dne 16. dubna 2003 v Athenách. Smlouva byla schválena referendem o přistoupení České republiky k Evropské unii, konaným ve dnech 13. června 2003 a 14. června 2003.

projev vůle cizince učiněný během jeho vycestování, učinil-li cizinec toto prohlášení po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, po pravomocném ukončení soudního řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, po pravomocném ukončení řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění uloženého soudem. Samo řízení o udělení mezinárodní ochrany je zahájeno podáním žádosti na úředním tiskopise.

Průběh řízení o mezinárodní ochraně – práva a povinnosti

Po podání žádosti v azylovém zařízení – tzv. přijímacím středisku musí cizinec strpět nezbytné úkony. Mezi tyto úkony patří určitá lékařská vyšetření, jejichž cílem je zjistit, zda cizinec netrpí chorobou, jež by ohrožovala život nebo zdraví jeho samotného či ostatních, dále pak musí strpět provedení identifikačních úkonů, a to konkrétně sejmutí daktyloskopických otisků prstů a pořízení fotografie. Tyto identifikační úkony slouží k ověření totožnosti cizince. Je povinen také strpět osobní prohlídku v případě podezření, že skrývá věc či informaci, která by mohla být podkladem pro rozhodnutí (cestovní či jiný doklad) nebo věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol či jinou návykovou látku a nově také elektronické komunikační zařízení. Přijímací středisko, které spadá pod ministerstvo vnitra, nesmí žadatel v zásadě opustit po celou dobu provádění těchto úkonů. V současné době existuje **přijímací středisko**, které se nachází ve Vyšních Lhotách u Frýdku-Místku, a také přijímací středisko na mezinárodním letišti Praha-Ruzyně. Přijímacím střediskem musejí projít všichni žadatelé mimo těch, kteří se nacházejí ve vazbě, výkonu trestu, popř. v zařízení pro zajištění cizinců či jsou hospitalizováni. Specifické postavení má přijímací středisko na mezinárodním letišti, do něhož se dostane cizinec, který požádá o mezinárodní ochranu v tranzitním prostoru letiště.

Pro některé osoby, které požádají o mezinárodní ochranu v přijímacím středisku na území, i pro osoby, které požádají na mezinárodním letišti, platí speciální režim (podrobněji viz níže). Řada z nich tak podle platné legislativy bude nucena setrvat v přijímacím středisku po celou dobu řízení, přičemž doba pobytu je omezena nejvýše na 120 dnů.

Po pobytu v přijímacím středisku následuje transfer žadatele do **střediska pobytového**, což je místo, kde jsou ubytováni žadatelé po celou dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, pokud si sami nezvolí odchod do soukromí, tedy mimo pobytové středisko. Provoz pobytového střediska zajišťuje ministerstvo vnitra. Pokud žadatelé nemají dostatek finančních prostředků, hradí jim všechny náklady spojené s pobytem, včetně stravy, kapesného a lékařského ošetření, ministerstvo. V současné době je pobytových středisek několik a jsou rozmístěna po celém území České republiky.⁹⁵ Tato azylová zařízení mohou žadatelé opustit, a to v rámci vycházky, případně na tzv. propustku (krátkodobé opuštění střediska). Pobývat zde mohou žadatelé až do okamžiku, kdy nabude právní moci rozhodnutí o jejich žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo může výjimečně povolit pobyt v azylovém zařízení jiným osobám, zejména nezletilému rodinnému příslušníkovi žadatele, zákonnému zástupci žadatele, státnímu občanu ČR, který je zákonným zástupcem žadatele, popř. státnímu občanovi ČR, jehož zákonný zástupce je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany.

⁹⁵ Pro více informací srov. webové stránky Správy uprchlických zařízení, příspěvkové organizace MVČR, která provozuje azylová zařízení (tj. přijímací, pobytová, zajišťovací a integrační střediska), <http://www.suz.cz>.

Po podání žádosti o mezinárodní ochranu obdrží žadatel průkaz účastníka řízení o udělení mezinárodní ochrany, což je doklad potvrzující totožnost jeho držitele. S tímto průkazem může tedy žadatel např. přebírat poštu určenou do vlastních rukou či se prokazovat policii. Dále je mu uděleno vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Žadatel o mezinárodní ochranu má tedy, kromě jiného, právo na udělení víza za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany (to neplatí, pokud žadatel pobývá v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, v zařízení pro zajištění cizinců či pokud zde pobývá na základě zákona o pobytu cizinců). Vízum opravňuje žadatele o mezinárodní ochranu k pobytu na území až na 90 dnů (s možností opakovaného prodloužení až na dobu dalších 90 dnů). V zájmu ochrany bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví či v zájmu plnění mezinárodní smlouvy může být platnost víza, uděleného podle zákona o azylu, omezena jen na část území, a to maximálně na tři měsíce ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Při pobytu v azylovém zařízení má žadatel o mezinárodní ochranu mj. povinnost odevzdat věci ohrožující život nebo zdraví osob, alkohol a jiné návykové látky a nově i elektronické telekomunikační zařízení. Zároveň má právo na ubytování, stravu, základní hygienické prostředky popř. jiné služby⁹⁶ a kapesné⁹⁷ ve výši 16 Kč na den (při splnění dalších podmínek). Tyto služby jsou bezplatné pouze tehdy, pokud žadatel nemá finanční prostředky převyšující částku životního minima. Pokud žadatel chce žít mimo pobytové středisko, hradí si náklady spojené s pobytem sám. Žije-li žadatel v pobytovém zařízení, má právo na jeho opuštění,⁹⁸ a to na dobu nejdéle 10 dnů v kalendářním měsíci, popřípadě mu ministerstvo na základě žádosti může povolit opustit středisko i na více dnů. Je-li ubytován v azylovém zařízení a chce odejít do soukromí,⁹⁹ pak má povinnost písemně oznámit úmysl změnit místo pobytu ministerstvu a vyčkat na jeho souhlas; následně se na této adrese musí přihlásit na místně příslušné cizinecké policii. Je-li ubytován v soukromí, je povinen ohlásit každou změnu pobytu cizinecké policii nejpozději 15 dnů před jejím uskutečněním (opět musí přiložit souhlas ministerstva). Pokud žije v zařízení ministerstva vnitra, má povinnost přiznat finanční prostředky, které má k dispozici. Povinnost přiznat finanční a majetkové poměry, a to jak svoje, tak i své rodiny, a doložit je doklady a čestným prohlášením má ale i tehdy, pobývá-li v soukromí a žádá o finanční příspěvek.

Zvláštní úprava v případě tzv. letištního řízení

Zvláštní úprava však platí u cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.¹⁰⁰ Za přijímací středisko na mezinárodním letišti se považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, pokud nejde z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, kde učinil prohlášení. Do 5 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území.

⁹⁶ Specifikované v § 81 zákona o azylu, v platném znění.

⁹⁷ Vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, ve znění vyhlášky č. 174/2006 Sb.

⁹⁸ Blíže k podmínkám opuštění srov. ust. § 82 zákona o azylu, v platném znění.

⁹⁹ Podrobněji srov. ust. § 77, tamtéž.

¹⁰⁰ Důležité ust. § 73, tamtéž.

O žádosti o udělení mezinárodní ochrany vydá rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů ode dne zahájení řízení, jinak mu musí umožnit vstup na území bez rozhodnutí a dopravit ho do jednoho ze zařízení na území.

Doba pobytu cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti nesmí být delší než 120 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Nerozhodne-li soud o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v této lhůtě, umožní ministerstvo cizinci vstup na území bez rozhodnutí a dopraví jej do azylového zařízení na území. Uvedená lhůta může být prodloužena jen z důvodu vycestování cizince po skončení řízení.

Vstup na území nepovolí cizinci:

- a) u něhož nebyla spolehlivě zjištěna totožnost,
- b) který se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo
- c) u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.

V takovém případě se pobyt cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, jeho přemístění do jiného přijímacího střediska na mezinárodním letišti nepovažují za vstup a pobyt na území.¹⁰¹

Vstup na území ale ministerstvo povolí i v případě, pokud se jedná o nezletilou osobu bez doprovodu, o rodiče nebo rodinu s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi nebo o cizince s vážným zdravotním postižením, o těhotnou ženu, o osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.

Na cizince v tomto zařízení se hledí jako na žadatele o udělení mezinárodní ochrany pro účely poskytování zdravotní péče a služeb, s výjimkou kapesného. Finanční příspěvek ale poskytnout nelze.

Zvláštní úprava v některých případech řízení, zahájených v přijímacím středisku na území

Ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu, s výjimkou žadatele, kterým je nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osoba s vážným zdravotním postižením, těhotná žena nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, setrvat v přijímacím středisku až do vycestování,¹⁰² maximálně ale po dobu 120 dnů, jestliže:

¹⁰¹ Proti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území lze podat žalobu do 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí; podání žaloby nemá odkladný účinek. Soud vyřizuje žalobu přednostně. Cizinec je oprávněn požádat o povolení vstupu na území po uplynutí 1 měsíce od nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva vydaného v téže věci nebo rozhodnutí soudu o žalobě proti takovému rozhodnutí.

¹⁰² I proti takovému rozhodnutí ministerstva je možné podat ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí žalobu; podání žaloby nemá odkladný účinek. Ministerstvo po dobu platnosti rozhodnutí zkoumá, zda důvody setrvání žadatele v přijímacím středisku trvají. Žadatel proti tomu rozhodnutí může podat žalobu. K řízení o žalobě je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (žalobce) v den podání žaloby hlášen k pobytu. Soud vyřizuje žalobu přednostně. Cizinec, povinně setrvávající v přijímacím středisku v době nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva, má právo, nezrušil-li soud rozhodnutí ministerstva, do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí soudu podat kasační stížnost. Podal-li cizinec ve lhůtě podle odst. 7 kasační stížnost a požádal-li současně o přiznání odkladného účinku této stížnosti, není povinen vycestovat z území do rozhodnutí soudu o odkladném účinku kasační stížnosti. Podrobněji srov. ust. § 46a citovaného zákona.

- a) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele,
- b) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo
- c) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

2.3. Posuzování žádostí

Průběh řízení o žádosti před správním orgánem

V řízení se v zásadě postupuje podle správního řádu, pokud není tento (či jeho části) výslovně vyloučeny (výjimky z použití správního řádu jsou taxativně vyjmenovány v zákoně o azylu). Toto řízení vede Ministerstvo vnitra ČR, konkrétně odbor azylové a migrační politiky, tj. správní orgán. Během řízení v první instanci, při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí, má správní orgán povinnost přihlídnout pečlivě ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Nezbytná je samozřejmě součinnost samotného žadatele. Za tímto účelem provede se žadatelem pohovor, o kterém je sepsán protokol. Zákon však také stanoví, že pohovor se neprovádí¹⁰³ v případě, kdy lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Pohovor má provádět kvalifikovaná osoba, podle zákona osoba s odbornou způsobilostí. Podle zákona by měl správní orgán rozhodnutí obecně vydat do 90 dnů ode dne zahájení řízení, ovšem lhůtu může prodloužit, pokud nelze, vzhledem k povaze věci, rozhodnout v této době. Jeho povinností je pak informovat žadatele o tomto prodloužení, a to písemně.

V zákoně jsou taxativně stanoveny důvody, pro které bude žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, tedy v tzv. zrychleném (zkráceném) řízení. Žádost bude zamítnuta jako zjevně nedůvodná, pokud ministerstvo dospěje k závěru, že žadatel:

- » uvádí pouze ekonomické důvody,
- » bezdůvodně uvádí nesprávné údaje o své totožnosti (popř. neuvádí žádné),
- » žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze,
- » v opakovaně podané žádosti uvádí shodné skutečnosti jako v žádosti předchozí (popřípadě jiné, jež mu ale musely být známy již v době podání první žádosti),
- » přichází ze státu, který naše republika považuje za třetí bezpečnou zemi či bezpečnou zemi původu,
- » má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož občanství má (resp. neprokáže, že této ochrany využít nemohl),
- » neuvádí skutečnosti, které by svědčily o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uplatňování politických práv, z důvodů rasy, národa, náboženství atd.,
- » uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné,
- » může vyhledat ochranu v jiné části státu, jelikož jeho obava z pronásledování se vztahuje pouze na část státu, jehož občanství má (tj. jinými slovy, pokud je například konflikt přesně ohraničený),

¹⁰³ Srov. ust. § 23 citovaného zákona.

- » zničil, poškodil, zatajil, padělal etc. svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu, a to s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci,
- » podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo vydání či předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o ochranu dříve, resp. je-li to patrné z jeho postupu.

Rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné může být vydáno pouze do 30 dnů od podání žádosti, přičemž opravný prostředek lze poté podat pouze do 7 dnů. I v tomto případě však platí obecné zásady správního řízení, s naznačenými odchylkami.

Zákon dále obsahuje výčet případů, kdy bude řízení ve věci mezinárodní ochrany zastaveno. Půjde o následující situace:

- » pokud žadatel vzal svoji žádost zpět či v průběhu řízení zemřel (to neplatí, pokud žádal i jménem osob mladších 18 let),
- » pokud se žadatel bez vážného důvodu nedostavil k pohovoru, k němuž byl vyzván, nebo pokud neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout,¹⁰⁴
- » jestliže žadatel neodstraní ve lhůtě, která je mu dána, nedostatky svého podání, či pokud marně uplyne lhůta, pro kterou bylo řízení přerušeno (to se ale netýká přerušování ze zdravotních důvodů),
- » pokud je k řízení příslušný jiný stát, a dále také pokud žadatel v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil,
- » pokud je žádost označena za nepřijatelnou, tj.:
 - » je podána občanem EU,
 - » je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný členský stát EU,¹⁰⁵
 - » bylo-li cizinci uděleno postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy jiným členským státem Evropské unie,
 - » mohl-li cizinec nalézt účinnou ochranu v první zemi azylu,
 - » podal-li cizinec opakovaně žádost o udělení mezinárodní ochrany, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany.

V ostatních případech je rozhodnuto o udělení či neudělení azylu, event. o udělení či neudělení doplňkové ochrany (v úvahu připadá i rozhodnutí o přerušování řízení).

¹⁰⁴ Častým důvodem pro zastavení řízení na základě tohoto ust. je skutečnost, že se žadatel nezdržuje na adrese, kterou uvedl, popř. si nevyzvedne písemnosti, které se řízení týkají, ať už kvůli pochybení svému či pochybení poštovních doručovatelů – i když je pravděpodobné, že mnohá pochybení v této souvislosti mohou být zapříčiněna právě jednáním poštovních doručovatelů, poškozeným je vždy pouze cizinec samotný a tyto jím nezaviněné okolnosti ho v řízení zpravidla nenávratně poškodí, vezmeme-li v úvahu zároveň důkazní nouzi při soudním projednávání důvodů zastavení řízení.

¹⁰⁵ Zde se právě promítá tzv. Dublinské nařízení – pokud bylo rozhodnuto o zastavení řízení z důvodu nepřijatelnosti, protože je k rozhodování příslušný jiný stát, žadatel už nemůže opustit středisko MV a musí zde počkat, dokud nedojde k jeho převozu do určeného státu (převoz zajišťuje ministerstvo vnitra).

Každé rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat odůvodnění, stejně tak jako odkaz na podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nabývá právní moci dnem doručení. V rozhodnutí musí být také uvedena informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům k rozhodnutí. Rozhodnutí je přezkoumatelné soudem, přičemž lhůtu pro podání žaloby stanoví zákon. Obecně je to 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, nicméně od této obecné lhůty existují odchylky, a to konkrétně zkrácení v některých případech na 7 dní. Jde o ta rozhodnutí, jimiž se žádost zamítá jako zjevně nedůvodná, popř. rozhodnutí o žádosti podané v zařízení pro zajištění cizinců či u těch rozhodnutí, která byla doručena žadateli v době jeho pobytu v přijímacím středisku tranzitního prostoru mezinárodního letiště ,a také v případech, kdy bylo zastaveno řízení z důvodů nepřijatelnosti žádosti. Soudní přezkum probíhá dle zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního.

Soudní přezkum

Soudní přezkum správního rozhodnutí je zahájen okamžikem podání žaloby, která má zpravidla odkladný účinek. Místně příslušný je ten krajský soud,¹⁰⁶ v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany (tj. žalobce) hlášen k pobytu v den podání žaloby. V řízení před soudem má odmítnutý žadatel právo jednat v mateřském jazyce.

Je-li správní rozhodnutí soudem zrušeno, věc se vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení. Prováděl-li soud sám dokazování před zrušením, správní orgán zahrne tyto důkazy do podkladů pro nové rozhodnutí. Správní orgán je vázán názorem soudu ve zrušujícím rozsudku či rozsudku vyslovujícím nicotnost. Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne. Nabytím právní moci takového rozhodnutí přestává být cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany.

Ne všechny žaloby však mají odkladný účinek. Pokud ale žaloba neměla odkladný účinek, cizinec přestal být žadatelem už v době, kdy rozhodnutí ministerstva nabylo právní moci – odkladný účinek nemá žaloba proti rozhodnutí o zastavení řízení, stejně tak jako žaloba proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, pokud žadatel přichází ze státu, který ČR označuje za bezpečnou zemi, a konečně ani žaloba proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, pokud má žadatel více než 1 státní občanství a nevyužil ochrany některého z těchto států. Všechny ostatní žaloby odkladný účinek mají.

Proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví lze podat kasační stížnost, kterou se stěžovatel (tj. cizinec) domáhá zrušení tohoto soudního rozhodnutí. Podává ji u soudu, který napadené soudní rozhodnutí vydal, a to do dvou týdnů od doručení rozhodnutí. Rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost je možné podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti (spočívající v tom, že v předcházejícím řízení soud nesprávně posoudil právní otázky či nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení) nebo vady řízení (např. skutková podstata, z níž vycházel správní orgán, nemá oporu v zákoně nebo je v rozporu s obsahem spisu, či nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost). Kasační stížnost má odkladný účinek, jedinou výjimkou je kasační

¹⁰⁶ V Praze je k rozhodování příslušný Městský soud v Praze.

stížnost, kterou podává žadatel v rámci letištního řízení. Nejvyšší správní soud však nejprve rozhoduje o přijatelnosti kasační stížnosti, a teprve pokud je kasační stížnost přijatelná, rozhoduje o tom, zda je důvodná či nedůvodná.

Na žádost cizince, který předloží doklad o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, je mu pak uděleno vízum pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu. Toto vízum ale nelze udělit v případě opakované kasační stížnosti nebo pokud cizinec pobývá na území podle zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost pro nepřijatelnost, jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Toto své rozhodnutí o odmítnutí z důvodů nepřijatelnosti pak dokonce nemusí nijak zdůvodňovat. Dospěje-li naopak Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, zruší rozsudkem rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Krajský soud je pak vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Není-li stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne.

Podrobný popis řízení je zde uváděn především proto, aby bylo poukázáno na akceleraci řízení a na existenci celé škály prostředků, které má správní orgán, resp. stát k dispozici na včasné odlišení potenciálně důvodných a na druhou stranu zcela nedůvodných žadatelů o mezinárodní ochranu.

Vezmeme-li totiž v úvahu změny, zakotvené v azylovém zákoně a v souvisejících předpisech v posledních letech je více než zřejmé, že současné řízení ve věci mezinárodní ochrany se nedá srovnávat s předchozím a že je dnes obtížné jakkoliv toto řízení zneužívat. Máme tím na mysli především změny zavedené zákonem č. 57/2005 Sb.,¹⁰⁷ například zastavení řízení z důvodu nepřijatelnosti žádosti či skutečnost, že ti žadatelé, u nichž bylo rozhodnuto, že jejich žádost posoudí jiný stát EU, nesmí opustit pobytové či přijímací středisko ministerstva vnitra (a to až do okamžiku realizace přesunu do tohoto státu), a především pak změny v oblasti soudního přezkumu dané zákonem č. 350/2005 Sb.,¹⁰⁸ zejména pak vyloučení odkladného účinku u některých žalob, stejně tak jako zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti či nemožnost udělení víza za účelem strpění pobytu v případech podání opakované kasační stížnosti, zkrácení lhůt pro podání žaloby v některých případech, prodloužení doby, kterou musí žadatel strávit po podání žaloby v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nebo rozšíření katalogu případů, pro něž může soud zastavit řízení. Konečně nelze opominout ani legislativní změny dané zákonem č. 379/2007 Sb.,¹⁰⁹ zejména pak některá z jeho kontroverzních ustanovení, jež se týkají dalšího výrazného omezení svobody pohybu a pobytu žadatelů o mezinárodní ochranu v rámci tzv. letištního řízení i v případě pobytu v přijímacích střediscích na území (viz výše).

¹⁰⁷ Zákon č. 57/2005 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony.

¹⁰⁹ Zákon č. 379/2007 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

2.4. Status uprchlíka, resp. azylanta či osoby požívající doplňkové ochrany

Žadatel o mezinárodní ochranu získá azyl, pokud bude v řízení zjištěno, že je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo že má z tohoto pronásledování, založeného na důvodech rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k sociální skupině či pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, je-li bez občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště oprávněné obavy. Odůvodněný strach v sobě zahrnuje jak subjektivní, tak i objektivní stránku. Zákon o azylu zde v podstatě totožně kopíruje čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. K získání azylu je logicky zapotřebí i splnění dalších podmínek. Jednou z nich je např. skutečnost, že se cizinec nachází v jiném státě než ve státě, jehož občanství má. Dále musí prokázat, že toto pronásledování či obavy z něj vychází z takového jednání, které je prováděno, podporováno či trpěno úřady v jeho státě, popřípadě z takového jednání, proti kterému stát (nebo strany či organizace, včetně mezinárodních organizací kontrolujících stát nebo podstatnou část státu) není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu. Musí být také jasné, že cizinci není poskytována jiná adekvátní forma ochrany (tedy například, má-li více občanství, musí nejdříve využít ochranu v těchto zemích, stejně tak, má-li trvalý pobyt v některé jiné zemi), stejně tak jako to, že není z možnosti být příjemcem ochrany vyloučen (například tím, že spáchal zločin proti míru, válečný zločin, závažný nepolitický zločin apod.).

Bez ohledu na prokázané pronásledování žadatele o mezinárodní ochranu je možné azyl udělit ve dvou případech, které berou ohled na osobní situaci cizince. Jinými slovy, i když nebudou splněny podmínky stanovené zákonem (srov. citovaný § 12) může být azyl udělen. Konkrétně jde o **azyl z humanitárních důvodů** (např. v případě nemoci, stáří apod.) a o **azyl za účelem sloučení rodiny** v případě hodném zvláštního zřetele (v tomto případě se jedná o odvozený status, který může být cizinci udělen tehdy, pokud jeho rodinný příslušník již azyl v České republice získal. Typicky jde o manžela či partnera azylanta, svobodné nezletilé dítě nebo rodiče nezletilého azylanta). Na udělení humanitárního azylu ani azylu za účelem sloučení rodiny není právní nárok.

Krom toho může bez předchozího řízení ČR udělit azyl, pokud je cizinec uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy rozhodnutím UNHCR, ovšem za podmínky dodržení zásady spravedlivého rozdělení břemene mezi smluvními státy Ženevské konvence.

Jak již bylo uvedeno výše, v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany se vedle azylových důvodů zkoumají též důvody pro udělení doplňkové ochrany. Pokud tedy u žadatele o mezinárodní ochranu nebudou v rámci řízení shledány důvody pro udělení azylu, přezkoumávají se ještě důvody, pro něž lze udělit alespoň ochranu doplňkovou, jakožto nižší formu ochrany.

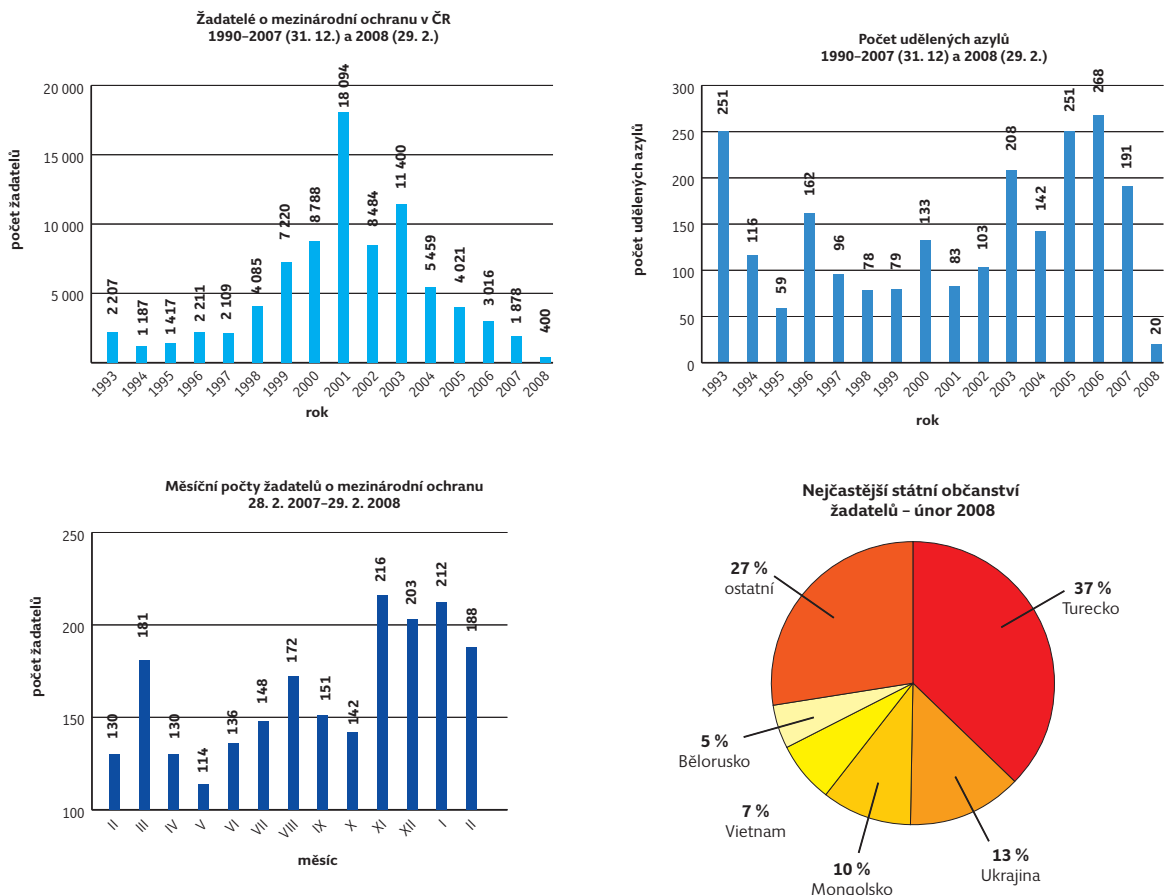
Důvodem pro udělení doplňkové ochrany je podle zákona zjištění, že **cizinci hrozí reálné nebezpečí vážné újmy** v případě návratu do země svého občanství (je-li bez občanství, pak do země posledního trvalého pobytu), kvůli kterému takový cizinec nechce nebo nemůže využít ochrany domovského státu. Do definice vážné újmy spadá například trest smrti, poprava, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Za vážnou újmu se také bude považovat vážné a individuální ohrožení života z důvodu nediskriminačního násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Nediskriminační násilí je zde chápáno jako běžné násilí v rámci ozbrojených konfliktů nesouvisejících s rasou, národností atd. Za vážnou újmu se konečně také budou pokládat situace, kdy by vycestování cizince bylo

v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, například v rozporu se závazkem státu, upraveném v Úmluvě o ochraně lidských práv, respektovat soukromý a rodinný život.

Existuje i možnost udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Mohou ji získat jen přesně určení cizinci, a to rodič osoby mladší 18 let, které byla doplňková ochrana udělena, zletilá osoba odpovídající za nezletilou, které byla ochrana udělena, svobodné dítě mladší 18 let, manžel či partner takové osoby (pozor, ti pouze v případě, že manželství, resp. registrované partnerství existovalo už před udělením doplňkové ochrany jednomu z manželů).

Doplňková ochrana v zákoně o azylu se pohybuje v mezích tohoto institutu obsaženého v tzv. kvalifikační směrnici. Od doplňkové ochrany je třeba odlišit tzv. dočasnou ochranu, která je upravena samostatným zákonem.¹¹⁰

Graf č. 4: Řízení o mezinárodní ochraně v ČR v období 1990–2008



Zdroj: Český statistický úřad

¹¹⁰ Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, v platném znění.

Všeobecná deklaráce lidských práv, čl. 23

1) Každý má právo na práci, na svobodnou volbu zaměstnání, na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na ochranu proti nezaměstnanosti.

2) Každý, bez jakéhokoli rozlišování, má nárok na stejný plat za stejnou práci.

3) Každý, kdo pracuje, má nárok na spravedlivou a uspokojivou odměnu, která by zajišťovala jemu samému a jeho rodině živobytí odpovídající lidské důstojnosti a která by byla doplněna, kdyby toho bylo třeba, jinými prostředky sociální ochrany...

část 3. – Trh práce v ČR a žadatelé o mezinárodní ochranu

3.1. Vývoj právní úpravy zaměstnávání žadatelů o azyl, resp. o mezinárodní ochranu a strpitelů

Období do roku 2002

Co se týče situace v České republice, zákonná pravidla pro zaměstnávání žadatelů o azyl, nyníjších žadatelů o mezinárodní ochranu a tzv. strpitelů, tj. osob, které ve věci azylu podaly kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, se v průběhu minulých let výrazně měnila. Do roku 1999 právní předpisy České republiky zaměstnávání žadatelů o azyl nijak neřešily. **Zákonem č. 167/1999 Sb., účinným od 1. října 1999**, tj. zákonem, kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, však bylo zcela **nečekaně stanoveno, že ti, kteří požádali o přiznání postavení uprchlíka, tedy žadatelé o azyl ve smyslu pozdější terminologie, mohou pracovat na našem území bez jakýchkoliv administrativních překážek.**¹¹¹ V důvodové zprávě k této novele je pak přímo uvedeno, že vymezení podmínek, za kterých se povolení k zaměstnání v ČR nevyžaduje, neodpovídalo zvyšující se míře a četnosti pohybu pracovních sil ze zahraničí a také že administrativní náročnost spojená se zajištěním povolení k zaměstnání u některých cizinců není účelná a efektivní, zejména v případech specifických druhů činností, které jsou na území ČR vykonávány jen po velmi krátké časové období a svým charakterem nemohou ohrozit náš pracovní trh.¹¹² Ve vztahu k trhu práce bylo tedy jejich postavení vyrovnáno s těmi, kterým již byl status uprchlíka přiznán, resp. azyl udělen a zároveň jim byly poskytnuty vstřícnější a výhodnější podmínky než jakékoliv jiné kategorii cizinců v režimu cizineckého zákona.¹¹³ V následujících měsících dosáhl počet žadatelů o azyl svého dosavadního

¹¹¹ Srov. ust. § 2d zákona č. 1/1991 Sb., ve znění zákona č. 167/1999 Sb.: *Povolení k zaměstnání se nevyžaduje k zaměstnání cizince, a) kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka, nebo který o přiznání tohoto postavení požádal.*

¹¹² Srov. <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=93&ct1=0> (otevřeno dne 13. 1. 2008).

¹¹³ Srov. Burdová Hradečná, P.: Žadatelé o mezinárodní ochranu a nelegální práce, příspěvek na konferenci *Nelegální pracovní aktivity migrantů v Česku a střední Evropě*, citováno v Jílek, D.: *Právo na azyl: Přístup žadatelů o azyl k pracovnímu trhu? In Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Masarykova univerzita, Brno, 2007.

maxima, které do dnešního dne nebylo překonáno, což je však neprávem přikládáno pouze vstřícnému nastavení pravidel pro zaměstnávání této specifické kategorie osob, bez vědomí dalších, neméně významných souvislostí, respektive jejich kumulací. Faktem je, že v té době do azylové procedury vstoupila celá řada lidí s jiným úmyslem nežli hledat ochranu před pronásledováním v zemi původu z některého z důvodů uvedených v Ženevské úmluvě. Počet žadatelů o azyl na našem území se tak po roce 2000 rapidně zvýšil (za rok 2001 požádalo o azyl rekordních 18 094 osob¹¹⁴). Na straně druhé, nelze říci, že za nárůst počtu žadatelů o azyl mohlo pouze příznivé nastavení pravidel zaměstnávání žadatelů o azyl. Významný podíl na tomto nárůstu mělo totiž i tehdejší takřka souběžné přijetí nového zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., v původním znění), který byl neúměrně restriktivní a pro svoji přísnost si vysloužil kritiku celé řady subjektů. Svou roli zde sehrálo i skončení bezvízových dohod právě s těmi státy, z nichž se v reakci na to rekrutovali noví žadatelé o azyl. Konečně nelze opominout, že v tomto období stoupal počet žadatelů o azyl v celé Evropě, tedy i tam, kde nebyly nastaveny příznivé podmínky této kategorie osob pro vstup na trh práce. Lze tudíž předpokládat, že i bez přímého vstupu na trh práce by množství žadatelů o azyl v inkriminovaných letech překonalo tehdejší statistické rekordy.

Jak již bylo stručně zmíněno, nepochybnitelný nárůst žadatelů o azyl v roce 2001 nelze přičítat pouze odstranění překážek v přístupu na trh práce. Podobný výklad je jednostranný, ryze účelový a zcela vytržený z celkového kontextu tehdejších událostí a řady příčinných souvislostí a jako takový rozhodně neodpovídá skutečnosti. Dá se říci, že dnes je tento jednostranný pohled již překonaný, což však nic nemění na rigiditě názorů některých oblastí státní správy, kdy lze vysledovat záměrné opomíjení faktů či neochotu chápat fenomén migrace, resp. jeho konkrétní projevy v příčinné souvislosti.¹¹⁵

Žadatelský boom – příčiny a důsledky

S ohledem na to se podrobněji zastavme u důvodů nárůstu počtu žadatelů o azyl v rozmezí let 2000 – 2001. Tento „žadatelský boom“ byl zapříčiněn především následujícími skutečnostmi ve svém souhrnu:

- 1) přijetím kontroverzního restriktivního zákona o pobytu cizinců a z toho vyplývající nevyváženosti právních předpisů, konkrétně zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu,
- 2) nezávisle na tom skončením platnosti dohod o bezvízovém styku se zeměmi, jejichž příslušníci následně tvořili významnou skupinu žadatelů o azyl,
- 3) absolutním odstraněním administrativních překážek pro vstup žadatelů o azyl na trh práce,
- 4) nárůstem počtu žadatelů celkově v Evropě vůbec (v roce 2001 počty stouply, následující roky až do současnosti je patrné výrazné snižování).

¹¹⁴ Srov. statistika Ministerstva vnitra, http://www.mvcr.cz/statistiky/2006/uprcho9/8zpm_09.html (otevřeno dne 25. 7. 2007).

¹¹⁵ Srov. např. Podkladový materiál MV ČR pro projednávání změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců (*sněmovní tisk č. 191*), kapitola Zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, str. 34.

ad 1) K nevyváženosti právních předpisů

Dopady nevyváženosti právních předpisů zřetelně ilustrují následující statistické údaje, z nichž je patrné, že rok 2000, od jehož počátku začal platit nový zákon o pobytu cizinců, přinesl první a do té doby nevídaný úbytek cizinců s vízem či pobytem nad 90 dnů, a zároveň i doposud statisticky poslední. Jak je zřejmé, v průběhu devadesátých let každoročně stoupal počet cizinců v kategoriích dlouhodobého pobytu a kromě právě inkriminovaného roku 2000 se dá tento trend vysledovat až do současnosti. Jediná výjimka, a sice statistické údaje za rok 2000, jež vykazují sestupné tendence, pak jednoznačně svědčí ve prospěch těch názorů, které poukazují na to, že za statistickými údaji se skrývají důkazy o nastavení nepřiměřeně tvrdých pravidel pro cizince v režimu cizineckého zákona, nikoliv nečekaná ztráta zájmů cizinců o Českou republiku.

Tabulka č. 5: Cizinci v ČR podle kategorie pobytu

rok	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Celkem	104 343	159 207	199 152	210 311	220 187	228 862	200 951	210 794	231 608	240 421
Dlouho- dobé pobyty	71 230	120 060	152 767	153 516	155 836	162 108	134 060	140 978	156 369	159 577
Trvalé pobyty	32 468	38 557	45 837	56 281	63 919	66 754	66 891	69 816	75 239	80 844
Bez státního občanství	645	590	548	514	432	-	-	-	-	-

Zdroj: Český statistický úřad

Jak k tomu uvádí Český statistický úřad, v České republice **v devadesátých letech počet cizinců postupně vzrůstal**. Na konci roku 1999 dosáhl téměř 230 tisíc dlouhodobě a trvale pobývajících cizinců. **V rozporu s dosavadním každoročním postupným nárůstem však přišel v roce 2000 zlom a úbytek cizinců**. Tento úbytek se všeobecně přičítá změnám legislativy, a to konkrétně přijetí zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců v původní podobě.

Pro snazší pochopení podstaty problému je nutné uvést, že dnem 1. ledna 2000 začal být účinný zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, který zásadním způsobem zpřísnil vstupní a pobytový režim většiny cizinců pobývajících na našem území. Připomeňme v této souvislosti, že mezi platností a účinností tohoto zákona uplynul jeden týden, a to navíc v období vánočních svátků (ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 23. prosince 1999, s účinností od 1. ledna 2000), což je zcela nedostatečný časový interval v případě zavádění tak výrazných a závažných změn celého pobytového modelu.

Tabulka č. 6: Počet cizinců s povoleným pobytem na území 1992–2003

Stav k 31. 12. roku	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
účinnost zákona	č. 123/1992 Sb.								č. 326/1999 Sb.			
v ČR celkem cizinců s povoleným pobytem*	49 957	77 668	104 343	159 207	199 152	210 311	220 187	228 862	200 951	210 794	231 608	240 421
tj. %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
meziroční změna		27 711	26 675	54 864	39 945	11 159	9 876	8 675	-27 911	9 843	20 814	8 813

z toho pobyt

na vízum nad 90 dní**	20 428	46 070	71 230	120 060	152 767	153 516	155 836	162 108	134 060	140 978	156 359	159 577
tj. %	40,9	59,3	68,3	75,4	76,7	73,0	70,8	70,8	66,7	66,9	67,5	66,4
meziroční změna		25 642	25 160	48 830	32 707	749	2320	6 272	-28 048	6 918	15 381	3 218

pobyt na vízum nad 90 dní – z toho nejvíce občanů**

Slovenska	2	1 795	13 818	33 185	40 334	39 489	35 494	27 344	33 136	42 444	50 106	53 380
Ukrajiny	320	4 809	12 667	26 038	43 534	38 770	46 444	58 093	41 438	41 916	48 441	50 988
Vietnamu	2 838	6 785	8 550	12 744	15 101	15 829	16 090	16 870	15 318	14 023	13 771	12 190
Ruska	80	525	1 877	2 717	4 726	6 463	7 155	13 420	9 158	8 326	8 354	7 883
Polska	4 193	8 655	8 111	10 982	12 405	13 079	10 132	6 680	5 281	4 897	4 670	4 631
Moldavska	14	38	87	161	296	2 093	3 038	2 757	1 909	2 160	2 366	2 816
SRN	934	1 976	2 923	3 857	2 862	3 666	3 712	3 595	2 432	2 402	2 575	2 518
Číny	1 365	2 543	2 872	4 186	4 731	4 433	4 106	4 211	3 410	3 138	2 821	2 329
Běloruska	–	74	95	236	977	3 094	3 454	3 526	2 134	1 949	2 066	1 915
Bulharska	617	1 172	1 140	1 596	1 845	4 232	3 625	2 699	1 716	1 935	2 019	1 912

Vysvětlivky:

* cizinci s povoleným pobytem v ČR – tj. s pobytem trvalým a pobytem nad 90 dnů

** pobyt na vízum nad 90 dní (do 31. 12. 1999 odpovídal pobytu dlouhodobému)

Zdroj: MV ČR

Jak k tomu uvádí Český statistický úřad,¹¹⁶ citovaný zákon podstatně zpřísnil vstupní a pobytový režim většiny cizinců v České republice, takže než byla některá ustanovení tohoto zákona zmírněna novelou platnou od 1. července 2001, došlo k výraznému úbytku legálně usazených cizinců na našem území. Jednalo se řádově o necelých třicet tisíc cizinců, konkrétně o 28 048 osob. **Ve skutečnosti šlo však pouze o úbytek cizinců ve statistikách.** Valná většina z nich se totiž posléze přetransformovala v žadatele o azyl, přičemž v této souvislosti je nutno kriticky poznamenat, že mnozí z nich k tomu byli v podstatě dohnáni. Na přílišné a okamžité zpřísnění legislativy bez jakékoliv přechodné ochranné lhůty nevládní organizace opakovaně, avšak bezúspěšně poukazovaly. Logicky vzato zde vznikla hrozba toho, že mnozí z těch cizinců, kteří bez jakéhokoliv vlastního pochybení doplatili na změnu právní úpravy, skončí nakonec v režimu azylového zákona, bez možnosti řešit svůj pobyt na našem území jinými legálními prostředky, či v nejhorším případě dokonce v ilegality. Tyto prognózy bohužel došly svého naplnění. Celá řada lidí se dostala do téměř neřešitelné situace, k čemuž přispěl nejenom tento restriktivní zákon jako takový, ale především faktická neexistence přechodného období, a tedy nepřipravenost na změny. Nepřipravenost se týkala jak samotných cizinců, tak státních orgánů a institucí, jmenovitě cizinecké policie, finančních úřadů, správy sociálního zabezpečení či zastupitelských úřadů. Mnozí cizinci se po marné snaze naplnit podmínky nového zákona o pobytu cizinců rozhodli vstoupit do azylové procedury, ač dříve tuto možnost nechtěli využít a nevyužili. Tím se samozřejmě z dlouhodobého hlediska jejich problém nevyřešil. Krom toho, tyto kroky vedly k následné změně azylového zákona. Je jasné, že pokud se nečekaně a hlavně radikálně zpřísní cizinecký zákon a zároveň s tím se nečekaně zmírní zákon o azylu a zákon o zaměstnanosti, dojde k výraznému procentnímu nárůstu těch, kteří se rozhodnou využít zákon azylový pro legalizaci pobytu. Tento nárůst osob v režimu azylového zákona pak samozřejmě vyvolal další reakci v podobě zavedení nových ustanovení azylového zákona, kdy hlavním použitým argumentem pro obhajobu nových restrikcí byly pouhé statistické údaje o počtu žadatelů o azyl u nás, bez zvažování, že by k takové situaci nedošlo, nebýt přísného cizineckého zákona. **Příčinou nárůstu počtu žadatelů o azyl** v roce 2001 tak nebyla liberalizace pracovního trhu, ale spíše **vznik náhlé disproporce mezi cizineckým a azylovým režimem** – na jedné straně výrazné zpřísnění pobytového režimu pro cizince a na druhé straně relativně liberální podmínky žadatelů o azyl.

ad 2) Ke skončení platnosti dohod o bezvízovém styku

Zásadním faktorem bylo i to, že začalo být od 29. května 2000 od občanů Ruské federace a Běloruska,¹¹⁷ od 28. června 2000 od občanů Ukrajiny¹¹⁸ a následně od 22. října 2000 od občanů Kazachstánu, Kyrgyzstánu, Turkmenistánu a Moldávie¹¹⁹ ke vstupu na území České republiky vyžadováno vízum z **důvodu skončení platnosti příslušných dohod o bezvízovém styku.** To způsobilo, že velká část občanů těchto zemí, kteří dříve pobývali na našem území bez víza (a zpravidla pracovali v šedé ekonomice) využila jediné možné varianty jak zůstat legálně v ČR, totiž následně požádala o azyl.

¹¹⁶ Český statistický úřad, kapitola: Cizinci v ČR, část: Počet cizinců v ČR – popis aktuálního vývoje, srov.

http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/ciz_pocet_cizincu-popis_aktualniho_vyvoje, (otevřeno dne 24. 4. 2008).

¹¹⁷ Srov. http://www.mvcr.cz/aktualit/sdeleni/2000/rus_bel.html (otevřeno dne 12. 3. 2006).

¹¹⁸ Srov. http://www.mvcr.cz/aktualit/sdeleni/2000/Srov.a_uk.html (otevřeno dne 12. 3. 2006).

¹¹⁹ Srov. http://www.mvcr.cz/aktualit/sdeleni/2000/4_Srov.a.html (otevřeno dne 12. 3. 2006).

Tabulka č. 7: **Žadatelé o azyl ze zemí s ukončeným bezvízovým stykem
v roce 2000 podle občanství**

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Žadatelů celkem	4 085	7 220	8 788	18 094	8 484	9 638
z toho občanů						
Ukrajina	43	94	1 145	4 419	1 676	1 581
Ruská federace	61	245	623	642	629	4 104
Moldavsko	33	98	784	2 459	724	160
Bělorusko	20	44	193	438	312	230
Kazachstán	13	23	103	133	66	40
Kyrgystán	–	6	52	50	59	64
Turkmenistán	–	1	6	4	1	1

Zdroj: MV ČR

ad 3) K odstranění administrativních bariér pro vstup žadatelů o azyl na trh práce

Jak je již více rozvedeno v úvodu této kapitoly, pracovní trh pro žadatele o azyl byl zcela otevřen zákonem č. 167/1999 Sb., účinným od 1. října 1999, tj. zákonem, kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Toto svým způsobem absolutní odstranění administrativních bariér směrem k legálnímu trhu práce jistě také velkou měrou přispělo k nárůstu počtu žadatelů o azyl, nicméně, nelze ho pokládat za hlavní a jediný faktor. Zde je nutné poukázat na skutečnost, že toto otevření pracovního trhu nevzniklo z podnětu nevládních organizací, které naopak samy při jednání s odpovědnými orgány poukazovaly na možná rizika spojená se stimulací nabídky výhod poskytovaných žadatelům o azyl a s celkovým ztraktivněním tohoto institutu, který se zcela evidentně v kontextu zpřísnujících změn v oblasti cizineckého zákona stal nejvýhodnějším a nejméně byrokratickým způsobem legalizace pobytu na území ČR. Nelze popřít, že riziko zneužití institutu azylu stoupá s uvolněním přístupu k legálnímu trhu práce pro tuto kategorii osob.¹²⁰ Je však zapotřebí vyhodnotit všechny skutečnosti v jejich příčinné souvislosti a zvolit optimální nastavení pravidel jak pro vstup cizinců na území, tak následně na legální trh práce. Na vývoji zákonných podmínek pro zaměstnávání žadatelů o azyl, resp. o mezinárodní ochranu se zřetelně ukazuje, že v případě České republiky se optimální nastavení nepodařilo, a stát tak přistoupil nesystémově nejprve ke zcela liberálnímu a posléze naopak ke zbytečně restriktivním právním úpravám, což se ani v jednom

¹²⁰ Srov. Jílek, D.: Právo na azyl: Přístup žadatelů o azyl k pracovnímu trhu? Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Masarykova univerzita, Brno, 2007: *Jakmile stát uvolní podmínky pro přístup k placeným zaměstnáním, zvyšuje se míra zneužití azylu.*

z těchto dvou extrémních případů neosvědčilo. Skutečností však je, že úplné otevření pracovního trhu a odstranění administrativních bariér mělo svůj podíl na nárůstu žadatelů o azyl.

ad 4) K nárůstu počtu žadatelů o azyl v Evropě

Z následující tabulky je zřejmé, že nárůst počtu žadatelů o azyl byl v evropských zemích v roce 2001 oproti roku 2000 spíše pravidlem než výjimkou – např. v Rakousku došlo k výraznému nárůstu počtu žadatelů o azyl (v roce 2000 – 18 284, v roce 2001 – 30 135).

Tabulka č. 8: Srovnání počtů žadatelů o azyl v evropských zemích v roce 2000 a 2001

	Cílová země	Počet žadatelů o azyl		Meziroční změna 2000–2001 (%)	Počet žadatelů o azyl na 1 000 obyvatel	
		2000	2001		2000	2001
1	Německo	78 764	88 363	12,2	1,0	1,1
2	Velká Británie	98 900	88 200	-10,8	1,7	1,5
3	Francie	38 588	47 263	22,5	0,7	0,8
4	Nizozemí	43 892	32 579	-25,8	2,8	2,1
5	Rakousko	18 284	30 135	64,8	2,3	3,7
6	Belgie	42 691	24 549	-42,5	4,2	2,4
7	Švédsko	16 303	23 513	44,2	1,8	2,7
8	Švýcarsko	17 659	20 768	17,6	2,5	2,9
9	Česká republika	8 769	18 088	106	0,9	1,8
10	Norsko	10 842	14 784	36,4	2,4	3,3
11	Dánsko	1 2200	1 2403	1,7	2,3	2,3
12	Irsko	10 920	10 324	-5,5	2,9	2,7
13	Itálie	15 564	9 755	-37,3	0,3	0,2
14	Maďarsko	7 799	9 554	22,5	0,8	1,0
15	Španělsko	7 037	9 219	31,0	0,2	0,2
16	Slovensko	1 554	8 151	424,5	0,3	1,5
17	Řecko	3 004	5 499	83,1	0,3	0,5
18	Polsko	4 396	4 533	3,1	0,1	0,1
19	Bulharsko	1 755	2 427	38,3	0,2	0,3
20	Rumunsko	1 362	2 380	74,7	0,1	0,1
21	Slovinsko	9 242	1 508	-83,7	4,6	0,8
22	Finsko	3 170	1 651	-47,9	0,6	0,3
23	Lucembursko	585	689	17,8	1,3	1,6
24	Portugalsko	202	192	-5,0	0,0	0
25	Lichtenštejnsko	11	111	909,1	0,3	3,5
Celkem EU		390 104	384 334	-1,5	1,0	1,0
Celkem Evropa		453 493	466 587	2,9	0,9	1,0

Zdroj: UNHCR

S ohledem na čtyři výše uvedené hlavní faktory se tedy nelze ztotožnit se závěrem, že nárůst počtu žadatelů o azyl v ČR v roce 2001 je bez dalšího důsledkem liberalizace pracovního trhu. Bez ohledu na to se však současná situace jeví jako nesrovnatelně odlišná. Je zapotřebí si otevřeně přiznat, že žadatelů o mezinárodní ochranu u nás ubývá nikoliv proto, že by neměli přístup na trh práce, ale protože stát přijímá veškerá možná opatření, aby se do ČR žadatelé o mezinárodní ochranu vůbec nedostali.

Období od roku 2002

Na vzrůstající počet žadatelů o azyl v letech 2000, 2001 reagovalo ministerstvo vnitra **novelou č. 2/2002 Sb.**,¹²¹ kterou byly **radikálně zpřísněny podmínky pro přístup těchto osob na trh práce**. Až do 1. února 2002 nebylo tedy u této kategorie cizinců k výkonu práce vyžadováno povolení k zaměstnání,¹²² nicméně od tohoto data mohl žadatel o azyl pracovat pouze **na základě povolení k zaměstnání** vydaného příslušným úřadem práce, a to **až po 1 roce trvání azylového řízení**. Poprvé tak byla zavedena omezující lhůta, během níž mají tito cizinci zakázán přístup na trh práce.¹²³ Ostatní podmínky pro získání pracovního povolení u žadatelů o azyl byly nastaveny stejně jako u jiných kategorií cizinců, kteří k výkonu práce na území České republiky potřebují pracovní povolení (viz § 2a citovaného zákona o zaměstnanosti).

Pokud jde o kategorii tzv. strpitelů, jejich postavení na trhu práce nebylo zákonem řešeno vůbec, což v podstatě znamenalo, že tito cizinci nemohli na území ČR pracovat. Ani taková úprava se však neosvědčila.

Dne 1. října 2004 potom nabyl účinnosti **nový zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb.**, který do jisté míry **liberalizoval podmínky zaměstnávání žadatelů o azyl a poprvé řeší též zaměstnávání tzv. strpitelů**. Podmínky zaměstnávání žadatelů o azyl a strpitelů byly až do 13. října 2005 upraveny shodně, a to způsobem platným i v současné době (viz následující podkapitola). Do uvedeného data tak žadatelé i strpitelé, u kterých uplynulo 12 měsíců od podání žádosti o azyl, mohli vykonávat zaměstnání na základě povolení k zaměstnání, přičemž při jeho vydávání nepřihlížel úřad práce k situaci na trhu práce. Zaměstnavatel pak nebyl povinen získat povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí.

Dne 13. října 2005 však nabyla účinnosti **novela zákona o azylu, potažmo zákona o zaměstnanosti**, a to pod č. 350/2005 Sb., kterou byli **strpitelé vyňati ze zmíněného zjednodušeného režimu vydávání povolení k zaměstnání**. Při vydávání povolení k zaměstnání strpitelům se proto nadále přihlíželo k situaci na trhu práce, přičemž zaměstnavatel měl povinnost získat povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí. Vydávání povolení k zaměstnání strpitelům se tak značně zkomplikovalo a jejich postavení na trhu práce se oproti předešlému stavu výrazně zhoršilo. Ačkoli byli strpitelé de facto v obdobném právním postavení jako žadatelé o azyl, co se týče zaměstnávání, stalo se jejich postavení odlišným a v jistém smyslu diskriminačním. Tato změna k horšímu nebyla výsledkem koncepčního a systematického přístupu k této problematice, nýbrž výsledkem nedůslednosti v zákonodárném procesu při přijímání zmíněné novely. Jak vy-

¹²¹ Zákon č. 2/2002 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) a některé další zákony.

¹²² Stalo se tak na základě ust. § 2d citovaného zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹²³ Srov. ust. § 2e zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 2/2002 Sb.: *Povolení k zaměstnání nebude vydáno žadateli o udělení azylu po dobu jednoho roku ode dne zahájení řízení o udělení azylu; nebude-li do této doby žádost o udělení azylu vyřízena, může být žadateli uděleno povolení k zaměstnání za podmínek uvedených v § 2a.*

plyývá z důvodové zprávy k vládnímu návrhu předmětné novely č. 350/2005 Sb.,¹²⁴ uvedená změna zákona o zaměstnanosti měla být změnou pouze legislativně technickou, která souvisí s nepřípustností kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci azylu, tedy se zrušením institutu strpění ve smyslu zákona o azylu.¹²⁵ Zrušení možnosti podat kasační stížnost ve věci azylu se však nakonec nerealizovalo, tedy nebylo přijato, ačkoli v původním návrhu novely zákona o azylu bylo plánováno. Kasační stížnosti ve věci azylu, resp. mezinárodní ochrany jsou tedy i nadále přípustné a z tohoto důvodu byl pochopitelně zachován i institut strpění. Změna zákona o zaměstnanosti tak neodpovídala stavu zákona o azylu, na který příslušné ustanovení zákona o zaměstnanosti navazovalo. Tato legislativní chyba byla na podnět nevládních organizací odstraněna až novelou zákona o azylu, resp. zákona o zaměstnanosti č. 165/2006 Sb., účinnou od 1. září 2006, kterou byly podmínky zaměstnávání strpitelů uvedeny v předešlý stav.¹²⁶

3.2. Současná právní úprava zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu a strpitelů

Podmínky zaměstnávání žadatelů o azyl, resp. žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a tzv. strpitelů upravuje v současné době zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění (dále jen zákon o zaměstnanosti), a to v části čtvrté (§ 89 – § 103) zaměřené na podmínky zaměstnávání cizinců všeobecně.

Ve smyslu uvedeného zákona jsou žadatelé o mezinárodní ochranu v ČR oprávněni pracovat resp. být zaměstnáni, přičemž jejich postavení je v tomto směru zdánlivě výhodnější než u jiných kategorií cizinců. Vyřízení náležitostí potřebných k výkonu zaměstnání by totiž mělo být méně administrativně, časově i finančně náročné (viz níže). Pozice těchto osob na trhu práce je však zásadním způsobem omezena tím, že žadatelé o mezinárodní ochranu mohou v České republice pracovat, resp. jim může být vydáno povolení k zaměstnání, teprve **po uplynutí taxativně stanovené omezující lhůty**.¹²⁷ Současná právní úprava neumožňuje, aby žadatelé o mezinárodní ochranu mohli v České republice pracovat dříve než po **jednom roce trvání řízení ve věci udělení mezinárodní ochrany**.

Co se týká **náležitostí nutných k výkonu zaměstnání**, může žadatel o mezinárodní ochranu či strpitel po uplynutí výše uvedené roční lhůty pracovat ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti **na základě pracovního povolení** (povolení k zaměstnání cizince) **a povolení k pobytu** (jako povolení k pobytu slouží žadatelům **vízum** za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany, strpitelům **vízum** za účelem

¹²⁴ Srov. Důvodovou zprávu k návrhu tohoto zákona, dostupnou na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=882&ctI=0> (otevřeno dne 28. 7. 2007), novelizační bod č. 63.

¹²⁵ Tamtéž, novelizační bod č. 27.

¹²⁶ Srov. Burdová Hradečná, P., Rozumková, P.: *Podnět Konzorcia nevládních organizací pracujících s migranty Výboru pro odstranění rasové diskriminace při Radě vlády ČR pro lidská práva o zaměstnávání cizinců s vízem za účelem strpění pobytu z důvodu podané kasační stížnosti ve věci azylu*, Srov. www.opu.cz, www.uprchlici.cz. Bylo to právě Analytické expertní centrum projektu *Proč mají zůstat stranou*, které tímto podnětem upozornilo na chybu, jež se stala vinou nepozornosti předkladatele zákona, resp. zákonodárců. Díky iniciativám Analytického expertního centra se také podařilo nesoulad odstranit a zlepšit či vlastně zrovnoprávnit strpitele ve vztahu k trhu práce ve srovnání s žadatelí o azyl.

¹²⁷ Srov. ust. § 99 písm. a) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

strpění pobytu). Pracovní povolení vydává úřad práce příslušný podle místa výkonu zaměstnání,¹²⁸ a to k práci na konkrétní pracovní pozici pro konkrétního zaměstnavatele. Přijetí žádosti o pracovní povolení je zpoplatněno částkou 500 Kč.¹²⁹ Pracovní povolení se vydává na dobu určitou, teoreticky na dobu platnosti víza. Vzhledem k tomu, že vízum žadatelů o mezinárodní ochranu je platné vždy pouze na 2 měsíce, znamenalo by to pro žadatele povinnost prodlužovat každé dva měsíce i pracovní povolení, přičemž přijetí žádosti o prodloužení pracovního povolení je zpoplatněno částkou 250 Kč.¹³⁰ Úřady práce jsou však v praxi poměrně vstřícné a vydávají pracovní povolení s platností na jeden rok.

Při vydávání pracovního povolení žadatelům a strpitelům úřad práce **nepřihlíží k situaci na trhu práce**,¹³¹ tzn. narozdíl od ostatních kategorií cizinců nemusí být pracovní pozice, jež má být obsazena žadatelem o mezinárodní ochranu či strpitelem, přednostně nabídnuta uchazečům a zájemcům o zaměstnání evidovaným u úřadu práce. Proces vydávání povolení k zaměstnání je tak pružnější a rychlejší.

Kromě toho **zaměstnavatel, který zaměstná žadatele či strpitele, není povinen vyříditi si povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí**.¹³² Zaměstnavatel tak není administrativně ani finančně zatížen – přijetí žádosti o povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí podléhá pouze správnímu poplatku ve výši 2 000 Kč.¹³³

Vybraná ustanovení zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

§ 86

(1) O vydání povolení k získávání cizinců nežádá zaměstnavatel, který hodlá zaměstnávat cizince, a) kterému je vydáváno povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce (§ 97), nebo b) u kterého se povolení k zaměstnání nevyžaduje (§ 98).

(2) Povolení k získávání cizinců se nevyžaduje, pokud cizinec

a) vykonává jako společník, statutární orgán nebo člen statutárního orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo člen družstva nebo člen statutárního orgánu družstva pro družstvo práce, které jsou předmětem činnosti obchodní společnosti nebo družstva (§ 89), nebo

b) žádá o prodloužení povolení k zaměstnání podle § 94.

§ 89

Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání, pokud tento zákon nestanoví jinak, a platné povolení k pobytu na území České republiky; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.

¹²⁸ Srov. ust. § 7 odst. 3, tamtéž.

¹²⁹ Srov. položka č. 9 písm. c) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v platném znění.

¹³⁰ Srov. položka č. 9 písm. d) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v platném znění.

¹³¹ Srov. ust. § 92 a § 97 písm. f) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹³² Srov. ust. § 86 odst. 1 písm. a) a § 97 písm. f), tamtéž.

¹³³ Srov. položka č. 9 písm. b) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v platném znění.

§ 90

O vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně úřad práce zpravidla před svým příchodem na území České republiky sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán nebo ke kterému bude vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem k výkonu práce.

§ 91

(1) Žádost o vydání povolení k zaměstnání obsahuje

- a) identifikační údaje cizince,
- b) adresu v zemi trvalého pobytu a adresu pro doručování zásilek,
- c) číslo cestovního dokladu a název orgánu, který jej vydal,
- d) identifikační údaje budoucího zaměstnavatele,
- e) druh práce, místo výkonu práce a dobu, po kterou by mělo být zaměstnání vykonáváno,
- f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.

(2) K žádosti o vydání povolení je nutno přiložit

- a) vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná,
- b) doklady osvědčující odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání,
- c) lékařské potvrzení o zdravotním stavu cizince, které nesmí být starší jednoho měsíce,
- d) další doklady, jestliže to vyplývá z charakteru zaměstnání nebo jestliže to stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána.

(3) Doklady uvedené v odstavci 2 se předkládají v originálním znění a v úředně ověřeném překladu do českého jazyka.

§ 97

Splnění podmínek uvedených v § 92 odst. 1 se nevyžaduje při vydání povolení k zaměstnání cizinci

- a) který bude zaměstnán na časově vymezené období za účelem zvyšování svých dovedností a kvalifikace ve zvoleném zaměstnání (stáž), avšak na dobu nejdéle jednoho roku. Toto období může být prodlouženo, nejdéle však na dobu potřebnou pro získání odborné kvalifikace podle předpisů platných v České republice,
- b) do 26 let věku zaměstnávaného příležitostnými a časově omezenými pracemi v rámci výměny mezi školami nebo v rámci programů pro mládež, jichž se Česká republika účastní,
- c) který je duchovním církve registrované v České republice nebo náboženské společnosti registrované v České republice,
- d) o němž to stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána,
- e) kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu nebo mu za stejným účelem bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu,
- f) který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nebo kterému bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu, nejdříve však po uplynutí 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení azylu.

§ 99

Povolení k zaměstnání nelze vydat cizinci, který

- a) v České republice požádal o udělení azylu, a to po dobu 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení azylu, nebo
- b) nesplňuje některou z podmínek stanovených tímto zákonem pro vydání povolení k zaměstnání.

§ 100

(1) Platnost povolení k zaměstnání zaniká

- a) uplynutím doby, na kterou bylo vydáno,
- b) skončením zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno,
- c) uplynutím doby, na kterou byl cizinci povolen pobyt, nebo
- d) zánikem oprávnění k pobytu z jiného důvodu.

(2) Povolení k zaměstnání může úřad práce rozhodnutím odejmout, jestliže zaměstnání je vykonáváno v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, nebo jestliže bylo vydáno na základě nepravdivých údajů.

§ 101

Podání žádosti o vydání povolení k zaměstnání a podání žádosti o prodloužení povolení k zaměstnání podléhají správnímu poplatku podle zvláštních právních předpisů.

3.3. Problematické aspekty ve světle sociologického průzkumu

V následující kapitole nastiňujeme vybrané problematické momenty, které z našeho pohledu nejvýznamnějších způsobem ovlivňují výsledné postavení cílové skupiny na legálním, resp. nelegálním trhu práce. Činíme tak od obecného ke konkrétnímu, tedy od určení rozhodného okamžiku, kdy by měla začít integrace, až po identifikování jednotlivých nevyhovujících ustanovení v relevantních právních předpisech. Jsme si vědomi toho, že téma trhu práce je široké a svým způsobem i jednoduše neuchopitelné. Naším záměrem tudíž nebylo popsat vyčerpávajícím způsobem veškeré okolnosti, které by mohly hrát v tomto případě svou roli, nýbrž cíleně upozornit na ty z nich, které z pohledu dostupných informací vystupují do popředí, a těm se i detailněji věnovat.

3.3.1. Uvedení do problematiky

Zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu a strpitelů prošlo, jak je vidět z předchozí kapitoly, poměrně dramatickým vývojem. Za současného stavu věci se však nedá říci, že by byla zákonná pravidla pro přístup žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce nastavena optimálním způsobem. K tomuto tvrzení nás vedou mj. i poznatky získané ze sociologického šetření mezi inkriminovanou skupinou, jakož i fakt dříve známý z jiných zdrojů, z nichž krom dalšího vyplývá, že žadatelé o mezinárodní ochranu buď pracují nelegálně, anebo nepracují vůbec, tedy že přílišné omezení legálních možností práce vede k práci nelegální, popřípadě podporuje závislosti na státní podpoře.¹³⁴

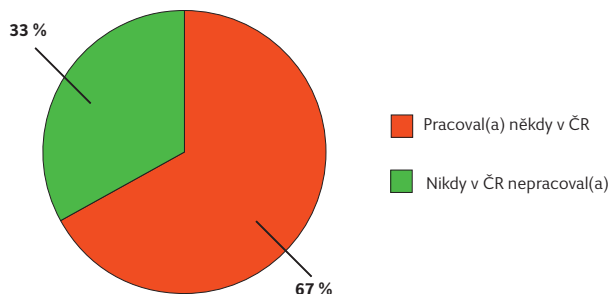
¹³⁴ Srov. např. Poziční dokument ECRE, září 1999, Integrace uprchlíků v Evropě, bod 63, blíže srov: <http://www.ecre.org/positions/integcz.pdf> (otevřeno dne 28. 6. 2007).

Pokud jde o zmiňovaný sociologický průzkum¹³⁵ v rámci projektu *Konzorcium organizací pracujících s migranty* s názvem „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, podpořeného z Iniciativy společnosti EQUAL, proběhlo od listopadu 2005 do srpna 2006 terénní dotazníkové šetření s názvem „Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR“, jehož cílem bylo zmapovat zkušenosti žadatelů o ochranu a strpitelů v ČR s legálním a nelegálním zaměstnáváním a identifikovat hlavní bariéry jejich integrace na trhu práce.

Na několika následujících grafech lze jednoduše přiblížit některé závěry tohoto sociologického šetření:

a) Ze všech respondentů, kteří se účastnili výzkumu, jich 67 % někdy v ČR pracovalo.

Graf č. 5: **Obecné zkušenosti žadatelů o mezinárodní ochranu s prací v ČR**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 25

b) Budeme-li nadále pracovat se skupinou, které se podařilo nalézt zaměstnání, pak zjistíme, že řada těchto respondentů začala práci hledat brzy po zahájení řízení, tj. zcela jednoznačně se jednalo o práci nelegální, jelikož zákon jim zakazuje po dobu jednoho roku od zahájení řízení pracovat.

¹³⁵ Basovníková, S., Hofírek, O., Klvaňová, R., Mega, D., Reichlová, J.: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR: Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, Brno 2006.

Tabulka č. 9: **Za jak dlouho od podání žádosti o mezinárodní ochranu jste začal(a) hledat práci v ČR?**¹³⁶

Za jak dlouho od podání žádosti o azyl jste začal(a) hledat práci v ČR?	%
Hned	41
Do půl roku	76
Do 1 roku	89
Do 1,5 roku	93
Do 2 let a více	100

Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, tabulka č. 2

Tabulka č. 10:

Za jak dlouho po podání žádosti o mezinárodní ochranu se vám podařilo najít práci v ČR?¹³⁷

Za jak dlouho po podání žádosti o azyl se vám podařilo najít práci v ČR?	%
Hned	19
Do půl roku	58
Do 1 roku	76
Do 1,5 roku	85
Do 2 let a více	100

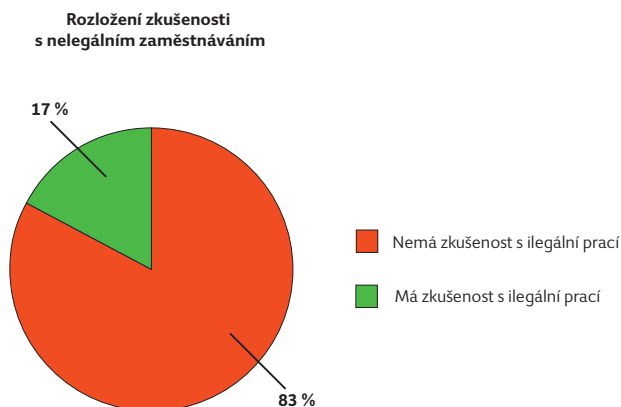
Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, tabulka č. 3

¹³⁶ U procent této tabulky se jedná o kumulativní procenta. Při výpočtu kumulativních procent jde o postupné přičítání procentuálních hodnot v řádcích. Tento způsob je zde použit pro lepší orientaci v tom, jak respondenti postupně začínali hledat (nacházet) práci. 100 % odpovídá počtu 127 respondentů (v tabulce č. 9) a počtu 108 respondentů (v tabulce č. 10).

¹³⁷ Opět se jedná o tzv. kumulativní procenta, srov. předchozí poznámka.

c) Jak je patrné z následujícího grafu, s **nelegální prací má zkušenost více než 80 procent** těch žadatelů/strpitelů, kteří zde našli zaměstnání.

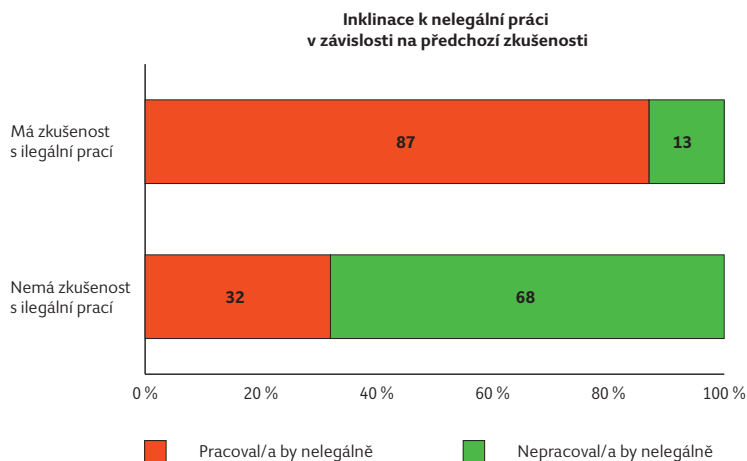
Graf č. 6: **Rozložení zkušenosti s nelegálním zaměstnáváním**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 28

d) Ti respondenti, kteří uvedli, že mají nějakou zkušenost s nelegální prací, zároveň častěji uvádějí, že pokud by měli příležitost, pracovali by opět nelegálně. Naopak respondenti, kteří žádnou zkušenost s nelegální prací nemají, v drtivé většině uvádějí, že by nelegálně pracovat nechtěli.

Graf č. 7: **Inklinace k nelegální práci**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 35

Závěry šetření skutečně naznačují, že to jsou **především vnější podmínky na trhu práce a systém regulující zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu/strpitelů, které je vytlačují do sféry šedé ekonomiky a ztěžují jim možnost nalezení legálního zaměstnání**, respektive alespoň tak to vnímají oslovení. Kvůli těmto bariérám jsou tak tyto osoby většinou ochotny přijmout i málo ohodnocenou práci na nižší úrovni, než je jejich kvalifikace, a to i ve sféře nelegálního trhu práce. Zkušenosti ukazují, že pokud si na počátku vazby na nelegální zaměstnávání, zpravidla u něj pak již zůstávají.¹³⁸

Ačkoliv by tedy Česká republika mohla ze zaměstnávání této kategorie cizinců profitovat, jejich potenciál zůstává v praxi nevyužit, byť lze říci, že každý žadatel o udělení mezinárodní ochrany disponuje různými odbornými znalostmi a dovednostmi. Nynější nastavení pravidel přístupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce nahrává nelegálnímu zaměstnávání této specifické skupiny osob se všemi negativními důsledky, které z toho vyplývají (tj. nulový přínos pro státní pokladnu, rozmáhání tzv. klientského systému, diskriminace žadatele v pracovních vztazích, nehledě na zatížení státního rozpočtu nákladným azylovým systémem). Proto se detailněji zaměříme na jednotlivé aspekty, které z našeho pohledu zapříčiňují či alespoň významněji přispívají k neuspokojivému stavu věci.

3.3.2. Rozhodující okamžik počátku integrace

Za nejdůležitější je možné považovat rozdílné názory na okamžik, jímž by měla integrace započít. Pokud jde o přístup z pohledu jednoho z nejvýznamnějších aktérů v rámci ČR, a sice ministerstva vnitra, které, dá se říci, nejzásadnějším způsobem ovlivňuje následné nastavení zákonných parametrů, zde bezpochyby převládá snaha neintegrovat žadatele o mezinárodní ochranu po co možná nejdélší dobu. Stát zde vyjadřuje názor, že tato kategorie cizinců by se měla věnovat pouze a výhradně řízení o ochraně,¹³⁹ a zároveň zastává stanovisko, že není vhodné usnadňovat integraci i těm, kterým v budoucnu nebude umožněn pobyt na území ČR, nevyvolávat v nich přehnaná očekávání a nepobízet je k využívání procedury ve věci ochrany.¹⁴⁰

¹³⁸ Co se týče cílové skupiny výzkumu, šlo o klienty tří nevládních organizací: SOZE, OPU a PPU. Do výzkumu byly zahrnuty pouze ty osoby, které byly nejméně jeden rok v azylové proceduře. Jak vyplývá z výsledků sociologického šetření, zpracovaného týmem sociologů FSS Masarykovy university v Brně, vzhledem k charakteru populace nebylo možné provést výběr souboru respondentů tak, aby byly výsledky dotazování reprezentativní pro celou populaci žadatelů o azyl (mezinárodní ochranu) u nás. Důvodem je jednak nedostatek informací o dané populaci, její značná proměnlivost v rámci poměrně krátkého časového období, choulostivost tématu nelegálního zaměstnávání i jazyková bariéra. Z předpokládaných 300 respondentů byl dotazník vyplněn se 184 lidmi, z toho 161 dotazníků bylo posléze zařazeno do výsledného hodnocení. Výsledky výzkumu tedy není možné považovat za reprezentativní pro celou populaci žadatelů o mezinárodní ochranu, nicméně, s ohledem na skutečnost, že se jedná o jediný výzkum této skupiny obyvatel ve vztahu k legálnímu a nelegálnímu zaměstnávání, lze ho pokládat za důležitý a cenný. Prezentovaná zjištění minimálně naznačují určité trendy v oblasti zaměstnávání, které se u této populace objevují.

¹³⁹ Srov. např. důvodová zpráva k zákonu č. 2/2002 Sb., dostupná na:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?0=3&ct=921&ct1=0> (otevřeno dne 28. 6. 2007), zvláštní část, k části druhé.

¹⁴⁰ Srov. Pořízek, P.: Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně navržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění, str. 103: „V této souvislosti považujeme za nutné změnit celou filosofii integrace, která dle stávajícího systému začíná až v okamžiku udělení azylu a ve vztahu k žadatelům o azyl jsou *integrační* aktivity ponechány na iniciativě nevládních organizací. Tento systém však není v praxi efektivní...“

Tento odmítavý postoj se však neshoduje s hlediskem individuálního posuzování každé žádosti o mezinárodní ochranu, tedy jinak řečeno, nelze se stavět zády apriori ke všem žadatelům o mezinárodní ochranu, pokud jde o integraci již v průběhu řízení ve věci ochrany, a tedy zároveň předpokládat, že řízení nedopadne kladně a ve prospěch žadatele. V tomto kontextu se vychází i ze skutečnosti, že přijímací politika je úspěšnější, pokud je zaměřena na dlouhodobé potenciální výsledky procesu, a měla by být proto vedena s ohledem na integraci žadatelů o mezinárodní ochranu, kterým je nakonec azyl či doplňková ochrana udělena.¹⁴¹ Integrace by tak měla započít co nejdříve po podání žádosti o ochranu, jelikož právě tato přijímací doba tvoří integrální součást integračního procesu, především pak s ohledem na její důležitost ve vztahu k těm osobám, které ochranu posléze získají.¹⁴² Tento postoj navíc zároveň reflektuje i fakt, že mnohé osoby nesplní kritéria pro udělení ochrany – v takovém případě se pak ovšem zohledňuje hledisko důstojného pobytu cizince na území a přínosů pro hostitelskou společnost,¹⁴³ stejně tak jako hledisko důstojného návratu a možností zpětné integrace odmítnutých osob. Vychází se dále z toho, že není v zájmu žadatele o mezinárodní ochranu ani v zájmu hostitelské společnosti, aby se cizinec pobývající na území usídlil na okraji společnosti, izolovaný od hostitelských komunit. Takové stanovisko zastává Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a svým způsobem i Evropská komise, byť i z těchto vstřícnějších pohledů na zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu vyplývá jasná skutečnost, a sice to, že institut žádosti o ochranu by neměl být zneužíván jako náhrada pracovního povolení.¹⁴⁴ Nicméně, vycházíme-li z toho, že ačkoliv se osoba, která opustila svou zemi původu z důvodů vyjádřených v Ženevské úmluvě a žádá o mezinárodní ochranu z důvodů obav před pronásledováním, liší od ekonomického migranta, který žádá o ochranu, jen aby měl přístup k zaměstnání, je z pohledu *bona fide* žadatele o mezinárodní ochranu zcela legitimní jeho snaha o vstup na trh práce a nikterak to nesnižuje oprávněnost důvodů, pro něž žádá o ochranu hostitelský stát, nehledě na zřejmé výhody, které tato včasná integrace přináší pro společnost a hostitelský stát, vezmeme-li v úvahu, že zaměstnání tvoří klíčový prvek a jeden ze základních stavebních kamenů zdařilé integrace. Nedostatečný přístup na pracovní trh již v této přijímací fázi, kdy se rozhoduje o udělení či neudělení mezinárodní ochrany, vážně poškozuje úspěšnost integračních snah.¹⁴⁵ Nelze také přehlédnout, že bez ohledu na praktiky států faktická integrace cizince do nové společnosti začíná od prvního momentu seznámení se s novým prostředím, lidmi, kulturou a jazykem.

¹⁴¹ Srov. Zpráva o integraci uprchlíků v Evropské unii, UNHCR, květen 2007, <http://www.unhcr.cz/dokumenty/unhcr-integrace-uprchliku-eu-2007.pdf> (otevřeno dne 25. 3. 2008).

¹⁴² Srov. Poziční dokument ECRE: Integrace uprchlíků v Evropě, září 1999: hlavní závěry, definice integrace, bod 3. Dostupné na <http://www.ecre.org/positions/integcz.pdf> (otevřeno dne 28. 6. 2007).

¹⁴³ Srov. Jařab, J.: Migrační politika EU a Evropský sociální fond – projev přednesený dne 22. listopadu 2007 v Rytířském sálu Valdštejnského paláce (Senátu Parlamentu ČR), zkrácená verze, str. 3 : *Není přitom ani v jejich zájmu, ani v zájmu společnosti, aby v tomto období ztráceli pracovní návyky a dovednosti. Integrovat tyto osoby (pozn. žadatele o mezinárodní ochranu) i do trhu práce se tudíž jeví jako žádoucí z obou perspektiv, empatické i racionální: má to smysl pro ně i pro společnost, blíže srov. <http://www.konzorcium.cz/cz/documents/jarab-azylantiESFPraha-4.doc> (otevřeno dne 28. 3. 2008).*

¹⁴⁴ Tamtéž, str. 3: *„Tím není řečeno, že by žadatelé o azyl museli mít přístup na trh práce od prvního okamžiku. Zdůrazňují, že nic takového Evropská komise neprosazuje. Evropská legislativa umožňuje členským zemím zavést přechodné „moratorium“ na vstup žadatelů o azyl na trh práce, aby se zabránilo tomu, že bude institut žádosti o azyl zneužíván jako náhrada pracovního povolení. A lze jistě mít legitimní názory na to, má-li toto „moratorium“ trvat 6, 9 nebo 12 měsíců. Rozhodně však po uplynutí tohoto moratoria, kdy už žadatelé přístup na trh práce legálně mají, je nejen v jejich zájmu, ale i v zájmu společnosti, aby se skutečně na trhu práce uplatnili.“*

¹⁴⁵ Srov. Poziční dokument ECRE: Integrace uprchlíků v Evropě, září 1999, Hlavní závěry, definice integrace, bod 17, <http://www.ecre.org/positions/integcz.pdf>.

3.3.3. Omezující lhůta pro přístup na trh práce

Pokud jde o analýzou identifikované konkrétní překážky vstupu žadatelů o mezinárodní ochranu a strpitelů na legální trh práce, v tomto kontextu se jako nejzávažnější a nejvíce kontraproduktivní jeví skutečnost, že žadatelé o mezinárodní ochranu mohou v České republice pracovat, resp. jim může být vydáno povolení k zaměstnání až po 12 měsících trvání řízení.¹⁴⁶ Tato omezující lhůta se při hodnocení relevantních souvislostí jeví být zbytečně restriktivní a neúčelnou.

Snaha státu zamezit propojení trhu práce a řízení o mezinárodní ochraně

V této souvislosti lze navázat na předchozí kapitolu, týkající se rozhodujícího okamžiku počátku integrace. Podíváme-li se podrobněji na přístup státu¹⁴⁷ právě ve vztahu ke kritice příliš dlouhé omezující lhůty, která zaznává z řad nevládních organizací i z řad migrantů samotných, převládá zde zcela odmítavý postoj. Hlavním argumentem ministerstva vnitra je nepropojovat, pokud možno co nejdříve, řízení o mezinárodní ochraně a trh práce,¹⁴⁸ když akcentuje fakt, že účelem pobytu žadatele o mezinárodní ochranu na českém území rozhodně není výdělečná činnost, ale řízení o mezinárodní ochraně. Druhým dechem pak dodává, že přijímací podmínky jako stravné, kapesné, psychologická a další pomoc jsou takovému cizinci zdarma poskytovány v azylových zařízeních zřizovaných státem, jinak řečeno není důvod pro pobyt v soukromí a pro vstup na trh práce.

Je však možné konstatovat, že snaha státu zamezit propojení trhu práce a řízení o mezinárodní ochraně nereflakuje v tomto kontextu realitu. Skutečnost je totiž diametrálně odlišná, a to přinejmenším z následujících dvou důvodů:

- » i za současného nepříznivého nastavení pravidel pro žadatele fakticky k propojení řízení o mezinárodní ochraně a trhu práce dochází – ke škodě věci se však jedná o trh práce nelegální,
- » je to i sama *Směrnice Rady 2003/9/ES, stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl*, která takové propojení umožňuje, dokonce, jak je uvedeno výše, ho po uplynutí určité lhůty od zahájení řízení nařizuje.

Dlouhá omezující lhůta, anebo okamžitý vstup na trh práce – příčiny a následky

Smyslem omezující lhůty pro přístup na trh práce je ochrana, konkrétně pak ochrana státu před zneužíváním institutu azylu a doplňkové ochrany, a zároveň i ochrana národního trhu práce. V této souvislosti se taková ochranná lhůta jeví jako účelné a legitimní opatření pro naplnění výše uvedených cílů. Problémem tedy není samotná existence této lhůty, ale neadekvátní nastavení její délky v kontextu s předmětnou legislativou České republiky v oblasti azylu.

¹⁴⁶ Srov. ust. § 99 písm. a) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁴⁷ V této souvislosti představovaný především Ministerstvem vnitra ČR.

¹⁴⁸ Srov. např. Podkladový materiál MV ČR pro projednávání změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců (*sněmovní tisk č. 191*), kapitola Zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, cit. str. 34: „Hlavním účelem pobytu žadatele o mezinárodní ochranu je samotné řízení ve věci mezinárodní ochrany a rozhodně ne výdělečná činnost“.

Dá se předjímat, že většina žadatelů o mezinárodní ochranu začíná **hledat práci co nejdříve po příchodu** do České republiky,¹⁴⁹ respektive po podání žádosti o mezinárodní ochranu, a to **i přesto, že do jednoho roku od podání této žádosti nemohou v České republice pracovat legálně**. Pokud však jednou vstoupí na nelegální pracovní trh, zpravidla již v jeho rámci zůstávají. Přísné nastavení podmínek pro zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu tak má zcela v rozporu s účelem ochránit pracovní trh značné negativní dopady. Především podporuje rozmach existence nelegálního zaměstnávání se všemi nepříznivými konsekvencemi.¹⁵⁰

Je samozřejmě nezbytné zmínit, že úplné otevření trhu práce pro tuto skupiny obyvatel bez žádných omezujících faktorů, tedy z objektivního pohledu příliš liberální nastavení podmínek zaměstnávání žadatelů v průběhu řízení o mezinárodní ochraně, by mohlo, za určitých okolností, přinášet riziko zvýšení počtu žádostí o mezinárodní ochranu a zneužívání tohoto institutu. Koneckonců, i *Směrnice Rady 2003/9/ES, stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl*, určuje, že musí být stanovena určitá lhůta, po kterou stát zamezí žadateli o azyl přístup na trh práce. Maximální možnou dobu trvání této lhůty pak stanoví na jeden rok, když tuto otázku ve svém článku 11 specifikuje takto: „*Pokud nebylo rozhodnutí (pozn. ve věci azylu) přijato na úrovni první instance do jednoho roku od předložení žádosti o azyl a z tohoto prodlení nelze vinit žadatele, členské státy rozhodnou o podmínkách, za nichž bude žadateli udělen přístup na trh práce.*“ Stávající česká legislativa není se směrnicí v rozporu, avšak využívá stanovenou maximální přípustnou délku omezení a nejnižší povolené standardy v této oblasti.¹⁵¹ Citovaná směrnice však také výslovně připouští, že členské státy mohou zavést nebo si zachovat příznivější ustanovení v oblasti, kterou směrnice upravuje, jsou-li s ní slučitelné.¹⁵² Požadavkům směrnice a tedy souladu české právní úpravy v této oblasti by tak vyhověla i jakákoliv lhůta, ať už určená v řádu měsíců, týdnů či dnů.¹⁵³

Tyto úvahy o takřka okamžitém umožnění vstupu na legální trh práce však jsou čistě teoretické a ve skutečnosti se s nimi, alespoň v českém prostředí, nesetkáme. Krom toho, zde je nutné souhlasit se státem,

¹⁴⁹ Srov. Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, op. cit., tabulky č. 2 a 3, graf č. 27 a 31.

¹⁵⁰ Tamtéž. Jak vyplynulo z tohoto sociologického průzkumu, s nelegální prací má zkušenost přes 80 % z těch, kteří v Česku někdy pracovali, přičemž při hledání práce hrají nejdůležitější úlohu přátelé a známí a dále klienti a zprostředkovatelé. Dochází tak k nežádoucímu rozmáhání tzv. klientského systému. Nelegální práce, tedy sféra tzv. šedé ekonomiky, také pravděpodobně přináší značné ztráty ekonomického charakteru. Stát se připravuje o pracovní potenciál žadatelů často i vysoce kvalifikovaný a v neposlední řadě o příjmy na daních a dalších odvodech. Jak dále vyplynulo ze sociologického průzkumu, přestože měla většina respondentů středoškolské či vysokoškolské vzdělání, koncentrují se nejvíce do sféry manuálních prací. Také vyšlo najevo, že zejména ve sféře nelegální práce se žadatelé/trpitelé setkávají na pracovišti s diskriminací, hlavně s nedodržením platových podmínek a pracovní doby. Podle zkušeností pracovníků nevládních organizací diskriminace žadatelů v pracovníprávních vztazích často hraničí s kriminálními jevy jako vydráždění, nucenou prací či obchodováním s lidmi.

¹⁵¹ Srov. výše citované ust. § 2e, § 97 písm. f) či § 99 písm. a) zákona č. 1/1991 Sb., zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁵² Srov. čl. 4 Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl: Příznivější úprava – Členské státy mohou zavést nebo zachovat příznivější úpravu podmínek přijetí žadatelů o azyl a jiných blízkých příbuzných žadatele, kteří se nacházejí ve stejném členském státě, pokud jsou na něm závislí nebo z humanitárních důvodů, za předpokladu, že je daná úprava slučitelná s touto směrnicí.

¹⁵³ Srov. Jílek, D.: Právo na azyl: Přístup žadatelů o azyl k pracovnímu trhu? In: Společný evropský azylový systém doplňková ochrana. Masarykova univerzita, Brno, 2007, str. 167.

že určitá omezení, nastavená tak, aby zákon o azylu nepřitahoval neoprávněné žadatele o mezinárodní ochranu, musejí být zakotvena.

Obavami ze zneužívání institutu mezinárodní ochrany však nelze argumentovat právě při diskusích o zkrácení omezující lhůty, za předpokladu, že navržená řešení nepočítají s absolutním odstraněním jakýchkoliv časových bariér, ale s omezením v řádech měsíců. Nicméně závažnější je, že úvahy o zkrácení lhůty z jednoho roku na tři, popř. šest měsíců jsou stavěny na roveň snahám o okamžité umožnění vstupu na trh práce a jako takové jsou odmítány s poukazem na pravděpodobné zneužití. Zde je ovšem důležité upozornit na skutečnost, že zatímco okamžité umožnění vstupu na trh práce pro žadatele o mezinárodní ochranu by mohlo vést ke zneužívání institutu mezinárodní ochrany jako takové, zkrácení lhůty z maximálně možných 12 měsíců¹⁵⁴ na skutečně odůvodněných několik měsíců by mohlo přinést za stávající situace určitá výrazná pozitiva převažující zmiňovaná rizika. Pokud by byla stanovena například šestiměsíční, ale i tříměsíční omezující lhůta, obavy ze zneužívání by postrádaly reálných základů a riziko zneužívání by v takovém případě bylo minimální.

Současné řízení o mezinárodní ochraně – nástroje státu

Srovnání s rokem 2000, 2001, kdy byl tehdejšími žadatelům o azyl zcela otevřen přístup na trh práce, což vyvolalo nárůst jejich počtu, v kontextu dnešní podoby české azylové legislativy a praxe neobstojí. Zákon o azylu, jakož i soudní řád správní totiž nabízejí v současné době celou škálu účinných nástrojů, díky nimž lze v případech nedůvodných žádostí řízení o udělení mezinárodní ochrany maximálně urychlit a zkrátit. Takovým nástrojem je např. zastavení řízení pro nepřijatelnost některých žádostí,¹⁵⁵ zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné,¹⁵⁶ kratší lhůta pro podání některých žalob,¹⁵⁷ nepřiznání odkladného účinku některým žalobám¹⁵⁸ či nepřijatelnost kasační stížnosti.¹⁵⁹ Vzhledem k akceleraci řízení a také s ohledem na nově přijatá ustanovení, která zásadním způsobem rozšiřují možné omezení osobní svobody žadatelů o mezinárodní ochranu v přijímacích střediscích,¹⁶⁰ je tedy z našeho pohledu téměř vyloučeno, aby osoby, které by chtěly v tomto směru proceduru zneužít, na výhody plynoucí z možnosti legálního zaměstnávání vůbec dosáhly.

¹⁵⁴ Srov. čl. 11 směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, čl. 11 – Zaměstnání: 1. Členské státy stanoví dobu, počínající datem podání žádosti o azyl, po níž nebude mít žadatel přístup na trh práce. 2. Pokud nebylo rozhodnutí přijato na úrovni první instance do jednoho roku od předložení žádosti o azyl a z tohoto prodlení nelze vinit žadatele, členské státy rozhodnou o podmínkách, za nichž bude žadateli udělen přístup na trh práce. 3. Přístup na trh práce nebude zrušen během odvolacího řízení, kdy má odvolání proti zamítavému rozhodnutí v řádném řízení odkladný účinek, dokud nebude oznámeno zamítavé rozhodnutí o odvolání. 4. Z důvodu politik pro trh práce mohou členské státy dát přednost občanům EU a občanům států, které jsou účastníky Smlouvy o evropském ekonomickém prostoru, a také občanům třetích zemí, kteří jsou legálními obyvateli.

¹⁵⁵ Srov. ust. § 10a, § 25 písm. i) zákona o azylu, v platném znění.

¹⁵⁶ Srov. ust. § 16, tamtéž.

¹⁵⁷ Srov. ust. § 32 odst. 2, tamtéž.

¹⁵⁸ Srov. ust. § 32 odst. 3, tamtéž.

¹⁵⁹ Srov. ust. § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění.

¹⁶⁰ Srov. ust. § 46a, § 73 zákona o azylu, v platném znění.

Současné řízení je dynamické, rychlé, čemuž přispívají i nízké počty žadatelů o mezinárodní ochranu a tudíž i dostačující kapacitní možnosti rozhodujícího orgánu, odboru azylové a migrační politiky MV ČR. Pokud bylo tedy v roce 2002 účelné stanovit omezující lhůtu na jeden rok, kdy se zejména vycházelo z faktu, že ministerstvem vnitra je pravomocně vyřízena většina azylových žádostí do jednoho roku,¹⁶¹ v roce 2008 pak taková striktní délka postrádá svého smyslu, protože se dá předpokládat, že, jak je již uvedeno v předchozím odstavci, s ohledem na možnosti rozhodujícího orgánu, které mu dává stávající legislativa, jsou neoprávněni žadatelé velmi rychle odhaleni a jejich žádosti jsou identifikovány jako zjevně nedůvodné. Jinak řečeno, delší řízení se předpokládá u osob, které by mohly splňovat podmínky pro udělení některé z forem ochrany. Tím spíše však nelze shledávat důvod omezovat zbytečně ty, kteří projdou restriktivním a takřka nepropustným sítím přijímacích středisek, dostanou se do pobytových zařízení a teoreticky by i mohli pobývat v soukromí.

V tomto kontextu si kritiku zaslouží především postoj ministerstva vnitra, který zcela v duchu absurdní logiky uvádí,¹⁶² že „pokud celá řada osob je omezena na svobodě, pak logicky není nutné dělat změnu zákona o zaměstnanosti a tudíž liberalizovat jejich přístup na trh práce.“ Ministerstvo vnitra svým přístupem tudíž ani nepřipouští, že by na našem území mohla existovat jakkoliv početně omezená skupina osob tvořená z jednotlivců, kteří sice nepřišli do České republiky s prvotním úmyslem výdělečné činnosti a zneužití institutu mezinárodní ochrany, ale s obavami z pronásledování, avšak kteří by rádi využili relativně dlouhý čas zde strávený k nějaké smysluplné činnosti, která by jim jednak umožnila lepší podmínky života, ale zároveň i odlehčila státu jakožto hostitelské zemi žadatelů o mezinárodní ochranu. Tento postoj je pro stát signifikantní a přesně vystihuje způsob, jakým se stát ke komplexnosti problematiky žadatelů o mezinárodní ochranu ve vztahu k trhu práce staví. Jelikož však nemůže, i přes usilovnou snahu, kterou v této oblasti vyvíjí, omezit na svobodě všechny žadatele o mezinárodní ochranu po celou dobu řízení až do vycestování¹⁶³ a není schopen navrhnout žádná jiná řešení nežli restrikce, problém nelegálního zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu zůstává stále aktuálním.

Výše uvedené platí i přesto, že počty žadatelů o mezinárodní ochranu na území ČR každoročně klesají. Kupříkladu v roce 2006 u nás požádalo o udělení mezinárodní ochrany jen 3 016 osob, v roce 2007 pak dokonce pouhých 1 878 osob, což je nejméně za uplynulých dvanáct let, přičemž se dá předpokládat, s ohledem na pravděpodobné důvody poklesu žádostí o mezinárodní ochranu, že i do budoucna se budou počty žadatelů na našem území pohybovat ve srovnatelných relacích.¹⁶⁴ Jak je tedy patrné, jedná se o zřetelně

¹⁶¹ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 2/2002, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?0=3&ct=921&CT1=0> (otevřeno dne 28. 6. 2007).

¹⁶² Srov. podkladový materiál MV ČR pro projednávání změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců (*sněmovní tisk č. 1911*), kapitola Zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, cit. str. 37.

¹⁶³ Srov. vládní návrh novely zákona o pobytu cizinců, o azylu a dalších předpisů, sněmovní tisk 191/0, novelizační bod č. 42 (§ 46a), <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?0=5&CT=191&CT1=0> (otevřeno dne 28. 11. 2007).

¹⁶⁴ Srov. Burdová Hradečná, P.: Zpráva ČHV o stavu lidských práv za rok 2007, Praha, ČHV 2008, kapitola Postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, str. 1: *Důvody poklesu žádostí o mezinárodní ochranu zůstávají v zásadě stejné, a sice pro Českou republiku neexistence vnějších hranic EU, aplikace tzv. dublínského řízení, relativní stabilita regionu a s tím související absence teritoriálně blízkých konfliktů a možných zdrojů masivnějších uprchlických exodů, ale i zatím předpokládaný celkový pokles žádostí podávaných v rámci EU za rok 2007. Je zapotřebí uvažovat i o vzrůstající roli restriktivních právních předpisů v oblasti azylu a migrace, které v konečném důsledku mohly a mohou vést k situaci, kdy řada cizinců volí raději pobyt na území státu bez oprávnění nežli podání žádosti o mezinárodní ochranu.*

nepočetnou skupinu osob ve vztahu k ostatnímu obyvatelstvu České republiky, zcela evidentně bez ambicí a především potenciálu ohrozit legální trh práce v ČR; případné zkrácení lhůty pro možnost legálního vstupu na trh práce by se tak týkalo velice omezeného počtu osob.

Ekonomické hledisko

V každém případě je třeba vzít v úvahu i **hledisko ekonomické**. Je nepochopitelné, že stávající systém nutí žadatele o mezinárodní ochranu k závislosti na materiální pomoci hostitelského státu, a to i v případě, kdy žadatelé jsou připraveni nést odpovědnost za materiální zajištění svých potřeb sami. Zákon o azylu sice teoreticky umožňuje, aby žadatelé pobývali v soukromí, tj. mimo pobytová zařízení ministerstva vnitra, nicméně v praxi je tato možnost závažným způsobem omezena. Pobývá-li totiž takový cizinec v soukromí, může čerpat tzv. finanční příspěvek do výše určitého násobku životního minima, avšak pouze v celkové době nepřesahující 3 měsíce,¹⁶⁵ a to a ještě za předpokladu, že přiznání tohoto finančního příspěvku není mandatorní. Přístup na trh práce je mu však umožněn až po uplynutí 12 měsíců ode dne zahájení řízení. **Je tedy zřejmé, že po dobu zbývajících 9 měsíců není možné, aby si žadatel o mezinárodní ochranu pobývajícím v soukromí zajišťoval obživu legálně. Zároveň se na něj nevztahuje žádná výjimka, pokud jde o úhradu lékařské péče, tedy musí platit regulační poplatky i bez toho, že by měl jakýkoliv příjem. Je tak souhrnem nepříznivých okolností tlačěn do sféry nelegálního zaměstnávání, popří-**

¹⁶⁵ Srov. ust. § 43 zákona č. 325/1999 Sb. (zákon o azylu):

(1) Žadatel o udělení mezinárodní ochrany hlášený k pobytu mimo pobytové středisko si hradí náklady spojené s pobytem na území z vlastních prostředků, s výjimkou zdravotní péče (§ 88).

(2) Žadatelé o udělení azylu hlášenému k pobytu mimo pobytové středisko lze s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do výše

a) 1,6násobku částky životního minima žadatele stanovené zvláštním právním předpisem 9), je-li posuzován bez společně posuzovaných osob (§ 42 odst. 3),

b) 1,5násobku částky životního minima žadatele a společně s ním posuzovaných osob (§ 42 odst. 3), jsou-li společně posuzovány 2 až 3 osoby,

c) 1,4násobku částky životního minima žadatele a společně s ním posuzovaných osob (§ 42 odst. 3), jsou-li společně posuzovány 4 osoby,

d) 1,3násobku částky životního minima žadatele a společně s ním posuzovaných osob (§ 42 odst. 3), je-li společně posuzováno 5 a více osob;

finanční příspěvek se neposkytne, pokud cizinec pobývá na území na základě povolení k pobytu uděleného podle zvláštního právního předpisu. 4) Celková doba, po kterou je v průběhu řízení o udělení azylu poskytnut finanční příspěvek, může činit nejvýše 3 měsíce.

(3) K řízení o poskytnutí finančního příspěvku podle odstavce 2 je příslušné ministerstvo.

(4) Žadatel o finanční příspěvek podle odstavce 2 je povinen uvést své finanční a majetkové poměry, popřípadě finanční a majetkové poměry své rodiny formou čestného prohlášení a doložit je všemi dostupnými doklady.

(5) Finanční příspěvek nelze poskytnout, pokud

a) odpovědnost za úhradu pobytových nákladů nese právnická nebo fyzická osoba, 9a)

b) žadatel o finanční příspěvek uvedl nepravdivé údaje o svých finančních anebo majetkových poměrech nebo o finančních nebo majetkových poměrech své rodiny,

c) žadatel o finanční příspěvek neoznámil skutečnosti rozhodné pro poskytnutí finančního příspěvku nebo změnu těchto skutečností, anebo

d) žadatel o finanční příspěvek podal žádost o udělení mezinárodní ochrany opakovaně.

(6) Finanční příspěvek je vyplácen ministerstvem v určeném azylovém zařízení.

padě k pobytu v pobytovém zařízení ministerstva vnitra.¹⁶⁶ Tato druhá varianta je pro ČR nepoměrně finančně nákladnější ve srovnání s pobytem žadatele v soukromí, což je patrné z následujícího srovnání.

Náklady na pobyt jednoho žadatele v pobytovém zařízení ministerstva vnitra činí za měsíc celkem minimálně 7 740 Kč (strava 1 12 Kč na osobu a den, ubytování 130 Kč za osobu a den, 16 Kč na osobu a den kapesného).¹⁶⁷ Životní minimum pro jednotlivce pak činí 3 126 Kč měsíčně.¹⁶⁸ Podíváme-li se tedy na poměr nákladů vynaložených na pobyt žadatele v zařízeních ministerstva vnitra ve vztahu k nákladům na pobyt v soukromí, jednoduchými výpočty dojdeme k následujícím závěrům: částka **7 740 Kč** vynaložená za měsíc na jednu osobu ve státním zařízení je v porovnání s maximální částkou **3 126 Kč** vynaloženou na osobu v soukromí (a to ještě pouze v případě, že by neměla zaměstnání a pobírala finanční příspěvek do výše životního minima) **více než dvojnásobná**. Pokud by žadatel pracoval, a tudíž mu nebyl vyplácen žádný finanční příspěvek, byl by rozdíl ve státem vynaložených financích na osobu žadatele zcela zřetelný: **7 740 Kč versus o Kč**.

K tomu je zapotřebí připočítat částky, kterými do systému přispívá každá legálně zaměstnaná osoba – příspěvek na sociální pojištění, státní politiku zaměstnanosti, příspěvek na zdravotní pojištění, daně. Většina z takto získaných financí je pro stát v dlouhodobém horizontu skutečně výnosná – ačkoliv tyto cizinci musejí výše uvedené částky povinně hradit, nelze do budoucna předpokládat jejich čerpání (žadatel o mezinárodní ochranu nemůže být zařazen do evidence úřadu práce a pobírat dávky v nezaměstnanosti, nebude poživitelem důchodu atd.).

Z logiky věci tudíž vyplývá, že pokud by žadatelé o mezinárodní ochranu měli přístup na trh práce dříve, došlo by k výraznému **snížení nákladů na úhradu jejich pobytu** v pobytových střediscích **a současně ke zvýšení příjmů státu** v podobě daní, příspěvků na sociální zabezpečení, státní politiku zaměstnanosti i na veřejné zdravotní pojištění.

Důsledky dlouhodobé nečinnosti

Je zde však i další, neméně významné hledisko, které musí být vzato v úvahu a které by mělo být reflektováno státem za všech okolností. Jde o to, že dlouhodobé pasivní čekání na udělení či neudělení mezinárodní ochrany prokazatelně způsobuje, v kombinaci s dalšími faktory, u většiny těchto osob ztrátu motivace, znalostí a dovedností (dekvalifikaci), oslabení pracovní způsobilosti a mnohdy i psychické problémy.¹⁶⁹ Žadatelé v průběhu řízení o mezinárodní ochraně mění i své sociální návyky a stávají se závislími na pomoci jiných subjektů. **Zdůrazňujeme, že zvýšený, ne-li rozhodující výskyt takové situace předpokládáme právě při pobytu žadatele ve státních zařízeních**, kde se zmíněný cizinec stává pouze

¹⁶⁶ Jak ukázal citovaný sociologický průzkum, ubytovacích kapacit a souvisejících služeb poskytovaných, resp. zajišťovaných ministerstvem vnitra využívalo v době výzkumu 47 % respondentů.

¹⁶⁷ Srov. vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, v platném znění.

¹⁶⁸ Srov. zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, v platném znění.

¹⁶⁹ Srov. Burdová Hradečná, P., Dlabáčková, K.: Žadatelé o azyl a legální trh práce, článek zpracovaný Analytickým expertním centrem Konzorcia nevládních organizací pracujících s migranty v rámci aktivit projektu „Proč mají zůstat stranou“, str. 3, citováno In Jílek, D.: Právo na azyl: Přístup žadatelů o azyl k pracovnímu trhu? In Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Masarykova univerzita, Brno, 2007, str. 167.

pasivním příjemcem podpory ze strany českého státu, nikoliv při pobytu v soukromí,¹⁷⁰ kde lze předpokládat pozdější nepoměrně snazší integraci do majoritní společnosti.

Výhody kladného přístupu k otázce zaměstnání pro integraci nebo návrat

I z tohoto důvodu je tudíž namísto uvažovat o co nejrychlejším vstupu na trh práce, samozřejmě, v rámci zákonných možností. V tomto případě není rozhodující, zda legálně zaměstnaný žadatel o mezinárodní ochranu později na tuto ochranu skutečně dosáhne. Získá-li žadatel azyl či doplňkovou ochranu, pak je předchozí legální zaměstnávání dobrou výchozí pozicí pro úspěšnou integraci. Pokud žadatel azyl ani doplňkovou ochranu nezískal a je nucen odcestovat do země původu, neodjíždí se změněnými sociálními návyky, ztrátou kvalifikace a schopností obstát na domácím trhu práce, naopak, za ideálních okolností lze počítat s tím, že se jeho schopnosti a kvalifikace ještě zvýší, popř. že získá i určité finanční prostředky, přičemž kombinací všech těchto faktorů zároveň vzroste jeho šance na uplatnění na trhu práce domovského státu. V této souvislosti lze také očekávat „nižší riziko nepříznivých, popř. krizových sociálních situací, které by mohly zapříčinit další migraci ze země původu. Naproti tomu osoby dlouhodobě navyklé na zajištění základních sociálních služeb v pobytovém středisku (při ztrátě či snížení pracovních-sociálních dovedností) mají po jeho opuštění značné problémy s reintegrací ve střetu s tvrdou sociální realitou v zemi původu, která nedokáže poskytnout cizinci standard poskytovaný azylovým zařízením a naopak po něm vyžaduje samostatnost při zabezpečování potřeb svých a své rodiny“.¹⁷¹

Při úvahách o době, po kterou je žadatelům o mezinárodní ochranu znemožněn vstup na trh práce, je možné vycházet i z toho, že v pracovních vztazích je zakázána jakákoliv diskriminace, ať již přímá či nepřímá. Pokud je v důsledku nějakého ustanovení, třeba i zdánlivě neutrálního, osoba diskriminována a v porovnání s jinými osobami znevýhodněna, jedná se jednoznačně o nepřímou diskriminaci, ledaže je takové ustanovení objektivně zdůvodněno legitimním cílem a prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné. Zdá se tudíž, že ustanovení, které znemožňuje žadatelům o udělení mezinárodní ochrany přístup na trh práce, svým způsobem naplňuje definici nepřímé diskriminace s tím, že s ohledem na výše uvedené skutečnosti je obtížné najít pro takové opatření legitimní cíl.

Je logické, že účelem pobytu žadatelů o mezinárodní ochranu na českém území není výdělečná činnost. To však neznamená, že by dobu řízení nemohli smysluplně využít, získat nové vědomosti a pracovní zkušenosti a v neposlední řadě snížit finanční nákladnost svého pobytu pro hostitelský stát a dokonce tento stát obohatit; existence zaměstnání a získané finanční prostředky pak zároveň mohou významnou měrou přispět k reintegraci neúspěšného žadatele do země původu, kam se může vrátit bez obav z neúspěchu. Skutečností je, že omezení legálních možností práce nutí nejen žadatele o mezinárodní ochranu, ale i ostatní osoby bez ohledu na svůj status k práci na černém trhu a podporuje jejich závislost na státní podpoře.¹⁷² Spravedlivá a efektivní přijímací politika hostitelského státu musí tedy vycházet ze základního východiska, že žadatelé o mezinárodní ochranu jsou schopni, mají-li k dispozici možnost najít si práci a s tím související jazykové a pracovní školení, přijmout zodpovědnost za své záležitosti a přispívat na finanční náklady související s jejich pobytem.

¹⁷⁰ Srov. Pořízek, P.: Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně navržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění, str. 103, Srov. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955336> (otevřeno dne 28. 6. 2007).

¹⁷¹ Pořízek, P., op.cit., str. 104

¹⁷² Srov. Poziční dokument ECRE, září 1999, Srov. čl. 63, <http://www.ecre.org/positions/integcz.pdf> (otevřeno dne 2. 3. 2007).

3.3.4. Kontrolní činnost státu ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání cizinců se zaměřením na žadatele o mezinárodní ochranu

Současné nastavení podmínek zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu a rovněž i celková situace na domácím trhu práce přispívají k tomu, že žadatelé o mezinárodní ochranu, pokud jsou ekonomicky aktivní, si prostředky na živobytí nezřídka obstarávají nelegální prací. Toto tvrzení mimo jiné podporují i shora prezentované výsledky sociologického průzkumu, který byl proveden v rámci projektu.¹⁷³ Na základě závěrů z šetření lze tak s jistotou poukázat na existenci problému nelegálního zaměstnávání i u žadatelů o mezinárodní ochranu.

Český stát si uvědomuje nutnost koncepčně a koordinovaně řešit stínovou ekonomiku a nalézt indikátory pro její lepší identifikaci.¹⁷⁴ Pokud jde o cizince jako takové, problematikou jejich nelegálního zaměstnávání se zabývá meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice.¹⁷⁵ Na činnosti uvedeného orgánu, jehož gestorem je Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, úzce spolupracují Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, Ministerstvo financí ČR, a zastoupení jsou v něm i další instituce státní správy, vč. tzv. sociálních partnerů.¹⁷⁶

Fenomén nelegálního zaměstnávání

Nelegální zaměstnávání je nebezpečný společenský jev, který s sebou nese řadu negativních důsledků. Úniky z daňového systému, neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, případně krácení odvodu zdravotního pojištění, to jsou problémy, které trápí především stát. Je však nepřehlédnutelným faktem, že nelegální práce je riziková pro zaměstnance samotné a v řadě případů se právě zde setkáváme s vážnými případy porušování práv jednotlivců.¹⁷⁷ V této souvislosti nelze rovněž nezmínit problematiku tzv. klientského systému,¹⁷⁸ do kterého jsou zapojeny tisíce cizinců na území České republiky. Problém nelegálního zaměstnávání má tak vedle uvedených negativních dopadů nepochybně i sociální rozměr. Pracovníci jsou často nuceni nejen pracovat, ale i žít v ponižujících podmínkách a jsou zprostředkovateli práce (tzv. klienty) vydírání a okrádání.

¹⁷³ Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, Brno 2006.

¹⁷⁴ Horáková, M., Kux, J.: Národní zpráva o neformální ekonomice v České republice, VÚPS, září 2003, dostupná na http://www.vupsv.cz/neformalni_ekonomika_cz.pdf (otevřeno dne 28. 6. 2007).

¹⁷⁵ Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice byl zřízen na základě usnesení vlády České republiky dne 23. října 2000 – usnesení č. 1 044.

¹⁷⁶ Např. Českomoravská konfederace odborových svazů, Svaz průmyslu a dopravy, Svaz podnikatelů ve stavebnictví, Generální ředitelství cel, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, Bezpečnostní a informační služba.

¹⁷⁷ Srov. články uveřejněné na webové stránce Pilotní projekt Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků – rizika nelegální práce – <http://www.imigracecz.org/?lang=cz&article=media> (otevřeno dne 28. 6. 2007).

¹⁷⁸ Problém klientského systému spočívá v tom, že je diskriminační a vykořisťuje pracovníky, kteří jsou nuceni odvádět až polovinu své mzdy klientovi. K problematice tzv. klientského systému srov. např. Černík, J., Hulíková, T., Vitr V., Křištof R.: Pilotní výzkum prostředí obchodu s lidmi na území České republiky (12/2004–2/2005), IOM Praha, dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/ea85d6c87301foa7507boe8d7b873b63/IOM_pilotni_vyzkum_obchodu_s_lidmi_CZ.pdf (otevřeno dne 28. 6. 2007).

Nelegální práce může mít mnoho podob. U cizinců se v praxi nejčastěji setkáváme s těmito formami nelegální práce:

- » skryté zaměstnání v rámci tzv. „švarcsystému“¹⁷⁹ na základě povolení k pobytu za účelem provozování samostatné výdělečné činnosti;
- » zaměstnání prostřednictvím tzv. „klientského systému“;
- » práce bez povolení k zaměstnání a povolení k pobytu za účelem zaměstnání (neohlášená práce např. na vízum k pobytu do 90 dnů);
- » práce na jiném pracovním místě, případně u jiného zaměstnavatele, než stanoví povolení k zaměstnání;¹⁸⁰
- » podnikání v jiné oblasti, než umožňuje živnostenské oprávnění;
- » práce v rámci obchodní společnosti, kde jsou společníci de facto zaměstnanci.¹⁸¹

Zákon o zaměstnanosti¹⁸² za **nelegální** považuje takovou práci, kterou fyzická osoba nevykonává pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Pokud jde o cizince, jedná se o takovou práci, kterou nevykonává pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle zákona povolení k zaměstnání vyžadováno.

Postihování nelegálního zaměstnávání

Vedle výkonu nelegální práce, kdy je postihován přímo zaměstnanec, je rovněž postihováno i nelegální zaměstnávání ze strany zaměstnavatele. Mezi dalšími přestupky, resp. správními delikty nalezneme

¹⁷⁹ Nový zákoník práce (zák. č. 262/2006 Sb.) zrušil ust. § 13 zákona o zaměstnanosti, ze kterého se dovozoval zákaz tzv. švarcsystému. Zákoník práce pojem švarcsystému nezná, nicméně upravuje výkon závislé činnosti, s jejíž pomocí plní zaměstnavatel svůj předmět podnikání, a to zavedením pojmu **závislá práce**, která může být vykonávána výhradně v pracovněprávním vztahu podle tohoto zákona, pokud není upravena zvláštními předpisy. Více k nové úpravě srov. např. článek „Pojem švarcsystém a závislá práce“ dostupný na: http://kariera.ihned.cz/c4-10022830-21248760-q00000_detail-manazerske-smlouvy-zavisla-prace-a-svarcsystem (otevřeno dne 28. 6. 2007). Ke staré právní úpravě a výkladu pojmu „švarcsystém“ srov. též „Výklad ust. § 13 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti“, dostupný na http://business.center.cz/business/pravo/pracovni/svarc_system_vyklad.aspx (otevřeno dne 28. 6. 2007).

¹⁸⁰ V praxi dochází k účelovému získávání povolení k zaměstnání u úřadů práce, kde situace na regionálním trhu práce umožňuje povolení získat. Zaměstnavatelé pak cizince vysílají k výkonu práce do regionů, kde by toto povolení s ohledem na situaci na trhu práce nezískali.

¹⁸¹ Prostřednictvím účasti v těchto právnických osobách jsou migranti na území ČR legalizováni a uváděni do nelegálního pracovněprávního vztahu coby společníci těchto komerčních právnických osob, kteří pro tyto právnické osoby konají práci na základě živnostenského oprávnění. Dle zákona o zaměstnanosti se tedy **plnění běžných úkolů společnosti**, vyplývajících z jejího předmětu podnikání, **kteří mají být zajišťováni společníkem, považuje za zaměstnání** a musí být upraveno v odpovídajícím pracovněprávním vztahu dle zákoníku práce (pracovní smlouvou, dohodou o pracovní činnosti či dohodou o provedení práce). Z tohoto důvodu, **má-li cizinec jako společník výše uvedených právnických osob plnit běžné úkoly společnosti, musí být držitelem pracovního povolení**, o které musí žádat na místně příslušném úřadu práce. **Zákon tedy nepřipouští, aby společník komerční právnické osoby plnil běžné úkoly společnosti, vyplývající z předmětu podnikání společnosti, z titulu vlastnictví živnostenského oprávnění jako tzv. podnikatel.** Tato praxe je zákonem posuzována za tzv. **zastřené pracovněprávní vztah**, a jako taková je nelegální.

mimo jiné porušení zákazu diskriminace nebo rovného zacházení podle daného zákona, zprostředkování zaměstnání bez povolení či umožnění výkonu nelegální práce fyzické osobě nebo cizinci. Zaměstnavatel může být v tomto kontextu postižen uložením pokuty do 2 000 000 Kč. Cizinec, tedy i žadatel o mezinárodní ochranu, se může dopustit přestupku tím, že vykonává nelegální práci, za což může být postižen uložením pokuty do 10 000 Kč. Zákon obsahuje komplexní úpravu zákazu diskriminace včetně odpovídajícího mechanismu nápravy v případě jeho porušení (upuštění od porušování, odstranění následků porušování a přiměřené zadostiučnění).¹⁸³

Je nutno říci, že zaměstnavatel je dále samozřejmě povinen dodržovat ustanovení zákoníku práce. Je tak povinen mimo jiné pracovníka zaměstnat, pokud jde o výkon závislé činnosti (nemá jít o zastřený pracovněprávní vztah), musí zajistit rovné zacházení se zaměstnanci a dodržovat zákaz jakékoli diskriminace zaměstnanců, dodržovat zásadu poskytování stejné mzdy nebo platu a jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, popřípadě odměny za stejnou práci a za práci stejné hodnoty. Musí dále poskytovat zaměstnanci informace v pracovněprávních vztazích, je také povinen pečovat o vytváření a rozvíjení pracovněprávních vztahů v souladu s právními předpisy a s dobrými mravy.¹⁸⁴ I zde je upravený zákaz diskriminace, pro definici pojmu a možnost postihu zákon odkazuje na zvláštní zákon (Antidiskriminační zákon).¹⁸⁵

Úprava zákazu diskriminace je v České republice v současnosti roztržštěná a chybí obecná norma, která by definovala pojmy a transponovala i řadu antidiskriminačních směrnic. Antidiskriminační zákon byl již v minulých letech vládou předložen, avšak nebyl v následném legislativním procesu schválen. Nyní prošel Poslaneckou sněmovnou návrh nový,¹⁸⁶ který v době dokončení této analýzy (duben 2008) stále ještě nebyl přijat. Jednání v rámci zákoníku práce, které by bylo možné hodnotit jako diskriminační, je tedy v současné době poměrně obtížné postihnout. V oblasti ochrany před diskriminací existuje obrácené důkazní břemeno,¹⁸⁷ za jehož existenci se postavil i Ústavní soud ve svém nálezu publikovaném pod č. 419/2006 Sb.

Oprávnění státních úřadů na úseku zaměstnanosti

V souvislosti se zavedením pojmu nelegální práce do českého právního řádu¹⁸⁸ byla nově upravena a rozšířena oprávnění¹⁸⁹ úřadů práce a celních úřadů na úseku zaměstnanosti.¹⁹⁰ Úřady práce jsou oprávněny

¹⁸² Srov. ust. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁸³ Srov. ust. § 4 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁸⁴ Srov. ust. § 13 zák. č. 262/2006 Sb., Zákoníku práce, v platném znění.

¹⁸⁵ Srov. ust. § 16 daného zákona.

¹⁸⁶ Srov. Vládní návrh zákona o rovném zacházení a ochraně před diskriminací č. 253, předložen Sněmovně 12. 7. 2007, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=253&CTI=0> (otevřeno dne 13. 9. 2007).

¹⁸⁷ Srov. ust. § 133a odst. 1 zák. 40/1964 Sb., Občanského soudního řádu, v platném znění.

¹⁸⁸ Pojem nelegální práce nebyl zákonem dlouhou dobu vymezen a objevil se až v souvislosti s přijetím zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁸⁹ Ke kontrolní činnosti a přestupkům na úseku zákona o zaměstnanosti srov. ust. § 125–141 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁹⁰ Kromě dodržování zákona o zaměstnanosti kontrolují úřady práce také dodržování zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, v platném znění.

při kontrole vyžadovat od fyzických osob zdržujících se na pracovišti kontrolované osoby a vykonávajících pro ni práci osvědčení totožnosti a doklad, že pracovní činnost pro tohoto zaměstnavatele vykonávají podle pracovněprávního vztahu nebo na základě jiné smlouvy.¹⁹¹ Musí se tedy jednat o pracovní poměr nebo dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce či o smlouvu podle živnostenského zákona¹⁹² či podle obchodního zákoníku.¹⁹³ Oprávnění celních úřadů se týkají především oblasti zaměstnávání cizinců. Celní úřady, stejně tak jako úřady práce kontrolují, zda cizinec vykonává práci pro zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu nebo podle jiné smlouvy a zda má povolení úřadu práce. Celní úřad informuje o provedených kontrolách příslušný úřad práce¹⁹⁴ a v případě zjištění nedostatků předává tomuto úřadu práce podklady pro přijetí opatření k nápravě nebo pro zahájení správního řízení o uložení pokuty. Kontrolní oprávnění ve vztahu k nelegální práci cizinců mají tedy jak úřady práce, tak celní úřady.¹⁹⁵ Kromě shora popsané kontroly zaměřené na výkon nelegální práce cizinců jsou úřady práce dále oprávněny zjišťovat i dodržování § 89 zákona o zaměstnanosti. Ten stanoví, že plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo je považováno za zaměstnání, ke kterému je vyžadováno povolení k zaměstnání.¹⁹⁶

S výkonem kontrolní činnosti souvisí i otázka ukládání sankcí v případech, kdy dojde k porušení zákonných povinností. Zákon o zaměstnanosti vymezuje přestupky fyzických osob a správní delikty právnických osob v části sedmé. Ve vztahu k výše popisované problematice je pak důležitý zejména přestupek, kterého se fyzická osoba dopustí tím, že umožní fyzické osobě nebo cizinci výkon nelegální práce.¹⁹⁷ V tomto případě se tedy porušení zákona dopouští zaměstnavatel a za jeho spáchání mu lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.¹⁹⁸ Na druhé straně i zaměstnanec, který vykonává nelegální práci ve smyslu zákonné definice,¹⁹⁹ se podle zákona dopouští přestupku²⁰⁰ trestaného pokutou až 10 000 Kč.²⁰¹ Pokud je zaměstnavatelem právnická osoba a umožní fyzické osobě nebo cizinci výkon nelegální práce,²⁰² jedná se o správní delikt, za který zákon umožňuje uložit pokutu do výše 2 000 000 Kč. Při určení výše pokuty právnické osobě se přihlídně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho

¹⁹¹ Srov. ust. § 132 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁹² Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v platném znění.

¹⁹³ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění.

¹⁹⁴ Příslušnost úřadu práce je stanovena § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁹⁵ Srov. ust. § 126 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁹⁶ Při kontrolních akcích bylo úřady práce v roce 2007 zjištěno celkem 189 osob, u kterých bylo prokázáno nedodržení § 89 výše citovaného zákona. K tomu srov. Jíchová, E., Bc.: Hodnocení působení zahraničních pracovníků na trhu práce České republiky (sledované období: 2007, data k 31. 12. 2007), VÚPSV, Praha, 2007.

¹⁹⁷ Srov. ust. § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁹⁸ Srov. ust. § 139 odst. 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

¹⁹⁹ Srov. ust. § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁰⁰ Srov. ust. § 139 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁰¹ Srov. ust. § 139 odst. 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁰² Srov. ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.²⁰³ Přestupky a správní delikty podle zákona o zaměstnanosti projednává příslušný úřad práce,²⁰⁴ pokuty vybírá a vymáhá místně příslušný celní úřad.²⁰⁵

Kontrolní činnost úřadů práce probíhá nejen v rámci jejich plánované či monitorovací činnosti, nýbrž je uskutečňována taktéž na základě poskytnutých podnětů ke kontrole z řad jiných státních orgánů. Vedle již zmíněných celních úřadů jsou to pak především orgány cizinecké policie.²⁰⁶ Kontrolní oprávnění cizinecké policie – v tomto případě se jedná o tzv. pobytovou kontrolu – je upraveno zákonem o pobytu cizinců.²⁰⁷ V rámci pobytových kontrol se cizinecká policie zaměřuje mimo jiné i na odhalování nelegálního zaměstnávání cizinců.²⁰⁸ V případě porušení příslušných zákonných ustanovení je pak cizinci uděleno rozhodnutí o správním vyhoštění.²⁰⁹

Statistické údaje

V roce 2007 provedly úřady práce celkem 10 559 kontrol (z toho 1 484 u zaměstnavatelů zaměstnávající zahraniční pracovníky). V tomtéž roce úřady práce zkontrolovaly celkem 21 897 zahraničních pracovníků. Z tohoto počtu bylo zjištěno pochybení ve 3 825 případech, přičemž u 1 662 osob (z toho bylo 594 žen) byla zjištěna nelegální práce. Celková výše udělených pokut v roce 2007 činila 21 896 900 Kč (z toho 330 700,- Kč u zaměstnanců a 21 566 200,- Kč u zaměstnavatelů). Výsledky kontrol, včetně uvedení spolupracujících orgánů a výše sankcí znázorňuje tabulka č. 11.

²⁰³ Srov. ust. § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁰⁴ Srov. ust. § 141 odst. 3 ve spojení s § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁰⁵ Srov. ust. § 141 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²⁰⁶ Nejvíce se na počtu podaných podnětů ke kontrolám v roce 2007 (celkem 1 484 kontrolní akce) a přímé účasti na těchto kontrolách podílely orgány cizinecké policie (u podnětů ke kontrolám činí podíl: 17,99 %; u účasti na kontrole: 26,68 %) a orgány Celní správy (podíl činí u podnětů ke kontrolám: 17,79 %; u účasti na kontrole: 24,25 %). Srov. Jíchová, E., Bc.: Hodnocení působení zahraničních pracovníků na trhu práce České republiky (sledované období: 2007, data k 31. 12. 2007), VÚPSV, Praha, 2007.

²⁰⁷ Podle § 164 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona o pobytu cizinců provádějí pobytovou kontrolu oblastní ředitelství služby cizinecké policie a inspektoráty cizinecké policie.

²⁰⁸ Srov. ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.

²⁰⁹ V této souvislosti je vhodné zmínit i další, byť ne státní subjekt, který je nadán kontrolní pravomocí, a sice odborový orgán. Odborová organizace tak může kontrolovat dodržování pracovněprávních předpisů i v případech zaměstnaných cizinců, a to v závislosti na podmínkách vyjednaných v kolektivní smlouvě (viz zákoník práce, hlava 10).

Tabulka č. 11: **Vyhodnocení kontrolní činnosti úřadů práce v roce 2007**

Rekapitulace – rok 2007

1. Celkový počet provedených kontrol	10 559
2. z toho počet kontrol u zaměstnavatelů zaměstnávajících zahraniční pracovníky (cizince a občany EU/EHP a Švýcarska)	1 484
z toho provedeno kontrol z podnětu:	
3. z podnětu úřadu práce	821
4. z podnětu Cizinecké a pohraniční policie	267
5. z podnětu živnostenského úřadu	10
6. z podnětu finančního úřadu	1
7. z podnětu Inspektorátů práce	4
8. z podnětu orgánů Celní správy	264
9. z podnětu Policie ČR	11
10. z jiného podnětu :	
11. z podnětu veřejnosti, občanů	59
12. z podnětu městského úřadu	7
13. z podnětu jiného než místně příslušného úřadu práce	11
14. z podnětu zaměstnance	17
15. z podnětu MPSV	6
16. z podnětu odborové organizace	2
17. z podnětu Všeobecné zdravotní pojišťovny	1
18. z podnětu Hygienické stanice	1
19. z podnětu velvyslanectví	1
20. z podnětu advokátní kanceláře	1
Výsledky kontrol a spoluúčast kontrolních orgánů	
21. Zkontrolované osoby zahraničních pracovníků celkem	21 897
z toho zjištěno nelegálně + nezdokumentované** zaměstnáváných osob	1 662 + 2 163
22. počet uložených pokut celkem	785
z toho uloženo pokut zaměstnancům + zaměstnavatelům	136 + 649
23. výše uložených pokut celkem v Kč	21 896 900
z toho výše pokut zaměstnancům + zaměstnavatelům	330 700 + 21 566 200
Spolupráce kontrolních orgánů – počty kontrol provedeny za spoluúčasti:	
24. za účasti Cizinecké a pohraniční policie	396
25. za účasti živnostenského úřadu	12
26. za účasti finančního úřadu	8
27. za účasti Inspektorátů práce	7
28. za účasti Celní správy	360
28. za účasti Policie ČR	20
30. za účasti České obchodní inspekce	1
31. za účasti jiného úřadu práce	15
32. za účasti Městské policie	3

**) *nedodržení informační povinnosti zaměstnavatelem (§ 87 ZoZ)*

Zdroj: VÚPSV

V souvislosti s kontrolní činností v oblasti zaměstnávání je třeba zmínit i činnost tzv. oblastních inspektorátů práce, které jsou kontrolními orgány na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek.²¹⁰ Zatímco úřady práce se zabývají vztahy, které předcházejí vzniku pracovního poměru a nelegálním zaměstnáváním, inspektoráty práce se zabývají porušováním povinností vyplývajících z pracovního poměru. Provedení kontrolní činnosti oblastních inspektorátů práce však v praxi vykazuje vážné nedostatky, které souvisejí zejména s nedostatečným personálním obsazením těchto orgánů. Problém vyvstává zejména v souvislosti s otázkou nápravy pochybení, které inspektoři při kontrolách zjistili. V mnoha případech se stává, že inspektoráty práce zjistí u konkrétního zaměstnavatele závažné nedostatky, uloží jejich odstranění, ovšem následně nekontrolují, zda k nápravě došlo. Inspektoráty se často spokojí pouze s konstatováním zaměstnavatele, že chyby odstranil a skutečnost neověřují.²¹¹

Absence relevantních dat

Pokud jde o kontrolní činnost ve vztahu k zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, je zjišťování konkrétních údajů velice problematické a lze bohužel konstatovat, že ve vztahu k této specifické kategorii cizinců není možné získat žádná relevantní data.²¹² Oproti cizincům s trvalým pobytem na území ČR a cizincům s právním postavením azylanta totiž žadatelé o mezinárodní ochranu nemohou využívat služeb úřadů práce při vyhledávání zaměstnání v České republice. Nemohou být zařazeni do registru uchazečů o zaměstnání vedených na úřadech práce. Z tohoto důvodu pak ministerstvo práce a sociálních věcí, jako příslušný ústřední orgán státní správy, nemá ani přehled o počtu žadatelů o mezinárodní ochranu působících na trhu práce České republiky. Žadatelé o mezinárodní ochranu nejsou mezi evidovanými uchazeči o zaměstnání. Při kontrolách nelegální práce cizinců není zaznamenáváno, zdali cizinec zaměstnáváný v rozporu s právními předpisy ČR spadá do kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu či nikoli. Nelze proto zjistit počet žadatelů o mezinárodní ochranu mezi všemi nelegálně zaměstnanými cizinci odhalenými při kontrolách státních orgánů. Rovněž kontroly cizinecké policie neuvádějí mezi osobami bez povolení k pobytu v ČR za účelem zaměstnání či podnikání počty žadatelů o mezinárodní ochranu.

²¹⁰ Srov. ust. § 1 zák. č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. K 1. 7. 2005 vznikla nová instituce – Státní úřad inspekce práce se sídlem v Opavě a jemu podřízené oblastní inspektoráty práce (<http://www.suip.cz>). Zároveň zanikl Český úřad bezpečnosti práce a jemu podřízené inspektoráty bezpečnosti práce. Oblastní inspektoráty práce kontrolují dodržování povinností vyplývajících mj. ze zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění, zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výděлку, v platném znění, zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, v platném znění, a v některých případech i zákona o zaměstnanosti. Jedná se zejména o dodržování zákonných ust. v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví, odměňování zaměstnanců, pracovní doby a doby odpočinku, právních předpisů k zajištění bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví a právních předpisů o bezpečnosti provozu vyhrazených technických zařízení, právních předpisů o zaměstnávání zaměstnankyň, mladistvých zaměstnanců, zaměstnanců pečujících o děti, jakož i zaměstnanců, kteří prokázali, že převážně sami dlouhodobě pečují o převážně nebo úplně bezmocnou osobu aj.

²¹¹ Nedostatečným fungováním oblastních inspektorátů práce se mj. zabýval i úřad Veřejného ochránce práv. Zpráva „*Inspektoráty práce neefektivní – nemají dost lidí*“ je dostupná na: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/index.php&doc=835> (otevřeno dne 20. 2. 2008).

²¹² To mj. potvrdily i úřady práce oslovené v rámci dotazníkového šetření prováděného v rámci úvodní fáze projektu (tzv. Akce 1). V rámci průzkumu, jehož cílem bylo zjistit zkušenosti úřadů práce se zaměstnáváním žadatelů o mezinárodní ochranu a tzv. strpitelů, byly osloveny úřady práce na území České republiky.

Trestní úprava nelegálního zaměstnávání

S tématem předkládané analýzy souvisí i novinka, vtělená v roce 2007 do trestního zákona. Novelou byly tehdy do právního řádu ČR doplněny skutkové podstaty trestných činů, které jsou zaměřeny na nepovolený vstup do republiky, její přechod a pobyt na jejím území. Tento trestný čin reflektoval směrnici přijatou v roce 2002,²¹³ zaměřenou dle její preambule na doplnění *dalších nástrojů přijatých pro boj proti nepovolenému přistěhovalectví, nezákonnému zaměstnávání, obchodování s lidmi a pohlavnímu vykořisťování dětí*. Jde tedy o jeden z nástrojů, který by měl napomoci k lepšímu postihu mechanismů nelegálního trhu; mohl by pomoci např. i žadatelům, kteří podlehnou slibům tzv. klientů. Stejně tak reaguje na negativní jev převaděčství; jeho dopad na cílovou skupinu této analýzy je sporný, obecně je pro žadatele z některých zemí možnost využití převaděče jedna z mála, jak mohou uniknout hrozbě pronásledování. Převaděčství je ale negativní nejen pro stát, jehož bezpečnost je ohrožena, ale i pro osoby převáděné, neboť podmínky, ve kterých se nacházejí, jsou velmi často nehumánní, ohrožující zdraví a život a vše je prováděno za vysokou úplatu.

V právním řádu ČR tak byly přeformulovány dva trestné činy a přibyl jeden nový; změna nastala u *organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice*,²¹⁴ *napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky*²¹⁵ a nově byl přidán trestný čin *násilné překročení státní hranice*,²¹⁶ trestný je i návod, spolupachatelství a pokus. Nové skutkové podstaty jsou směřovány k omezení negativních jevů v souvislosti s ochranou hranic, jedná se především o postih převaděčů a osob, které vydělávají na osobách v nouzi; jejich jednání je pro stát nebezpečnější než jednání samotných obětí tohoto trestného činu.

Původně navrhovaná formulace trestného činu (...*kdo za úplatu nebo jinou výhodu či prospěch jinému pomáhá k neoprávněnému pobytu...*) se stala předmětem obav některých neziskových organizací, které zvažovaly, že může ohrozit i jejich práci poskytovanou nediskriminačně všem potřebným, včetně nelegálních migrantů (resp. oprávněnost jejich pobytu není zjišťována).²¹⁷ Tento trestný čin míří podle důvodové zprávy na postih *jednání, bez něhož by nelegální migrace osob byla velmi obtížná, neboť jim zajišťují možnost ilegálního pobytu na území státu, na které nelegálně imigrovaly. (...) je sledován i další zájem – minimalizovat i příležitost a podmínky pro to, aby na území státu nelegálně pobývaly osoby, které se stávají (nebo do země s tímto cílem již přicházejí) personálním základem mezinárodních zločineckých organizací. Trestní postih se omezuje v souladu s transponovanou směrnicí pouze na zjištěné jednání (za úplatu nebo jinou výhodu či prospěch), což znamená, že*

²¹³ Směrnice Rady 2002/90/ES ze dne 28. listopadu 2002, kterou se definuje napomáhání k nedovolenému vstupu, přechodu a pobytu a rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/SVV o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu.

²¹⁴ Srov. ust. § 171a trestního zákona: *Kdo pro jiného organizuje nedovolené překročení státní hranice nebo jinému umožní či mu pomáhá nedovoleně překročit státní hranici nebo jinému po nedovoleném překročení státní hranice umožní či mu pomáhá přepravit se přes území republiky nebo takové přepravení organizuje, bude potrestán (...).*

²¹⁵ Srov. ust. § 171b trestního zákona: *Kdo překročí státní hranici za použití násilí nebo pohrůžky bezprostředního násilí, bude potrestán (...).*

²¹⁶ Srov. ust. § 171d trestního zákona: *Kdo v úmyslu získat neoprávněný majetkový nebo jiný prospěch pomáhá jinému k neoprávněnému pobytu na území republiky, bude potrestán (...).*

²¹⁷ Srov. Čížinský, P.: Trestní zákon má kriminalizovat pomoc cizincům s nelegálním pobytem, publikováno 14. 2. 2007 na <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1969616> (otevřeno dne 28. 11. 2007).

jsou z něho vyňata jednání motivovaná citovými, zejména příbuzenskými, vazbami osob blízkých.²¹⁸ Formulace daného trestného činu byla nakonec pozměněna; praxe ukáže, jak bude jeho aplikace v praxi prováděna. Ani nová úprava ale nevyjímá explicitně jednání motivovaná citovými, zejména příbuzenskými, vazbami osob blízkých, ačkoli to uvádí v důvodové zprávě. Zajímavý sporný aspekt uvádí ve svém článku Čížinský, když zmiňuje otázku možného postihu advokátů za pomoc klientovi, který je na území nelegálně.²¹⁹

Pohledem na definice trestných činů zjistíme, že jsou postihována ona skutečně zásadní jednání. Porušení právního řádu menší intenzity je možné naleznout definované jako přestupky, např. v zákoně o zaměstnanosti se jedná o nelegální zaměstnávání²²⁰ či v zákoně o pobytu cizinců neohlášení ubytovaného cizince ubytovatelem;²²¹ pro oblast nedovoleného překročení hranic byl zaveden přestupek na úseku ochrany státních hranic (v rozsahu tohoto zákona je postihováno jednání samotných osob, např. překročení státní hranice mimo hraniční přechod, atd.).²²²

Nové trendy

V této souvislosti stojí za povšimnutí především v loňském roce schválený návrh **Směrnice, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem**.²²³ Za poměrně významné novum lze označit skutečnost, že podle tohoto návrhu bude postihován primárně zaměstnavatel, nikoliv nelegálně zaměstnaní příslušníci třetích zemí.²²⁴ Plánované sankce pro zaměstnavatele se pohybují zpravidla ve formě správních postihů, od pokut, přes úhradu nákladů souvisejících s vycestováním dotyčného cizince, až k vyloučení firem z nároků na dotace a z účastí na veřejných zakázkách. Při závažných okolnostech však přicházejí na řadu i sankce trestněprávní, konkrétně pak ve čtyřech případech: při opakovaném porušování, při zaměstnávání velkého počtu státních příslušníků třetích zemí, v případech obzvláště vykořisťovatelských pracovních podmínek a konečně v případech, kdy je zaměstnavatel obeznámen se skutečností, že pracovník je obětí obchodování s lidmi. Aby bylo zaručeno, že vůči jednotlivci budou trestněprávní sankce uplatněny pouze ve vážných případech, bude opakované porušení jako trestný čin chápáno v případech, kdy dojde k třetímu porušení v průběhu dvou let.²²⁵

²¹⁸ Srov. Důvodovou zprávu k sněmovnímu tisku č. 127, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=127&CT1=0> (otevřeno dne 28. 11. 2007).

²¹⁹ Čížinský, P.: Nový trestný čin napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky, *Bulletin advokacie* 10/2007.

²²⁰ Srov. ust. § 139 odst. 1 písm. b) a c), § 140 odst. 1 písm. b) a c) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²²¹ Srov. ust. § 156 odst. 2 písm. a), d), § 157a odst. 2 písm. a), d) zákona o pobytu cizinců, v platném znění.

²²² Srov. ust. § 44a zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

²²³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem ze dne 16. května 2007 (2007/0094 – COD).

²²⁴ Postihy se nebudou týkat nelegálně pracujících cizinců, naopak, zaměstnavatel bude muset zaplatit nelegálně zaměstnanému státnímu příslušníkovi třetích zemí veškerou nezaplacenou odměnu a členské státy budou muset zavést mechanismus, který státním příslušníkům třetích zemí zaručí i po opuštění území členského státu, že obdrží veškerou odměnu, na kterou mají nárok, což je výrazně progresivní prvek chystané směrnice.

²²⁵ Ačkoliv se tato směrnice nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří na území EU pobývají legálně, ale pracují zde v rozporu s účelem jejich povolení k pobytu, tedy v zásadě ani na legálně pobývajících žadatele o mezinárodní ochranu, kteří pracují např. bez pracovního povolení, lze si představit, že tímto směrem by měly být vedeny i úvahy o postizích zaměstnavatelů, zaměstnávajících i žadatele o mezinárodní ochranu, které by od podobného jednání zaměstnavatele účinně odradily.

Při hodnocení dopadů a dostatečnosti kontrolní činnosti lze také odkázat na Sdělení Evropské komise o práci načerno,²²⁶ které předložil Komisař pro zaměstnanost, sociální věci a rovnost příležitostí Vladimír Špidla, a to zejména na doporučení, aby došlo ke zjednodušení výměny osvědčených postupů, k zajištění systematictějšího hodnocení politiky a lepšího měření nehlášené práce. Evropská komise v tomto dokumentu navrhuje i vytvoření evropské platformy pro spolupráci mezi inspektoráty práce a ostatními orgány posuzujícími právo. Toto sdělení poukazuje i na jiné než represivní nástroje potírání práce načerno, a to jak migrantů v různém právním postavení (od legálního po nelegální), tak občanů EU.²²⁷

3.3.5. Povolení k zaměstnání, zařazení do evidence úřadu práce

Povolení k zaměstnání

Dalším problematickým momentem, který souvisí s činností úřadů práce, je skutečnost, že žadatelé o mezinárodní ochranu, pokud chtějí pracovat legálně, potřebují k výkonu zaměstnání povolení. Ačkoliv je zákon mírně zvýhodňuje oproti ostatním kategoriím cizinců v tom smyslu, že nevyžaduje po úřadech práce, aby před vydáním povolení k zaměstnání konkrétnímu žadateli o mezinárodní ochranu byla zkoumána situace na trhu práce,²²⁸ existence nutného povolení k zaměstnání se i tak stává dalším omezujícím faktorem, který se v konečném součtu může podepsat na tom, že cizinec upřednostní jednoduše dostupný trh práce nelegální před obtížněji dostupným legálním trhem práce.

Povolení k zaměstnání má totiž pro žadatele o mezinárodní ochranu další úskalí, která souvisejí zejména s nastavenými parametry pro udělení víza.

Zákon o azylu stanoví, že vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany opravňuje cizince k pobytu na dobu maximálně 90 dnů, kterou je možné na žádost cizince prodloužit až o stejně dlouhou dobu.²²⁹ V praxi je pak této kategorii cizinců udělováno vízum zpravidla na 60 dnů²³⁰ a po jejich uplynutí nedochází k jeho prodloužení, ale k udělení víza nového.

Zároveň platí, že platnost povolení k zaměstnání mj. výslovně zaniká uplynutím doby, na kterou byl cizinci povolen pobyt.²³¹ Žadatel o mezinárodní ochranu by tak musel každé tři, či dokonce dva měsíce žádat o vydání nového povolení k zaměstnání, což je zcela nepraktické nejen pro něj samotného, ale i pro jeho zaměstnavatele, nehledě na okolnost, že žádost o vydání povolení k zaměstnání je zpoplatněna, tudíž při každé nové žádosti je zapotřebí uhradit požadovaný správní poplatek.

V této souvislosti se však ukazuje, že některé úřady práce vydávají jednotlivým žadatelům o mezinárodní ochranu povolení k zaměstnání na dobu delší než dva měsíce, tj. na delší časový úsek, než je účin-

²²⁶ Sdělení Evropské komise o práci načerno (*Communication on Undeclared Work*) ze dne 24. 10. 2007.

²²⁷ Srov. Jařab J.: Migrační politika EU a Evropský sociální fond, op. cit., str. 1.

²²⁸ Srov. ust. § 92 a § 97 písm. f) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²²⁹ Srov. ust. § 72 zákona o azylu, v platném znění.

²³⁰ Jak vyplývá ze zkušeností Organizace pro pomoc uprchlíkům, správní orgán uděluje i víza kratší, s délkou platnosti na 30 dnů. Zákon v této souvislosti stanoví pouze maximální, nikoliv však minimální délku trvání víza za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany (srov. předchozí poznámka).

²³¹ Srov. ust. § 100 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

nost víz v konkrétních případech, a to zpravidla na jeden rok, což je zároveň i maximální délka, kterou mohou zvolit.²³² V mezích daných zákony je tak praxe úřadů práce v přístupu k žadatelům uspokojivá. Z dostupných informací můžeme identifikovat dvě klasické situace vstřícného přístupu úřadů práce, a to:

- a) žadatel o azyl obdrží vízum s platností dva měsíce, nicméně úřad práce uděluje povolení k zaměstnání na dobu jednoho roku, tj. žadatel o azyl není nucen opakovat celou povolovací proceduru každé dva měsíce;
- b) úřad práce potvrdí platnost povolení k výkonu zaměstnání i při změně pobytového statusu, tj. povolení k zaměstnání vydané cizinci v okamžiku, kdy byl žadatelem o mezinárodní ochranu, je z pohledu úřadu práce platné i poté, co se cizinec stal z žadatele o mezinárodní ochranu strpitem.

V této souvislosti však musíme připustit, že rozhodovací praxe jednotlivých úřadů práce je rozdílná a že výše uvedená zjištění nemusejí potvrzovat přístup všech či většiny úřadů práce. I s touto výhradou lze nicméně hodnotit postoj úřadů práce směrem k této kategorii cizinců pozitivně, nicméně bylo by zapotřebí jasné právní úpravy, tj. přizpůsobení stavu právního stavu faktickému. Z uvedeného je zřejmé, že tato skutečnost by pravděpodobně vyžadovala zásah do legislativy.

Nemožnost vstupu do evidence úřadu práce

V souvislosti s úřady práce je vhodné ještě závěrem explicitně zmínit další aspekt, který ve svém důsledku nemotivuje cizince k výkonu legálního zaměstnání a k platbám povinných odvodů na daních či na státní politiku zaměstnanosti, a sice skutečnost, že **stávající legislativa neumožňuje, aby žadatel o mezinárodní ochranu mohl být veden v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání.**²³³ Nejenže tedy nemohou čerpat jakékoli dávky v případě ztráty zaměstnání, ale, což pokládáme za přinejmenším stejně důležité, nemají dostatek relevantních informací o volných a pro ně vhodných pracovních místech na legálním trhu práce.²³⁴ Významnou překážkou při hledání zaměstnání je pro tyto cizince především nedostatek kontaktů, které vnímají jako nejdůležitější zdroj pomoci při hledání práce.²³⁵

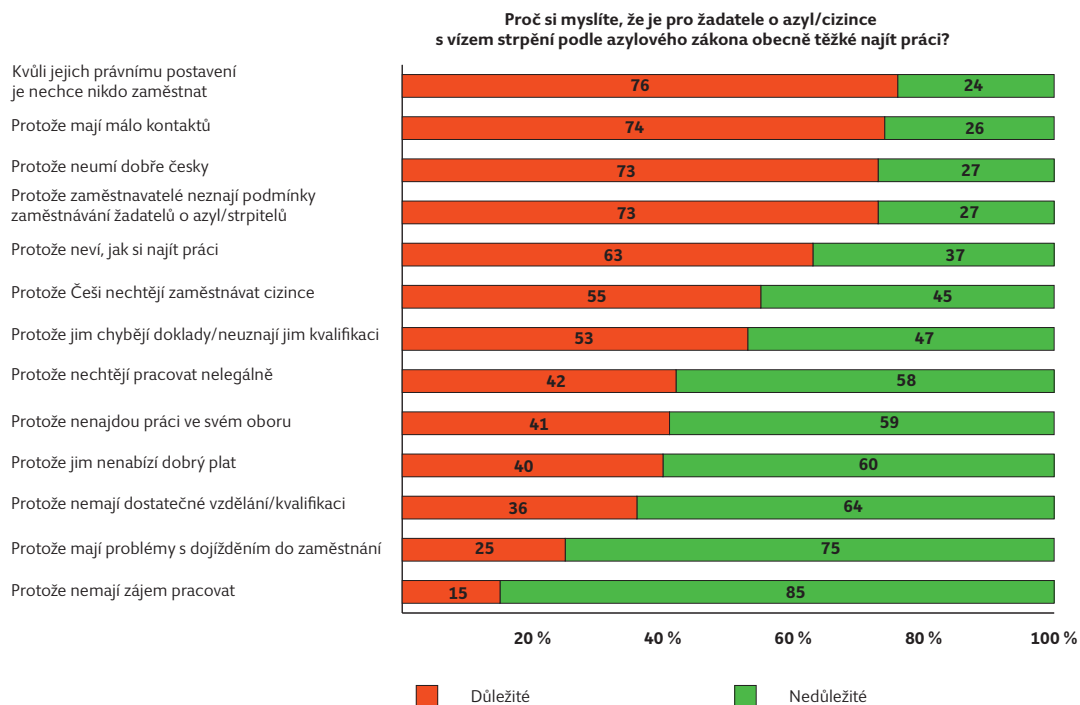
²³² Srov. ust. § 92 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, v platném znění.

²³³ Tuto skutečnost lze dovodit z ust. § 24 zákona o zaměstnanosti, který stanoví, že uchazečem o zaměstnání je: „*fyziická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání úřad práce, v jehož správním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je úřadem práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání.*“ S uvedeným ust. § 24 pak souvisí ust. § 5 písm. b) bod 3 cit. zákona, které uvádí, že: „*bydlištěm se u cizince, který není občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem, rozumí adresa místa trvalého pobytu na území České republiky.*“ Trvalou adresou žadatel o mezinárodní ochranu nedisponuje, ani v jeho případě zákon nepřistupuje k tzv. fikci trvalého pobytu pro účely zaměstnání.

²³⁴ Jak vyplývá mj. z ust. § 8 zákona o zaměstnanosti, úřad práce provádí zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání a zájemcům o zaměstnání a poskytuje jim další služby v oblasti zaměstnanosti podle tohoto zákona.

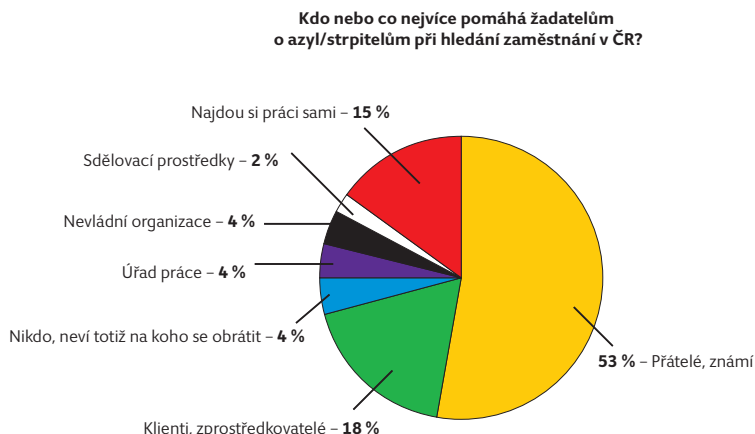
²³⁵ Srov. Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, op. cit., grafy č. 33 a 34.

Graf č. 8: **Obecné překážky nalezení práce**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 33

Graf č. 9: **Pomoc při hledání zaměstnání**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 34

Zprostředkovatelé zaměstnání

Jak vyplývá z našich zjištění, žadatelé o mezinárodní ochranu se při hledání vhodného zaměstnání obracejí nejčastěji na přátele a známé, hned vzápětí však přicházejí na řadu tzv. klienti a nejrůznější zprostředkovatelé. Lze tedy předjímat, že i tato skutečnost, tedy to, kdo je nositelem zprostředkování zaměstnání, hraje velkou roli při rozhodnutí žadatele, zda vstoupit na legální či na nelegální trh práce. Najít práci ve sféře tzv. šedé ekonomiky se tak ve světle těchto skutečností jeví jako snadnější cesta směrem k výdělečné činnosti a finanční soběstačnosti dotčených cizinců.

Shrneme-li výše uvedená zjištění, dospějeme k závěru, že zaměstnanecký poměr založený na pracovním povolení, jakožto jediná možnost legálního příjmu žadatele o mezinárodní ochranu, je vystaven značným byrokraticko-technickým překážkám²³⁶ a vyznačuje se z pohledu cizince natolik nedostatečnou atraktivitou, že je ve skutečnosti využíván jen malým množstvím žadatelů o mezinárodní ochranu. Naproti tomu zaměstnanecký poměr, vzniklý bez těchto omezení, je mnohem více využívaným institutem, navzdory tomu, že takové konání zákon neumožňuje, ba přímo zakazuje.

3.3.6. Nekvalifikované práce, absence kariérního růstu

Ukazuje se, že specifickým problémem ve vztahu k postavení žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce je jejich koncentrace na pozicích nekvalifikovaných prací, respektive s tím související absence možnosti kariérního růstu. Obě tyto skutečnosti jsou signifikantní pro jejich status a na jejich existenci se nemalou měrou podílí právě problematické dokazování dosaženého vzdělání či odbornosti, ať už vnímané samotnými migranty či z jejich pohledu neidentifikované.

Jak vyplývá z podstaty institutu mezinárodní ochrany, cizinec, který o tuto ochranu žádá, se sám uchyluje do hostitelské země z důvodů obav z pronásledování v zemi původu. Tudíž z logiky věci vyplývá, že nemůže či že by neměl navazovat jakýkoliv kontakt se svou zemí původu, jelikož právě před jejím jednáním či před jednáním státními orgány země původu hledá ochranu na území České republiky. V opačném případě, tedy pokud by i přes výše uvedené kontaktoval zemi původu, by tak svým jednáním v podstatě dokázal, že jeho žádost o ochranu je bezdůvodná.

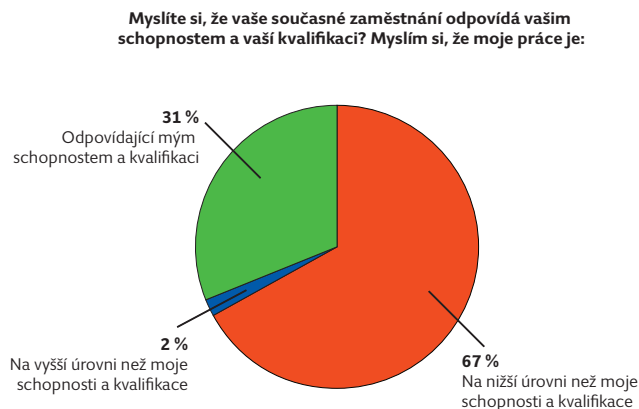
S tímto zdánlivě jednoduchým zdůvodněním je však v praxi spojena celá řada následků, z nichž se mnohé dotýkají právě trhu práce a možností zaměstnání žadatelů o mezinárodní ochranu. Cizinec zpravidla nedisponuje doklady o dosaženém vzdělání či odbornosti (jak je ostatně podrobně rozebráno i v této analýze) a s ohledem na předpokládaný nulový kontakt s odpovědnými orgány si je ani zpravidla nemůže obstarat, tudíž při nejlepší vůli nemůže postupovat na kariérním žebříčku tak, jak by měl či jak očekává, a vykonávat takové práce, k nimž má odborné či jiné předpoklady. Tento předpoklad platí, až na výjimky, všude tam, kde je zapotřebí předkládat doklady o dosaženém vzdělání či odbornosti.

Nikoliv náhodou tak ekonomicky aktivní žadatelé o mezinárodní ochranu vykonávají zpravidla nekvalifikované práce a koncentrují se převážně ve sféře manuálních prací. Lze říci, že toto pracovní zařazení

²³⁶ Srov. Pořízek, P.: Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění, op. cit., str. 101.

často podle jejich názoru nekoresponduje s jejich schopnostmi a dosaženou kvalifikací,²³⁷ stejně tak, že jen zanedbatelné procento z nich pracuje skutečně ve svém oboru, tedy v oboru, v němž získali kvalifikaci.

Graf č. 10: **Subjektivní vnímání úrovně práce**



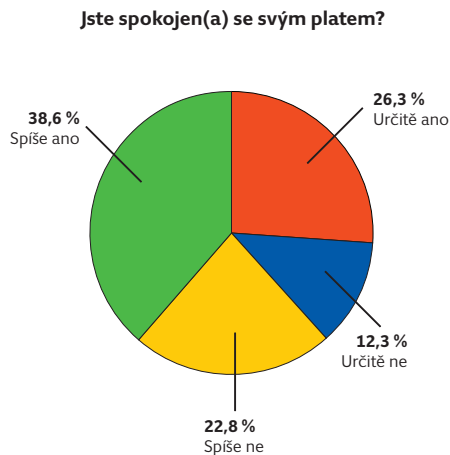
Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 16

Za nejzajímavější zjištění lze v této souvislosti považovat skutečnost, že žadatelé o mezinárodní ochranu jsou v zaměstnání převážně spokojeni (78 %),²³⁸ což se samozřejmě jeví jako překvapivé, jelikož podle dalších získaných údajů většina z těch, kteří v době výzkumu pracovali, měla maturitu a vysokoškolské vzdělání a zároveň vykonávala práci na nižší úrovni, než jsou jejich schopnosti a kvalifikace. Domnělou kontradikci je však možné jednoduše vyloučit v okamžiku, kdy si uvědomíme, že žadatelé o mezinárodní ochranu ve svých odpovědích s povděkem reflektují fakt, že vůbec nějakou práci a plat mají.

²³⁷ Plných 67 % respondentů sociologického výzkumu se domnívá, že je jejich práce na nižší úrovni než jejich schopnosti a kvalifikace, jen 31 % vnímá svoji práci jako odpovídající vlastním schopnostem a kvalifikaci. Srov. Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, op. cit., graf č. 16.

²³⁸ Srov. graf č. 15, tamtéž. Žadatelé jsou, byť již v menší míře (65 %) spokojeni také se svým platem.

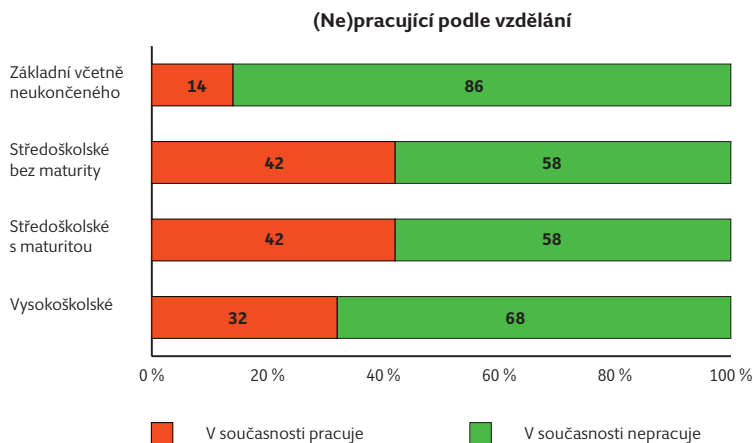
Graf č. 11: **Spokojenost s platovými podmínkami**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 18

Bez zajímavosti není, že mnozí z žadatelů o mezinárodní ochranu mají středoškolské vzdělání zakončené maturitní zkouškou, či dokonce vysokoškolské vzdělání,²³⁹ a přitom pracují na nižší úrovni, než jsou jejich schopnosti a kvalifikace.

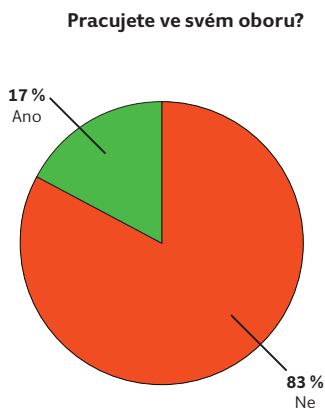
Graf č. 12: **(Ne)pracující podle vzdělání**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 13

²³⁹ Graf č. 13, tamtéž.

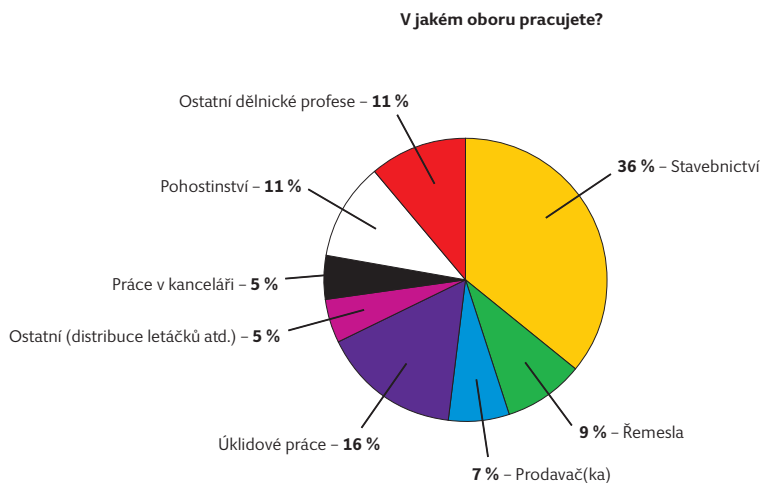
Graf č. 13: **Práce v oboru a mimo obor**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 14

Ze získaných zkušeností vyplývá, že nejčastějšími obory, ve kterých tito cizinci pracují, jsou stavebnictví a úklidové práce, častá je také práce v oblasti pohostinství, ostatní dělnické profese (např. práce v továrně) a řemesla. Pouze malá část žadatelů o mezinárodní ochranu dostává příležitost vykonávat nemanuální práce (ať už jde např. o programování nebo účetnictví).²⁴⁰

Graf č. 14: **Profesní kategorie**



Zdroj: Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“, graf č. 15

²⁴⁰ Graf č. 15, tamtéž.

Rozhodnutí o tom, zda dotyčná osoba má dostatečné znalosti, schopnosti či odborné předpoklady, aby mohla vykonávat konkrétní povolání nebo činnost, tak zpravidla determinuje pozdější roli a umístění této kategorie cizinců na pracovním trhu.

Jelikož v současné době není možné vysledovat žádný skutečně průkazný mechanismus, kterým by bylo možno určit množství a charakteristiku skupiny žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce,²⁴¹ je zároveň velice obtížné identifikovat potřeby této skupiny a vytvořit takové nástroje, které by mohly do budoucna přispět k optimálnímu nastavení integrační politiky a k vytvoření relevantních programů dalšího vzdělávání ekonomicky aktivních žadatelů o mezinárodní ochranu na úřadech práce.²⁴² Na straně druhé však jsou zde pojmenovaná problematická místa, mezi něž patří jak skutečnost, že společnost má tendenci se spokojit s tím, že žadatel o mezinárodní ochranu vykonává nekvalifikovanou práci, a není zde patrná společenská potřeba status quo jakkoliv změnit, tak i v podstatě problém stejných stereotypních očekávání směrem ke druhé generaci migrantů. Taková očekávání však mohou být velmi zavádějící a souvisejí celkově s diskutovanou otázkou diskriminace zranitelných skupin obyvatelstva či s tzv. xenoskepticismem, vycházejícím z předpokladu méněcennosti některých přistěhovaleckých skupin, v našem případě žadatelů o mezinárodní ochranu, kdy „v očích majority přistěhovalci nejsou schopni vykonávat kvalifikovanější pozice.“²⁴³

3.3.7. Problematika uznávání vzdělání a kvalifikace

Fakt, že většina žadatelů o mezinárodní ochranu se na českém pracovním trhu uplatňuje v méně kvalifikovaných profesích,²⁴⁴ může do jisté míry souviset i s problematikou uznávání dosaženého vzdělání, včetně získané kvalifikace.²⁴⁵ S ohledem na své specifické postavení nemá totiž většina žadatelů o mezinárodní

²⁴¹ Významným vodítkem v této souvislosti byla pro autorky výše citovaná sociologická analýza, která však spíše než kategorická zjištění ukazuje na určité trendy v této oblasti – s ohledem na nedostatečné zdroje však i tato zjištění mají svou nezpochybnitelnou hodnotu.

²⁴² Gerstnerová, A.: Závěrečná hodnotící zpráva NTS F, Integrace na trhu práce.

²⁴³ Gerstnerová A.: Závěrečná hodnotící zpráva NTS F, Integrace na trhu práce: „*Nemožnost získat kvalifikovanější pozici souvisí otázkou diskriminace zranitelných skupin obyvatelstva nebo s takzvaným xeno-skepcisismem (podle belgického vědce Altaye Manço), předpokladem méněcennosti některých přistěhovaleckých skupin, kdy v očích majority přistěhovalci nejsou schopni vykonávat kvalifikovanější pozice.*“, op. cit.

²⁴⁴ Srov. Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR, op. cit., graf č. 15 a 16.

²⁴⁵ Srov. zákon č. 165/2006, účinný od 1. září 2006, který novelizoval zákon o vysokých školách i školský zákon. Ust. § 90 odst. 4 zákona o vysokých školách stanoví, že jde-li o osobu, které byla v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany nebo na kterou je třeba na základě mezinárodních závazků České republiky pohlížet jako na uprchlíka nebo vyhnance nebo osobu v podobné situaci jako uprchlíci, lze předložení dokladu uvedeného v odstavci 2 a ověření pravosti podle odstavce 3 nahradit čestným prohlášením takovéto osoby o skutečnostech jinak prokazovaných takovýmto dokladem nebo ověřením.

Školský zákon v § 108 odst. 9 stanoví, že jde-li o osobu, které byla v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany nebo na kterou je třeba na základě mezinárodních závazků České republiky pohlížet jako na uprchlíka nebo vyhnance nebo osobu v podobné situaci jako uprchlíci, lze předložení dokladu uvedeného v odstavcích 1 až 3 a ověření pravosti podle odstavce 4 nahradit čestným prohlášením takovéto osoby o skutečnostech jinak prokazovaných takovýmto dokladem nebo ověřením. V případě pochybností o dosaženém vzdělání nařídí krajský úřad žadateli nostrifikační zkoušku.

ochranu možnost dosáhnout uznání vzdělání či kvalifikace, které získali v zemi původu. Je třeba doplnit, že problém neuznávání vzdělání či kvalifikace nemají v České republice pouze žadatelé o mezinárodní ochranu, ale tento problém se týká imigrantů obecně. Na tento fakt ostatně ve vztahu k České republice poukazuje i studie Indexu migrační politiky (MIPEX)²⁴⁶ sestavená Britskou radou ve spolupráci s Migration Policy Group.

Pokud se týče žadatelů o mezinárodní ochranu, největší problém, který jim zpravidla zabraňuje v tom, aby vůbec zahájili samotný proces uznání, případně ho úspěšně ukončili, spočívá v tom, že většina z nich nedisponuje doklady, které je zapotřebí předložit k žádosti o uznání diplomu. Je tomu tak proto, že osoby prchající před pronásledováním dorazí do naší země nezděděná jen s nejnnutnějšími osobními věcmi a velmi často dokonce i bez osobních dokladů. Z podstaty svého postavení pak nemohou žadatelé o mezinárodní ochranu kontaktovat ohledně chybějících dokladů příslušné úřady své země. Rovněž pomoc rodiny je v praxi často nedostupná či výrazně omezená.

Uznávání rovnocennosti a nostrifikace

Samotný proces uznání dosaženého vzdělání či získané kvalifikace je v České republice formalizován a spočívá na následujících principech. Pokud jde o vzdělání, je třeba rozlišit mezi tzv. uznáním rovnocennosti a nostrifikací. Osvědčení o uznání rovnocennosti zahraničního vysvědčení se vydává v případech, kdy je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou o uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání se zemí, kde je zahraniční škola zřízena a uznána. Pokud ze zahraničního vysvědčení není patrný obsah a rozsah vyučovaných předmětů, je třeba předložit také rámcový obsah vzdělávání oboru, v němž bylo dosažené vzdělání získáno. Pokud Česká republika není vázána mezinárodní smlouvou o uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání se zemí, kde je zahraniční škola zřízena a uznána, rozhoduje příslušný odbor školství o tzv. nostrifikaci na základě předloženého originálu zahraničního vysvědčení nebo jeho úředně ověřené kopie. Pokud ze zahraničního vysvědčení není patrný obsah a rozsah vyučovaných předmětů, je třeba dále předložit rámcový obsah vzdělávání oboru, v němž bylo dosažené vzdělání získáno. U nostrifikace se tedy jedná o detailní porovnávání studijních plánů, jehož výsledkem je pak rozhodnutí o tom, zda vzdělání získané v zahraničí je rovnocenné vzdělání poskytovanému v České republice. V případě, že se obsah a rozsah vzdělání v zahraniční škole odlišuje zčásti nebo nejsou předloženy úplné podklady, ze kterých je patrný obsah a rozsah vyučovaných předmětů, příslušný odbor školství nařídí **nostrifikační zkoušku**, jejíž úspěšné složení je předpokladem pro vydání rozhodnutí o uznání platnosti zahraničního vysvědčení v České republice.

²⁴⁶ Zpráva MIPEX pro Českou republiku, kap. přístup na trh práce je dostupná na: <http://www.integrationindex.eu/topics/2328.html> (otevřeno dne 24. 2. 2008).

Uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání

Uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání upravuje školský zákon²⁴⁷ a příslušná prováděcí vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky.²⁴⁸ V případě, že existuje mezinárodní smlouva o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání, vydává se osvědčení o uznání rovnocennosti zahraničního dokladu o dosaženém vzdělání.

Příslušným úřadem je v tomto případě krajský úřad. Pokud mezinárodní smlouva o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů neexistuje, je třeba požádat o nostrifikaci, o které vydává krajský úřad rozhodnutí.²⁴⁹ O nostrifikaci zahraničního vysvědčení, které bylo vydáno zahraniční školou se vzdělávacím programem, který je uskutečňován po dohodě s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, rozhoduje samo ministerstvo. Pokud jde o vzdělání v oblasti činnosti policie a požární ochrany, o nostrifikaci rozhoduje a osvědčení o uznání rovnocennosti vydává Ministerstvo vnitra České republiky. Nostrifikováno může být pouze vysvědčení, které dokládá úplné ukončení daného stupně vzdělání.

²⁴⁷ Srov. ust. § 108 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v platném znění.

²⁴⁸ Prováděcí vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky č. 12/2005 Sb., o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami.

²⁴⁹ Nostrifikace se provádí na žádost, kterou podává absolvent zahraniční školy, nebo je-li nezletilý, jeho zákonný zástupce na odboru školství krajského úřadu příslušného dle místa pobytu žadatele na území České republiky. K žádosti o nostrifikaci žadatel přiloží doklad o ukončeném stupni vzdělání a doložení rozsahu a obsahu oboru, v němž žadatel dosažené vzdělání získal. Doklady musí být legalizovány, tzn. pravost podpisů a otisků razítek a skutečnost, že je škola uznána na území státu, kde bylo zahraniční vysvědčení vydáno, musí být ověřena ministerstvem zahraničních věcí státu, v němž má sídlo zahraniční škola, která vysvědčení vydala a dále příslušným zastupitelským úřadem České republiky (pokud mezinárodní smlouva nestanoví jinak). Doklady musí být úředně přeloženy. Pouze v případě dokladu o vzdělání vydaného ve slovenském jazyce se překlad do českého jazyka nevyžaduje. Žadatel, který není státním občanem České republiky, nekoná nostrifikační zkoušku z předmětu český jazyk a literatura. Pokud krajský úřad o žádosti rozhodne kladně, vydá k zahraničnímu dokladu nostrifikační doložku, jinak žádost zamítne. Pokud je v rámci řízení shledáno, že se obsah a rozsah vzdělání v zahraniční škole zčásti odlišuje nebo že zahraničního vysvědčení není patrný obsah a rozsah vyučovacích předmětů, nařídí krajský úřad nostrifikační zkoušku. Řízení je zpoplatněno. Lhůta pro vyřízení žádosti (po předložení všech požadovaných dokladů popř. od vykonání nostrifikační zkoušky) je 30 dní. Ve složitějších případech může být lhůta v souladu se správním řádem prodloužena. Proti rozhodnutí o nostrifikaci lze podat odvolání prostřednictvím krajského úřadu k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, a to do 15 dnů od oznámení rozhodnutí.

Uznávání vysokoškolského vzdělání

Uznávání vysokoškolského vzdělání je upraveno zákonem o vysokých školách.²⁵⁰ I zde je třeba nejprve zjišťovat, zda existuje mezinárodní smlouva o uznávání rovnocennosti dokladů.²⁵¹ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR,²⁵² vydává osvědčení o uznání vzdělání pouze tehdy, bylo-li získáno ve státě, s nímž je uzavřena smlouva o uznávání rovnocennosti dokladů (případně o uznávání dokladů o vzdělání) a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, nebo případně tehdy, jestliže existují pochybnosti o tom, která veřejná vysoká škola uskutečňuje obsahově obdobný studijní program a je tedy příslušná rozhodnout o uznání. Jedná-li se o oblast vojenství, o uznání rozhoduje Ministerstvo obrany České republiky, v oblasti bezpečnostních služeb pak rozhoduje o uznání Ministerstvo vnitra České republiky.²⁵³ V ostatních případech jsou k rozhodování příslušné vysoké školy.²⁵⁴

²⁵⁰ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), v platném znění, dále jen *zákon o vysokých školách*.

²⁵¹ Smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělávání: Dohoda mezi vládou ČSSR a vládou Afghánské demokratické republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o dosaženém vzdělání a dokladů o udělení vědeckých hodností a titulů (Praha, 24. 6. 1981) – č. 111/1982 Sb. – pozn. Česká republika požádala o její vypovězení; Dohoda mezi vládou ČSSR a vládou Bulharské lidové republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a vědeckých hodnostech a titulech, vydávaných v ČSSR a v BLR (Praha, 14. 4. 1982) – č. 43/1983 Sb. – pozn. Česká republika je v přípravném řízení o její vypovězení; Dohoda mezi vládou ČSSR a Svazovou výkonnou radou Skupštiny Socialistické federativní republiky Jugoslávie o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech, vydávaných v ČSSR a v SFRJ (Bělehrad, 12. 9. 1989) – č. 89/1991 Sb. (platná pro Republiku Slovinsko – č. 52/2000 Sb. m. s. (mezinárodních smluv), považována za platnou pro Republiku Bosna a Hercegovina, neplatná pro Chorvatskou republiku – č. 56/2000 Sb.m.s., pro Republiku Makedonie – č. 59/2000 Sb. m. s. a Svazovou Republiku Jugoslávii – č. 99/2002 Sb.m.s.); Dohoda mezi vládou ČSSR a vládou Maďarské lidové republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech, vydávaných v ČSSR a MLR (Praha, 11. 10. 1989) – č. 327/1990 Sb.; Dohoda mezi vládou ČSSR a vládou Polské lidové republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a udělení vědeckých hodností a titulů, vydávaných v ČSSR a PLR (Varšava, 16. 12. 1987) – č. 122/1991 Sb. – pozn. v procesu ratifikace je nová smlouva; Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice (Praha, 23. 3. 2001) – publ. v seš. 5/2001 Věstníku MŠMT a č. 33/2001 Sb. m. s., Protokol o rovnocennosti dokumentů o vzdělání, vědeckých hodnostech a titulech, které jsou vydávány nebo udělovány v ČSSR a v Sovětském svazu socialistických republik (Praha, 6. 6. 1972) – č. 123/1973 Sb. – neplatný pro Ruskou federaci (č. 119/2002 Sb.m.s.), Ukrajinu, Lotyšsko, Estonsko, Uzbekistán, Kazachstán, Bělorusko, není považován za platný ve vztazích s Arménií, Litvou a Kyrgyzstánem, nedořešeno s Moldavskem, Ázerbájdžánem, Tádžikistánem, Gruzii a Turkmenistánem; Platnost dokladů o vzdělání vydaných ve Slovenské republice se řídí Dohodou o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice č. 33/2001 Sb. m. s., kde je uvedeno: *Vysvědčení a jiné doklady o ukončení vzdělávání na základních školách a studia na středních školách vydané v České republice a vysvědčení a jiné doklady o ukončení vzdělávání na základních školách a studia na středních školách vydané ve Slovenské republice se uznávají za rovnocenné. Doklady o vzdělání vydané vyššími odbornými školami v České republice a absolventské diplomy vydané středními školami ve Slovenské republice se uznávají za rovnocenné, pokud délka studia a zaměření byly stejné nebo podobné. A zároveň platí, že: Všechny doklady o vzdělání uvedené v této Dohodě platí na území České republiky a na území Slovenské republiky bez dalšího úředního ověření.*

²⁵² Odbor vysokých škol.

²⁵³ Srov. ust. § 95 odst. 9 zákona o vysokých školách, v platném znění.

²⁵⁴ Srov. ust. § 89 a 90 zákona o vysokých školách, v platném znění. K rozhodnutí je příslušná ta veřejná vysoká škola v České republice, která uskutečňuje akreditovaný obsahově obdobný studijní program. V případě pochybností o existenci obdobného studijního programu určí příslušnost veřejné vysoké školy Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, anebo může rozhodnout o uznání samo.

Postup při uznávání vysokoškolského vzdělání je oproti uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání složitější.²⁵⁵

Profesní uznávání

Profesní uznávání se zaměřuje se na posouzení znalostí a schopností konkrétní osoby, přičemž tyto znalosti a schopnosti sice mohou být doloženy dokladem o formální kvalifikaci (vzdělání a přípravě), ale také mohou být doloženy dokladem o faktickém výkonu dané činnosti nebo jiným dokladem. Výsledkem procesu profesního uznávání je rozhodnutí o tom, zda dotyčná osoba má dostatečné znalosti a schopnosti, aby mohla vykonávat konkrétní povolání nebo činnost.²⁵⁶ Uznávání odborné kvalifikace u cizince z třetí země (mimo EU a EHP) nepodléhá zvláštní právní úpravě a je v kompetenci příslušných orgánů podle dané kvalifikace (např. Lékařská komora, Advokátní komora, MŠMT, MPO apod.). Od 1. 8. 2007 nabyl účinnosti zákon č. 1789/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání, který umožňuje ověřování a uznávání dovedností a vědomostí člověka bez ohledu na to, jakým způsobem je získal (studiem nebo praxí). Na základě tohoto zákona se tzv. úplná kvalifikace dělí na tzv. dílčí kvalifikace. Dílčí kvalifikace je část kvalifikace úplné, která je samostatně uplatnitelná na trhu práce.²⁵⁷ Osvědčení o uznání dílčí kvalifikace může na základě vykonané zkoušky vydat pouze autorizovaná osoba, která má udělenou autorizaci danou dílčí kvalifikací.

²⁵⁵ Žádost se podává ministerstvu nebo rektorátu veřejné vysoké školy. K žádosti je nutné připojit originál nebo úředně ověřenou kopii diplomu nebo jiného dokladu o ukončení studia. Na vyžádání žadatel připojí originál nebo úředně ověřenou kopii tzv. „dotatku k diplomu“, doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vysokoškolské vzdělání, doklad o náplni vysokoškolského studia. Doklady musí být legalizovány a úředně přeloženy. V případě zjištění podstatných rozdílů v porovnávaných studijních programech nebo v případě, že diplom vydala zahraniční instituce, která není ve státě, v němž má sídlo, uznávána jako vysoká škola, nastávají důvody pro zamítnutí žádosti veřejnou vysokou školou i ministerstvy. Je-li zahraniční vysokoškolské vzdělání uznáno, žadatel obdrží rozhodnutí o uznání vysokoškolského vzdělání, jehož přílohou je osvědčení potvrzující rovnocennost se vzděláním získaným absolvováním odpovídajícího typu studijního programu na veřejné vysoké škole v České republice; případně i osvědčení práva užívat přiznaný zahraniční titul. Lhůta pro rozhodnutí je 30 dnů, ale může být dle zákona prodloužena. Do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat odvolání, pokud o uznání rozhodovala veřejná vysoká škola nebo rozklad, jestliže o uznání rozhodovalo ministerstvo jako prvoinstanční orgán. O odvolání může rozhodnout veřejná vysoká škola (v rámci tzv. autoremedury, pokud odvolání zcela vyhoví) nebo odvolání postoupí MŠMT jako odvolacímu orgánu, který pak o odvolání rozhodne – buď odvolání vyhoví, nebo potvrdí rozhodnutí veřejné vysoké školy. O rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy, tj. ministr.

²⁵⁶ Profesní uznávání upravuje zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), který nabyl účinnosti dnem vstupu České republiky do Evropské unie, který se vztahuje na občany jiných členských států EU a jejich rodinné příslušníky. Za státního příslušníka členského státu se považuje i fyzická osoba, které bylo členským státem přiznáno postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta. Zákon se dále vztahuje pouze na zahájení a výkon regulované činnosti, tedy činnosti, pro jejíž výkon se v České republice vyžaduje doklad o formální kvalifikaci (diplom, osvědčení nebo jiný obdobný doklad) nebo průkaz způsobilosti, ostatní, tj. neregulované činnosti může každý vykonávat volně, bez splnění jakýchkoliv podmínek.

²⁵⁷ Např. úplná kvalifikace cukrář se dělí na dílčí kvalifikaci – výroba zákusků a dortů, výroba zmrzlin atd. Úplný seznam kvalifikací je uveřejněn na <http://www.narodni-kvalifikace.cz> (otevřeno dne 2. 2. 2008). Ke každé dílčí kvalifikaci je vytvořen dokument (kvalifikační standard), ve kterém je definováno, co by držitel dané kvalifikace měl ovládat a co musí prokázat.

3.3.8. Další omezení přístupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce

O tom, jak je postavení cílové skupiny obecně i na trhu práce zakotveno v právních normách, a to jak mezinárodních, tak i evropských a vnitrostátních, je podrobně pojednáno výše. V předchozích podkapitolách reflektujeme jak možnosti přístupu na trh práce, tak i existenci a zhodnocení omezující lhůty. Věnujeme se i stanoveným mechanismům kontroly, kterou stát v oblasti zaměstnávání cizinců, potažmo i žadatelů o mezinárodní ochranu vykonává.

Na postavení žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce má, stejně tak jako na postavení jiných kategorií osob ve společnosti, vliv i celá řada faktorů, které nesouvisí přímo se zákonnými podmínkami. Považujeme za potřebné existenci těchto dalších faktorů zmínit a některých aspektů se alespoň lehce dotknout, byť se jimi s ohledem na konstrukci analýzy nebudeme zabývat do hloubky, přestože by si to pro svou povahu nepochybně zasloužily. Multi-faktorové problémy je nutné řešit komplexně, neboť jako celek ovlivňují možné přístupy k jejich řešení. Tyto další faktory lze členit na vnější a vnitřní, a to z pohledu jednotlivce – v našem případě tedy žadatele o mezinárodní ochranu.

Neformální podmínky pro vstup na trh práce

Vliv na postavení osob na trhu práce mají tedy i další okolnosti, které nejsou nastaveny právem, ale jsou dány faktickým stavem, skutečnostmi, které mají vliv na možnosti přístupu na trh práce a aktivit na něm. Mnohé z faktorů působí na všechny osoby na trhu práce, pro některé skupiny lze ale vysledovat určitá specifika (typicky u tzv. zranitelné skupiny). Do skupiny zranitelných osob jsou řazeni i cizinci, tedy i žadatelé o mezinárodní ochranu. Mnohé neformální bariéry, které na cizince působí, se zpravidla mohou vztahovat i na naši cílovou skupinu. Na žadatele o mezinárodní ochranu pak dopadají i další skutečnosti, které jsou specifické právě pro tuto skupinu.

Jedním z problémů bývá především častý negativní postoj ze strany zaměstnavatelů vůči cizincům a jejich neochota poskytovat cizincům stejné podmínky pro výkon zaměstnání.²⁵⁸ Cizinci samotní jsou také limitováni nedostatečnými jazykovými znalostmi a častou absencí dokladů o vzdělání.²⁵⁹ Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce k tomuto uvádí: „*Mezi nejčastější překážky v práci a podnikání cizinci s trvalým a přechodným pobytem řadili neznalost české legislativy a daňového systému, přebujelou administrativu a neznalost českého jazyka – tři oblasti, v nichž se projevuje jejich informační deficit. Skutečnost, že respondenti, kteří tu již minimálně šest měsíců pobývali, pocítují nedostatek informací o zdejší kultuře, svědčí podle nás mimo jiné o tom, že začínají postupně pocítovat potřebu výraznější integrace, než že by se integrovat nechtěli. Muži a ženy se v pocítovaných překážkách významně neliší. Ženy jen nepatrně více než muži pocítují jako překážku nedostatek kvalifikace. Více si stěžují i na xenofobii a diskriminaci. Každoroční prodloužování pobytu je překážkou spíše pro ruskojazyčné, kteří převládají mezi osobami s přechodným pobytem. V tom, jak hod-*

²⁵⁸ Srov. např. Zpráva o kontrolní činnosti za rok 2003, Úřad práce v Ústí nad Orlicí, srov. http://portal.mpsv.cz/sz/local/uo_info/vyrocní_zpravy/kpzpro3.htm (otevřeno dne 25. 9. 2007), dále např. Dvořáková, K.: Faktory, ovlivňující integraci žen z Ukrajiny a Rumunska na českém trhu práce, dostupné na <http://www.steptonet.cz/legalni-trh-prace-EU-prezentace.php> (otevřeno dne 19. 3. 2008).

²⁵⁹ Toto uvádí mimo jiné Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce, GAC, spol. s r. o., Mgr. Jiří Kocourek, aplikovaná sociologie, Praha, 2007, str. 22, dostupné na <http://www.esfcr.cz/clanek.php?lg=1&id=5734> (otevřeno dne 14. 1. 2008).

notí existenci zprostředkovatelského (respektive klientského) systému, se překvapivě vietnamsko-čínské a ukrajinsko-ruské skupiny neliší. Zprostředkovatelský systém nevnímají cizinci vyhraněně. Přestože bývá státem často zahrnován do sféry šedé ekonomiky, imigrantům na druhé straně umožňuje určité zapojení do pracovního trhu.“

Ve vztahu ke specifické skupině žadatelů o mezinárodní ochranu je třeba též zmínit to, že nemalou roli hraje i povaha jejich právního statusu a nejasná doba, po kterou jim bude umožněno zůstat na území ČR. Jejich vízum je vázáno na dobu trvání řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, která není dopředu známá a pobyt žadatele tak může být v podstatě tzv. ze dne na den ukončen. Podle dostupných informací lze soudit, že velká část žadatelů o mezinárodní ochranu se koncentruje právě do sféry šedé ekonomiky, vykonává nekvalifikovaná zaměstnání, bez dostatečného finančního ohodnocení nebo v extrémních případech zcela bez mzdy za odvedenou práci, neboť tento trh jim ve své větší flexibilitě a nesvázanosti právními předpisy vyjde vstříc.²⁶⁰ Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou také z nemalé části soustředěni v pobytových střediscích Ministerstva vnitra ČR (uprchlických táborech), a tím pádem je jejich možné uplatnění na trhu práce limitováno specifiky regionu a daného města.²⁶¹

Vnitřní faktory jednotlivých žadatelů

Mezi další faktory, které zcela jistě ovlivňují žadatele při jejich vstupu na trh práce, patří i jejich osobní přístup k možnostem, které se jim nabízejí. Existuje určitá skupina osob, která z těch či oněch důvodů azylový systém pouze využívá a zaměstnání nehledá a hledat nechce. Může tomu tak být např. proto, že cizinec chce tímto způsobem získat jen možnost bezplatného pobytu a stravy, anebo proto, že má obavu, že se mu vstup na trh práce nepodaří. Této kategorii se však analýza blíže nevěnuje, její zaměření je zúženo pouze na žadatele, kteří pracovat chtějí. Je také nutno zmínit, že některé z osob, které byly vystaveny pronásledování, trpí psychickými poruchami či těžkými onemocněními a nejsou schopny na trh práce z tohoto důvodu vstoupit (následky mučení atd.).

Vliv politiky

Na postavení cílové skupiny má důležitý vliv názor politiků. V České republice je orgánem, jenž primárně vytváří koncepci, kterou uplatňuje vůči cizincům i žadatelům o mezinárodní ochranu, vláda. Vláda vtěluje do svého přístupu k těmto skupinám ideje programového prohlášení vytvářeného na základě přístupu jednotlivých politických stran případně vládní koalice.

V České republice je takto vytvářena Koncepce integrace cizinců²⁶² či Koncepce integrace azylantů. Zatím nebyla přijata koncepce imigrace cizinců, tedy určitá přistěhovalecká strategie, takže lze konstatovat, že záměr ČR v dané oblasti není v současnosti politicky definován. Doposud se v této oblasti přijala pouze dílčí opatření. Prvním v této oblasti byl Pilotní projekt Výběr kvalifikovaných pracovníků zahájený v roce

²⁶⁰ Srov. Pořízek, P.: Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění. SOZE, Brno, 2004, dostupné na <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955336> (otevřeno dne 19. 3. 2008).

²⁶¹ Podle údajů Správy uprchlických zařízení přišlo do azylových zařízení SUZ MV v roce 2006 celkem 2 810 osob, do zařízení pro zajištění cizinců 1 270 osob (srov. výroční zpráva SUZ MV ČR za rok 2006, dostupná na <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz.html> (otevřeno dne 18. 2. 2008)). Z hlediska počtu osob, které v průběhu roku pobývaly na území ČR (včetně osob již v pobytových střediscích pobývajících) tak mohlo jít o téměř polovinu žadatelů a strpitelů.

²⁶² Srov. Usnesení vlády č. 126 ze dne 8. února 2006, kterým byla schválena aktualizovaná Koncepce integrace cizinců.

2003, inspirovaný kanadským systémem, který je zaměřen na podporu příchodu kvalifikovaných zahraničních pracovníků i s jejich rodinami. Cizinec, který se chce do projektu přihlásit, musí splňovat určitá kritéria a získat určitý počet bodů dle svého vzdělání, jazykových a dalších schopností. Pilotní projekt umožňuje kvalifikovaným odborníkům požádat o udělení trvalého pobytu po dvou a půl letech, anebo po roce a půl pro účastníky v kategorii vysoce kvalifikovaných pracovníků. Jedním z výrazných pozitiv tohoto projektu je také to, že dává kvalifikovaným zahraničním odborníkům 45denní ochrannou lhůtu při ztrátě zaměstnání (na ztrátu zaměstnání je jinak dle zákona vázána automatická ztráta pobytu). Druhým opatřením je plánované vydávání zelených karet, které zčásti navazuje na výše uvedený program, byť se liší ve svém zaměření, neboť je určeno nikoli pro imigraci, ale dočasné řešení situace na trhu práce. Narozdíl od prvně zmíněného, v jehož rámci přišlo doposud jen několik stovek osob, má být také tento program cílen na počty osob řádově vyšší. Jednotliví žadatelé si budou moci vybrat volné pracovní místo z registru pro žadatele o zelené karty, následně odcestují do své země, kde požádají o zelenou kartu, a po třiceti dnech, pokud bude jejich žádosti vyhověno, také o vízum. Zelená karta by měla být termínově omezena na tři roky s možností opakování.

Z našich zkušeností vyplývá, že politici se tématu žadatelů o mezinárodní ochranu nevěnují zdaleka tolik, jako problematice migrace. Migraci stát může ze svého pohledu využít, zejména pak v případech nedostatku domácích pracovních sil. V oblasti mezinárodní ochrany je ale vázán svými mezinárodními závazky a nemá tolik prostoru pro stanovení vlastních záměrů. Pokud politici ve věci žadatelů o mezinárodní ochranu jednájí, pak jde v drtivé většině o zpřesnění mezinárodním a evropským právem daných mantinelů, navíc optikou té které vlády. Významnou roli v tomto procesu sehrává ministerstvo vnitra jako orgán, který má danou problematiku v gesci. Toto ministerstvo vytváří návrhy zákonů v předmětné oblasti a též je samo orgánem, který řeší po věcné stránce žádosti žadatelů o poskytnutí ochrany ze strany českého státu.

Polistopadové vlády tématu žadatelů o mezinárodní ochranu nevěnovaly vyšší pozornost. Poprvé se téma objevilo v programovém prohlášení II. vlády Václava Klause (4. 7. 1996–2. 1. 1998) ve spojitosti s tvorbou nové legislativní úpravy: *vláda je připravena navrhnout opatření omezující některé negativní jevy, spojené především s nelegální migrací cizinců na našem území. Předloží novou legislativní úpravu podmínek pobytu, podnikání a zaměstnávání cizinců a podmínek pro poskytování azylu. Současně bude dotvářet novou vízovou politiku se zřetelem na vízovou praxi států Evropské unie.*²⁶³ Další vláda (vláda Miloše Zemana (22. 7. 1998–12. 7. 2002)) se přiklonila k otevřené podpoře multikulturalismu a k vyváženosti přístupu ke všem jevům spojeným s migrací a azylem a uprchlictvím: *dnešní členství České republiky v Radě Evropy a naše budoucí integrace v Evropské unii pomohou české společnosti překonávat některé negativní postoje k jinak hovořícím, vyhlížejícím a žijícím lidem, jimiž trpí každé izolované společenství. Vláda učiní vše pro to, aby se česká společnost v co největší přijatelné míře otvírala Evropě i světu a přetvářela se ve společnost multikulturní. Dokončí práce na nové legislativní úpravě týkající se uprchlíků, kterou se uvede současný zákon do souladu s mezinárodními normami. Cílem je dosažení stavu, který bude vyvažovat respekt k humanitárním přístupům s požadavky na omezení negativních vlivů migračních toků.*²⁶⁴ Zatím nejprogresivněji se k dané problematice postavila vláda Vladimíra Špidly

²⁶³ Srov. Programové prohlášení II. vlády Václava Klause, dostupné na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26625> (otevřeno dne 15. 4. 2007).

²⁶⁴ Srov. Programové prohlášení vlády Miloše Zemana, dostupné na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26626> (otevřeno dne 15. 4. 2007).

(15. 7. 2002–4. 8. 2004), která propojila důraz na příchod migrantů (v souladu s odhady ohledně nedostatku pracovních sil) se zamezením negativním jevům provázejícím nelegální migraci a se zneužíváním právního řádu obecně, včetně zneužívání azylového systému. Tato vláda si jako první vypracovala určitý plán, který byl podložen daty a jeho záměr byl odůvodněn: *Vláda přijme zásady migrační politiky státu, vycházející z kvalifikovaného odhadu vývoje migrační situace v dlouhodobém horizontu. Vláda dokončí harmonizaci migrační a azylové politiky se standardy Evropské unie, bude pokračovat v naplňování Schengenského akčního plánu. Vláda se bude intenzivně zabývat problematikou nelegální migrace, nelegálního zaměstnávání cizinců a všech souvisejících jevů. V souladu s mezinárodními závazky České republiky bude vláda usilovat o spravedlivé a efektivní azylové řízení a zároveň bude přijímat opatření k omezení zneužívání azylového systému. Vláda vytvoří podmínky pro další rozvoj koncepce integrace cizinců na území České republiky, včetně dopadů na trh práce.*²⁶⁵ Vláda Stanislava Grosse (4. 8. 2004–25. 4. 2005) v plánech na úpravu dále problematiku nerozvíjí: *vláda bude uplatňovat aktivní politiku a rozvoj koncepce integrace cizinců na území ČR. Vláda bude současně přijímat konkrétní opatření směřující k eliminaci nelegální migrace, nelegálního zaměstnávání cizinců a všech souvisejících negativních jevů. V souladu s mezinárodními závazky bude usilovat o spravedlivé a efektivní azylové řízení a zároveň však bude přijímat opatření k omezení zneužívání azylového systému.*²⁶⁶ V započatém kursu pokračovala i Vláda Jiřího Paroubka (25. 4. 2005–4. 9. 2006), která jako první explicitně reagovala na možné spojení nelegální migrace a zločinu, popř. terorismu: *V oblasti azylové politiky a migrace bude vláda uplatňovat aktivní politiku při integraci cizinců na území České republiky, přijímat opatření směřující k eliminaci nelegální migrace, nelegálního zaměstnávání cizinců a všech souvisejících jevů, usilovat o spravedlivé a efektivní azylové řízení a přijímat opatření směřující k omezení zneužívání azylového systému v souladu s mezinárodními závazky, legislativou a politikou Evropské unie. Vláda bude upevňovat bezpečnost České republiky pomocí profesionální, pružné a mobilní armády schopné reagovat na nové hrozby včetně hrozeb asymetrického charakteru (terorismus, ilegální migrace, organizovaný zločin apod.).*²⁶⁷ Zatím poslední v pořadí, II. vláda Mirka Topolánka, nehovoří o problematice azylu, uprchlictví a migrace ve svém programovém prohlášení vůbec, nicméně přijímá řadu opatření, včetně imigračního programu *sui genesis*.

Politiku vlády do značné míry ovlivňují orientace stran, které ji tvoří. Nyní se podíváme na jednotlivé programy stran, které jsou zastoupeny ve sněmovně v letech, kdy je zpracovávána tato analýza.

Česká strana sociálně demokratická problematiku azylu, uprchlictví a migrace sice netematizovala ve svém volebním programu, zmiňuje ji ale ve svém dlouhodobém programu.²⁶⁸ K tématu říká např. (...) *demokratický deficit je posilován také neokonzervativními, nacionalistickými a rasistickými reakcemi na současnou zvýšenou míru kontaktů a střetů lidí odlišných kultur (...).* Program hovoří o tématu nejen v dlouhodobém horizontu, ale i v souvislostech: *Jednotlivci, různé skupiny osob i celé národy se často cítí být kulturně zneuznání současným ekonomickým a politickým uspořádáním mezi jednotlivými částmi světa. Je evidentní, že stupňující se ekonomické nerovnosti mezi jednotlivými oblastmi světa vzájemné harmonické soužití lidí z různých kulturních*

²⁶⁵ Srov. Programové prohlášení vlády Vladimíra Špidly, dostupné na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26609> (otevřeno dne 15. 4. 2007).

²⁶⁶ Srov. Programové prohlášení vlády Stanislava Grosse, dostupné na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26627> (otevřeno dne 15. 4. 2007).

²⁶⁷ Srov. Programové prohlášení vlády Jiřího Paroubka, dostupné na <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=29844> (otevřeno dne 15. 4. 2007).

²⁶⁸ Srov. www.cssd.cz (otevřeno dne 15. 4. 2007).

zázemí neumožňují. Nedostatečné řešení tohoto problému zesiluje napětí mezi bohatým Severem a chudým Jihem a napomáhá formování současné podoby světa. (...) V migrační politice považuje ČSSD za nezbytné prosazovat dodržování principu úcty k lidským právům, k právům národnostních menšin. Členství ČR v Evropské unii nabízí naší společnosti nové příležitosti pro překonání nedůvěry k cizincům a jejich odlišnostem a pro rovnoprávné začleňování menšin do většinové společnosti. ČSSD tedy nespojuje výslovně migraci a žadatele o azyl, stejně tak odlišuje cizince, kteří mohou být ohrožením či bezpečnostním rizikem pro ČR.

Občanská demokratická strana výslovně spojuje migraci a žadatele o azyl, resp. cizince s ohrožením, bezpečnostním rizikem atd. Volební program ODS pro volby v roce 2006²⁶⁹ obsahuje odkaz na problematiku azylu a migrace v kapitole 4: Plus pro Vaši bezpečnost a spravedlnost, kde v sekci *Co nabízí ODS?* uvádí: *rychlejší a přísnější azylové zákonodárství* a v sekci *Co nabízí ODS pro větší bezpečnost?* odpovídá: *rychlejší a přísnější azylové zákonodárství. Znemožníme imigrantům zneužívat podmínek pobytu k páchání trestné činnosti a k nelegálnímu zaměstnávání.* Ve svém Programu pro roky 2002–2004: *Modrá šance pro slušné lidi: Moderní a bezpečný stát* také uvádí: *Boj s terorismem úzce souvisí s migrační politikou státu. Musí dojít ke zpřísnění azylového zákonodárství a podmínek pro pobyt cizinců, zefektivnění boje proti nelegální migraci a nelegálnímu pobytu cizinců, zrychlení a zpřísnění azylového řízení. (...) Mezi další sliby ODS patří: Zrychlit a zpřísnit azylové řízení a upravit podmínky pobytu cizinců tak, aby nebyly zneužívány. Novým zákonem o azylu zpřísnit podmínky pro udělování azylu analogicky s vyspělými zeměmi – možnost projednat zjevně neodůvodněné žádosti (tj. žádosti cizinců přicházejících ze zemí považovaných za bezpečné) ve zkráceném režimu, stanovení podmínek pobytu účastníka řízení o azylu i azylanta, vymezení azylových zařízení. Snížit benevolenci zákona o pobytu cizinců (zpřísnit podmínky imigrace cizinců do ČR a podmínky jejich pobytu – zejména omezit počet imigrantů, zpřísnit podmínky pro udělení víza, povolení krátko- a dlouhodobého pobytu, zavedení čekací lhůty před udělením trvalého pobytu, rozšíření důvodů pro vyslovení zákazu pobytu, institut dočasného útočiště pro řešení možnosti pobytu cizince v ČR z humanitárních důvodů). Zavést automatický trest vyhoštění pro každého cizince, který se u nás dopustí úmyslného trestného činu.*

Křesťanská a demokratická unie – Čs. strana lidová ve svém Volebním programu KDU-ČSL 2006–2010²⁷⁰ zmiňuje problematiku migrace v kapitole 13: *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek*, kde uvozuje: *Protože chceme, aby Česká republika byla prostorem svobody, klidu, bezpečí a práva, musíme učinit zejména tyto zásadní kroky.* Explicitně zmiňuje *Racionální řešení problematiky migrace a reforma cizinecké policie. Slušný cizinec platí daně a dodržující naše kulturní a společenská pravidla je vítaným hostem. Dlouhodobě prosazujeme aktivní politiku v oblasti migrace, nelegální migrace, zaměstnávání cizinců a všech souvisejících jevů. Budeme aktivně spolupracovat na rozvoji koncepce integrace pracujících, bezúhonných a daně platících cizinců na území ČR, včetně koncepce dopadu na trh práce. Myslíme si, že není nezbytné, aby povolování pobytu cizincům a jiná správní rozhodnutí měla prioritně řešit uniformovaná cizinecká policie, kterou je navíc možno momentálně považovat za článek policie nejvíce zasažený korupcí a klientelismem.* Tato strana tedy slučuje otázku migrace s vnitřní bezpečností, ale nestaví se k ní a priori z pozice restrikce. Nezmiňuje nicméně explicitně otázku azylu.

Strana zelených se také věnuje více otázce migrace obecně, když ve svém Volebním programu „Kvalita života“ pro volby do Poslanecké sněmovny 2006²⁷¹ uvádí: *Budeme také podporovat přiměřené vyrovnávací akce*

²⁶⁹ Srov. www.ods.cz (otevřeno dne 15. 4. 2007).

²⁷⁰ Srov. www.kdu-csl.cz (otevřeno dne 15. 4. 2007).

²⁷¹ Srov. www.zeleni.cz (otevřeno dne 15. 4. 2007).

a dočasné postupy, jimiž se zmenšuje dosavadní nerovnost či historické znevýhodnění jedněch vůči druhým – žen, zdravotně postižených, příslušníků etnických menšin – hlavně Romů, ale i seniorů, uprchlíků a cizinců, žijících na českém území. Český právní řád to plně umožňuje. (...) Řízená imigrace je přirozená. Vyvolává však i obavy. Příliš represivní imigrační politika státu není správná. Plán zvaný “pevnost Evropa”, volající po uzavření hranic, selhal. Praxe ukázala, že čím více je omezována legální migrace, o to větší je migrace ilegální. Podle Mezinárodní organizace pro migraci (při OSN) se do Evropy ilegálně propašuje až půl milionu lidí ročně. ČR by neměla opakovat chyby jiných států EU. V ČR nyní žije 2,3 % cizinců, ale postupně se mění ze země tranzitní v zemi cílovou.

Komunistická strana Čech a Moravy se tématu ve svých programech nijak nevěnuje.

Pokud se podíváme na volební programy hlavních politických stran z hlediska východisek, která jsou pro tuto analýzu stanovena, jako nejvíce odpovídající přístupu, který by bylo podle nás vhodné zvolit, lze uvést příklad programu České strany sociálně demokratické či Strany zelených. Zcela restriktivní vize Občanské demokratické strany je z tohoto pohledu nepřijatelná. Je ovšem s podivem, že strany pojmají svoje názory na danou problematiku takto. I nyní by strany mohly – a to v souladu se svými ideovými východisky – přijmout veškerá doporučení učiněná touto analýzou. Záleží samozřejmě na úhlu pohledu. Na otázku zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu a jejich postavení obecně se lze dívat samozřejmě z nezpochybnitelného hlediska humánního a humanitárního (zde existují i mezinárodní závazky). Ale lze zvažovat též ekonomické hledisko, tedy možnost využití pracovní síly osob, které se již nacházejí na území a kterým je z hlediska státu nesporně ekonomicky výhodnější poskytnout soběstačnost, než jejich pobyt ze státních prostředků dotovat.

V této souvislosti lze poukázat na faktické aktivity jednotlivých politických stran ve vztahu k žadatelům o mezinárodní ochranu. Zatímco Občanská demokratická strana přichází v roce 2007 s hlavními zpřisňujícími ustanoveními, tedy navrhuje právní úpravu vesměs v neprospěch žadatelů o mezinárodní ochranu, jednotliví poslanci Strany zelených a ČSSD se naopak výrazným způsobem v poslední době zasazovali, byť neúspěšně, o přijetí takové legislativy, která by byla k této specifické skupině osob vstřícnější. V kontextu výše uvedeného je zapotřebí zmínit především poslance Františka Bublana (ČSSD) a poslankyni Kateřinu Jacques (SZ), kteří jako první na půdě Poslanecké sněmovny ve stávajícím volebním období otevřeli, na základě podnětu Analytického expertního centra, otázku zkrácení omezující lhůty pro přístup žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce ze současných 12 měsíců na 3 měsíce. Ačkoliv jejich návrhy nebyly posléze schváleny, i v jejich oficiálním zakotvení ve formě sněmovních tisků lze doufat v určitý budoucí příznivý vývoj v této oblasti.²⁷²

Je také nutno uvést, že pokud budou žadatelé o mezinárodní ochranu vnímání ze strany politiků jako přítěž a jejich postavení bude slučováno s problematikou nelegální migrace, bude jejich vstup na trh práce zcela jistě obtížný.

²⁷² Pozměňovací návrhy se vázaly k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony ke sněmovnímu tisku č. 191 a byly přijaty jako sněmovní tisk 191/5, blíže srov.: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=191&ct1=5> (otevřeno dne 12. 1. 2007).

Vliv médií

Faktorem, který by pro svou důležitost zejména v moderní společnosti neměl být opomíjen, a který tudíž svým způsobem ovlivňuje postavení žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce, jsou média, jejich účinky a jejich role. Jejich prezentování cílové skupiny ovlivňuje společnost, jejíž percepce působí (byť často ze strany politiků nepřiznaně) na postoje politiků, tedy těch, kdo určují směřování státu.

O vlivu médií obecně hovoří Jiráček:²⁷³ **Média jednomu každému z nás dnes a denně nabízejí sdělení, o nichž víme, že je nabízejí i velmi početné skupině našich spolučtenářů, spoluposluchačů či spoludiváků. Tato nijak zvlášť objektivní a zdánlivě samozřejmá skutečnost ovšem znamená, že se den za dnem dovídáme něco o tom, co se dovídají i ostatní lidé. Z toho můžeme docela dobře usoudit, co je pro ně – a tedy i pro nás – přijatelné, stravitelné, neřkuli dokonce žádoucí. Média nám svými obsahy nabízejí informace o tom, co je v naší společnosti běžné.** Toto je zásadní sdělení, kterého se všem adresátům médií dostává. Média mohou ve společnosti **potvrzovat** stávající a uznávané společenské hodnoty, anebo mohou za jistých okolností **působit destruktivně** proti nim, anebo je **pomáhají přetvářet** či **prosazovat a tvořit zcela nové**. Velmi také závisí na tom, jaké chování médiím přisuzuje příslušná společenská kultura, protože toto hodnocení vnímají média jako podnět k zaměření svého působení.²⁷⁴ Média také mohou vedle role informativní posilovat existující stereotypy²⁷⁵ – přinášet nové a pozitivní zprávy neznamená vyšší sledovanost. Jak uvádí Jiráček, jsou také **zdrojem utváření předsudků a odsudků a hlavně reprezentují mocenské vztahy, napětí a konflikty, které jsou za nimi skryty** (v českém prostředí např. o „nepřizpůsobivých“ Romech, „neotesaných“ Rusech, „přihlouplých“ blondýnách, „nudných“ účetních, „omezených“ učitelkách apod.).

Pro českou společnost je téma, kterému se věnuje tato analýza, téma azylu a uprchlictví, relativně nové. Do homogenní společnosti přelomu 80. a 90. let přišli cizinci a uprchlíci, kteří byli do té doby ve společnosti poměrně neznámým jevem. Společnost reagovala zčásti strachem z neznámého – objevovaly se obavy z ohrožení pracovního trhu či z kriminality. Cílová skupina byla dlouhodobě prezentována v médiích konzistentně s vnímáním ze strany společnosti, obraz v médiích pak zpětně působil na mínění těch, kteří je sledovali. Vzhledem k malé znalosti tématu ve společnosti byla a nadále jsou média jedním z mála zdrojů informací, což má v případě poskytování mylných informací za následek zacyklení v obraze, který nemusí nutně odpovídat skutečnosti. Křížková k tomu uvádí: *V českých podmínkách je azylová problematika stále poměrně novým jevem a lidé k uprchlíkům velmi často zaujímají prvotně obranný až negativní postoj. Je proto důležité sledovat, jakým způsobem se mění mediální obraz uprchlíka, a dynamiku těchto změn, jež mohou v delším časovém horizontu naznačit přístup české veřejnosti k otázkám azylu a šířeji i integrace cizinců (pokud vycházíme z předpokladu, že média mají klíčovou schopnost veřejné mínění dlouhodobě formovat).*²⁷⁶ Média zároveň nemají o tematice dostatečné informace, ba mnohdy dochází i k jejímu zkreslování. I k tomuto se vyjadřuje Křížková: *Novináři velmi často zaměňují pojmy uprchlík, přistěhovalec, migrant, běženeček, utečenec a nerozlišují příliš mezi žadateli o azyl a těmi, kteří azyl již získali, což zdůraznili i autoři předchozí analýzy. Již samotné zmatení*

²⁷³ Metodický portál, Jiráček, J.: O účincích médií, dostupné na <http://www.rvp.cz/clanek/282/246> (otevřeno dne 16. 7. 2007).

²⁷⁴ Jiráček J., Köpplová B.: 10. 5. 2006, Média a jejich role ve společnosti, dostupné na <http://www.rvp.cz/clanek/282/555> (otevřeno dne 16. 7. 2007).

²⁷⁵ K tématu stereotypů srov. více Jiráček, J.: O stereotypch v médiích aneb svět, který vidí média, Metodický portál RVP, dostupné na <http://www.rvp.cz/clanek/282/284> (otevřeno dne 13. 9. 2005).

²⁷⁶ Srov. Křížková, M.: Cizinci, našinci a média: mediální analýzy, Multikulturální centrum Praha, Praha 2007, str. 7.

pojmu obraz uprchlíka zkresluje, neboť ani na úrovni jazyka nelze rozpoznat, kdo uprchlíkem v striktním slova smyslu vlastně je a kdo není. Články často zaměňují dva naprosto odlišné pojmy jako migrant a utečenec.²⁷⁷

Tématu médií ve vztahu k cílové skupině se věnuje již citovaná studie Křížkové, na kterou zde pro podrobnější informace odkazujeme.

Pokud jde o vztah cizinec – zaměstnání, resp. trh práce, tak jak je prezentovaný v médiích, Bittner a Paleček k tomu výstižně uvádějí: *Když se píše o pracovních podmínkách cizinců v České republice, horší pracovní podmínky cizinců se ukazují jako cosi samozřejmého, s čím není třeba polemizovat, co je obecně akceptované nebo přinejmenším akceptovatelné. V tisku se kritizuje náročnost či nedůstojnost byrokratických překážek při zaměstnávání zahraničních pracovníků. Do zorného pole se ale dostávají hlavně byrokratické překážky kladené odborníkům a manažerům z ciziny, s tím předpokladem, že obstrukce směrem k nekvalifikovaným pracovníkům jsou víc pochopitelné a samozřejmé. Přes viditelnou snahu psát a informovat o změnách v postihování nelegálního zaměstnávání se ještě nedaří adekvátně popsat problém, totiž kdo je vlastně postihován za nelegální jednání. Dokonce, i když se autoři článků snaží označovat jako aktéry nelegálního jednání také zaměstnavatele, jaksi mimoděk často setrvávají u starého vzorce a do role hlavních aktérů nelegálního jednání staví načerno pracující zaměstnance.²⁷⁸*

Domníváme se, že je možné hovořit o určitém posunu ve vnímání tématu médií; dochází alespoň k častějšímu tematizování problematiky azylu i uprchlictví. Dokud však nebudou informace poskytované médií odpovídat skutečnosti, obraz uprchlíků v nich i ve společnosti nebude výstižný.

²⁷⁷ Tamtéž.

²⁷⁸ Bitrich, T, Paleček, J.: Jak se v českém tisku diskriminuje, když se píše o zaměstnávání cizinců?, zpráva z výzkumu, září 2006. In: Cizinci, našinci a média: mediální analýzy, Multikulturní centrum Praha, Praha 2007, srov. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955058> (otevřeno dne 12. 3. 2008).

Motto:

Nikdy nevíš, kam vítr zanese igelitku.

Lester Burnham

část 4. – Komparace

4.1. Úvod

V této kapitole je věnována pozornost zahraničním úpravám zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu. Ukazuje se velmi poučným hodnotit nikoli jen samotnou právní úpravu zaměstnávání žadatelů, ale též širší souvislosti, včetně obecného přístupu k zaměstnávání cizinců.

V prezentovaných popisech a hodnoceních zahraničních právních úprav naleznete především země, které jsou blízké ČR geograficky, popř. svým členstvím v EU. Na země Evropské unie byl kladen důraz a jejich zastoupení zvoleno ve větším počtu právě proto, že se jedná o země, jejichž právní řády se – tak jako právní řád ČR – musely přizpůsobit *acquis communautaire*. Problematika, kterou se předkládaná analýza zabývá, byla na úrovni *acquis* harmonizována tzv. přijímací směrnicí, a státy tedy svoje právní řády do určité míry musely sjednotit. Právě míra sjednocení a odlišnost přijatých přístupů byly předmětem bádání, jehož výsledky naleznete v níže uvedené komparaci. Z důvodů dostupnosti relevantních zdrojů, zejména jazykové blízkosti, byly podrobněji zpracovány legislativy jen vybraných států; ostatní byly popsány pouze stručně.

Pro zajímavost byla zmapována i legislativa států, které do evropské regionální supranacionální organizace nepatří. Buď byly vybrány kvůli jejich geografické blízkosti, anebo s ohledem na to, že se jedná o vyspělé státy, které jsou vystaveny podobným podmínkám, a tedy jsme předpokládali, že mohou volit podobné přístupy k trhu práce.

4.2. Finsko

Právní úprava

Právní základy ochrany uprchlíků jsou obsaženy v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967). Dublinské nařízení vstoupilo ve Finsku v platnost 1. září 2003. Schengenská dohoda vstoupila v platnost 23. března 2001. Na vnitrostátní úrovni je cizinecká a azylová problematika upravena v cizineckém zákoně (1991), ve vládním nařízení č. 142 o cizincích (1994) a v zákoně o integraci imigrantů a přijímání žadatelů o azyl (1999).

Status žadatele o azyl

Status uprchlíka, který může být udělen podle oddílu 87 cizineckého zákona, je vymezen podobným způsobem jako v Ženevské konvenci a je udělován ve formě povolení k pobytu. Osobám se statutem uprchlíka vzniká nárok na trvalý pobyt po čtyřech letech pobytu ve Finsku. Pokud osoba nesplňuje podmínky pro udělení azylu, může jí být uděleno povolení k pobytu založené na potřebě ochrany. Cizinecký zákon pak stanovuje, že takové osobě může být udělena ochrana, pokud hrozí, že by ve své domovské zemi nebo v zemi svého trvalého pobytu byla odsouzena k trestu smrti, vystavena mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo pokud se do této země nemůže navrátit z důvodu existence ozbrojeného konfliktu či přírodní katastrofy. Ve Finsku je dále stanovena tzv. kvóta pro přijímání uprchlíků, na základě níž mohou být ve Finsku přijímány osoby považované za uprchlíky podle UNHCR či jiné osoby potřebné mezinárodní ochrany.

I osoba, jejíž žádost o azyl byla odmítnuta, může žádat o povolení k pobytu. Oddíl 20 cizineckého zákona stanoví, že toto povolení lze vydat, pokud by odmítnutí vydání povolení k pobytu bylo zjevně bezdůvodné.

Posuzování žádosti o azyl

Žádost o udělení azylu je posuzována v rámci stejné procedury jako žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žádost pak bude odmítnuta, pokud bude shledána zjevně neodůvodněnou (oddíl 101 cizineckého zákona). Takto bude žádost posouzena, pokud:

1. Nejsou dány důvody stanovené oddíly 87 a 88 cizineckého zákona či jiné protiprávní důvody, popřípadě uváděné důvody jsou zjevně nepravděpodobné.
2. Žadatel zjevně zneužívá azylové procedury tím, že:
 - a. úmyslně uvádí nepravdivé, zavádějící či pouze částečné informace o okolnostech stěžejních pro posouzení žádosti,
 - b. předkládá padělané dokumenty bez přijatelného odůvodnění,
 - c. snaží se manipulovat okolnostmi případu jiným podvodným způsobem,
 - d. podal žádost poté, co byla zahájena procedura jeho vyhoštění ze země, a to pouze za účelem prodloužení jeho nezákonného pobytu v zemi.
3. Žadatel do Finska přišel z tzv. „bezpečné země“, ať se již jedná o osobu, které byl v této zemi udělen azyl, nebo o jejího státního příslušníka.

Veškerá negativní rozhodnutí Ředitelství pro imigraci jsou automaticky postoupena helsinskému administrativnímu soudu k přezkoumání. Žadatel může do osmi dnů od obdržení rozhodnutí Ředitelství předložit soudu svou odpověď. Žadateli může být umožněno využití bezplatné právní pomoci. Soudní řízení je vedeno písemně a nejsou konána žádná slyšení. Rozhodnutí soudu jsou pak konečná.

²⁷⁹ Srov. údaje dostupné na http://www.unhcr.se/en/Protect/statistic_en.html (otevřeno dne 29. 2. 2008).

Statistické údaje

V roce 2007 požádalo ve Finsku o azyl 1 430 osob.²⁷⁹ Azyl je ve Finsku udělován zřídka – např. v roce 2003 byl azyl udělen pouze v sedmi případech, tj. jednalo se o 0,2 % všech rozhodnutí.²⁸⁰ V roce 2002 byl azyl udělen 14 osobám. Povolení k pobytu z humanitárních důvodů bylo uděleno v 577 případech, tj. jednalo se asi o 35 % všech žádostí.²⁸¹ Údaje do roku 2006 jsou níže v tabulce č. 1.

Tabulka č. 12: **Finsko – Žadatelé o azyl a uprchlíci**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Žadatelé o azyl	854	711	973	1272	3 106	3 170	1 651	3 443	3 221	3 861	3 574	2 324

Rozhodnutí ve věci azylu ^{a)}

– přidělený azyl	4	11	4	7	29	9	4	14	7	29	12	38
– uděleno povolení k pobytu	219	334	277	372	467	458	809	577	487	771	585	580
– zamítnutí žádosti o azyl či o povolení k pobytu	276	248	278	240	1 330	2 121	1 045	2 312	2 443	3 418	2 472	1 481

Sjednocování rodin

– rozhodnutí ve prospěch	250	226	509	240	186	214	475	363	303	162	355	130
– nepříznivá rozhodnutí	880	513	299	769	357	302	762	324	499	746	316	209
Quota	500	500	500	600	650	700	750	750	750	750	750	750
– Additional quota	500	500	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Uprchlíci přijímaní samosprávnými celky ^{b)}	1 415	1 193	1 406	958	1 189	1 212	1 857	1 558	1 202	1 662	1 501	1 093
Imigranti jako uprchlíci Od 1973	12 877	14 070	15 476	16 434	17 623	18 835	20 692	22 250	23 452	25 114	26 615	27 708

^{a)} Rozhodnutí ředitelství pro imigraci

^{b)} Uprchlíci přijímaní na základě kvóty, žadatelé o azyl po obdržení příznivého rozhodnutí a osoby přijaté na základě schématu sjednocování rodin

Zdroj: Ministerstvo práce, Ředitelství pro imigraci, Finsko

²⁸⁰ Srov. údaje dostupné na <http://www.ecre.org/drc/finland.shtml> (otevřeno dne 29. 2. 2008).

²⁸¹ Zdroj 2002 UNHCR Statistical Yearbook, dostupné na adrese: <http://www.unhcr.org/home/STATISTICS/41206f790.pdf> (otevřeno dne 29. 2. 2008).

Finsko v roce 2006 přijalo celkem 1 142 osob na základě kvót (*quota refugees*), azylantů a osob na základě sloučení rodiny. Vývoj počtu přijatých osob v letech 1994–2006 je níže v tabulce.

Tabulka č. 13: **Finsko – Počet přijatých uprchlíků**

Rok	Celkem
1994	1 412
1995	1 415
1996	1 193
1997	1 406
1998	958
1999	1 189
2000	1 212
2001	1 857
2002	1 558
2003	1 202
2004	1 662
2005	1 501
2006	1 142

Zdroj: Ministerstvo práce, Ředitelství pro imigraci, Finsko

Přístup žadatelů o azyl na trh práce

Podle cizineckého zákona, *oddíl 8I*, mohou žadatelé o azyl požádat o udělení pracovního povolení vztahujícího se ke konkrétnímu zaměstnání po třech měsících strávených ve Finsku, pokud do této doby nebylo vydáno konečné rozhodnutí v souvislosti s jejich žádostí. Vzhledem k vysoké nezaměstnanosti ve Finsku je pracovní povolení uděleno místním úřadem pouze tehdy, pokud dané místo nemůže být obsazeno občanem nebo osobou s povolením k pobytu.

Podle zákona o integraci, *oddíl 19*, jsou pracovní, vzdělávací a rekvalifikační aktivity organizovány v přijímacích centrech. Žadatelům o azyl, kteří se odmítnou účastnit těchto organizovaných aktivit, může být snížena jejich finanční podpora. Vzdělávací aktivity spočívají ve výuce jazyka, informacích o dané zemi a jejím právním systému. Žadatelé o azyl mohou navštěvovat kurzy také vně těchto zařízení, případně mohou sami organizovat některé kurzy.

Situace cizinců na trhu práce

Podíváme-li se na situaci na trhu práce,²⁸² cizinci z tzv. třetích zemí zamýšlející pracovat ve Finsku musejí získat buďto povolení k pobytu nebo zaměstnanecké povolení k pobytu, případně osoby zamýšlející ve

²⁸² Srov. informace na webové stránce ECRE, <http://www.ecre.org/drc/finland.shtml> (otevřeno dne 10. 12. 2007); stránky UNHCR, 2002 UNHCR Statistical Yearbook, dostupné na adrese <http://www.unhcr.org/home/STATISTICS/41206f790.pdf> (otevřeno dne 10. 12. 2007); či stránky finského Ministerstva práce, dostupné na http://www.mol.fi/mol/en/04_migration/01_integration/01_act/index.jsp (otevřeno dne 10. 12. 2007).

Finsku podnikat musí získat povolení k pobytu pro podnikatele. Rodinným příslušníkům cizinců zaměstnaných ve Finsku rovněž vzniká oprávnění ve Finsku pracovat. Při udělování povolení je přihlíženo také k situaci na pracovním trhu, neboť deklarovaným účelem udělení povolení k pobytu je také zaručit možnost získat zde zaměstnání.

Cizinci mají neomezené právo pracovat ve Finsku, pokud jim bylo uděleno kontinuální nebo trvalé povolení k pobytu za jiným účelem než zaměstnáním, povolení k pobytu udělené jim za účelem sjednocení rodiny, časově omezené povolení k pobytu udělené na základě dočasné potřeby ochrany nebo z jiného humanitárního důvodu a dočasné povolení k pobytu udělené za účelem zaměstnání jako sportovce, trenéra, zaměstnance náboženské nebo neziskové organizace, jako vědeckého pracovníka či odborníka v oblasti kultury a umění, jako příslušníka středního či vyššího managementu, jako experta na pozici vyžadující zvláštní kompetence a odbornost v oblasti masmédií. Cizinci mají omezenou možnost participovat na finském trhu práce, pokud jim bylo uděleno povolení k pobytu pro studenty, z důvodu různých pedagogických a vědeckých aktivit atd.

Existují také určité případy, kdy cizinci mohou ve Finsku vykonávat placené zaměstnání bez povolení k pobytu (např. sezonní pracovníci v zemědělství), avšak pokud jsou pro příslušníky země, odkud přicházejí, vyžadována víza, musejí dostát této povinnosti.

Povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti bude cizinci vydáno, pokud má povolení k zaměstnání. Povolení k zaměstnání jsou pak udělována na základě klasifikace jednotlivých druhů zaměstnání, kterou vždy aktuálně provádí ministerstvo práce. Omezení, kdy povolení nebude uděleno, se tak může vztahovat buď na konkrétní druh práce, nebo také na konkrétního zaměstnavatele. Povolení k zaměstnání je pak uděleno na základě potvrzení vydaného zaměstnavatelem, které rovněž obsahuje konkrétní charakteristiku pracovního místa.

Zákon o integraci specifikuje v souvislosti s integrací cizinců na trhu práce povinnosti jednotlivých stran. Jednak zdůrazňuje povinnost příchozích aktivně se podílet na procesu své integrace, ale také poskytuje státní správě nástroje pro podporu této integrace. Jedním z těchto nástrojů je tzv. *integrační plán*, dohoda upravující konkrétní způsoby podpory integrace imigranta a jeho rodiny. Zákon rovněž pověřuje místní úřady vypracováním integračního programu a ukládá jim, aby učinily opatření podporující integraci imigrantů. Jakmile je imigrant zaregistrován v informačním systému místního samosprávného celku, pod nějž spadá, je vypracován integrační plán.

4.3. Francie

Právní úprava

Ve Francii bylo právo na azyl zakotveno ústavně již v roce 1946 v článku 4 preambule ústavy. V roce 1958 bylo toto právo inkorporováno do samotné ústavy a ještě dnes je ve Francii udělován tzv. ústavní azyl (charakterem volnostní, vnitrostátní azyl). Současně je Francie vázána Úmluvou o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967). 25. listopadu 1993 Francie přistoupila k Schengenské dohodě a Dublinské úmluvě. V roce 2003 byly kodifikovány všechny prováděcí legislativní akty v oblasti imig-

race a azylu do nového zákona o vstupu a pobytu cizinců a právu na azyl (*Code De l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*). Tento zákon je účinný od 1. března 2005.²⁸³

Statut žadatele o azyl²⁸⁴

Dle článku 711-1 zákona o pobytu cizinců a právu na azyl je uprchlický status přiznán.²⁸⁵

1. osobě, která se oprávněně obává pronásledování v zemi původu kvůli své rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k sociální skupině nebo pro politické názory a nemůže se domoci ochrany v této zemi původu (definovaný jako konvenční azyl),
2. osobě pronásledované v zemi původu pro její aktivity ve prospěch svobody (označovaný jako ústavní azyl),
3. osobě, která byla uznána za uprchlíka UNHCR na základě článků 6 a 7 svého statusu (mandátový uprchlík).

Francouzská legislativa neobsahuje žádná ustanovení o tzv. kvótových uprchlících.

Azyl může být dále udělen na základě dalších skutečností, jako například sloučení rodiny, neboť ochrana uprchlíka naznačuje také ochranu celé jeho/její rodiny (přičemž rodinu tvoří vždy alespoň manžel nebo partner uprchlíka a nezletilé děti).

Ústavní azyl je posuzován v rámci stejné procedury jako konvenční azyl. Pouze právní důvod vychází přímo z francouzské ústavy. Odpovědným orgánem pro posouzení žádosti je v obou případech Úřad pro ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti (*Office Français de protection des réfugiés et apatrides, dále OFPRA*). OFPRA a Uprchlická odvolací rada (CRR) mohou udělit ústavní azyl osobám „bojujícím za svobodu“, které nespádají pod ustanovení Ženevské konvence. Mezi těmito uprchlickými statusy není rozdíl a oba umožňují přístup ke všem právům včetně povolení k pobytu na 10 let a jeho obnovování. V praxi se ústavní azyl však příliš nevyužívá.

Kromě uvedených statusů byl v minulosti ve Francii dále uplatňován tzv. územní azyl (opět svým charakterem projev volnostního oprávnění státu). Tento však byl v rámci unifikace s legislativou EU nahrazen doplňkovou ochranou. Ministerstvo vnitra na základě správního uvážení mohlo udělit územní azyl cizinci, který prokázal, že jeho život či svoboda jsou v ohrožení, anebo že se obával jednání v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy na ochranu základních lidských práv a svobod.²⁸⁶ Doplňková ochrana je udělena cizinci, který nesplňuje požadavky pro udělení azylu či statusu uprchlíka a toto odmítnutí by jej vystavilo v zemi původu hrozbě trestu smrti, mučení nebo nelidského zacházení či trestu, nebo v situacích vnitřního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu by civilistu vystavilo vážnému a přímému ohrožení života důsledkem nerozlišujícího násilí.

²⁸³ Srov. http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/doc/dg_eval_France_0306_en.pdf (otevřeno dne 11. 1. 2008).

²⁸⁴ Srov. <http://www.ecre.org/conditions/2003/france.shtml> (otevřeno dne 11. 1. 2008).

²⁸⁵ Srov. http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=258&dtd_id=14 (otevřeno dne 11. 1. 2008).

²⁸⁶ V praxi OFPRA a CRR poté, co odmítnou žádost o azyl, mohou informovat ministerstvo vnitra nebo místního zástupce ministerstva (*Préfet*), že žadatel nespádá pod ust. Ženevské konvence ani francouzské ústavy, ale život a svoboda budou v případě návratu přesto ohroženy, a je žádoucí udělení územního azylu. V případě negativního rozhodnutí ministra vnitra o územním azylu může žadatel ministerstvo požádat o administrativní přezkum (*recours gracieux*) nebo se ve lhůtě 2 měsíců odvolat ke správnímu soudu, avšak bez odkladného účinku. V roce 2000 požádalo 11 810 osob o územní azyl (z toho 9 232 osob z Alžírsko). Územní azyl byl udělen v 762 případech, z toho 353 bylo nových podání (u zbývajících šlo o obnovu statusu).

Pokud je cizinec uznán za uprchlíka, je mu přiznáno právo k pobytu na 10 let, jakož i jeho manželovi a nezletilým dětem.

Posuzování žádosti o azyl²⁸⁷

Od 1. ledna 2004 musejí být veškeré žádosti o azyl podány Úřadu pro ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti (*Office Français de protection des réfugiés et apatrides, dále OFPRA*). Jde o úřad v rámci Ministerstva imigrace, integrace, národní identity a rozvoje, který je kontaktním místem pro žadatele. Jeho úkolem je udělování uprchlického statusu nebo doplňkové ochrany. Proti rozhodnutí úřadu mohou být podávána odvolání k Uprchlické odvolací radě (*Commission des Recours des Réfugiés, dále CRR*), specializované správní jurisdikci. OFPRA rovněž zajišťuje právní a administrativní ochranu a asistenci uprchlíkům, včetně vydávání náhradních dokumentů.

Po příchodu na území Francie je nejprve třeba požádat na místní prefektuře o dočasné povolení k pobytu (*autorisation provisoire de séjour, dále APS*). K tomuto povolení je zapotřebí adresa pobytu s adresou pro doručování. APS je vydáno do 15 dnů od doložení všech dokumentů vyžadovaných prefekturou a je vydáno na 1 měsíc. Prefektura rovněž vydá formulář žádosti o azyl, který musí být vyplněn ve francouzštině a doručen OFPRA do 21 dnů. Osoby, které však vstoupily na území Francie s platným vízem a chtějí žádat o azyl, tak mají učinit co nejdříve. APS není vydáno v případě aplikace Dublinské konvence, země původu je považována za bezpečnou, přítomnost cizince ve Francii zakládá vážné ohrožení práva, bezpečnosti a veřejného pořádku a rovněž v případech předchozího podvodného a protiprávního jednání žadatele. Proti neudělení APS se lze odvolat k OFPRA a probíhá zrychlené řízení, kde je rozhodnuto do 15 dnů. Proti zamítnutí OFPRA se lze odvolat k CRR, avšak již bez odkladného účinku a žadatel musí opustit území Francie.

Poté, co OFPRA dostane kompletní žádost o azyl včetně kopie APS, dvou fotografií, kopie osobního dokladu a důkazů o pronásledování v zemi původu, vydá potvrzení o přijetí žádosti (*enregistrement d'une demande d'asile*). Prefektura na základě tohoto dokumentu vydá povolení k pobytu na 3 měsíce (*récépissé*), které může být obnovováno. Neopravňuje však k přístupu na trh práce. Pokud je rozhodnutí o azylu negativní, žadatel se může do 1 měsíce odvolat k uprchlické odvolací radě. Rozhodnutí může být potvrzeno či zrušeno, nebo je udělena doplňková ochrana. Poslední instancí je možnost odvolání se ke Státní radě, která však přezkoumává pouze některé právní aspekty rozhodnutí a podání nemá odkladný účinek. Během 1 měsíce od negativního rozhodnutí CRR je třeba vycestovat ze země.

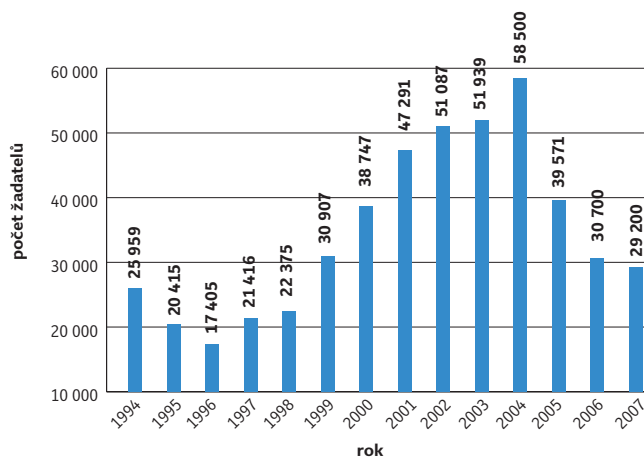
Statistické údaje

Dle statistik UNHCR ohledně azylu a trendů v industrializovaných zemích za rok 2007²⁸⁸ se Francie posunula na třetí místo v počtu obdržených azylových žádostí ze skupiny industrializovaných zemí (což činí 9 % z celkových azylových žádostí). Počet azylových žádostí ale v posledních letech klesá. V roce 2004 měla Francie nejvíce přijatých azylových žádostí, konkrétně 58 500 žádostí, v roce 2006 to bylo již jen 30 700 žádostí. V roce 2007 počet žádostí nadále klesal na 29 200 žádostí o mezinárodní ochranu. Tento počet žádostí o azyl je nejnižší od roku 1998.

²⁸⁷ Srov. www.forumrefugies.org (otevřeno dne 11. 1. 2008).

²⁸⁸ Srov. <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/47daae862.pdf> (otevřeno dne 11. 1. 2008).

Graf č. 15: Počet žadatelů o azyl ve Francii v letech 1994–2007



Zdroj: UNHCR

Přístup žadatelů o azyl na trh práce

Žadatelé o azyl mohli do roku 1991 pracovat po půl roce řízení o azylu. Důvodem pro stanovení této ochranné doby byla skutečnost, že rozhodnutí byla vydávána během 6 měsíců. Od roku 1991 žadatelé neměli vůbec přístup na trh práce. Pracovat mohli pouze osoby, jimž byl udělen územní azyl, resp. doplňková ochrana. Až opět v roce 2003 se začalo uvažovat o přístupu na trh práce pro žadatele po uplynutí 1 roku řízení.²⁸⁹ A to v rámci harmonizace se Směrnicí Rady 2003/9 ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl se stanovenou lhůtou pro transpozici do 6. 2. 2005.

V roce 2004 vláda institucionalizovala tzv. integrační kontrakty jako klíčovou součást národní integrační politiky. Všichni nově příchozí do Francie včetně žadatelů o azyl musejí podepsat integrační kontrakt, na základě něhož se zavazují absolvovat 200–600 hodin jazykové výuky během 2 let od podpisu této smlouvy, dále se zavazují navštěvovat semináře občanské výchovy, rovněž absolvovat vládou organizované pohovory za účelem monitorování pokroku při naplňování smlouvy. Ze smlouvy jim naopak plyne právo na vlídné přijetí, lékařské vyšetření, „sociální a jazykovou diagnózu“, jazykovou výuku dle potřeby, hodiny občanské výchovy v oblasti základních práv a principů země a jejich institucí, informovanost o přístupu k veřejnému systému zaměstnání, profesnímu vzdělávání a také informační dny v otázkách zdraví, bydlení, vzdělávání, odborného výcviku a přístupu na trh práce ve Francii. Imigranti musejí podepsat integrační kontrakt v prefektuře dle místa svého pobytu. Kontrakt je platný 1 rok a jedenkrát může být prodloužen. V praxi se však dodržování určitých ustanovení kontraktu pro některé imigranty včetně žadatelů o azyl ukázalo jako problematické. Například jazyková výuka není vládou dostatečně

²⁸⁹ Srov. http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/refugee/doc/evaluation/france_en.pdf (otevřeno dne 11. 1. 2008).

financována a není plně imigrantům proplácena. Někteří žadatelé si tuto výuku nemohou dovolit sami financovat. Problematická je rovněž asistence v oblasti zaměstnávání, tato je stěžejší než nasměrováním na všeobecnou národní zaměstnaneckou službu poskytovanou všem francouzským občanům.²⁹⁰

Azylanté mohou pracovat ihned po obdržení azylu, a to jakmile dostanou povolení k pobytu na 3 měsíce, během něhož obdrží povolení k trvalému pobytu na 10 let, které je obnovitelné. To je aplikováno i na manžela azylanta, pokud sňatek je starší 1 roku před udělením azylu a na nezletilé děti poté, co dosáhnou věku 18 let.

Situace cizinců na trhu práce²⁹¹

Ve Francii žije 6 868 000 imigrantů, což je 11 % populace.²⁹² K tomuto číslu přistupuje odhad až 0,5 milionu nelegálních imigrantů.

Francouzské úřady jsou tradičně velmi ochránářské vůči své domácí pracovní síle a kladou imigrantům mnohé překážky. Tato situace je však odlišná v některých oborech, jako je třeba IT s akutním nedostatkem odborníků. Jakkoliv byly v posledních letech učiněny změny k rychlejší a jednodušší proceduře vyřízení pracovního povolení, stále platí, že Francie má nejvíce chráněný trh práce v Evropě. Všechna pracovní povolení ve Francii musí projít místním ředitelstvím práce, zaměstnanosti a odborného vzdělávání (*Direction Departementale du Travail, de L'Emploi et de la Formation Professionale, dále DDTEFP*) a od zatížení jednotlivých úřadů se odvíjí i délka vyřizování povolení.

O pracovní povolení žádá zaměstnavatel ve Francii u místního úřadu práce Francouzské služby zaměstnanosti. Ten vydává pracovní povolení ve spolupráci s DDTEFP a Úřadem pro mezinárodní migraci. K žádosti o vydání pracovního povolení musí zaměstnavatel předložit pracovní smlouvu (musí být vždy v písemné podobě), popis pracovní činnosti, životopis uchazeče o práci, zdůvodnění, proč chce zaměstnat cizince, kopii pasu uchazeče a všechny doklady o firmě. Před tím je zaměstnavatel povinen zveřejnit nabídku volného místa na minimální dobu 3 týdnů prostřednictvím francouzského úřadu práce. Ten posoudí, na základě situace na trhu práce, zda je nezbytné zaměstnávat cizince. V kladném případě vydá pracovní povolení. Výše uvedená procedura trvá nejméně 2–3 měsíce.

V praxi je proces vydávání standardních pracovních povolení zatížen velkou mírou diskrece DDTEFP v tom, zda povolení udělí a případně jaký typ povolení. V úvahu jsou brána kritéria, jako je výše mzdy, znalosti francouzštiny, vzdělání uchazeče, typ pracovní smlouvy (dané odborností a zkušenostmi uchazeče). Pokud je výše mzdy vyšší než 3 600 Euro měsíčně, je možné udělit pracovní povolení bez ohledu na situaci na trhu práce. Vzdělání je rovněž považováno za důležité, neboť dle francouzských úřadů vysoce vzdělaní uchazeči jsou schopni se lépe integrovat do francouzské společnosti. Je pravidlem, že čím výše jsou hodnoceny výše uvedená kritéria, tím obecnější pracovní povolení DDTEFP vydá.

²⁹⁰ Srov. http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/doc/dg_eval_France_0306_en.pdf (otevřeno dne 11. 1. 2008).

²⁹¹ Srov. <http://workpermit.com/france/france.htm> (otevřeno dne 11. 1. 2008), <http://www.europeum.org/dispatch.php?aid=710> (otevřeno dne 11. 1. 2008), http://portal.mpsv.cz/eures/prace_v_eu/zeme/francie (otevřeno dne 11. 1. 2008).

²⁹² Srov. <http://www.brusselsjournal.com/node/3129> (otevřeno dne 11. 1. 2008).

4.4. Norsko

Ačkoli Norsko není členským státem EU, azylová a migrační politika tohoto státu vykazuje mnoho shodných znaků s azylovou a migrační politikou EU. V tomto duchu se také nese vývoj norské legislativy. Norsko přistoupilo k některým společným dohodám upravujícím otázky uprchlického práva, otázky hranic a bezpečnosti. Norsko tak přijalo Dublinskou konvenci I a II a Schengenskou dohodu. Snaha Norska přijímat pouze určité skupiny migrantů, společně se snahou zajistit rovné sociální podmínky pro příchozí, se úzce podobá modelu, na který aspirují i mnohé ostatní evropské země.

Právní úprava

Právní základy ochrany uprchlíků jsou v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967). Dne 25. března 2001 Norsko přistoupilo k Schengenské dohodě a Dublinské úmluvě. Na vnitrostátní úrovni je úprava azylu v imigračním zákonu z roku 1988, v imigračních pravidlech z roku 1990, v Zákonu o sociální asistenci a zákonu o bezplatné právní pomoci z roku 1980 a dále v kvalifikačním zákonu z roku 2003 s novelizací v roce 2005.

Status žadatele o azyl

Žadatelem o azyl je osoba, jež z vlastní iniciativy, bez předchozího upozornění, požádá státní orgány v Norsku o ochranu a o uznání svého statusu uprchlíka.

V Norsku se dále uplatňuje *přesídlování uprchlíků (quota refugees)*; přesídleným uprchlíkům je dovoleno pobývat v Norsku poté, co projdou procesem organizovaného výběru, jež provádí Norský úřad pro imigraci (UDI) za spolupráce s UNHCR. O roční kvótě takto přijímaných uprchlíků rozhoduje norský parlament po předložení vládních návrhů.

Uprchlík je definován na základě Ženevské konvence jako osoba pocitující odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženského vyznání, národnosti, politického přesvědčení či členství v určité sociální skupině.

Posuzování žádosti o azyl

Orgánem, který je v Norsku zodpovědný za prvoinstanční rozhodnutí v souvislosti s žádostmi o azyl, je Úřad pro imigraci. Pokud se osoba rozhodne požádat o azyl, její registrace jako žadatele přísluší policii.

Možnými výsledky procesu posuzování žádosti mohou být: udělení azylu, udělení povolení k pobytu založené na potřebě ochrany, udělení k pobytu udělené z humanitárních důvodů a odmítnutí žádosti.

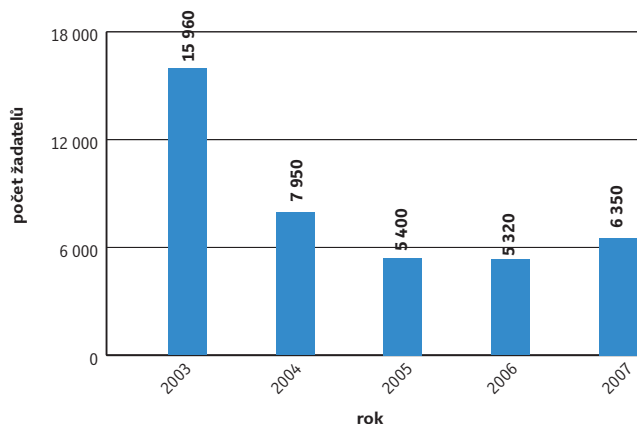
Žadatelé se mohou vůči prvnímu negativnímu rozhodnutí odvolat a to k nedávno ustavenému Imigračnímu odvolacímu úřadu.

Podle imigračního zákona má osoba v případě vyhoštění, zamítnutí nebo odnětí jakéhokoli uděleného povolení či zamítnutí žádosti o azyl právo na zástupce a právní pomoc, stejně jako má také právo kontaktovat zástupce státu svého původu, zástupce UNHCR pro uprchlíky a norské uprchlické organizace. V některých případech vzniká nárok na bezplatnou právní pomoc.

Statistické údaje

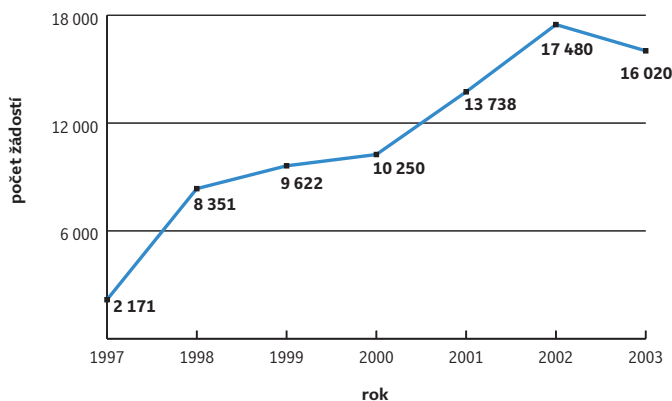
V roce 1999 Norsko zaznamenalo 10 160 žádostí o azyl, v roce 2000 bylo těchto žádostí 10 842, v roce 2002 podle statistik UNHCR již 17 480. Z posledně uvedeného počtu žádostí byla asi polovina zamítnuta. Jak je vidět v následující tabulce, v dalších letech počty žádostí klesaly.

Graf č. 16: **Počty žadatelů o azyl v Norsku v letech 2003–2007**



Zdroj: UNHCR

Graf č. 17: **Norsko – celkový počet prvních žádostí o azyl 1997–2003**



Zdroj: EUROSTAT

Přístup žadatelů o azyl na trh práce

Podle § 17 imigračního zákona může být žadateli o azyl uděleno dočasné pracovní povolení nebo povolení k pobytu, dokud nebylo vyneseno konečné rozhodnutí v souvislosti s jeho žádostí. Dokument s názvem Pravidla imigrace (§61) pak uvádí podmínky, jež musejí být splněny, aby takovéto dočasné povolení bylo vydáno:

- » se žadatelem byl uskutečněn pohovor,
- » neexistují žádné pochyby o identitě žadatele,
- » neexistuje otázka týkající se odmítnutí či podání žádosti na návrat do jiné země,
- » je naplněna podmínka minimálního věku 15 let či případného souhlasu zástupce, pokud je osoba mladší 18 let.

Pokud je žádost v první instanci odmítnuta, je povolení i nadále platné, pokud bylo podáno proti tomuto rozhodnutí odvolání a nastoupily tak jeho suspenzivní účinky.

Povolení může být také na žádost vydáno osobě, jejíž žádost byla odmítnuta, a to i bez možnosti dalšího odvolání, v případě, že toto rozhodnutí nezačalo být ještě z nějakého důvodu, který nespočívá ve vině této osoby, vykonáváno.

Norskou právní úpravu lze tedy považovat ve vztahu k zaměstnávání žadatelů o azyl za velmi liberální, neboť jednak neuvádí žádnou minimální lhůtu, po jejímž uplynutí lze teprve povolení vydat, ale za určitých okolností umožňuje získat pracovní povolení i osobám, jejichž žádost již byla, a to bez možnosti odvolání, odmítnuta.

Po *udělení azylu* je osobě vydáno jak povolení k pobytu, tak pracovní povolení.

Situace cizinců na trhu práce

V Norsku²⁹³ existují tři základní druhy povolení, na jejichž základě je státním občanům třetích zemí umožněn pobyt v této zemi: pracovní povolení, povolení k pobytu a povolení k trvalému pobytu. Povolení k pobytu zakládá právo na pobyt v Norsku, zatímco pracovní povolení v sobě zahrnuje jak právo na práci, tak také právo pobytu. Podle Ministerstva práce a sociální inkluze musejí být tato povolení obnovována každý rok. Pokud osoba nepřetržitě pobývala na území Norska poslední tři roky na základě povolení uděleného z jednoho z následujících důvodů: sjednocování rodiny, vykonávání kvalifikované práce, azyl, povolení udělené z humanitárních důvodů; pak tato osoba může požádat o trvalé povolení k pobytu. Toto povolení umožňuje osobě na území Norska pobývat, pracovat a podnikat během neomezeného časového období. Držitelé tohoto povolení mají téměř stejná práva jako samotní občané Norska. Jedinou výjimkou je volební právo do parlamentu. V případě, že osoba získá toto povolení, je její povinností pobývat v Norsku. Pokud by více než dva roky pobývala v jiné zemi, může jí být toto povolení odebráno.

²⁹³ Zdroje: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=307>, stránky Norského úřadu pro imigraci, <http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=4481>; http://www.vox.no/upload/Nedlastingssenter/Background-%20report%20Norway%20CERI%207_web.pdf; www.ecre.org/research/legalassistance/Norway.doc; Country Report Norway on Migration and Asylum 2003; http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/country_reports/norway.pdf (vše otevřeno dne 17. 12. 2008).

Co se týče pracovního povolení, existuje v Norsku několik jeho typů. Norské úřady rozlišují mezi sezonním pracovním povolením, povolením pro au-pair a povolením pro kvalifikovanou práci. Podmínky pro získání pracovního povolení jsou následující: existence konkrétní pracovní nabídky, platové a pracovní podmínky nesmějí být méně výhodné než ty stanovené v příslušných podnikových dohodách, musí se jednat o práci na plný úvazek. Sezonní pracovní povolení je nejčastěji udělováno na zemědělské práce a na max. 6 měsíců bez možnosti dalšího prodloužení. O povolení pro au-pair mohou žádat osoby mezi 18 a 30 lety. Toto povolení je opravňuje k pobytu v délce dvou let. Kvalifikovaný či odborný pracovník je pak osoba, která zastává pozici buďto vyžadující speciální vzdělání, nebo kvalifikaci. Do této kategorie mohou spadat lékaři, zdravotní sestry, inženýři. Osoby, které získají toto povolení, mají právo usadit se po třech letech svého pobytu v Norsku. Během prvních tří let však i ony musejí své povolení každoročně obnovovat.

Podle imigračního zákona (§ 8) musí osoba žádající o pracovní povolení nebo o povolení k pobytu, kromě konkrétních podmínek vztahujících se např. k udělení povolení k pobytu, doložit, že má dostatečné prostředky na pobyt v zemi, zajištěné ubytování, dále osoba musí naplnit podmínky uvedené v dokumentu Imigrační pravidla (*Immigration Rules*) – musí být starší 15 let, pokud je však mladší 18 let, musí se prokázat souhlasem rodičů či jiného zástupce, a dále nesmějí být dány okolnosti, které by vedly k zamítnutí žádosti na základě dalších ustanovení imigračního zákona (např. uvádění nepravdivých informací při posuzování žádosti). Z humanitárních důvodů však může být splnění i těchto podmínek prominuto.

V roce 2003 se jako nejčastější důvod k udělení povolení k pobytu vyskytovalo sjednocování rodiny, a to v 10 469 případech. Pracovní povolení bylo uděleno v 25 650 případech. Z toho 17 886 povolení bylo vydáno jako sezonní pracovní povolení a 1 127 osob získalo povolení pro kvalifikované pracovníky (z toho bylo 99 Američanů, 57 Rusů, 57 Slováků, 47 Indů, 47 Litevců a 38 Rumunů). Podoba norské imigrační politiky je tvarována zejména dvěma hlavními principy: za prvé musí být imigrace omezena, za druhé by všem přijatým imigrantům měly být zaručeny rovné příležitosti jak ve formální, právní rovině, tak v rovině praktické.

V roce 2003 byl přijat tzv. Introduction Act, jenž zakotvil povinnost aktivní participace uprchlíků a osob, jimž bylo uděleno povolení k pobytu z humanitárních důvodů, pokud je jim mezi 18 a 55 lety, na dvouletém integračním programu organizovaném místní samosprávou. Od roku 2005, kdy byl tento právní předpis novelizován, se právo i povinnost účastnit se integračního programu vztahuje na všechny imigranty ze států mimo EU. Integrační program sestává zejména z intenzivní výuky jazyka, stejně jako společenské výuky, která může probíhat přímo v jejich mateřském jazyce a má imigrantům napomoci s obeznámením se s novým prostředím.

Od roku 2003 se také rozběhl nový informační program, na jehož základě jsou žadatelé o azyl po svém příchodu do země informováni o průběhu procesu posuzování jejich žádosti, o svých právech i povinnostech, o možnostech, které mohou nastat po akceptování jejich žádosti, stejně jako o možnosti návratu do své země.

4.5. Polsko

Právní úprava

Právní úprava v Polsku má kořeny v 90. letech, kdy byl přijat nový zákon o cizincích (zákon z 27. června 1997), v současné době je oblast poskytování ochrany legislativně pokryta zákonem ze 13. června 2003 o poskytování ochrany cizincům na území Polska.

Status žadatele o azyl

Polsko rozumí žadatelem o ochranu osobu, která požádala o ochranu v souladu s ustanoveními zákona o poskytování ochrany cizincům na území Polska. Cizinci bude udělen status uprchlíka, pokud splní kritéria Úmluvy o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967), stejný status bude udělen i jeho rodině v rozsahu manžel/ka a nezletilé děti (§ 13 zákona o udělování ochrany cizincům na území Polska). Polský zákon dále dává možnost udělení azylu cizinci, pokud je nutné mu poskytnout ochranu a zároveň je to v zájmu Polska. Zákon dále dává možnost poskytnutí tolerovaného, trpěného statusu, který se pohybuje v zásadě v mezích doplňkové ochrany poskytované kvalifikační směrnici (§ 97).

Řízení o udělení statusu uprchlíka je svázáno s řízením o udělení tolerovaného statusu (*subsidiary protection*), který je udělen, pokud není v řízení udělen status uprchlíka a cizinec zároveň naplňuje podmínky pro udělení tolerovaného statusu (§ 16 odst. 1 bod 1 zákona). Doplňková ochrana se pohybuje v mezích tohoto institutu zmíněného tzv. kvalifikační směrnici. Zákon dále odlišuje dočasnou ochranu.

Po dobu řízení mají žadatelé, kteří nemají finanční prostředky, možnost pobývat v pobytových střediscích, stejně tak je garantována základní lékařská péče.

Posuzování žádosti o udělení azylu

Řízení vede Úřad pro repatriaci a cizince, rozhodnutí by mělo být dle zákonné lhůty přijato do šesti měsíců (s výjimkou zjevně nedůvodných žádostí, kde lhůta činí 30 dní), proti rozhodnutí tohoto úřadu je možné odvolání k Uprchlíckému výboru, který by měl rozhodnout do jednoho měsíce.

Statistické údaje

Údaje o žadatelích o azyl v Polsku se od doby přijetí legislativní úpravy pohybují v řádech tisíců. Po roce 2000 počty žádostí vzrostly a s malými výkyvy se udržují do dnešní doby zhruba na stejných číslech. V letech 1997, 1998, 1999 a 2000 se počty žádostí pohybovaly mezi třemi a čtyřmi tisíci, počet žádostí v roce 2001 již dosáhl 4 480, o rok později 5 170, v roce 2003 pak 6 810, rok 2004 byl početně nejvyšší se 7 925 žádostmi, v roce 2005 bylo podáno 5 240 žádostí a v roce 2006 pak 4 225 žádostí.²⁹⁴ Celkový počet žádostí přesáhl do konce roku 2006 padesát tisíc žádostí (50 615). Velká část z nich však byla zastavena, podle údajů UNHCR se jedná o téměř polovinu žádostí. Celkem bylo doposud uděleno více než 15 000 statusů uprchlíka, v posledních letech se počty pohybovaly od 216 udělených statusů v roce 2003, k 315 v roce

²⁹⁴ Dle údajů EUROSTATu,

http://epp.EUROSTAT.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-110/EN/KS-SF-07-110-EN.PDF

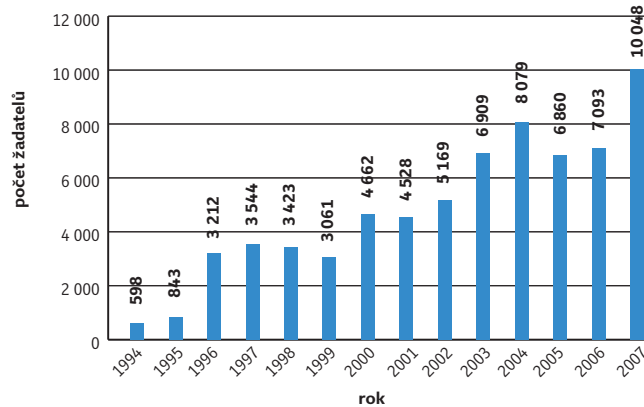
(otevřeno dne 23. 11. 2007). Údaje uváděné např. UNHCR se liší v řádu desítek, srov.

http://www.unhcr-rrbp.org/images/stories/2004_2006statistics.pdf (otevřeno dne 4.1.2008).

2004, v roce 2005 pak bylo uděleno 335 statusů uprchlíka a v roce 2006 již 422. Počty udělených humanitárních statusů se v posledních třech letech pohybují kolem jednoho až dvou tisíc (v roce 2004 jen 846, v roce 2005 již 1 856 a v roce 2006 pak 2 047 osob). Většinu žádostí podali občané Ruské federace (90 %).

Počet obyvatel v Polsku činil k 31. prosinci 2006 něco více než 38 000 000.²⁹⁵ Státních občanů jiných států či osob bez občanství pobývalo na území Polska v rámci některého z povolených pobytů (trvalý, přechodný, tolerovaný) 700 000.²⁹⁶ V Polské republice jsou tedy téměř 2 % cizinců v porovnání s celkovým počtem. Žadatelé o poskytnutí ochrany tvoří tedy jen opravdu malou část populace, na tisíc obyvatel spadá pouze 0,1 žádostí.²⁹⁷ Azylanté pak představují jen nepatrný zlomek populace.

Graf č. 18: **Počty žadatelů o azyl v Polsku**



Zdroj: Úřad pro repatriaci a cizince, Polsko

Zaměstnávání žadatelů o azyl

Zákon o poskytování ochrany cizincům na území Polska umožňuje žadatelům o ochranu, resp. cizincům být zaměstnán až po uplynutí jednoho roku ode dne podání žádosti o udělení ochrany (§ 30a zákona o poskytování ochrany cizincům). Podmínkou je i to, že doba řízení je prodloužena z důvodů, které nejsou na straně žadatele. Prezident Úřadu pro repatriaci a cizince poté vydá na základě žádosti potvrzení, které je podkladem pro získání pracovního povolení. K potvrzení je přikládáno i potvrzení o totožnosti žadatele.

Zaměstnávání cizinců, programy pro kvalifikované

Cizinci (občané třetích států) mohou být zaměstnáni na trhu práce s platným povolením k zaměstnání (vydaným podle zákona o podpoře zaměstnání a institucích na trhu práce (2004)). Na povolení k zaměst-

²⁹⁵ Dle údajů EUROSTATu, <http://epp.EUROSTAT.ec.eu> (otevřeno dne 3. 12. 2007)

²⁹⁶ Srov. http://epp.EUROSTAT.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C6/cac15130 (otevřeno dne 5. 12. 2007).

²⁹⁷ Srov. EUROSTAT, http://epp.EUROSTAT.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-110/EN/KS-SF-07-110-EN.PDF (otevřeno dne 5. 12. 2007).

nání, resp. jeho příslib, je vázáno udělení vstupního víza či povolení k pobytu (tzv. časově omezeného, což je obdoba českého víza k pobytu na území nad 90 dnů), pokud je vydáváno za účelem zaměstnání. V případě, že není povolení k zaměstnání zákonem vyžadováno, pak musí cizinec prezentovat alespoň příslib ze strany zaměstnavatele, že jej zaměstná.²⁹⁸

Polsko uskutečnilo v roce 2003 regularizaci. Podle státních orgánů nebyla regularizace úspěšná, když z odhadovaného počtu 45–50 000 podalo žádost o legalizaci pobytu jen o něco málo více než 3 500 osob. Většinu z tohoto počtu bylo vyhověno a povolení k pobytu uděleno.²⁹⁹

Polsko nemá v současné době program pro získávání kvalifikovaných pracovníků (imigrační program), debata k tomuto tématu nicméně čas od času probíhá a o potřebě podobného programu se hovoří.³⁰⁰

4. Rakousko

Právní úprava

Rakouský azylový systém vychází z Úmluvy o právním postavení uprchlíků.³⁰¹ Narozdíl od řady evropských států nemá Rakousko upraveno právo na azyl v ústavě. Základním předpisem stanovujícím rozdělení pravomoci mezi federálními a zemskými orgány v oblasti poskytování azylu je tzv. Dohoda o základní podpoře,³⁰² která upravuje společný postup federálního státu (spolku) a jednotlivých spolkových zemí³⁰³ při zajištění základní péče o cizince, kteří potřebují pomoc a ochranu.³⁰⁴ Na federální úrovni patří k hlavním předpisům zejména spolkový zákon o základní podpoře žadatelům o azyl v řízení o udělení azylu a určitým dalším cizincům,³⁰⁵ spolkový zákon o azylu,³⁰⁶ Spolkový zákon o vstupu, pobytu a usazení se cizinců³⁰⁷ a spolkový

²⁹⁸ Srov. ust. § 23 zákona o cizincích.

²⁹⁹ Iglicka, K.: EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges, Center for International Relations, Warsaw, 2005, dostupné na <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=302> (otevřeno dne 29. 10. 2007).

³⁰⁰ Srov. např. článek na dané téma v deníku Gazeta Wyborcza z 13. 10. 2006, str. 33, či Iglicka, K., op. cit. 8.

³⁰¹ Úmluva o právním postavení uprchlíků byla Rakouskem přijata dne 1. listopadu 1954, s účinností od 30. ledna 1955.

³⁰² Die Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG ze dne 15. 7. 2004, publikována v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 80/2004.

³⁰³ Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermärk, Tirol, Vorarlberg, Wien.

³⁰⁴ Podle preambule Dohody o základní podpoře se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu, azylanty, přesídlené osoby a další osoby, které nemohou být vyhoštěny ze zákonných nebo praktických důvodů.

³⁰⁵ Bundesgesetz mit dem die Grundversorgung von Asylwerbern im Zulassungsverfahren und bestimmten anderen Fremden geregelt wird (Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 – GVG-B 2005) ze dne 2. 8. 1991, dále jen *spolkový zákon o základní podpoře*. Zákon byl publikován v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 405/199 a naposledy byl novelizován zákonem č. 100/2005.

³⁰⁶ Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005) ze dne 16. 8. 2005, dále jen *spolkový azylový zákon* či *rakouský zákon o azylu*. Zákon byl publikován v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 100/2005.

³⁰⁷ Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpoliziesgesetz 2005 – FPG) ze dne 16. 8. 2005. Zákon byl publikován v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 100/2005.

zákon upravující zaměstnávání cizinců.³⁰⁸ Pokud jde o jednotlivé spolkové země, ty mají oprávnění vydávat vlastní zemské zákony. Zemská legislativa má výrazný dopad na právní postavení žadatelů o azyl na území Rakouska, což v praxi často vede ke značným rozdílům v právních úpravách jednotlivých zemí, zejména pokud jde o poskytování základní podpory ve smyslu Dohody o základní podpoře.³⁰⁹

Především v průběhu 90. let přijalo Rakousko významný počet uprchlíků. Mnoho válečných uprchlíků získalo v Rakousku dočasnou ochranu. Uprchlíci z Bosny se jako celek dobře integrovali, narozdíl od uprchlíků z Kosova, kterým bylo poté, co jim rakouský stát přestal poskytovat dočasnou ochranu, vydáváno povolení k pobytu pouze na základě humanitárních důvodů. Řada balkánských uprchlíků proto požádala v Rakousku o azyl, čímž došlo ke zvýšení celkového počtu azylových žádostí na konci 90. let.³¹⁰

V letech 2002–2003 byl azylový systém přetížen a nemohl zvládnout rostoucí počet žádostí, což vedlo mj. k prodlužování azylové procedury. Stejně jako v předchozích letech zůstávalo Rakousko pro mnoho cizinců pouhou tranzitní zemí, a to zejména kvůli relativně přísné zákonné úpravě a omezenému přístupu žadatelů o azyl k systému sociální podpory. Žadatelé o azyl byli mnohdy vystaveni situaci bez zajištění ubytování, což vedlo k tomu, že celá řada z nich Rakousko opustila ještě před ukončením azylového řízení. V roce 2003 bylo zastaveno z tohoto důvodu 80 % řízení. Pouze u 6 400 žádostí bylo vydáno konečné rozhodnutí, přičemž do tohoto počtu byla zahrnuta i rozhodnutí o nepříslušnosti Rakouska k posuzování azylové žádosti.

Zejména z důvodu častého zneužívání rakouského azylového systému proto v červnu 2005 přijal rakouský parlament tzv. *Fremdenrechtspaket* 2005,³¹¹ soubor několika novel, který zásadním způsobem ovlivnil povahu azylového řízení. Došlo k celkovému zpřísnění podmínek přijímání žadatelů o azyl, zejména se rozšířily možnosti zajišťování žadatelů o azyl v detenčních zařízeních.

Status žadatele o azyl

Rakouský zákon o azylu definuje žadatele o azyl³¹² jako cizince, který požádal o mezinárodní ochranu, a to po dobu od podání žádosti až do doby, než je řízení pravomocně ukončeno, zastaveno³¹³ nebo je považováno za bezpředmětné.³¹⁴ Osoby, které chtějí požádat v Rakousku o mezinárodní ochranu, tak mohou učinit před bezpečnostním orgánem³¹⁵ nebo na oddělení veřejné bezpečnosti – policie. Jakmile cizinec po-

³⁰⁸ Bundesgesetz mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz — AuslBG) ze dne 20. 3. 1975. Zákon byl publikován v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 218/1975 a naposledy byl novelizován zákonem č. 104/2005.

³⁰⁹ Srov. např. Gesetz über die vorübergehende Grundversorgung von Asylwerberinnen und Asylwerber und sonstigen hilfs- und schutzbedürftigen Fremden (Asylwerberinnen und Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) im Burgenland (Burgenländisches Landesbetreuungsgesetz – Bgl. LBetreuG) ze dne 18. 5. 2006, publikováno v Zemském věstníku 11. 8. 2006, pod č. 42/2006.

³¹⁰ Country Report: Austria, updated 2007, Materials for Better Conditions (working materials for the improvement of reception conditions, Information and Cooperation Forum II“ (ICF II), dostupné na <http://www.proasyl.de> (otevřeno dne 16. 11. 2007).

³¹¹ Zákon z 16. 8. 2005 publikovaný v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 100/1995.

³¹² Srov. ust. § 2 odst. 1 bod 14 spolkového azylového zákona.

³¹³ Srov. ust. čl. 24 spolkového azylového zákona.

³¹⁴ Srov. ust. čl. 25 spolkového azylového zákona.

³¹⁵ Sicherheitsbehörde.

žádá o azyl, vztahuje se na něj ochrana před navrácením, a to až do doby vydání rozhodnutí ve věci azylu. Důvody udělení azylu vycházejí z Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Podle rakouského azylového zákona získá azyl cizinec, který v Rakousku podal žádost o mezinárodní ochranu, pokud tato žádost nebyla zamítnuta na základě konceptu třetí bezpečné země nebo pokud není k posuzování této žádosti příslušný jiný stát na základě tzv. Dublinského nařízení a bylo dostatečně stanoveno, že by takový cizinec mohl být ve své zemi vystaven riziku pronásledování ve smyslu čl. 1 A (2) Úmluvy o právním postavení uprchlíků.³¹⁶ Pronásledování může být založeno i na událostech, které nastaly až poté, co cizinec opustil zemi původu, nebo může souviset s aktivitami, do kterých se cizinec zapojil po opuštění země původu, pokud jsou alespoň částečně založeny na vyjádření a trvajícím přesvědčení, jež měl cizinec již v zemi původu.³¹⁷ Zákon dále stanoví, že žádost o mezinárodní ochranu může být zamítnuta a azyl nebude udělen tehdy, pokud u cizince existuje alternativa vnitřního útěku³¹⁸ nebo byly u cizince shledány důvody, pro které jej lze vyloučit z ochrany.³¹⁹ Pokud jde o pozitivní rozhodnutí ve věci, vyjma rozhodnutí o udělení azylu, může řízení vyústit též v rozhodnutí o udělení tzv. subsidiární ochrany. Ta je udělována těm cizincům, kteří nesplňují důvody pro udělení azylu, ale jejich návrat do země původu není z různých důvodů možný.³²⁰ Azylový status je definován jako trvalé právo na vstup a pobyt, které je cizinci udělováno rakouským státem v souladu s ustanoveními platného federálního práva.³²¹ Naproti tomu status subsidiární ochrany je definován jako dočasné, obnovitelné právo na vstup a pobyt, které je cizinci poskytnuto rakouským státem v souladu s ustanoveními platného federálního práva.³²²

Za ubytování a péči o žadatele o azyl jsou v Rakousku zásadně odpovědné jednotlivé spolkové země, a to za předpokladu, že si náklady na své živobytí nejsou schopni nést žadatelé z vlastních zdrojů, nebo pokud jejich zabezpečení nemá v kompetenci federální stát. V praxi se úroveň poskytovaných služeb značně liší. Základní podpora zahrnuje ubytování, měsíční kapesné ve výši 40 EUR (v případě ubytování v zařízení kolektivního typu), zdravotní pojištění, bezplatnou dopravu pro školou povinné děti, příspěvek na osázení a cesty za účelem návštěv úřadů. Základní podpora je žadatelům o azyl poskytována až do doby nabytí právní moci rozhodnutí ve věci azylu a dále je rovněž poskytována těm cizincům, kteří se nemohou vrátit do země původu.³²³ Zajištění ubytování je organizováno jednotlivými spolkovými zeměmi. Stát je zodpovědný za provoz pouze 5 ubytovacích center, z toho se ve 3 případech jedná o přijímací střediska, ve kterých dochází k formálnímu zahájení řízení o azylu. Žadatel o azyl je z přijímacího střediska zpravidla přemístěn do ubytovacího zařízení (obvykle se jedná o penziony) v některé ze spolkových zemí, ovšem jen za předpokladu, že je jeho žádost o azyl posouzena jako přijatelná. V případě nepřijatelnosti (např. pokud je k posouzení žádosti příslušný jiný stát na základě tzv. Dublinského nařízení), zůstává cizinec v přijímacím středisku či je umístěn do detenčního zařízení. Přístup ke státní sociální podpoře je u žada-

³¹⁶ Srov. ust. § 3 spolkového azylového zákona.

³¹⁷ V obou případech se jedná se o tzv. uprchlíky *sur place*. Srov. ust. § 3 odst. 2 spolkového azylového zákona.

³¹⁸ Srov. ust. § 3 odst. 3 bod 1 ve spojení s § 11 spolkového azylového zákona.

³¹⁹ Srov. ust. § 3 odst. 3 bod 2 ve spojení s § 6 spolkového azylového zákona.

³²⁰ Jedná se o pravidlo *non-refoulement*. Srov. ust. § 8 spolkového azylového zákona.

³²¹ Srov. ust. § 2 odst. 1 bod 15 spolkového azylového zákona.

³²² Srov. ust. § 2 odst. 1 bod 16 spolkového azylového zákona.

³²³ Na základě dohody mezi federálním státem a spolkovými zeměmi, srov. *Die Grundversorgungsvereinbarung*.

telů o azyl omezen a ve většině spolkových zemí se v posledních letech podpora poskytovaná žadatelům o azyl výrazně zúžila. Pokud žadatel o azyl pobývá v soukromí, má nárok na finanční příspěvek, který je však podstatně nižší než sociální dávky pro rakouské občany. Výše příspěvku se liší podle místa ubytování a konkrétních okolností individuálního případu.³²⁴

Posuzování v řízení o udělení azylu

Řízení o azylu je v Rakousku v zásadě dvouinstanční s možností soudního přezkumu. V první instanci rozhoduje Spolkový azylový úřad (*Bundesasylamt*) se sídlem ve Vídni, kde se mj. nachází také tzv. dublinské středisko. Spolkový azylový úřad dále zajišťuje provoz 3 přijímacích středisek (Ost/Traiskirchen, West/Thalham, letiště/Wien-Schwechat) a sedmi detašovaných pracovišť (Wien, Traiskirchen, Eisenstadt, Graz, Linec, Salzburg a Innsbruck). Vlastní řízení o azylu je zahájeno až poté, co se cizinec osobně dostaví do přijímacího střediska a formálně podá žádost o azyl. Zároveň jsou s ním provedeny úvodní procesní úkony a je rozhodováno o přijatelnosti jeho žádosti. Zákonná lhůta činí nejvýše 20 dnů,³²⁵ a pokud do této doby Spolkový azylový úřad nerozhodne o nepřijatelnosti a pokud nebyly zahájeny konzultace v rámci dublinského řízení, žádost je považována za přijatelnou. V takovém případě je o azylové žádosti vedeno standardní řízení a žadatel se rovněž stává oprávněným subjektem z hlediska poskytování základní podpory.

V rámci azylového řízení může Spolkový azylový úřad vydat různé typy rozhodnutí.³²⁶ Proti rozhodnutí ve věci azylu lze podat ve lhůtě dvou týdnů opravný prostředek, o kterém rozhoduje ve druhé instanci nezávislý Spolkový azylový senát (*Bundesasylsenat*).³²⁷ Proti rozhodnutí odvolacího orgánu lze dále podat i žalobu ke Správnímu soudnímu dvoru (*Verfassungsgerichtshof*), který v případě zjištěných pochybení může věc vrátit zpět k dalšímu řízení odvolacímu orgánu. Řízení o azyl v Rakousku trvá v prvním stupni zpravidla několik měsíců, odvolací řízení činí v průměru dva roky. V praxi se však můžeme setkat i s případy, kdy se doba řízení pohybuje kolem pěti let.³²⁸

Statistické údaje

Stejně jako v jiných evropských zemích začaly i v Rakousku vzrůstat počty žadatelů o azyl zejména v průběhu 90. let minulého století. K největšímu nárůstu azylových žádostí došlo v roce 2002, kdy v Rakousku zažádalo o azyl celkem 39 354 osob. Od roku 2003 má počet žadatelů klesající tendenci: v roce 2003 požádalo o azyl 32 359 osob, v roce 2004 24 634 osob, v roce 2005 to bylo 22 461 osob a v roce 2006 klesl počet žádostí na 13 349. V roce 2007 pokles žadatelů pokračoval a v zemi požádalo o azyl pouhých 11 921 osob.

³²⁴ Country Report: Austria, updated 2007, Materials for Better Conditions (working materials for the improvement of reception conditions, Information and Cooperation Forum II“ (ICF II), dostupné na <http://www.proasyl.de> (otevřeno dne 16. 11. 2007).

³²⁵ Srov. ust. § 28 odst. 2 spolkového azylového zákona.

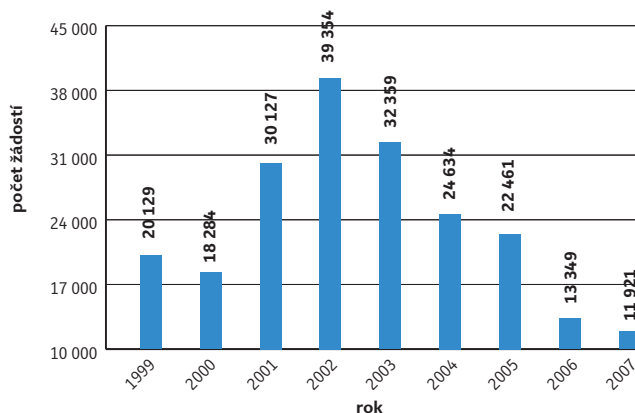
³²⁶ V praxi se často jedná o rozhodnutí procesní povahy v rámci speciálních druhů řízení (zejm. řízení o přijatelnosti, dublinské řízení, letištní řízení), kterými je řízení o azyl ukončeno, aniž by věc byla posuzována meritorně.

³²⁷ Nezávislý Spolkový azylový senát se sídlem ve Vídni, jako odvolací orgán ve věcech azylu, byl zřízen k 1. 1. 1998 na základě zákona z 14. 7. 1997 (Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat-UBASG). V Rakouském spolkovém věstníku byl publikován pod č. 77/1997. Zákon byl novelizován zákonem č. 128/1999, č. 101/2003 a č. 100/2005.

³²⁸ Country Report: Austria, updated 2007, Materials for Better Conditions (working materials for the improvement of reception conditions, Information and Cooperation Forum II“ (ICF II), dostupné na <http://www.proasyl.de> (otevřeno dne 16. 11. 2007).

V roce 2007 pak bylo celkem v 5 197 případech vydáno v azylovém řízení pozitivní rozhodnutí ve věci (rozhodnutí o udělení azylu či subsidiární ochraně).

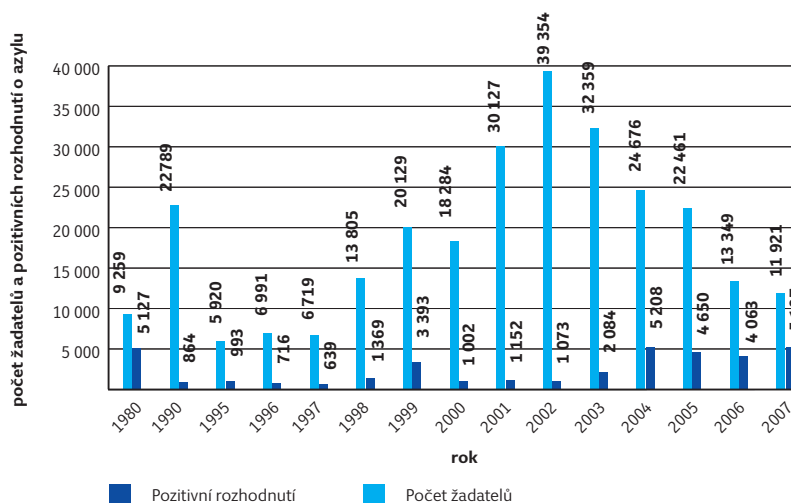
Graf č. 19: Vývoj počtu žádostí o azyl v Rakousku (1999–2007)



Zdroj: Spolkový azylový úřad, Bundesasylamt, Rakousko

Podle UNHCR³²⁹ získá každý druhý uprchlík azyl v Rakousku teprve ve druhé instanci. Např. v roce 2007 vydal Spolkový azylový senát celkem 2 697 kladných rozhodnutí, zatímco Spolkový azylový úřad vydal pouze 2 500 kladných rozhodnutí. Pokud jde o státní příslušnost, v roce 2007 byla ochrana nejvíce udělována osobám z Ruské federace (2 633 osob), Afghánistánu (497 osob), Iránu (3 18 osob) a Iráku (2 15).³³⁰

Graf č. 20: Azyl v Rakousku (1980–2007)



Zdroj: UNHCR Rakousko a Spolkový azylový úřad, Bundesasylamt, Rakousko

³²⁹ UNHCR Austria – Asyl in Österreich: Jeder zweite Flüchtling erst von zweiter Instanz anerkannt, srov.

<http://www.unhcr.at/statistiken/einzelsicht/article/11/asylin-oesterreich-seit-jahren-weniger-antraege-1.html>

³³⁰ Spolkový azylový úřad, Bundesasylamt, <http://www.bmi.gv.at/>.

K 1. 1. 2007 žilo v Rakousku kolem 8 299 000 obyvatel. Z toho bylo 826 013 legálně pobývajících cizinců, což činí asi 10 % z celkového počtu obyvatel.³³¹ Celkový počet žadatelů v řízení k témuž datu představoval 13 350 osob³³² a na území Rakouska žilo v té době 25 486 osob³³³ s uděleným azylem či subsidiární ochranou.

Zaměstnávání žadatelů o azyl

Platný spolkový zákon o zaměstnávání cizinců³³⁴ nevylučuje žadatele o azyl z možnosti obdržet pracovní povolení, a to za podmínky, že cizinec podal žádost o azyl, o které nebylo rozhodnuto v době 3 měsíců od zahájení řízení. V době prvních tří měsíců trvání azylového řízení nemohou žadatelé o azyl v Rakousku pracovat. V praxi však omezení na sezonní práce, kvóty na federální i zemské úrovni a složité administrativní řízení spojené s povolením k zaměstnání v podstatě znemožňují žadatelům o azyl získat pracovní povolení.³³⁵ Spíše tedy teoreticky, pracovní povolení vydané regionálním úřadem práce opravňuje žadatele o azyl k sezonnímu zaměstnání u konkrétního zaměstnavatele a není tedy přenosné na pracovní místo u jiného zaměstnavatele. Od roku 2006 navíc platí novela zákona, která se dotýká i těch žadatelů o azyl, kteří již byli plně integrováni na trhu práce. Předepisuje jim totiž pouze možnost dočasného zaměstnání a zpochybňuje jejich právo na podporu v případě ztráty zaměstnání. Soudní judikatura však hovoří tak, že v případě ztráty zaměstnání má nezaměstnaný právo na podporu, což platí také pro cizince.³³⁶

Spolkový zákon o základní podpoře umožňuje žadatelům o azyl vykonávat také veřejně prospěšnou dobrovolnou práci za úplatu.³³⁷ Veřejně prospěšnou práci pro stát či spolkovou zemi může vykonávat pouze ten žadatel o azyl, jehož žádost byla posouzena jako přijatelná. V praxi je rovněž možné vykonávat dobrovolnou příležitostnou práci za úplatu i v ubytovacích zařízeních pro žadatele o azyl.³³⁸ Původně tato možnost existovala pouze v pěti zařízeních provozovaných státem, nicméně od roku 2006 byla rozšířena i na práci v ubytovacích zařízeních, které jsou provozovány nevládními organizacemi.³³⁹ Tyto dvě formy výdělečných aktivit nejsou považovány za zaměstnání ve smyslu zákona a k jejich výkonu není potřeba vydané pracovní povolení.

³³¹ Bevolkerungsstand 2007, Statistik Austria, Wien 2007 – <http://www.statistik.at> (otevřeno dne 11. 2. 2008).

³³² UNHCR: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2006, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/460150272.pdf> (otevřeno dne 4. 2. 2008).

³³³ UNHCR: Statistical Yearbook 2006, Trends in displacement, Protection and Solutions, prosinec 2007, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=478ce2e62&tbl=STATISTICS> (otevřeno dne 4. 2. 2008).

³³⁴ Bundesgesetz mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz — AuslBG) ze dne 20. 3. 1975, publikováno v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 218/1975. Zákon byl naposledy novelizován zákonem č. 104/2005.

³³⁵ Country Report: Austria, updated 2007, Materials for Better Conditions (working materials for the improvement of reception conditions, Information and Cooperation Forum II“ (ICF II), dostupné na <http://www.proasyl.de> (otevřeno dne 16. 11. 2007).

³³⁶ Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Austria, Information and Cooperation Forum II“ (ICF II), dostupné na <http://www.proasyl.de> (otevřeno dne 16. 11. 2007).

³³⁷ Zákon upravuje i hodinové sazby za takovou činnost, zpravidla se jedná o částku 3–5 EUR/hod.

³³⁸ Např. v Traiskirchenu je možnost pracovat za hodinovou odměnu, což žadatelům o azyl umožňuje zvýšit si kapesné.

³³⁹ Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Austria, Information and Cooperation Forum II“ (ICF II), dostupné na <http://www.proasyl.de> (otevřeno dne 16. 11. 2007).

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze konstatovat, že žadatelé o azyl v Rakousku mají v praxi přístup na trh práce značně ztížen a ani tzv. přijímací směrnice práva ES nepřinesla v tomto směru žádné zřetelné zlepšení.³⁴⁰

4.7. Slovenská republika

Právní úprava

Problematika poskytování azylu, resp. statusu uprchlíka, se v legislativě Slovenské republiky (tehdy ještě Československé republiky) objevila po pádu železné opony v roce 1990, v zákoně č. 498/1990 Sb., o uprchlících. Řízení o udělení azylu je v současné době upraveno zákonem o azylu z roku 2002,³⁴¹ který je postupně měněn v návaznosti na změny v *acquis communautaire*.

Status žadatele o azyl

Slovenská legislativa rozumí žadatelem o azyl osobu, která požádala o azyl v souladu s ustanoveními zákona o azylu. Azyl bude cizinci udělen, pokud splní kritéria Úmluvy o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967), slovenský zákon dále dává možnost azylu z důvodu pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod, z humanitárních důvodů a azylu za účelem sloučení rodiny (§ 8, 9, 10 zákona o azylu). Azyl je udělen na dobu neurčitou, vyjma azylu uděleného za účelem sloučení rodiny, který se dává v prvním rozhodnutí pouze na dobu 3 let.

Řízení o udělení azylu je spojeno s řízením o udělení doplňkové ochrany (*subsidiary protection*), která je zvažována, pokud není v řízení udělen azyl. Doplňková ochrana se pohybuje v mezích tohoto institutu zmíněného tzv. kvalifikační směrnici.

Po dobu řízení mají žadatelé, kteří nemají finanční prostředky, možnost pobývat v pobytových střediscích, stejně tak je garantována základní lékařská péče.

Posuzování v řízení o udělení azylu

Řízení o udělení azylu, resp. doplňkové ochrany provádí Migrační úřad (procedurální odbor). Proti jeho rozhodnutí lze podat žalobu ke krajskému soudu (§ 21 zákona o azylu).

Ve vládních materiálech je jako plán do budoucna uvedeno vytvoření Imigračního a naturalizačního úřadu, který by se zabýval problematikou azylu a migrace, a to v kontextu perspektivy zřízení evropského úřadu na zabezpečení společného evropského azylového systému po roce 2010.³⁴²

³⁴⁰ Country Report: Austria, updated 2007, Materials for Better Conditions (working materials for the improvement of reception conditions, Information and Cooperation Forum II“ (ICF II), dostupné na <http://www.proasyl.de> (otevřeno dne 16. 11. 2007).

³⁴¹ Srov. zák. č. 480/2002 Zb., o azyle a o zmene a doplneni niekterych zakonov.

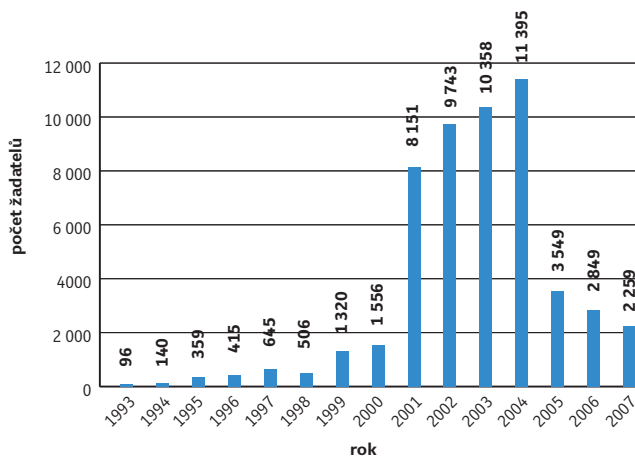
³⁴² Srov. bod 3.4. Koncepce migrační politiky Slovenské republiky přijatá Usnesením vlády SR ze dne 11. a 12. ledna 2005, <http://www.minv.sk/mumvsr/koncepcia.htm> (otevřeno dne 30. 10. 2007).

Statistické údaje

Údaje o žadatelích o azyl ve Slovenské republice se před rokem 2000 pohybovaly ve stovkách, po přelomu tisíciletí vzrostly na řády tisíců (v roce 2001 to bylo 8 151 žádostí, v roce 2002 pak žádalo o azyl 9 743 osob, o rok později 10 358, v roce 2004 11 395 a k prudkému poklesu došlo v roce 2005, kdy bylo 3 549 žádostí a v roce 2006 2 849 žádostí. Rok 2007 pokračuje v trendu nízkého počtu žádostí s 2 259 žádostmi do září daného roku.). Celkový počet žádostí od doby vzniku azylové legislativy v roce 1992 do září roku 2007 přesáhl padesát tisíc žádostí. Většina žádostí byla zastavena (46 500), celkem bylo uděleno 604 azylů (v roce 2001 to bylo 18 udělených azylů, v roce 2002 pak 20, následováno 11 o rok později, v roce 2004 15, v roce 2005 pak 25, v roce 2006 8 azylů, stejný počet do září roku 2007). Od roku 2007 se uděluje i doplňková ochrana (subsidiary protection).

Počet obyvatel na Slovensku je k 31. prosinci 2006 něco přes 5 300 000.³⁴³ Státních občanů jiných států či osob bez občanství pobývalo na území SR v rámci některého z povolených pobytů (trvalý, přechodný, tolerovaný) 32 153.³⁴⁴ Ve Slovenské republice je tedy cca 0,6 % cizinců v porovnání s celkovým počtem. Žadatelé o azyl tvoří tedy v porovnání s celkovým počtem obyvatel jen 0,05 %, na tisíc obyvatel je 0,5 žádostí.³⁴⁵ Azylanté tak tvoří jen nepatrný zlomek populace.

Graf č. 21: Počty žadatelů o azyl ve Slovenské republice



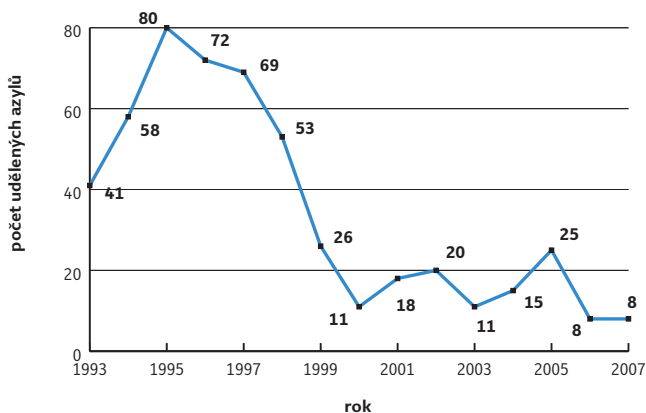
Zdroj: Migrační úřad Ministerstva vnitra Slovenské republiky, Migračný úrad ministerstva vnútra Slovenskej republiky

³⁴³ Srov. údaje Slovenského statistického úřadu, dostupné na <http://portal.statistics.sk/>.

³⁴⁴ Údaje jsou převzaty z Ročenky Úřadu pohraniční a cizinecké policie SR z roku 2006, dostupné na www.minv.sk/uhcp/new/rocenky/2006-rocenka-uhcp-sk.pdf (otevřeno dne 30. 10. 2007).

³⁴⁵ Srov. EUROSTAT, http://epp.EUROSTAT.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-110/EN/KS-SF-07-110-EN.PDF (otevřeno dne 30. 10. 2007).

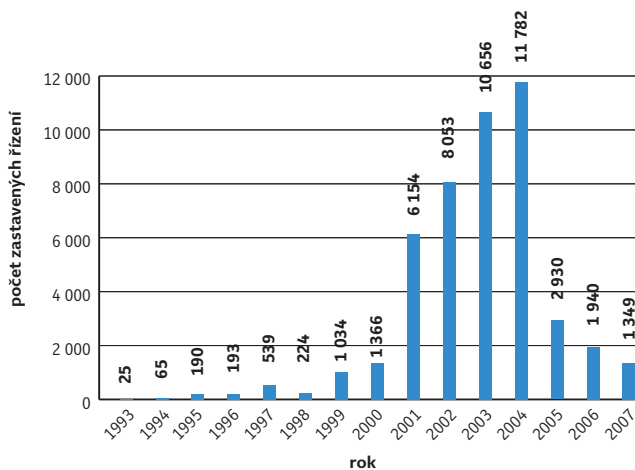
Graf č. 22: Počty udělených azylů ve Slovenské republice



Zdroj: Migrační úřad Ministerstva vnitra Slovenské republiky, Migrační úřad ministerstva vnútra Slovenskej republiky

Poměrně zajímavé informace poskytuje náhled na počty zastavených řízení, ze kterých je možné dovodit, že takto byla ukončena drtivá většina žádostí o azyl; Slovensko ještě stále zůstává v myslích žadatelů zemí tranzitní, byť jsou již vytvořeny unijní mechanismy, jak této skutečnosti bránit.³⁴⁶ Slovenská republika se po vstupu do EU stala hraniční zemí EU a na základě tzv. Dublinského nařízení jsou žadatelé o azyl při případném vstupu do dalších zemí EU do SR vraceni.

Graf č. 23: Počty zastavených řízení o udělení azylu ve Slovenské republice



Zdroj: Migrační úřad Ministerstva vnitra Slovenské republiky, Migrační úřad ministerstva vnútra Slovenskej republiky

³⁴⁶ O charakteru Slovenska jako tranzitní země hovoří i Koncepce migrační politiky Slovenské republiky přijatá Usnesením vlády SR ze dne 11. a 12. ledna 2005, <http://www.minv.sk/mumvsr/koncepcia.htm>, bod 3.4 (otevřeno dne 30. 10. 2007), o prognóze hovoří též zpráva Vyhodnocení azylového systému ve Slovenské republice (květen 2003–červen 2004), dostupná na <http://www.minv.sk/mumvsr/> (otevřeno dne 30. 10. 2007).

Zaměstnávání žadatelů o azyl

Zaměstnávání žadatelů o azyl upravuje zákon o azylu a zákon o zaměstnanosti. Doba, po kterou není povoleno žadatelům o azyl vstoupit na trh práce, je omezena do doby vydání pravomocného rozhodnutí ve věci (v to je počítána tedy i doba soudního řízení), nejvýše ale na jeden rok (§ 23 odst. 6 zákona o azylu), poté není vyžadováno povolení k zaměstnání (§ 22 odst. 7 písm. e) zákona o zaměstnanosti). V případě, že může být žadatel o azyl zaměstnán, je pak v postavení stejném, jako má v zaměstnaneckých vztazích státní občan SR (§ 21 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti).

Žadatel o udělení azylu může být v době řízení o udělení azylu ubytován v pobytovém táboře. Mimo pobytový tábor může být ubytován na základě povolení Ministerstva vnitra SR; při žádosti o toto povolení musí žadatel o azyl prokázat, že je schopný uhradit výdaje spojené s pobytem mimo pobytový tábor z vlastních prostředků, anebo se v tomto smyslu za něj zaručí slovenský občan s trvalým pobytem v SR. Po dobu pobytu v pobytovém středisku je žadateli hrazeno ubytování, stravování, popř. stravné a základní hygienické potřeby atd., pokud není žadatel zdravotně pojištěný, pak také základní zdravotní péče a kapesné.

Zaměstnávání – situace cizinců na trhu práce

Cizinci (občané třetích států) mohou být zaměstnání na slovenském trhu práce pouze s platným povolením k zaměstnání (vydaným podle zákona o službách zaměstnanosti (2003)). Na povolení k zaměstnání je vázáno udělení vstupního víza či povolení k pobytu (obdoba dlouhodobého pobytu v ČR), pokud je za účelem zaměstnání. Cizinec o povolení k zaměstnání písemně místně příslušný úřad práce požádá sám, anebo prostřednictvím svého budoucího zaměstnavatele ještě před svým příchodem na Slovensko (§ 21 odst. 3 výše uvedeného zákona). Povolení je vydáváno s ohledem na situaci na trhu práce pro slovenské občany, zákon upřednostňuje občany SR na shodném principu jako zákon ČR.

Slovenská republika přijala Usnesením vlády SR z 11. a 12. ledna 2005 Koncepci migrační politiky Slovenské republiky. Na jeho základě by měl být zabezpečován koordinovaný postup jednotlivých subjektů v oblasti migrační politiky do roku 2010.³⁴⁷ Ke koordinaci postupů v rámci Koncepce byla vytvořena pracovní komise, která započala svoji činnost v roce 2005; komise je složena ze zástupců ministerstva vnitra, zahraničních věcí, spravedlnosti, práce, sociálních věcí a rodiny, školství, financí a zdravotnictví, Úřadu vysokého komisaře pro uprchlíky, Úřadu vlády SR, Sdružení měst a obcí Slovenska, Unie měst Slovenska, Mezinárodní organizace pro migraci a Ligy lidských práv.³⁴⁸ Slovensko nemá vytvořen program imigrační politiky, ani jakoukoli jinou obdobu zelených či modrých karet pro kvalifikované pracovníky.

Slovensko upravilo nelegální práci a zaměstnání ve zvláštním zákoně o nelegální práci a zaměstnávání (zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani).

³⁴⁷ Srov. Koncepce migrační politiky Slovenské republiky přijatá Usnesením vlády SR ze dne 11. a 12. ledna 2005, <http://www.minv.sk/mumvstr/koncepcia.htm> (otevřeno dne 30. 10. 2007).

³⁴⁸ Srov. informace dostupné na http://www.ludiaakomy.sk/sr_a_utecuci2.php (otevřeno dne 15. 1. 2008).

4.8. Spolková Republika Německo

Právní úprava

Na základě zkušeností z éry nacionálního socialismu, kdy osobám pronásledovaným režimem mnohdy jiné státy odmítly poskytnout ochranu, upravila Spolková republika Německo již při svém vzniku v roce 1949 azylovou problematiku v ústavě (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). V průběhu osmdesátých a počátkem devadesátých let docházelo současně s narůstajícím počtem žádostí (s maximem více než 438 000 podaných žádostí v roce 1992) k nízkému uznávání žádosti o ochranu. V roce 1993 vstoupila v platnost restriktivní úprava udělování azylu – tzv. azylový kompromis. Další reformu azylové problematiky přinesl v roce 2004 v souvislosti s kompletní reformou německého cizineckého práva přistěhovalecký zákon,³⁴⁹ který upravuje problematiku azylu a migrace v jednom a poprvé také otázku integrace.

Status žadatele o azyl

Spolková republika Německo uděluje *azyl* (tzv. vnitrostátní azyl) na základě ustanovení v čl. 16a německé ústavy, podle kterého přiznává individuální právo na azyl všem politicky pronásledovaným osobám.

Vedle azylu podle čl. 16a ústavy poskytuje Německo ochranu (tzv. malý azyl) podle § 60 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (*Aufenthaltsgesetz*),³⁵⁰ který cizinci přiznává *status uprchlíka*, pokud splní kritéria Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967).

Azylové řízení ve Spolkové republice Německo upravuje zákon o azylovém řízení (*Asylverfahrensgesetz*),³⁵¹ který konkretizuje právo na azyl podle ústavy. Sociální dávky žadatelů upravuje od roku 1993 zákon o službách pro žadatele o azyl (*Asylbewerberleistungsgesetz*).

Status uprchlíka i azylanta je podle § 73 zákona o azylovém řízení přezkoumáván ve správním řízení, a jestliže důvody jeho udělení pominuly, je odvolán (*Widerruf*); jestliže byl udělen na základě nesprávných údajů nebo zamlčení, je vzat zpět (*Rücknahme*). Od roku 2005 platí s novým přistěhovaleckým zákonem ustanovení, že je udělený status přezkoumáván nejpozději po třech letech.

Přistěhovaleckým zákonem z roku 2005 byla transponována směrnice Rady EU (2001/55/EC) o minimálních standardech pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob do německého práva (§ 24 pobytového zákona). V Německu se uděluje *dočasná forma ochrany* nejprve na dobu 1 roku (s dočasným povolením k pobytu) a pokud není ukončena, automaticky se prodlužuje o dalších 6 měsíců.

Německé cizinecké právo dále obsahuje *doplňkovou ochranu* – zákaz vyhoštění osob z lidskoprávních nebo humanitárních důvodů (odst. 60 (2), (3), (5) a (7) pobytového zákona); část těchto ustanovení pokrývá koncept doplňkové ochrany podle tzv. kvalifikační směrnice Rady EU (2004/83/EC).

³⁴⁹ Srov. zákon o řízení a omezení přistěhovalectví a o úpravě pobytu a integrace unijních občanů a cizinců (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*; 2004 BGBl. I S. 1950).

³⁵⁰ Srov. zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na území Spolkové republiky Německo (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*; 2004 BGBl. I S. 1950).

³⁵¹ Srov. *Asylverfahrensgesetz*; 1993 BGBl. S. 1361.

Žadatel, kterému není udělena žádná forma azylu, je vyzván k opuštění území SRN a může být vyhoštěn. Německé úřady mají možnost vyhoštění dočasně odložit a cizincův pobyt v zemi tolerovat na základě *strpění (Duldung)* podle § 60a pobytového zákona.

Na konferenci ministrů vnitra spolkových zemí SRN ze 17. listopadu 2006 se jednotlivé spolkové země dohodly na společném znění „práva na setrvání“ (*Bleiberecht*). Jedná se o přechodné opatření, podle kterého dlouholetí strpitelé a jejich rodinní příslušníci obdrží při splnění určitých podmínek³⁵² dočasné povolení k pobytu (*Aufenthaltserlaubnis*). Povolení k pobytu však bude prodlouženo pouze těm, kteří do 31. prosince 2009 prokáží vlastní výdělečnou činnost.

Do roku 2005 – než začal platit nový přistěhovalecký zákon – přijímalo Německo z rozhodnutí Spolkového ministerstva vnitra také uprchlíky z humanitárních důvodů na základě kvót (*Kontingentflüchtlinge*).

Posuzování v řízení o udělení azylu

Azylové řízení vede Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dále jen BAMF*),³⁵³ který je součástí Spolkového ministerstva vnitra. Centrála BAMF sídlí v bavorském Norimberku, v současné době má 22 poboček v jednotlivých spolkových zemích. Realizaci rozhodnutí BAMFu provádí místní cizinecké úřady (*Ausländerbehörden*), které např. vystavují cizincům povolení k pobytu nebo zajišťují jejich vyhoštění.

Důsledkem federální struktury Spolkové republiky Německo leží odpovědnost za azylovou problematiku mezi federálním spolkem (*Bund*) a jednotlivými spolkovými zeměmi (*Bundesländer*). Vpodstatě je federální úroveň zodpovědná za otázky udělování azylu a statusu uprchlíka, zatímco rozhodnutí o udělení pobytového statusu či ukončení pobytu je v rukou místních cizineckých úřadů, které spadají pod ministerstva vnitra spolkových zemí. Spolkové země mají dále na starost přijímací střediska.

Statistické údaje

Počet žadatelů o azyl v Německu od roku 1992 (s maximem 438 191 podaných žádostí o azyl) výrazně klesá. Ve srovnání s rokem 2002, kdy bylo podáno 91 471 žádostí (včetně opakovaných žádostí), bylo v roce 2006 podáno jen 30 100 žádostí a tento klesající trend pokračoval i v roce 2007 s 30 303 podanými žádostmi; z toho bylo 19 164 prvních žádostí o azyl, což je nejnižší počet od roku 1977.³⁵⁴

V roce 2006 byly jako země původu žadatelů o azyl v Německu nejvíce zastoupeny: Irák (10,1% všech prvních žádostí o azyl), Turecko (9,3 %), Srbsko a Černá hora³⁵⁵ (8,7 %), Republika Srbsko³⁵⁶ (6,4 %), Ruská

³⁵² 1) K rozhodnému datu 1. července 2007 pobývali v SRN minimálně 8 let (pokud žijí v domácnosti cizince nezletilé děti, postačuje šestiletý pobyt). 2) mají dostatečný bytový prostor, dostatečné znalosti mluvené němčiny a v případě, že mají děti s povinností školní docházky, musí doložit, že tyto navštěvují řádně školu; 3) nikdy neoklamali úřady a nebránili se vyhoštění; 4) nebyli odsouzeni za trestný čin spáchaný v SRN a neudržují kontakty s extremistickými nebo teroristickými organizacemi.

³⁵³ Do 31. prosince 2004 se Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky nazýval *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*.

³⁵⁴ Srov. *Asyl in Zahlen*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, str. 9, http://www.bamf.de/cln_011/nn_441702/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Publikationen/broschuere-asyl-in-zahlen-2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/broschuere-asyl-in-zahlen-2006.pdf (otevřeno dne 1. 5. 2008).

³⁵⁵ Do 31. 7. 2006.

³⁵⁶ Od 1. 8. 2006 po vyhlášení nezávislosti Černé Hory jako nástupnický stát soustátí Srbsko a Černá Hora.

federace (4,9 %) a Vietnam (4,7 %). Mezi prvními deseti zeměmi původu z hlediska počtu žadatelů o azyl nebyl zastoupen žádný africký stát.³⁵⁷

Tabulka č. 14: Vývoj počtu ročních žádostí o azyl v SRN (1995–31. 3. 2008)

Časové období	Žádosti o azyl		
	dohromady	první žádost	(z toho) opakované žádosti
1995	166 951	127 937	39 014
1996	149 193	116 367	32 826
1997	151 700	104 353	47 347
1998	143 429	98 644	44 785
1999	138 319	95 113	43 206
2000	117 648	78 564	39 084
2001	118 306	88 287	30 019
2002	91 471	71 127	20 344
2003	67 848	50 563	17 285
2004	50 152	35 607	14 545
2005	42 908	28 914	13 994
2006	30 100	21 029	9 071
2007	30 303	19 164	11 139
2008 (k 31. 3.)	7 669	5 866	1 803

Zdroj: Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), SRN

Zaměstnávání žadatelů o azyl

Žadatelé o azyl – žadatelé o azyl se mohou ucházet o pracovní povolení až po prvním roce pobytu (odst. 61 (2) zákona o azylovém řízení). Časově omezené pracovní povolení je uděleno, pokud to umožňuje situace na pracovním trhu a je zároveň přezkoušeno, že o vypsanou pracovní pozici se neuchází kandidát s německým občanstvím, cizinec s EU-občanstvím, občané zemí Evropského hospodářského prostoru (EHP) nebo cizinec s neomezenou dobou pobytu v Německu. Tento mechanismus tzv. „prioritního přezkoušení“ (*Vorrangprüfung*) v praxi znamená znesnadnění přístupu na trh pro většinu žadatelů o azyl a na delší dobu jejich vyloučení z trhu práce.

Nejvýhodnější pro žadatele o azyl je požádat o pracovní povolení ve spolupráci s budoucím zaměstnavatelem a s příslibem konkrétního pracovního místa. Vyřízení žádosti trvá 4–6 týdnů. Udělené pracovní povolení je vázáno na dobu přiděleného pobytu, a je tedy v zásadě časově omezené. Při odmítnutí žádosti o azyl a v případě strpitelů (*Geduldet*) je doba dočasného pobytu velmi krátká, proto bývá současně s bytem obnovováno také pracovní povolení, a to nezdědká i několikrát ročně.

V zaměstnání samotném mají žadatelé o azyl stejné pracovní podmínky jako zaměstnanci s německým občanstvím a ostatní cizinci (snaha o omezení tzv. dumpingu).

³⁵⁷ Asyl in Zahlen, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, str. 15, http://www.bamf.de/cln_011/nn_441702/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Publikationen/broschuere-asyl-in-zahlen-2006.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/broschuere-asyl-in-zahlen-2006.pdf (otevřeno dne 1. 5. 2008).

Zaměstnávání cizinců

Kromě obecné úpravy v pobytovém zákoně jsou legislativní podmínky k zaměstnávání cizinců od 1. 1. 1998 upraveny také v zákoně o sociálním zabezpečení III³⁵⁸ a upřesněny vyhláškou o pracovním povolení pro zahraniční pracovníky.³⁵⁹ Další závaznou normou jsou vyhlášky a směrnice Spolkového ministerstva práce a sociálních věcí. Obecně se rozlišuje několik kategorií cizinců, jejichž právní režim z hlediska zaměstnávání je upraven rozdílně:

Občané EU a jejich rodinní příslušníci – občané „starých“ členských států Evropské unie mají v pracovních vztazích stejné právní postavení jako občané Německa. Občané EU proto v Německu nepotřebují povolení k zaměstnání a mají právo pobytu po dobu tohoto zaměstnání. Obdobně jako na občany EU se pohlíží i na občany ze států Evropského hospodářského prostoru (EHP), to jest z Norska, Islandu a Lichtenštejnska. Povolení k zaměstnání nepotřebují ani občané Švýcarska. Občané nových členských zemí (Česká republika, Polsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Slovinsko, Slovensko, Rumunsko a Bulharsko) potřebují stále ještě pracovní povolení. Volný pohyb pracovních sil mohou využívat státní příslušníci Malty a Kypru od 1. 5. 2004.

Občané třetích států – cizinci (občané třetích států) mohou být zaměstnáni na německém trhu práce s platným pracovním povolením, při jehož vydávání se opět přihlíží k aktuální situaci na trhu práce. Povolení uděluje Spolková agentura práce (Bundesagentur für Arbeit).

Povolení k pobytu je vázáno na udělení pracovního povolení a na existenci konkrétního pracovního místa (§ 18, 19 a 39 pobytového zákona). V případě, že není povolení k zaměstnání zákonem vyžadováno, musí cizinec prezentovat alespoň příslib zaměstnání ze strany zaměstnavatele.

Programy pro kvalifikované

V únoru roku 2000 spolkový kancléř Gerhard Schröder na veletrhu technologií CeBit reagoval na potřeby německého hospodářství usnadněním pracovního povolení pro vysoce kvalifikované odborníky v oboru IT tzv. zelenou kartou (Green-Card-Regelung). Program zelených karet byl zaveden od 1. srpna 2000 vyhláškou Spolkového ministerstva práce a sociálních věcí původně na tři roky, v roce 2003 byl prodloužen. Program umožňoval vydání až 20 000 pracovních povolení na dobu pěti let pro pracovníky ze zemí mimo EU, bez zkoumání toho, zda může být místo obsazeno pracovníkem s německým občanstvím. Kvalifikací pro účast v programu bylo ukončené vysokoškolské vzdělání v oboru IT anebo sjednaná práce v oboru s platem více než 51 000 EUR ročně.

³⁵⁸ Srov. Sozialgesetzbuch, Drittes Buch-Arbeitsförderung-SGB III.

³⁵⁹ Srov. Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung – ArGV).

4.9. Švédsko

Právní úprava

Právní základy ochrany uprchlíků jsou v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967). Dublinská úmluva vstoupila v platnost dne 1. října 1997. Na vnitrostátní úrovni je úprava azylu v cizineckém zákonu z roku 2005.

Status žadatele o azyl

Podle *Aliens Act* (kapitola 4, sekce 1): „uprchlíkem“ je osoba, která

- » se nachází mimo zemi svého původu a cítí důvodný strach z pronásledování v této zemi na základě své rasy, národnosti, náboženského vyznání nebo politického přesvědčení nebo na základě genderu, sexuální orientace nebo jiné příslušnosti k určité sociální skupině
- » není schopna nebo kvůli svému strachu není ochotná využít ochrany ze strany země, jejímž je příslušníkem.

Uvedené se uplatní bez ohledu na to, zda jsou za pronásledování osoby odpovědné přímo orgány daného státu nebo zda pouze nelze předpokládat, že by tyto orgány poskytly osobě ochranu proti pronásledování ze strany soukromých osob.

Osoba bez státní příslušnosti bude také považována za uprchlíka, pokud

- » se nachází, a to z důvodů uvedených výše, mimo zemi, ve které se původně nacházelo místo jejího obvyklého pobytu a
- » není, kvůli svému strachu, ochotná se do této země vrátit.

Cizinecký zákon rovněž obsahuje úpravu statusu „osoby jinak potřebné ochrany“ (*Aliens Act* – kapitola 4, sekce 2). Jedná se o osobu, která se z jiných důvodů než výše uvedených nachází mimo teritorium země svého původu, protože

1. cítí důvodný strach, že by jí byl udělen trest smrti nebo že by byla podrobena tělesnému trestu, mučení nebo jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu,
2. potřebuje ochranu z důvodu vnějšího nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu nebo z důvodu existence jiných vážných konfliktů v zemi svého původu, cítí odůvodněný strach z toho, že by mohla být vystavena hrubému zacházení nebo
3. není schopna návratu do země původu z důvodu existence přírodní katastrofy

Obdobně se i tato ustanovení vztahují na osobu bez státní příslušnosti.

Posuzování žádosti o azyl

Pokud jde o posuzování žádosti o azyl,³⁶⁰ veškeré žádosti musejí být postoupeny Národnímu úřadu pro migraci (*Statens Migrationsverket*– SMV). Například na hraničních přechodech nenáleží pohraniční policii pravomoc rozhodnout o vstupu žadatelů o azyl na území Švédska a veškeré žádosti musejí být postoupeny SMV. Na hlavních hraničních přechodech se pak nacházejí zástupci SMV. SMV je výlučně odpovědný za rozhodnutí ohledně vstupu do země, rozhovory se žadateli o azyl i za další šetření v souvislosti s jejich žádostmi, jakož i za prvoinstanční rozhodnutí v této věci.

Každá žádost o azyl je posuzována individuálně. Pokud žadatel uvede důvod, který podle Cizineckého zákona zakládá nárok na udělení azylu nebo ochranu ze strany Švédska, je úkolem Úřadu pro migraci bez prodlení vydat povolení k pobytu. Ve všech případech se specificky posuzuje, co je případně v nejlepším zájmu dětí, mohou-li být tímto rozhodnutím dotčeny. Prvotně úřad posuzuje, je-li to právě Švédsko, komu náleží rozhodovat o žádosti o azyl, či není-li to jiná země, které by dříve vznikla tato povinnost. Pokud neexistují důvody pro udělení azylu, úřad může dojít k rychlému rozhodnutí. To se děje např. v případech, pokud je žadatel příslušníkem jiného členského státu EU.

V opačném případě, pokud úřad během předběžného šetření dojde k závěru, že žadatel pravděpodobně azyl získá, případ je dále posuzován náležitým způsobem, avšak nedojde ke jmenování veřejného právního zástupce. V ostatních případech pak jmenovaný veřejný právní zástupce pomáhá žadatelům doplnit jejich žádost. Následně úřad prochází žádost za přítomnosti žadatele i jeho zástupce, aby došlo k odstranění veškerých případných nejasností. Pokud úřad shledá, že neexistují důvody pro udělení azylu nebo ochrany, posuzuje dále, zda existují nějaké jiné důvody zakládající nárok osoby zdržovat se nadále na území Švédska, např. rodinné vazby či výjimečné okolnosti.

Osoby, jejichž žádost byla úřadem odmítnuta, se může odvolat k soudu pro záležitosti migrace (*Migration Court*), proti jehož rozhodnutí je možné se v některých případech opět odvolat k Odvolacímu soudu pro otázky migrace (*Migration Court of Appeal*).

Žádosti o azyl jsou udělovány také na zákl. tzv. kvót (quota refugee), kam spadají nejen uprchlíci, ale i jiné osoby potřebné ochrany, které jsou vybírány ve spolupráci s UNHCR. O výši kvóty každý rok rozhoduje švédský parlament. Např. v roce 2005 Švédsko přijalo 12 429 „quota uprchlíků“.

Statistické údaje

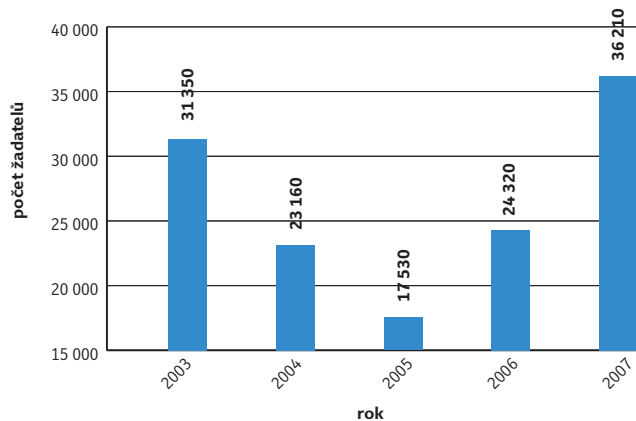
V roce 2007 požádalo ve Švédsku o azyl 36 210 osob.³⁶¹ V předchozím roce to bylo 24 322 žádostí o azyl. Největší podíl žadatelů byl z Iráku 8 951, ze Somálska 1 066, ze Srbska 2 001. Další nejvíce zastoupené země jsou Rusko, Irán, Afghánistán, Eritrea, Bolivie a osoby bez státní příslušnosti. V roce 2006 získalo azyl 7 940 osob. Uzavřeno bylo přitom 18 838 žádostí o azyl.

³⁶⁰ Zdroje: stránky úřadu pro migraci – zpráva Přijímání žadatelů o azyl, červenec 2007 – na adrese http://www.migrationsverket.se/infomaterial/asyl/allmant/mottagandet_en.pdf (otevřeno dne 5. 12. 2007); dokument „Asylum Rules in Sweden“ ze září 2006 – na adrese http://www.migrationsverket.se/infomaterial/asyl/allmant/asylregler_en.pdf (otevřeno dne 5. 12. 2007). <http://www.migrationsverket.se/english.jsp>; <http://www.ecre.org/drc/sweden.shtml>; <http://www.immi.se/migration/control.htm> (otevřeno dne 5. 12. 2007).

³⁶¹ http://www.unhcr.se/en/Protect/statistic_en.html (otevřeno dne 3. 2. 2007).

Celkem 86 436 osobám bylo v roce 2006 uděleno povolení k pobytům z toho 19 037 jako azylantům nebo z jiných ochranných či humanitárních důvodů. 1 626 osob získalo pobyt na základě kvót (*quota refugee*). 26 668 osobám byl udělen pobyt na základě sloučení rodiny, dále bylo uděleno 7 331 studentských pobytů a 623 adopcí.³⁶²

Graf č. 24: **Počet žadatelů o azyl ve Švédsku (2003–2007)**



Zdroj: UNHCR

Přístup žadatelů o azyl na trh práce

Žadatelům o azyl v zásadě není povoleno pracovat. Pokud lze předpokládat, že procedura posuzování žádosti o azyl bude trvat déle než 4 měsíce, je žadatel o azyl automaticky vyjmut z povinnosti žádat o pracovní povolení, a může tedy bez dalšího zahájit svou pracovní činnost. V některých případech může žadatel o azyl obdržet tzv. povolení k ubytování, a to pokud si našel zaměstnání na dobu déle než tří měsíců v obci, kde Úřad pro migraci nemá vlastní ubytovací zařízení.

Azylanti mají přístup na pracovní trh za stejných podmínek jako občané.

Situace cizinců na trhu práce

Cizinci ze zemí mimo oblast Skandinávie a EU/EEA, kteří chtějí ve Švédsku pracovat, musí nejprve získat pracovní povolení, a to ještě před svým příchodem do země. Za účelem získání tohoto povolení musí kromě jiného předložit písemnou nabídku zaměstnání od švédského zaměstnavatele. O pracovní povolení žádají prostřednictvím švédské diplomatické mise v zemi svého původu nebo trvalého pobytu. Povolení uděluje úřad pro migraci, zpravidla po konzultaci s místním úřadem práce.

³⁶² <http://www.migrationsverket.se/english.jsp> (otevřeno dne 3. 2. 2007).

Podle zprávy OECD³⁶³ je integrace imigrantů v prostředí pracovního trhu ztížena např. skutečností, že dvě třetiny míst jsou obsazovány neformálními způsoby.³⁶⁴ Svou roli také hraje diskriminace i nedůvěra samotných zaměstnavatelů vůči pracovníkům cizincům, ačkoli uznávání kvalifikace imigrantů jako ekvivalentu té švédské bylo velkým krokem vpřed. Co zaměstnavatelé nejvíce oceňují, je již nějaká předchozí zkušenost s prací ve Švédsku. Ve Švédsku je pak od osmdesátých let znatelný rozvoj nejrůznějších asistenčních programů zahrnujících také vzdělávací kurzy či aktivity podporující profesní vývoj uchazečů o práci z řad imigrantů.

4.10. Švýcarsko

Právní úprava

Poskytování ochrany ve formě azylu má ve Švýcarsku dlouholetou tradici a sahá až do hluboké historie existence státu. Do 1. 1. 1981, kdy vstoupil v účinnost zákon o azylu z 5. 10. 1979, bylo švýcarské azylové právo upraveno pouze normami mezinárodního práva. Azylový zákon z roku 1979 byl několikrát novelizován (v roce 1983, 1986 a 1990). Nový, zcela revidovaný zákon o azylu byl přijat 26. 6. 1998 a nabyl účinnosti k 1. 10. 1999. Také ten byl několikrát novelizován. V prosinci 2005 byla schválena další velká revize, která přinesla do švýcarského azylového systému řadu zpřísňujících opatření. Vzhledem k rozsáhlé diskusi, vyvolané řadou kontroverzních ustanovení, se o připravovaném zákonu konalo dne 24. 9. 2006 celostátní referendum. Na základě hlasování v referendu byl zákon odsouhlasen. Zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2007, některá ustanovení až 1. 1. 2008. Švýcarský azylový zákon upravuje průběh azylového řízení a právní postavení uprchlíků a osob, jimž je poskytována dočasná ochrana, stejně tak otázky navrácení. K zákonu jsou vydávána nařízení a směrnice, které řeší detailní otázky spojené s azylovým řízením.

Status žadatele o azyl

Švýcarský azylový zákon přejímá definici uprchlíka a principy obsažené v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951.³⁶⁵ Za žadatele o azyl je považován cizinec, který požádal švýcarský stát o ochranu prostřednictvím žádosti o azyl. Žádost o azyl není vázána na splnění formálních náležitostí, může být podána písemně či ústně, a to prostřednictvím zastupitelského úřadu v zahraničí, na hraničním přechodu nebo v rámci hraniční kontroly na švýcarském letišti. Pokud je žadatelem cizinec, který již legálně pobývá na území Švýcarska, může žádost o azyl podat na cizinecké policii příslušné podle kantonu jeho pobytu. Žadatel o azyl má právo legálně pobývat na území Švýcarska, a to do doby, než bude rozhodnuto o jeho žádosti v rámci azylového řízení. Žadateli o azyl je vystaven doklad – tzv. *průkaz N*, který je platný po dobu trvání azylového řízení. Důvody udělení azylu vycházejí z Ženevské konvence. Podle článku 3 azylového zákona je uprchlíkem uznána osoba, která je ve svém domovském státě nebo státě svého posledního po-

³⁶³ Srov. The Labour Market Integration of Immigrants in Sweden (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No 48), <http://www.oecd.org/dataoecd/28/8/38164205.pdf> (otevřeno dne 13. 2. 2007).

³⁶⁴ Srov. Zpráva OECD: http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_37415_38164206_119684_1_1_37415,00.html (otevřeno dne 13. 2. 2007).

³⁶⁵ Dále jen Ženevská konvence.

bytu vystavena pronásledování nebo má odůvodněný strach z vážného pronásledování kvůli své rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro své politické názory. Za vážné pronásledování je považováno zejména ohrožení života a svobody, jakož i opatření, které způsobují nesnesitelný psychický tlak. V rámci posuzování žádosti o azyl jsou zohledňovány i specifické důvody žen. Švýcarsko je jedním z mála evropských států poskytující ochranu jen tehdy, pokud pronásledování pochází ze strany státu či státních orgánů. Pokud je cizinec uznán uprchlíkem, je mu udělen azyl, získává tzv. *průkaz B* a rovněž cestovní doklad pro uprchlíky podle Ženevské konvence. Azyl je udělován na dobu neurčitou, průkaz, který je významný z hlediska zaměstnání, je nutné obnovovat každý rok. Řízení o azylu může vyústit v rozhodnutí o dočasné ochraně (*Vorläufige Aufnahme*),³⁶⁶ která je udělována osobám, které přesto, že nespĺňují důvody pro udělení azylu, se nemohou z vážných důvodů vrátit zpět do své země.

Za ubytování a péči o žadatele o azyl jsou ve Švýcarsku odpovědné jednotlivé kantony. Žadatel o azyl je přidělen do určitého kantonu na základě podané žádosti. Změna kantonu je až na výjimky vyloučena. Podle ustálených pravidel je každému žadateli o azyl přiděleno místo pobytu v zařízení kolektivního typu (zpravidla tzv. dům pro uprchlíky). Osoby s delší dobou pobytu, osoby výdělečně činné nebo rodiny mohou získat povolení žít v soukromí. Žadatelé o azyl mají právo na sociální pomoc ve výši zákonného minima. Za částku 8–10 SFR/den si musí obstarat veškeré věci: jídlo, toaletní potřeby, telefon, oblečení a dopravu. Pokud žadatel o azyl žije v uprchlickém centru, ve kterém je poskytována strava, dostává pouze kapesné ve výši 3 SFR/den. Výše podpory, která je poskytována žadatelům o azyl, je o 20–50 % nižší než u švýcarských občanů. Žadatelé o azyl jsou pojištěni pro případ nemoci.

Posuzování v řízení o udělení azylu

Žadatel o azyl je povinen dostavit se na počátku řízení do přijímacího střediska.³⁶⁷ V případě, že cizinec podává žádost o azyl poté, co vstoupil na území Švýcarska letecky, je povinen setrvat v transitním prostoru mezinárodního letiště po celou dobu řízení.³⁶⁸ Řízení ve věci azylu provádí Spolkový úřad pro migraci, který sídlí v Bernu. Proti rozhodnutí Spolkového úřadu pro migraci je možné podat žalobu ke Spolkovému správnímu soudu v Bernu. Odvolací lhůta činí 30 dnů u rozhodnutí o neudělení azylu a 5 pracovních dnů u rozhodnutí, jímž je žádost posouzena jako nepřijatelná. Rozhodnutí soudu je konečné.

Statistické údaje

Počty žadatelů o azyl začaly ve Švýcarsku vzrůstat v 80. letech minulého století a svého vrcholu dosáhly na konci 90. let (v roce 1998 to bylo 43 395 žádostí, v roce 1999 pak 48 057 žádostí). K prudkému poklesu naopak došlo v roce 2000, kdy v zemi zažádalo o azyl 18 484 osob. O rok později podalo žádost o azyl 21 273 osob, v roce 2002 pak 26 678 osob, v roce 2003 to bylo 21 037 osob. Od roku 2004 má počet žadatelů klesající tendenci: v roce 2004 bylo 14 248 žádostí, v roce 2005 10 061 žádostí a v roce 2006 10 537 žádostí. V roce 2007 podalo ve Švýcarsku žádost o azyl 10 387 osob, přičemž 19,3 % žadatelů byl udělen azyl a dalším 55 % byla poskytnuta dočasná ochrana.

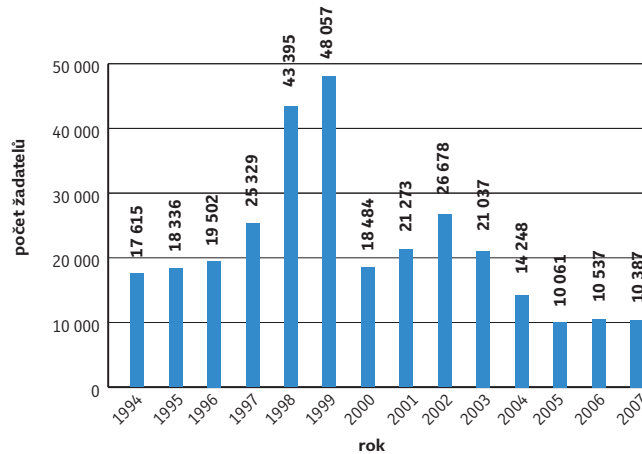
³⁶⁶ Nejedná se o dočasnou ochranu ve smyslu českého právního pořádku nebo práva ES. Nejblíže této formě ochrany je tzv. doplňková ochrana ve smyslu zákona o azylu.

³⁶⁷ Ve Švýcarsku jsou 4 přijímací střediska: Basel, Chiasso, Kreuzlingen, Vallorbe.

³⁶⁸ Toto opatření platí od 1. 1. 2008.

Ve Švýcarsku žilo k 31. prosinci 2007 7 689 425 osob.³⁶⁹ Státních občanů jiných států či osob bez občanství pobývalo na území Švýcarska v rámci některého z povolených pobytů 1 699 917, což je asi 22 % z celkového počtu obyvatel.³⁷⁰ Žadatelé o azyl tvořili společně s osobami, kterým byla poskytnuta předběžná ochrana, jen asi 0,5 % z celkového počtu obyvatel Švýcarska.³⁷¹

Graf č. 25: Počty žadatelů o azyl ve Švýcarsku



Zdroj: Spolkový úřad pro migraci, Bundesamt für Migration, Švýcarsko

Zaměstnávání žadatelů o azyl

Koncem 80. let minulého století výrazně stouply ve Švýcarsku počty žadatelů o azyl. Reakcí na narůstající počty žadatelů byla snaha švýcarského státu učinit azylovou proceduru neatraktivní pro ty osoby, které nehledají ochranu, nýbrž zaměstnání.³⁷² V současnosti nemají žadatelé o azyl v prvních třech měsících azylového řízení přístup na trh práce. Tato doba může být navíc jednotlivými kantony prodloužena o další tři měsíce.³⁷³ Rozhodnutí o povolení k výdělečné činnosti vydávají úřady práce v kantonech. Kantony mohou povolení k výdělečné činnosti pro žadatele o azyl a osoby s dočasnou ochranou omezit pouze pro určité obory (např. v případě nedostatku pracovních sil v určitém odvětví).³⁷⁴ Z praxe vyplývá, že 2/3 ža-

³⁶⁹ Srov. www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2007.Par.0058.File.tmp/1C-2007_12_d.pdf (otevřeno dne 16. 2. 2008) – údaje Spolkového úřadu pro migraci.

³⁷⁰ Srov. www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2007.Par.0058.File.tmp/1C-2007_12_d.pdf (otevřeno dne 16. 2. 2008) – údaje Spolkového úřadu pro migraci.

³⁷¹ Ke konci roku 2007 činil celkový počet těchto osob 40 653.

³⁷² www.bfm.admin.ch (otevřeno dne 16. 2. 2008).

³⁷³ Srov. čl. 43 odst. 1 azylového zákona. Kantony mohou vydání povolení k výdělečné činnosti odložit o další 3 měsíce zejména v případě, kdy je žadatel o azyl vydáno zamítavé rozhodnutí o jeho žádosti ve věci azylu již během prvních třech měsíců od podání žádosti.

³⁷⁴ Detailní informace o tom, ve kterých odvětvích mohou žadatelé o azyl pracovat, poskytují jednotlivé kantony, neboť se liší. Zpravidla se jedná o pohostinství, pečovatelské (nemocniční nebo domácí péče), zemědělství a lesnictví.

datelů o azyl jsou zaměstnány v pohostinské činnosti – na pozicích, na kterých nejsou žádní jiní zaměstnanci k dispozici.³⁷⁵ Pracovní povolení může být žadateli o azyl vydáno pouze v případě, že pracovní místo zůstane neobsazeno 30 dní občanem Švýcarska nebo cizincem s již vydaným pracovním povolením (*typu B nebo C*).³⁷⁶ Podle informací Spolkového úřadu pro migraci nachází zaměstnání během prvního roku řízení jen jedno procento žadatelů o azyl. Existují však také kantony, které v praxi vůbec pracovní povolení žadatelům o azyl nevydávají. Ve většině kantonů však existuje dobrá nabídka vzdělávacích a profesních projektů. Tyto projekty rozšiřují žadatelům o azyl sociální a profesní možnosti a působí proti negativním následkům ztráty výdělkových a pracovních možností.

Žadatelé o azyl, kteří pracují, jsou povinni, stejně jako ostatní výdělečně činné osoby, platit daně a příspěvky na sociální a zdravotní pojištění. Kromě toho musí po dobu nejdéle 10 let platit maximálně 10 procent ze mzdy na pokrytí nákladů azylového řízení, poskytnuté sociální pomoci a případného vyhoštění, a to na zvláštní zablokovaný účet státu (spolku). Tato platba je poukazována přímo zaměstnavatelem a způsob platby je upraven před vydáním samotného pracovního povolení žadateli o azyl. Plat žadatelů o azyl zpravidla nepostačuje na pokrytí jejich životních nákladů, zvláště mají-li se sebou rodinné příslušníky, a proto je jim vyplácena sociální pomoc.

Zaměstnávání – situace cizinců na trhu práce

Cizincům (občanům třetích států) je vstup na švýcarský trh práce povolen jen v omezeném množství, přičemž je kladen důraz na jejich kvalifikaci. Kritéria pro získání víza a povolení k zaměstnání obsahuje Spolkový cizinecký zákon a také Nařízení o vstupu, pobytu a zaměstnání. Podle Výnosu Federální rady je cizincům ze třetích zemí udělováno povolení k zaměstnání zejména v případě nedostatku pracovních sil v určitých oborech nebo pokud se jedná o vysoce kvalifikované pracovníky. Při obsazování volných pracovních míst mají přednost švýcarští občané, cizinci s uděleným dlouhodobým pobytem nebo povolením k pobytu, které umožňuje výkon zaměstnání, stejně tak jsou preferováni i cizinci, kteří jsou občany zemí, se kterými má Švýcarsko uzavřenu dohodu o volném pohybu osob (EU). Zaměstnavatel musí prokázat, že pracovní místo nemůže obsadit osobou s prioritním vstupem na trh práce.

K 1. 1. 2008 nabyl účinnosti Spolkový zákon o opatřeních v boji proti práci načerno, který výrazně posílil roli kantonálních kontrolních orgánů a rozšířil možnosti ukládat sankce za výkon práce načerno.³⁷⁷

³⁷⁵ Srov. <http://www.osar.ch> (otevřeno dne 18. 2. 2008).

³⁷⁶ K přednosti domácích pracovníků srov. čl. 7 Nařízení o omezení počtu cizinců z 6. 10. 1986.

4.11. Velká Británie

Právní úprava

Právní základy ochrany uprchlíků v Británii jsou v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967). Na vnitrostátní úrovni je úprava azylu v imigračním a azylovém zákonu a zákonu o státním občanství z roku 2006 a v pravidlech pro imigraci.

Status žadatele o azyl

Podle Pravidel pro imigraci (odst. 327 *Immigration Rules*³⁷⁸) je žadatelem o azyl osoba, která požaduje, aby jí byl přiznán status uprchlíka podle Ženevské konvence, na základě okolností, jež by byly v rozporu se závazky Spojeného království podle Ženevské konvence takovou osobu vyhostit nebo vyžadovat její odchod ze země. Azyl i humanitární ochrana jsou ve Spojeném království udělovány na pět let. Tato lhůta však může být prodloužena, případně po jejím vypršení osoba může požádat, za splnění určitých konkrétních požadavků,³⁷⁹ o povolení k trvalému pobytu.

Uprchlík je podle dokumentu *Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006* ten, kdo je za uprchlíka označen Ženevskou konvencí.

Posuzování žádosti o azyl

Žádosti o azyl ve Spojeném království posuzuje Pohraniční a imigrační agentura (*Border and Immigration Agency*), která je podřízena ministerstvu vnitra, konkrétně o všech žádostech pak přísluší rozhodovat státnímu sekretáři. Tuto žádost lze podat v přístavu a na letišti nebo také přímo v zemi u tzv. Asylum Screening Unit nebo přímo u imigračního úředníka, pokud je osoba zatčena či zadržena. Pokud je osoba zadržena, rozhoduje se ve zkráceném řízení (buďto v rámci řízení označovaném jako *Fast Track*, kdy je rozhodnuto do sedmi dnů nebo v rámci řízení *Super Fast Track*, kdy je rozhodnutí vydáno do dvou dnů). Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat. Do dvou týdnů pak musí být odevzdána tzv. zpráva o okolnostech případu (*Statement of Evidence Form*) a následuje pohovor v souvislosti se žádostí osoby, na jehož základě se rozhodne o propuštění nebo zadržení osoby.

Od února 2005 je ve Spojeném království aplikován nový azylový model, jenž staví na třech základních principech: „rozčleňování“ (*segmentation*), zrychleném řízení (*fast track processing*) a na přidělování případů (*case ownership*). Rozčleňování je založeno na rozřazování případů do jednotlivých skupin založených na svědectví podaném v rámci úvodního rozhovoru a na typu žádosti. Tak jsou v jedné skupině posuzovány např. žádosti dětí/rodin s jedním či více dětmi, další skupinu tvoří opožděné žádosti příslušníků třetích zemí atp. Zrychlené řízení pak umožňuje výrazně zkrátit dobu poskytování právního poradenství, shromažďování důkazů a posuzování žádosti z dvou měsíců až např. na dva týdny. Případy jsou pak přidělovány jednotlivým pracovním skupinám rozmístěným v sedmi městech.

³⁷⁷ Srov. <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/arbeit/schwarzarbeit.html> (otevřeno dne 16. 2. 2008).

³⁷⁸ Srov. <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/immigrationrules/> (otevřeno dne 1. 12. 2007).

³⁷⁹ 1. Podmínky v zemi původu se výrazně nezlepšily, 2. Osoba se nepodílela na činnostech, jež by byly v rozporu s principy Ženevské konvence, 3. Osoba úspěšně složila jazykový a společenský test.

Žadateli bude azyl udělen, pokud státní sekretář shledá, že:

- a) osoba se nachází ve Spojeném království nebo v celním přístavu Spojeného království,
- b) jedná se o uprchlíka, tak jak je definován v ustanovení 2 dokumentu *Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006*,
- c) neexistují důvody považovat osobu žadatele za ohrožujícího bezpečnost Spojeného království,
- d) poté, co byl nad ním vynesena konečný rozsudek v souvislosti se závažným trestným činem, nelze jej považovat za nebezpečného společnosti,
- e) odmítnutí jeho žádosti by mělo za následek nutné porušení (ať již okamžité nebo jako následek pomínutí určitých okolností) Ženevské konvence a nucený odchod osoby do země, kde by jeho život nebo svoboda mohly být ohroženy, a to z důvodu jeho rasy, náboženského vyznání, národnosti, politického přesvědčení nebo příslušnosti k určité sociální skupině.

Pokud osobě nemůže být udělen status uprchlíka, může jí být udělena humanitární ochrana za podobných podmínek, jež jsou uvedeny výše, a pokud zároveň existují důvodné předpoklady, že by osoba po svém návratu zpět do země byla vystavena reálnému ohrožení (např. trest smrti, poprava, mučení, nelidské či ponižující zacházení, existence ozbrojeného konfliktu) a není schopna a ochotna podstoupit takové riziko nebo se ze stejného důvodu není ochotna svěřit pod ochranu takového státu.

Statistické údaje

Podle údajů britského ministerstva vnitra (*Home office*)³⁸⁰ byl počet žadatelů o azyl v roce 2007 nejnižší za posledních 14 let. V roce 2007 bylo podáno 23 430 žádostí o azyl, což je nižší počet od roku 1993.³⁸¹ V dalším porovnání jde o počet žadatelů v roce 2002. Pohraniční a imigrační agentura (*Border and Immigration Agency*) v roce 2007 repatriovala ze Spojeného království 12 525 neúspěšných žadatelů nepočítajíc rodinné příslušníky. Celkem bylo repatriováno 63 140 osob. Agentura nejen zvýšila počet rozhodnutí, 21 660 v roce 2007 v porovnání s 20 930 v roce 2006, ale činila rozhodnutí rychleji. V roce 2007 bylo 40 % nových žádostí uzavřeno během 6 měsíců.

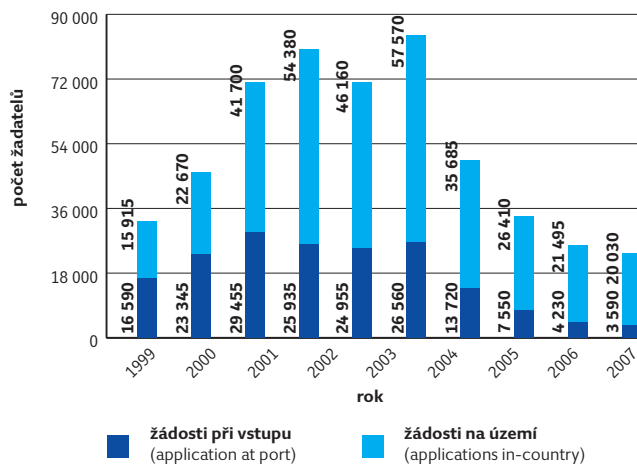
V roce 2006 bylo 17 % žadatelů uznáno za uprchlíky a byl jim udělen azyl. Dalších 9 % získalo povolení k pobytu z humanitárních či jiných důvodů.

V mezidobí let 1999–2002 byly počty žadatelů každoročně vyšší než 70 tis. K poklesu dochází až od roku 2003. Počty žadatelů o azyl od roku 1997 jsou uvedeny v následujícím grafu.

³⁸⁰ <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/lowestnumberasylumapps> (otevřeno dne 1. 12. 2007).

³⁸¹ Rodinní příslušníci (dependents) nejsou v tomto čísle zahrnuti.

Graf č. 26: Počet žadatelů o azyl ve Spojeném království podle místa podání žádosti (1997–2006)



Zdroj: Ministerstvo vnitra, Home Office, Velká Británie

Přístup žadatelů o azyl na trh práce

Po přidělení azylu vládní politika podporuje co nejrychlejší integraci migrantů v oblasti pracovního trhu. Co se však týče žadatelů o azyl, je vládní podpora omezena na jazykové vzdělávání, pomoc při orientaci v novém prostředí a sociální pomoc s tím, že práce v některých oblastech a na některých postech je v jejich případě výslovně zakázána.

Žadatelům o azyl v zásadě není dovoleno pracovat v průběhu doby, kdy je jejich žádost posuzována. Avšak od 7. února 2005 mohou požádat o povolení vykonávat určité druhy zaměstnání, pokud o jejich žádosti, bez jejich zavinění, nebylo rozhodnuto do 12 měsíců. Prozatímní právo na práci tak vzniká po 12 měsících (od doby žádosti o azyl, toto právo zahrnuje možnost přístupu k práci, rekvalifikace, pomoc při hledání zaměstnání, samotnou možnost vykonávat práci). Z dovolených činností jsou vyloučeny sebe-zaměstnávání, podnikatelské aktivity. Pokud dojde k odmítnutí žádosti o azyl, uvedené povolení pozbývá své platnosti.

Žadatelům o azyl je doporučeno zapojit se do dobrovolnických (např. i v podobě odborné praxe) nebo vzdělávacích aktivit, které by však svým charakterem neměly odpovídat zaměstnanecké činnosti. Je doporučeno, aby dobrovolníkům byla jako náhrady mzdy uhrazena strava, příp. náklady na dopravu.

Po udělení azylu³⁸² je zaručeno právo na práci (přístup k práci, možnost dalšího vzdělávání, rekvalifikace, pomoc při hledání zaměstnání) a povolení k zaměstnání je udělováno automaticky. Příležitostná podpora s hledáním zaměstnání je poskytována v rámci programu SUNRISE za pomoci Osobního integračního plánu.

Po odmítnutí žádosti o udělení azylu – neexistují žádná další práva v souvislosti s prací.

³⁸² Zhruba jeden ze tří azylantů obdrží pozitivní rozhodnutí zůstat ve VB (Zdroj *Integration Matters*, Home Office, 2005, srov.: http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/laws_policy/refugee_integration/a_national_strategy.html (otevřeno dne 1. 12. 2007).

Situace cizinců na trhu práce

Pro imigranty existuje spousta možností přístupu na britský trh práce.³⁸³ Ne vždy je vyžadováno, aby osoba měla pracovní nabídku ještě předtím, než obdrží pracovní povolení nebo vízum. Nejběžnějším typem pracovního povolení je však tzv. „zaměstnavatelem sponzorované pracovní povolení“, které osoba získá právě za pomoci svého budoucího zaměstnavatele. Existuje také zvláštní program pro pracovníky s odbornou kvalifikací (Highly Skilled Migrant Programme), který umožňuje vstoupit na území Spojeného království ještě předtím, než obdrží pracovní nabídku. Tento program se vztahuje na osoby, které na základě zvláštního bodovacího systému (každá osoba si může zdarma zkusmo tímto systémem projít za pomoci tzv. UK HSMP Points Calculator) získají alespoň 75 bodů.³⁸⁴ Hodnoceno je jejich vzdělání, jazykové znalosti a zkušenosti s prací ve VB. V rámci tohoto programu obdrží vízum, které je zároveň pracovním povolením umožňujícím pracovat ve Spojeném království pro jakéhokoli zaměstnavatele.

Stejně jako práce v rámci tohoto programu, tak také práce na základě výše uvedeného sponzorovaného povolení, které se uděluje na dobu 5 let, se započítává do odpracované doby zakládající nárok na udělení povolení k pobytu, která je v této zemi stanovena na 5 let.

Existují také programy na podporu činnosti podnikatelů z východní Evropy či pro osoby ze států Britského Commonwealthu.

4.12. USA (Spojené státy americké)

Pro komparaci se zeměmi EU/EHP zařazujeme do přehledu také Spojené státy americké, které jsou tradiční přistěhovaleckou zemí a mají dlouhodobě formulované imigrační a integrační politiky.

Právní úprava

Právní základy ochrany uprchlíků v USA jsou v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (1951) ve znění Protokolu (1967). Na vnitrostátní úrovni je azyl a cizinecká problematika upravena v imigračním a dozorovém zákoně z roku 1986, imigračním zákoně z roku 1990, imigračním a národnostním zákoně z roku 1996, v zákoně o pohraniční ochraně, ochraně před terorismem a dozorem nad nelegální imigrací z roku 2005 a vlasteneckém zákoně z roku 2001.

³⁸³ Srov. Border and Immigration Agency – na adrese

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/> (otevřeno dne 1. 12. 2007), Pravidla imigrace – na adrese

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/immigrationrules/> (otevřeno dne 1. 12. 2007)

Guidance for Equal DPs working with Asylum Seekers (Theme I) 2006 – na adrese

http://www.equal.ecotec.co.uk/themes/i_asylum.asp (otevřeno dne 1. 12. 2007);

k situaci imigrantů na britském trhu práce <http://www.skillclear.co.uk/employees.asp> (otevřeno dne 1. 12. 2007).

³⁸⁴ <http://www.skillclear.co.uk/hsmp-highly-skilled-migrant-programme-points-calculator.asp>

(otevřeno dne 1. 12. 2007).

Status uprchlíka

Rovněž Spojené státy vycházejí z definice uprchlíka obsažené v Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Uprchlíkem je tedy osoba, která není schopná či ochotná vrátit se do země svého původu, a to kvůli možnému pronásledování či svému odůvodněnému strachu z pronásledování na základě rasy, náboženského vyznání, národnosti, politického přesvědčení či příslušnosti k určité sociální skupině. Specifikem úpravy USA je vnitrostátní definování uprchlictví jako situace, kdy jsou do USA přesídlovány osoby zvenčí, z jiných států. Tehdy je osoba kvótním uprchlíkem (*quota refugee*). Počty těchto uprchlíků jsou stanoveny vždy v daném roce na základě rozhodnutí prezidenta USA po konzultaci s Kongresem. Žádostí o azyl pak rozumí legislativa USA žádost podanou na území USA; důvody pro udělení azylu jsou v zásadě shodné jako důvody stanovené Úmluvou. Povahou jde ale o vnitrostátní azyl. Reflexe *non-refoulement* principu je zaručena skrze institut pozastavení návratu (*withholding of removal*).

Po přidělení azylu je osoba oprávněna žít i pracovat v USA. Po jednom roce může osoba požádat o povolení k trvalému pobytu. Zákon vztahuje početní omezení na počet uprchlíků, kterým v daném roce může být uděleno povolení k trvalému pobytu. Imigrační zákon z roku 1990 zvýšil tento strop z 5 000 na 10 000 pro rozpočtový rok 1991.

Posuzování žádosti o azyl

Co se týče azylového řízení,³⁸⁵ cizinec nejprve musí podat žádost o udělení azylu na letišti, v hraničním přístavu nebo na hraničním přechodu. Žádost také může podat do jednoho roku po svém příjezdu do země. Osoba také může podat žádost i po uplynutí jednoho roku stráveného v USA, pokud se během této doby změnila okolnosti v jejím domovském státě nebo její osobní okolnosti. Roční lhůta, během níž lze žádost podat, může být rovněž prominuta, pokud osobě v podání žádosti bránily závažné osobní okolnosti. Osoba pak může podat žádost bez ohledu na svůj „imigrační status“, tzn., i pokud v zemi pobývá nelegálně. Azyl bude osobě přiznán, pokud se kvalifikuje jako uprchlík. Oprávněnost žádosti o azyl bude posouzena na základě osobou uvedených údajů v žádosti a na základě výsledků pohovoru, jenž osoba uskuteční s tzv. azylovým úředníkem nebo soudcem pro otázky imigrace. Pokud by mělo dojít k zamítnutí žádosti, osobě bude nejdříve odesláno oznámení o tom, že USCIS (*U. S. Citizenship and Immigration Services*) zamýšlí zamítnout žádost, načež žadatel před vynesemím samotného rozhodnutí dostane možnost se k tomuto oznámení vyjádřit. Pohovor s žadatelem realizuje USCIS během 60 dnů po podání žádosti. Délka doby, během níž je obvykle žádost posouzena, je 180 dnů. Pokud soudce pro otázky imigrace rozhodne o zamítnutí žádosti, je možné se ve lhůtě 33 dnů odvolat k Úřadu pro odvolání v otázkách imigrace (*Board of Immigration Appeals*), který sídlí ve Washingtonu, D. C.

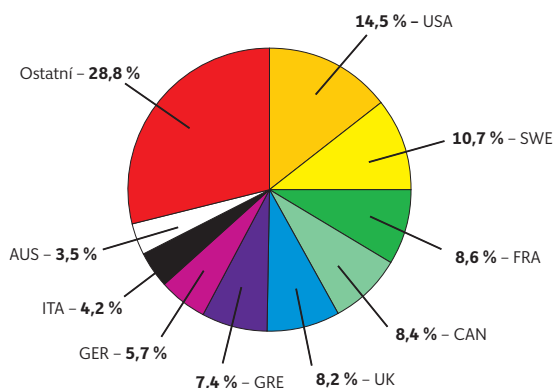
Statistické údaje

Ve Spojených státech v roce 2007 požádalo o azyl 49 200 osob. Celkem to bylo v Severní Americe 77 500 žádostí. V předchozím roce byl počet žádostí o 4 % nižší. To je stále poloviční počet oproti roku 2001, kdy bylo v USA a Kanadě podáno téměř 150 000 žádostí o azyl. V roce 2004 a 2005 byly Spojené státy v celo-

³⁸⁵ Srov.: <http://www.immihelp.com/gc/asylum.html> (otevřeno dne 10. 12. 2007), či stránky USCIS <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>; <http://hrbase.com/index.asp> (otevřeno dne 10. 12. 2007).

světovém srovnání druhým největším příjemcem azylových žádostí. V roce 2006 již největším s 46 500 žádostmi o azyl. V roce 2007 tento podíl na všech podaných azylových žádostech činil 14,5 %. V letech 2003–2007 ve Spojených státech požádalo o azyl 276 000 osob.

Graf č. 27: **Příjemci žadatelů o azyl v roce 2007**



Zdroj: UNHCR

Přístup žadatelů o azyl na trh práce

Žadatelé o azyl nemohou podat žádost o vydání pracovního povolení společně se svou žádostí o azyl. Žádost o pracovní povolení mohou podat nejdříve po 150 dnech poté, co je USCIS doručena jejich úplná žádost o azyl. USCIS pak musí během 30 dnů vydat rozhodnutí o vydání pracovního povolení nebo o zamítnutí žádosti.

Situace cizinců na trhu práce

Aby příslušníci cizích států mohli vstoupit na území USA, potřebují k tomu zpravidla vízum, které zakládá jejich oprávnění pobývat v USA na základě specifického důvodu a po určité časové období. Existují dvě hlavní kategorie víz: „imigrační“ a „neimigrační“. „Neimigrační“ víza jsou určena osobám, které chtějí za určitým účelem pobývat v USA pouze dočasně. „Imigrační“ víza jsou vydávána osobám, které chtějí do USA přesídlit, trvale žít a pracovat v této zemi, jedná se tedy o povolení k trvalému pobytu neboli o tzv. „zelenou kartu“ (*Green Card* či *Lawful Permanent Residence*). Pracovní vízum/povolení (vedle např. studentského, turistického, investorského, manželského, víza pro státní občany zemí NAFTA) patří do kategorie „neimigračních víz“. Jedná se o tzv. „H1B víza“, která umožňují v USA pracovat vysoce kvalifikovaným profesionálům a mezinárodním studentům. Jedná se o tzv. „sponzorované vízum“, tzn., že osoba si nejprve musí v USA najít zaměstnání neboli „sponzora“. Žádost o vízum pak podává zaměstnavatel u Imigračního úřadu. K tomu, aby se osoba kvalifikovala pro tento typ víza, musí být zaměstnána ve specifickém oboru (jedná se o: informační a výpočetní technologie, finančnictví, účetnictví, bankovníctví, marketing, re-

klama, PR, prodej, personalistika, inženýrské obory (všechny typy), pedagogika, lékařství, právo, vytváření sítí, dálkové řízení, obchod, management). Vízum je platné na 6 let a opravňuje i manžela a děti této osoby, aby společně s touto osobou pobývaly v USA. Výhodou tohoto víza je, že tato osoba může žádat o zelenou kartu. Množstevní strop pro udělování tohoto víza byl na rozpočtový rok 2006 stanoven na 65 000.

Osoba, která má povolení k trvalému pobytu (tzv. *permanent resident*) a v USA pobývá jako „trvalý rezident“ déle než 5 let, neopustila USA během této doby na dobu delší než 6 měsíců, v určitém státě či distriktu pobývala minimálně tři měsíce, má dobré morální vlastnosti, dobrou znalost anglického jazyka, dobré „občanské znalosti“ a vztah k ústavě.

4.13. Shrnutí komparativní části s důrazem na dobré příklady

Současná podoba Přijímací směrnice, jakožto zásadního evropského instrumentu, který upravuje přístup žadatelů o azyl, resp. o mezinárodní ochranu na trh práce, je výsledkem různě motivovaných kompromisů a nespĺňuje očekávání, jež na ní bylo původně kladeno. V souvislosti s přístupem žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce však tato směrnice přece jen přišla s pozitivním krokem – nahradila otázku zda vůbec umožnit této kategorii osob možnost legálního zaměstnání otázkou kdy tak učinit. V tom lze spatřovat určitý přínos. V reakci na směrnici stanovenou maximální dvanáctiměsíční lhůtu jakožto určitý minimální standard, kterého by mělo být dosaženo, s možností upravit pravidla příznivěji, je možné vysledovat různé přístupy jednotlivých států. Pro zajímavost jsme do komparativní části analýzy zařadili také pohledy na právní úpravy některých dalších států. Přestože se jedná o země imigrační, s dlouholetou tradicí a velkým počtem žadatelů o azyl, k otázce přístupu na trh práce se staví pozitivně, bez ohledu na nutnost transpozice evropských směrnic.

Je možné říci, že ve vybraných zemích jsou uplatňovány rozdílné přístupy, od liberálních až po ty relativně restriktivní. Zkušenosti s aplikací těchto přístupů v těchto zemích jsou také odlišné. Přesto z nich lze vyvodit některé obecnější závěry.

Jedním z nich je i skutečnost, že brzké otevření trhu práce pro žadatele (jakkoliv je svázáno s dalšími omezujícími podmínkami) situaci těchto cizinců nijak dramaticky nezlepšuje, na druhé straně je však jedním z důležitých faktorů jejich snazší integrace do budoucna.

Za zásadní pak pokládáme i zjištění, že snadný přístup na trh práce sám o sobě a bez dalšího ve srovnávaných zemích nevede ke zneužívání azylového systému.

Výsledné postavení žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce je ovlivněno celou řadou dalších faktorů než jen pouhou liberalizací zákonných podmínek pro zaměstnávání. Podstatnou roli hrají i další omezující činitele (od nedostatku profesního vzdělání, přes diskriminaci ze strany zaměstnavatelů, až po znalost jazyka), s čímž také jednotlivé země různými způsoby pracují ve snaze nastavit co neoptimálnější a vyvážené podmínky zaměstnávání této kategorie cizinců.

Některé státy kladou větší důraz na rychlý přístup na trh práce, jiné zase odbourávají různá možná omezení, jako například pracovní povolení, další země pak namísto toho přicházejí s rekvalifikačními či vzdělávacími programy. Z rozdílných přístupů k zaměstnávání těch cizinců, kteří hledají ochranu v hostitelských zemích před pronásledováním v zemích původu, lze nepřímo dovodit, že si státy uvědomují rizika, která s sebou nese nebezpečná past paternalistického systému, ve kterém je vše nezbytné k životu zajištěno, aniž by žadatelé byli motivováni k vlastní aktivitě.

V tomto smyslu pak lze jen ocenit a vyzdvihnout ty státy, které usilují o využití doby trvání řízení k aktivizaci potenciálu žadatelů o mezinárodní ochranu, který může být využit tam, kde je to možné k zajištění vlastní soběstačnosti či alespoň ke snížení nákladů azylového systému. Ať již je výsledek azylového řízení pozitivní či negativní, jeho výstupem může být cizinec, který je schopen se lépe uplatnit a postarat o sebe, ať už v zemi hostitelské či v zemi původu.

Když se podíváme na přístup vybraných zemí k zaměstnávání cílové skupiny, a to nejen v rámci členských států Evropské unie, které jsou vázány zmíněnou směrnicí, ale i Norska a USA, zjistíme, že těmto cizincům obecně není dovoleno pracovat bez omezení v průběhu doby, kdy je jejich žádost posuzována. Přístup na trh práce je tak vždy vázán na uplynutí určité lhůty, po kterou ještě nebylo vydáno konečné rozhodnutí o jejich žádosti. Tato doba se ale v rámci zemí různí.

Výjimku tvoří pouze Norsko, které liberálně neuvádí žádnou minimální lhůtu, po jejímž uplynutí lze teprve povolení vydat (dokonce za určitých okolností umožňuje získat pracovní povolení i osobám, jejichž žádost již byla, a to bez možnosti odvolání, odmítnuta).

Obecně ale převládá trend zachovat určitou lhůtu, ve které ještě žadatelé o azyl nemohou pracovat, ani požádat o pracovní povolení.

V případě Finska tato „čekačská doba“ činí tři měsíce, přičemž s ohledem na relativně vysokou míru nezaměstnanosti je pracovní povolení omezeno pouze na ta místa, která nemohou být obsazena finským státním občanem nebo osobou s povolením k pobytu.

Ve Švédsku v případě, že lze předpokládat, že procedura posuzování žádosti o azyl bude trvat déle než 4 měsíce, je žadatel o azyl automaticky vyjmut z povinnosti žádat o pracovní povolení, a může tedy bez dalšího zahájit svou pracovní činnost.

Ve Švýcarsku pak v současnosti nemají tito cizinci přístup na trh práce jen v prvních třech měsících, tato doba může být ale navíc jednotlivými kantony prodloužena o další tři měsíce, a to zejména v případě, kdy je žadatel o azyl vydáno zamítavé rozhodnutí o jeho žádosti ve věci azylu již během prvních třech měsíců od podání žádosti. Rozhodnutí o povolení k výdělečné činnosti vydávají úřady práce v kantonech. Kantony mohou povolení k výdělečné činnosti pro žadatele o azyl a osoby s dočasnou ochranou omezit pouze pro určité obory (např. v případě nedostatku pracovních sil v určitých odvětvích). Zároveň pak byla přijata nová opatření v boji proti práci načerno, která výrazně posílila roli kantonálních kontrolních orgánů a rozšířil možnosti ukládat sankce za výkon práce načerno.

Jiným příkladem jsou pak USA, kde stanovili lhůtu, po níž lze podat žádost o pracovní povolení na 150 dnů, tedy cca na pět měsíců poté, co žadatel doručil úplnou žádost o azyl.

Pokud jde o naše nejbližší sousedy, zejm. Slovensko, doba, po kterou není žadatelům povoleno vstoupit na trh práce, je omezena až do doby vydání pravomocného rozhodnutí ve věci (v to je počítána tedy i doba soudního řízení), nejvýše ale na jeden rok, poté však není vyžadováno povolení k zaměstnání a postavení žadatelů o azyl je v zásadě shodné s občany státu.

Více restrikcí naopak uplatňuje Německo, Rakousko nebo Velká Británie, kde je stanovena maximální lhůta povolená směrnicí, tedy 12 měsíců (vyjma Rakousko, kde je lhůta tříměsíční), pokud o jejich žádosti o mezinárodní ochranu nebylo bez jejich zavinění rozhodnuto zamítavě. Pracovní povolení umožňuje vykonávat pouze určité druhy zaměstnání, ale kromě přístupu k práci zahrnuje rekvalifikace a pomoc při hledání zaměstnání.

Zároveň, což je v tomto případě i enormně důležité pro pochopení skutečného nastavení podmínek pro zaměstnávání této cílové skupiny v evropském i jiném kontextu, jsou žadatelé o azyl jako celek podporováni v jiných směrech. Ve Velké Británii je jim tak umožněno zapojovat se do dobrovolnických (mohou mít podobu např. odborné praxe) nebo vzdělávacích aktivit. V Rakousku mohou, za určitých podmínek, vykonávat také veřejně prospěšnou dobrovolnou práci za úplatu nebo dobrovolnou příležitostnou práci za úplatu i v ubytovacích zařízeních pro žadatele o azyl, přičemž, což je podstatné, tyto dvě formy výdělečných aktivit nejsou považovány za zaměstnání ve smyslu zákona a k jejich výkonu není potřeba vydané pracovní povolení. Ve Finsku jsou například přímo v přijímacích centrech organizovány pracovní, vzdělávací a rekvalifikační aktivity. Žadatelům o azyl, kteří se odmítnou účastnit těchto organizovaných aktivit, může být snížena jejich finanční podpora. Vzdělávací aktivity spočívají ve výuce jazyka, informacích o dané zemi a jejím právním systému. Žadatelé o azyl mohou navštěvovat kurzy také vně těchto zařízení, případně mohou sami organizovat některé kurzy. Ve Švýcarsku existuje ve většině kantonů dobrá nabídka dostupných vzdělávacích a profesních projektů, které rozšiřují žadatelům o azyl sociální a profesní možnosti a působí proti negativním následkům ztráty výdělkových a pracovních možností.

Příznačné je, že mezi srovnávanými zeměmi lze mj. vysledovat jeden společný rys, a sice to, že imigrační politika je citlivou politickou záležitostí a jako taková podléhá častým změnám nálad v důsledku změn v politickém vedení či pod vlivem společenských událostí. I za těchto okolností však státy svými postoji dávají najevo, že žadatelé o azyl, resp. o mezinárodní ochranu si zaslouží vstřícnější zacházení a lepší podmínky pro přístup na trh práce nežli ostatní cizinci a že skutečnost, že žadatel o azyl tráví roky nicneděláním v uprchlických táborech, není dobrá ani pro hostitelský ani pro domovský stát cizince, natož pak pro něj samotného.

Motto:

*Jestliže chcete skutečnou rovnováhu práce a života,
najděte si společnost, která vám vyjde vstříc,
protože to považuje za součást své podnikání.*

Jack Welch

Závěry a doporučení

Pracovní trh v České republice dnes nutně potřebuje novou pracovní sílu, kterou se snaží nalézt mimo jiné i v zahraničí. Jen málokdo by dnes souhlasil s tvrzením, že se obejdeme bez cizinců. Důvody jsou zcela zřejmé. Česká republika, stejně tak jako i některé další evropské země, se potýká s dlouhotrvajícím demografickým deficitem, na který se zejména v posledních letech pokoušejí státy reagovat různými metodami.

Podle dostupných údajů³⁸⁶ láme česká ekonomika rekordy, což se projevuje mj. i na míře nezaměstnanosti obyvatelstva, která se dostává na nejnižší úroveň od roku 1997, když vykazuje méně než pět procent. Průměrný počet nezaměstnaných obyvatel České republiky očištěný od sezonních vlivů v současnosti nepopíratelně klesá a v této souvislosti nepřekvapí, že poptávka po zaměstnancích na trhu práce roste tak silně, že nezaměstnaných ubývá i mezi těmi skupinami obyvatelstva, které měly doposud na trhu práce problémy.³⁸⁷ Požadovaného dostatku práce schopného obyvatelstva lze podle všeho docílit jen omezenými způsoby, mezi něž patří například posun věkové hranice pro odchod do důchodu, povzbuzování porodnosti či podpora imigrace, za ideálních okolností pak nejlépe kombinací všech tří uvedených způsobů, což ostatně státy ve větší či menší míře praktikují.

Pokud jde o imigraci, v této souvislosti lze identifikovat vzrůstající zájem českého státu o zahraniční pracovníky. Vzhledem k nepopíratelné závislosti trhu práce na cizí pracovní síle je tak zapotřebí, aby zde existoval dobře nastavený systém legálního zaměstnávání cizinců, přičemž podmínkou a zároveň podstatou tohoto požadavku je zejména omezení šedé ekonomiky, včetně potírání všech forem nelegální práce. Cizinci výkonem své práce na našem území přispívají, či lépe řečeno, mohou přispívat nemalými finančními prostředky do státního rozpočtu, a podílet se tak na fungování naší ekonomiky. Proto se stát snaží zavádět taková pravidla, která by povzbudila potřebnou legální pracovní imigraci za současného minimalizování nelegálního trhu práce. Důkazem tohoto trendu jsou různé programy pro pracovní migranty, ať již existující či právě zaváděné.

Dá se však říci, že jedním z velkých nedostatků současného i chystaného zákonného nastavení podmínek přístupu cizinců na legální trh práce v České republice je skutečnost, že na jedné straně stát investuje

³⁸⁶ Srov. zveřejněné údaje Českého statistického úřadu o zaměstnanosti a nezaměstnanosti v ČR podle výsledků VŠPS za 1. čtvrtletí roku 2008, ze dne 2. 5. 2008, blíže srov. <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/czamo50208.doc> (otevřeno dne 6. 5. 2008).

³⁸⁷ Srov. Francová, P.: Nezaměstnanost rekordně klesla. Článek, Lidové noviny, 3. května 2008, str. 7.

nemalé prostředky a energii na to, aby do země přilákal tolik potřebné cizí pracovní migranty, na straně druhé však opomíjí ty z nich, kteří se už na území nacházejí a jsou zde už svým způsobem integrovaní. Mezi osoby, jejichž pracovní potenciál stát zcela přehlídí a záměrně se ho nepokouší na legálním trhu práce využít, patří i žadatelé o mezinárodní ochranu. Při vědomí všech souvislostí a za současného stavu je to těžko pochopitelné mrhání lidským kapitálem, který stát vlastně nevědomky má a do něhož i sám investoval nemalé prostředky. Žadatelé o mezinárodní ochranu jsou již zde, chtějí pracovat a je škoda jejich pracovního potenciálu nevyužít. Argumenty, že tito cizinci vytěsní z trhu práce domácí nezaměstnané, jsou chatrné nejen proto, že se jedná o marginální počet osob, ale i proto, že nezaměstnanost má hlubší kořeny a omezováním imigrace se nevyřeší. Tyto náhledy bývají velmi zakořeněné jak v široké veřejnosti, tak mezi vůdčími osobnostmi ovlivňujícími veřejné mínění, včetně tvůrců migračních politik. Přetrvávají bez ohledu na realitu a souvisejí spíše s volebními preferencemi svých nositelů.³⁸⁸ Těchto negativních postojů jsme ovšem svědky i v dnešní době, kdy je patrné, že český trh práce cizince potřebuje. Namísto toho, aby si stát uvědomil, jaký potenciál skýtají žadatelé o mezinárodní ochranu a využil ho ve svůj prospěch, na zaměstnávání této skupiny obyvatel se dívá s těžko pochopitelným despektem. Ten je ospravedlňován tím, že důvodem příchodu žadatelů na naše území je hledání ochrany a nikoliv výdělečná činnost, bez vědomí dalších souvislostí a bez uznání toho, že i *bona fide* žadatelé o mezinárodní ochranu mohou projevit legitimní snahu o soběstačnost, což nikterak nesnižuje odůvodněnost jejich obav z pronásledování v zemi původu a nestaví je to naroveň ekonomických migrantů. Postoj českého státu, vycházející z toho, že integrace by měla nastoupit až v okamžiku, kdy je rozhodnuto o udělení či neudělení mezinárodní ochrany, je v tomto ohledu silně krátkozraký a nereflektuje požadavky současnosti.

Jak vyplynulo z provedeného sociologického průzkumu, značná část žadatelů o mezinárodní ochranu buď nepracuje, anebo pracuje nelegálně. Ani jedna z těchto dvou variant však není dobrá a žádoucí. Tito cizinci buď zůstávají po řadu týdnů, měsíců či roků ve státem zřízených střediscích izolováni od společnosti a udržováni v závislosti na státní benevolenci, anebo se rozhodují pro pobyt v soukromí. V takovém případě si musejí hradit veškeré náklady sami, až na nenárokovou tříměsíční finanční podporu ve výši určitého násobku životního minima, a to za situace, kdy se legálně uživit nemohou. Musejí dokonce nově hradit i regulační poplatky za poskytnutou lékařskou péči.³⁸⁹ Zcela nelogicky je tak zákonem protěžován pobyt v uprchlických zařízeních a svým způsobem i popírán význam pobytu v soukromí i u toho žadatele, který nechce zatěžovat hostitelský stát, tedy Českou republiku, nad míru nezbytně nutnou. Navzdory

³⁸⁸ Srov. i Horáková, M.: Žadatelé o azyl a možnosti jejich zaměstnávání. Článek byl zpracován v rámci projektu *Proč mají zůstat stranou* a byl uveřejněn na stránkách Konzorcia nevládních organizací pracujících s migranty dne 15. 6. 2007. Blíže srov. <http://www.konzorcium.cz/cz/projekty/AECTT.php> (otevřeno dne 28. 11. 2007).

³⁸⁹ S kritikou této skutečnosti vystoupil i Veřejný ochránce práv, když uvedl, že *Od 1. ledna 2008, kdy vstoupila v platnost novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, registruje ochránce problémy s dostupností lékařské péče u cizinců žádajících o mezinárodní ochranu. Zdravotnická zařízení jsou pod pokutou až 50 000 Kč povinna vybírat regulační poplatky od všech, na něž se nevztahuje výjimka ze zákona, tedy i od žadatelů o azyl. Ti však smí legálně pracovat až po uplynutí jednoho roku od zahájení řízení o udělení azylu, a jsou tak odkázáni na kapesné vyplácené státem ve výši 16 Kč na osobu a den. Pokud žadatelé nezůstávají v pobytovém středisku, ale žijí v soukromí, mohou sice podle počtu rodinných příslušníků dostávat příspěvek ve výši 1,3–1,6 násobku životního minima, ovšem pouze po dobu tří měsíců. Poté se ocitají zcela bez možnosti legálních příjmů. Ani kapesné však není vypláceno bez výjimky... Ochránce za této situace považuje za neetické, aby se do problémů s úhradou a vymáháním poplatků dostávaly osoby, které z objektivních důvodů nemohou získat prostředky na jejich zaplacení.* Srov.: Veřejný ochránce práv: Žadatelé o azyl nemají nárok na lékařskou péči, 9. 4. 2008, <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?doc=1241> (otevřeno dne 10. 4. 2008).

očekávání stát neoceňuje ty, kteří se pokoušejí o soběstačnost, když vychází z toho, že pokud si žadatel dobrovolně zvolí možnost odejít z azylového střediska, je to nejenom jeho právo, ale zejména pak i jeho volba a měl by především zvážit, jaké jsou jeho finanční možnosti a nést si i příslušné důsledky tohoto rozhodnutí.³⁹⁰ Nevyřčeno však zůstává, že důsledky, a to zejména ty negativní, nese především stát, ať už ve formě přímých financí, které musí vynaložit na pobyt každého žadatele v azylovém zařízení, anebo nepřímých prostřednictvím financí, které mu unikají v okamžiku, kdy žadatel, i kvůli nezájmu státu, začíná pracovat nelegálně. Pobyt v soukromí tak státem není chápán jako plnohodnotný, byť ze všech možných hledisek, ať už vezmeme v úvahu pozdější snahy o začlenění uznaného azylanta do společnosti či návrat neúspěšného žadatele do země původu, je zřejmé, že soběstačnost těchto osob by měla být podporována a v co největší možné míře udržována.

Není zde třeba podrobněji rozebírat výhody a důležitost práce pro člověka, bez ohledu na to, zda jde o českého občana či o cizince. Spokojíme se tedy se stručným připomenutím, že pracovní uplatnění přináší každé osobě kromě příjmu i nezávislost a určitý sociální status a že následky, které s sebou nese dlouhodobá nezaměstnanost v oblasti sociální, ekonomické a psychické, bývají rozsáhlé a velmi těžko se odbourávají. Prakticky každým dnem, který osoba stráví v nečinnosti, klesá její hodnota na trhu práce a její pracovní potenciál i možnosti uplatnění se rapidně snižují. Mnozí žadatelé o mezinárodní ochranu však nepracují celé měsíce. Po udělení ochrany nebo – v případě negativního rozhodnutí – po návratu do země původu není většina těchto osob schopna se na trhu práce uplatnit, má problémy se samostatností a zůstává závislá na sociálních dávkách. Na straně druhé, ti žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří pracovat chtějí, se setkávají s těžko překonatelnými překážkami, jako je například omezující roční lhůta pro vstup na trh práce. Přístup žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce ovšem komplikuje nejen zmíněná roční lhůta, ale i samotné zákonné administrativní podmínky zaměstnávání, a to přesto, že jsou nastaveny o něco příznivěji než u ostatních cizinců. Nejasná doba pobytu žadatele o mezinárodní ochranu na území, náročnost vyřízení povolení k zaměstnání, neznalost podmínek zaměstnávání ze strany zaměstnavatelů, to vše přispívá k tomu, že žadatelé jsou buď odkázáni na péči státu, nebo v mnoha případech dávají přednost nelegálnímu zaměstnání. Ve sféře nelegální práce se pak ovšem setkávají na pracovišti s diskriminací, hlavně s nedodržením platových podmínek, pracovní doby či pravidel bezpečnosti práce, výjimkou však není ani vydírání ze strany zaměstnavatele či různých zprostředkovatelských agentur, či dokonce nucená práce a obchodování lidmi. I přes tato negativa se však ukazuje, že kdo z nich jednou najde cestu na nelegální trh práce, etabluje se tu a jen zřídkakdy sféru neformální ekonomiky opouští.

Je tedy paradoxní, že ačkoliv se teoreticky stát pokouší o zabránění vstupu žadatelů o mezinárodní ochranu na trh práce po co možná nejdelší dobu, ve skutečnosti tím nevědomě podporuje jejich expanzi do neformální ekonomiky. Nelegální práce, tedy sféra tzv. neformální ekonomiky, přináší ovšem kromě výše popsaných negativních souvztažných jevů přinejmenším značné ztráty ekonomického charakteru, kdy stát přichází o daňové odvody a platby na zdravotní a sociální pojištění, nehledě na to, že schopnosti žadatelů, kteří často disponují požadovanou odbornou kvalifikací na trhu práce, zůstávají v těchto případech bez využití a stát se připravuje o pracovní potenciál žadatelů často i vysoce kvalifikovaných, jelikož,

³⁹⁰ Srov. Podkladový materiál MV ČR pro projednávání změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců (*sněmovní tisk č. 191*), kapitola Zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, op. cit.

jak vyplynulo ze sociologického průzkumu, přestože měla většina respondentů středoškolské či vysokoškolské vzdělání, koncentrovala se nejvíce do sféry manuálních prací. Legální zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu by přitom mohlo přispět k redukci šedé ekonomiky, zlepšit výběr daní a snížit sociální výdaje,³⁹¹ tedy přinejmenším náklady na úhradu pobytu těchto cizinců na našem území.

Jak je tedy patrné, současné nastavení podmínek zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu není zcela vyhovující a bylo by zapotřebí ho v mnoha směrech modifikovat.

Je třeba říci, že optimální nastavení formy hmotného a sociálního zabezpečení žadatelů o mezinárodní ochranu je problematické a vždy zde hrají roli obavy ze zavedení takové úpravy, která by působila jako motivační faktor pro podávání účelových žádostí o mezinárodní ochranu. Na jedné straně je zcela legitimní zakotvit takové mechanismy, které by ve svém důsledku zabránily tomu, aby řízení ve věci mezinárodní ochrany vyhledávali i tzv. neoprávnění žadatelé, kteří by jeho prostřednictvím pouze využívali snadný vstup na legální trh práce. Na straně druhé je však přinejmenším stejně důležité zdůraznit, že tyto mechanismy musejí být vyvážené a správně nastavené tak, aby restriktivní opatření nepostihovala i oprávněné žadatele a zároveň aby všichni žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří chtějí pracovat, našli své místo na legálním trhu práce.

Analýza předkládá konstruktivní návrhy, které by mohly vést k částečné eliminaci nelegálního zaměstnávání cizinců, a poukazuje na to, že existují i jiné, méně restriktivní cesty k nápravě stávající situace. Bylo by však zavádějící klást na ni požadavky a kritéria pro komplexní odstranění problémů nelegálního zaměstnávání cizinců. Nelegální práce cizinců je fenomén, který se zdaleka netýká jen našeho státu a samozřejmě přesahuje i hranice Evropské unie. Je zapotřebí také poznamenat, že státu se nedaří vyřešit ani problematiku nelegálního zaměstnávání českých občanů v ČR, natož pak cizinců. Přinejmenším z tohoto pohledu a s vědomím, že jakékoliv snahy o zlepšení situace jsou lepší než rigidní setrvávání na překonaných, praxí neosvědčených pravidlech, měl by jakékoliv iniciativy směřující k návrhům na změnu této neradostné situace podporovat.

Analýza vychází v mnoha aspektech z postojů, které jsou příznačné i pro stát. Mezi ně patří především skutečnost, že nelegální zaměstnávání je nežádoucí a má negativní důsledky jak pro společnost, tak i pro konkrétního jedince. Z pohledu sebraných informací je nicméně zřejmé, že stát ve snaze zabránit žadatelům o mezinárodní ochranu ve vstupu na nelegální trh práce volí zpravidla restriktce, které však nevedou ke kýženému cíli, což dokazují i zjištění, že fenomén nelegálního zaměstnávání žadatelů je mezi cílovou skupinou značně rozšířen. V tomto směru je to překvapující a kritiky hodný přístup, kterým se stát dobrovolně zříká jakýchkoliv výhod, jež by mohly plynout z existence legálního zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu.

Analýza se tudíž pokouší najít takové cesty a nastinit takové metody, které sice pracují se stejným primárním východiskem, avšak za současného využití ohromného potenciálu cílové skupiny, skutečnosti, že se již nachází na našem území a je i částečně integrována, a v neposlední řadě i toho, že její nikoliv zanedbatelná část je ochotna nést náklady na svůj pobyt ze svých zdrojů, přičemž z jejího pobytu a přístupu na trh práce by mohl profitovat i stát.

Z výše uvedeného vyplývá, že je zapotřebí změnit přístup k zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, zejména k možnostem jejich rekvalifikace nebo dalšího vzdělávání, a to tak, aby byla co nejefek-

³⁹¹ Srov. Horáková, M.: Žadatelé o azyl a možnosti jejich zaměstnávání, op. cit.

tivněji zužitkována doba řízení o mezinárodní ochraně ve vztahu k budoucímu pracovnímu uplatnění jak těch žadatelů, u nichž existuje pravděpodobnost úspěchu v řízení ve věci mezinárodní ochrany, tak ve vztahu k ostatním žadatelům, jimž nově nabyté dovednosti usnadní reintegraci v zemi původu. Je zapotřebí odstranit jejich diskriminaci, prosadit účinné mechanismy rovného zacházení s touto skupinou a zároveň i vyvinout maximální možné úsilí k tomu, aby se množství žadatelů o mezinárodní ochranu na černém trhu práce redukovalo.

Analýza ukázala řadu problémových míst a systémových nedostatků, na něž se nyní pokusíme blíže zaměřit a navrhnout možná řešení neuspokojivého stavu věcí tam, kde se to současnému nastavení pravidel nedaří. Smyslem našich návrhů není obejít jiné zákony a legalizovat tím pobyt i vstup na trh práce pro více cizinců, nýbrž umožnit těm cizincům, kteří hledají ochranu před pronásledováním, důstojné a naplňující podmínky během doby, po níž čekají, než orgány státu zpracují jejich žádost o ochranu, za současného vyzdvižení ekonomického profitu, kterým by stát, za podmínek nevyhnutelných legislativních změn, mohl disponovat.

Jako zcela zásadní se nám jeví **nutnost změnit postoj státu k tomu, co považuje za okamžik počátku integrace**. Je zřejmé, že integrace začíná již vstupem žadatele o mezinárodní ochranu na území, což však doposud stát usilovně popíral. Nutno dodat, že v tomto náhledu je osamělý a není podporován ani Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, ani stanovisky Evropské komise.³⁹² Od nutné změny tohoto postoje se pak mohou odvíjet snahy o výraznější zlepšení situace žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce.

Jako nejzávažnější a nejvíce omezující faktor se po vyhodnocení všech relevantních informací jeví **příliš dlouhá omezující lhůta pro vstup na legální trh práce**. Pokud vezmeme v úvahu všechny dosavadní legislativní změny, které výrazným způsobem omezily, omezují a budou omezovat počet i pobyt žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na našem území, ale i skutečnost, že roční nemožnost legálně pracovat vhání cizince do neformální ekonomiky, jak to ostatně dokládá provedený sociologický průzkum, jeví se jako správné řešení **zkrátit omezující lhůtu žadatelů o mezinárodní ochranu pro přístup na trh práce, nejlépe na tři měsíce**, což zcela postačuje na vyloučení neoprávněných žadatelů a zároveň koresponduje s maximální lhůtou, po kterou lze pobírat finanční příspěvek, **popřípadě alespoň na šest měsíců**,³⁹³ tedy

³⁹² Zde srov. např. Zelenou knihu Evropské komise o budoucím společném evropském azylovém systému, 6. 6. 2007, str. 8, dostupné na <http://www.unhcr.cz/dokumenty/zelena-kniha-ek.pdf> (otevřeno dne 12. 10. 2007). Evropská komise zde uvádí: *S ohledem na zavedení komplexního přístupu může být také zapotřebí zvážít, zda neposkytnout žadatelům o azyl přístup k určitým vybraným integračním opatřením a zařízením, mimo jiné aby tím byla usnadněna rychlá integrace osob, jimž byla s konečnou platností přiznána mezinárodní ochrana.*

³⁹³ Shodné stanovisko zastává i UNHCR, který navrhuje, aby byla stanovena maximální délka šesti měsíců, po jejímž uplynutí by už neměl existovat zákaz přístupu na trh práce. UNHCR v této souvislosti mj. vyzval členské státy EU, aby při aplikaci přijímací směrnice zvážily přijetí kratších časových rámců nežli jednoho roku. Blíže viz čl. 14 Zprávy o integraci uprchlíků v Evropské unii, UNHCR, květen 2007, <http://www.unhcr.cz/dokumenty/unhcr-integrace-uprchliku-eu-2007.pdf> (otevřeno dne 29. 11. 2007); shodný návrh UNHCR uvádí i ve své Odpovědi na Zelenou knihu Evropské komise o budoucím společném evropském azylovém systému ze září 2007, kde dokonce na str. 21 přímo říká, že *žadatelé o azyl mají mít přístup na trh práce ne později než šest měsíců ode dne podání žádosti (v případě, že nebylo přijato finální rozhodnutí o žádosti)*. UNHCR k tomu také připomíná, že *přístup na trh práce je v zájmu přijímací země i žadatele, neboť odstraňuje nabídku nelegálního zaměstnání, přispívá k samostatnosti a podporuje integraci do společnosti těch, komu bude povoleno setrvat, zatímco ostatním nabízí možnost dalšího rozvoje schopností a zkušeností*. Dostupné na <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/46e53de52.pdf> (otevřeno dne 12. 1. 2008).

na polovinu stávající délky. Obě varianty jsou v souladu s přijímací směrnicí a zároveň jde o modely, které běžně najdeme i v jiných evropských státech (Švýcarsko, Finsko, Švédsko a další). Takto nastavené zkrácení omezující lhůty nepovzbuzuje ke zneužívání procedury ve věci udělení mezinárodní ochrany, jak je mu mnohdy chybně vyčítáno.³⁹⁴ Od počátku nového tisíciletí prošlo řízení ve věci mezinárodní ochrany převratnými změnami zpravidla v neprospěch žadatelů. Výsledkem je celá škála prostředků, které vedou k akceleraci řízení a zároveň umožňují i několikaměsíční omezování osobní svobody žadatelů v přijímacích střediscích. Je tedy téměř vyloučeno, aby osoby, které by chtěly v tomto směru proceduru zneužít a jejím prostřednictvím se dostat na trh práce, na výhody plynoucí z možnosti legálního zaměstnávání vůbec dosáhly. Návrh na zkrácení omezující lhůty pro přístup na trh práce má především i preventivní funkci, jelikož jeho podstatou je snaha předejít nežádoucím jevům spojeným se zapojením žadatele o mezinárodní ochranu na neformální trh práce. Nechceme, aby se žadatelé integrovali do sféry šedé ekonomiky, právě naopak, vidíme jejich místo na legálním trhu práce. Za současné právní úpravy, kdy se žadatel pobývající v soukromí ocitá zcela bez prostředků a bez možnosti si je legálně obstarat, s další návaznou povinností hradit regulační poplatky za eventuální lékařskou péči, snadno dává přednost nelegálnímu zaměstnávání před existenční nejistotou. Tříměsíční lhůta tudíž koresponduje s nastavenými podmínkami a po jejím uplynutí by žadatel mohl plynule navázat vstupem na legální trh práce. Zároveň se tato lhůta jeví jako dostatečná pro prvotní odlišení nedůvodných žádostí o mezinárodní ochranu od důvodných.

Nedostatky byly shledány i u **kontrolní činnosti státu ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání cizinců** se zaměřením na žadatele o mezinárodní ochranu. I zde existují možnosti, jak tento systém zlepšit a zajistit či přinejmenším zvýšit jeho funkčnost. Ekonomická prosperita státu je závislá na mnoha faktorech. Dobré fungování trhu práce a odpovídající nastavení jeho vnitřních podmínek se v postmoderní industrializované společnosti jeví jako zcela nezbytné. Předpokladem toho, aby stát nepřicházel o finanční prostředky, které nutně potřebuje k zajištění svých potřeb, je rozhodně i existence funkčního systému kontroly v rámci domácího trhu práce. Kontrolní mechanismy nejenže zabraňují porušování pravidel nastavených zákonem, ale zároveň plní funkci ochrannou jak ve vztahu k jednotlivcům, tak k trhu práce jako takovému. V této souvislosti je však třeba si uvědomit, že jsou to mnohdy především sami zaměstnavatelé (a podmínky na trhu práce k tomu jen přispívají), kteří tlačí cizince do systému nelegální práce. Ten je natolik komplexní a propracovaný, že je z něj obtížné se vymanit. Ke zneužívání cizinců na trhu práce přispívá i společnost, která nelegální práci cizinců toleruje. Navíc mnoho Čechů vnímá cizince jako levnou pracovní sílu.³⁹⁵ Toto ve spojení s faktem, že řada cizinců je skutečně ochotna pracovat za nižší plat, a dále též s ohledem na nastavení zákonných podmínek, zejména pokud jde o flexibilitu změny zaměstnání, která je v případě cizinců velice obtížná, nutně vede k tomu, že se velký počet cizinců ocitá v šedé ekonomice. Je rozhodně nezbytné s nelegální prací bojovat a postihovat její výkon, z hlediska systematického je důležité, aby postihování nebyli jen cizinci samotní, nýbrž pak především jejich zaměstnavatelé. V tomto směru se odvíjí i návrh směrnice pro postihování zaměstnavatelů nelegálních cizinců, která zavádí přísné postihy právě pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají nelegální cizince. **Podpora systému:**

³⁹⁴ Srov. i Podkladový materiál MV ČR pro projednávání změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců.

³⁹⁵ Podle výzkumu CVVM provedeného v květnu 2007 vnímá cizince jako levnou pracovní sílu 75 % Čechů, informace dostupná na http://zpravy.idnes.cz/pro-tri-ze-ctyr-cechu-jsou-cizinci-levnou-pracovni-silu-pjm-/domaci.asp?c=A070605_173133_domaci_miz (otevřeno dne 25. 7. 2007).

tické kontrolní činnosti státu, včetně následného sankcionování nelegálních aktivit na trhu práce, která bude zaměřena na skutečné původce takových nezákonných jednání spíše než na jejich oběti, se jeví ve vztahu k českému pracovnímu trhu jako žádoucí.

Pokud jde o **problematickou omezenou délku platnosti povolení k zaměstnání**, které je nezbytnou součástí legálního výkonu práce žadatelů o mezinárodní ochranu, i tato oblast by si zasluhovala zásah do předmětné legislativy. Připomeňme, že žadatel o mezinárodní ochranu potřebuje k výkonu práce povolení, které by správně mělo být vydáváno na dobu, po kterou má povolen pobyt, tedy v případě této kategorie osob zhruba na jeden, dva, maximálně na tři měsíce, což je výrazně limitující faktor pro dosažení na legální zaměstnání. Zde je však na místě opatrnost, pokud by do budoucna bylo povolení k zaměstnání, resp. jeho délka, vázáno na trvání procedury ve věci mezinárodní ochrany, je pravděpodobné, že by zároveň mohlo docházet i k nežádoucímu zneužívání soudního přezkumu zamítavých správních rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Při zhodnocení současného stavu věci se však ukazuje jako nezbytné nalézt nějaké optimální řešení, které by citované nedostatky právní úpravy ve vztahu k žadatelům o mezinárodní ochranu eliminovalo a které by bylo zakotveno v předmětné legislativě a nikoliv odvislé od benevolence jednotlivých úřadů práce. Jako nejprůhodnější by se tudíž dalo označit takové **řešení, které by udělení povolení k zaměstnání vázalo odděleně na jednotlivé instance** (stupně) řízení, tj. *de facto* by žadatelé o udělení mezinárodní ochrany měli odlišné postavení nežli strpitelé s podanou kasační stížností. Další možností by pak byla úprava v oblasti zákona o azylu. Jelikož zákon o zaměstnanosti stanoví, že povolení k zaměstnání fakticky zaniká okamžikem skončení víza, bylo by vhodné **přijmout takovou legislativní změnu, která by mj. stanovila, že vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany se prodlužuje, namísto toho, že se uděluje opakovaně vždy po určitém období**, tak jak je to nyní stanoveno. Obě tyto možnosti vycházejí z reálných nedostatků stávající úpravy a jejich cílem je zpřístupnit a oživit institut povolení k zaměstnání tak, aby plnil svou funkci a zároveň neodrazoval zájemce od hledání práce ve sféře legálního trhu práce. Pokud jde o dobré praxe z některých zemí, je zde namíste zdůraznit, že institutu pracovního povolení využívají lépe k regulaci pracovního trhu, nežli tak činí Česká republika. V případě Švýcarska či Velké Británie je povolení k výdělečné činnosti pro žadatele o azyl omezeno pouze pro určité obory (např. v případě nedostatku pracovních sil v určitých odvětvích), což by mohlo být řešením zohledněným i v naší legislativě. V úvahu však připadá i možnost další, a sice úplné **odbourání potřeby pracovního povolení pro tuto kategorii osob**, tak jak to ostatně platí například ve Švédsku či na Slovensku.

Co se týče **koncentrace žadatelů o mezinárodní ochranu ve sféře nekvalifikovaných prací a s tím nepřímo související absence kariérního růstu**, i zde je možné, byť přes absenci reprezentativních statistických dat, vyslovit některé domněnky, hodnocení a závěry. Se skutečností, že se konkrétnímu žadateli o mezinárodní ochranu podaří nalézt první uplatnění na legálním trhu práce, by se neměla společnost spokojit, a to především z toho důvodu, že se s ohledem na další konsekvence u žadatelů o mezinárodní ochranu jedná zpravidla o nekvalifikované profese bez možnosti dalšího kariérního růstu. Naopak, v této souvislosti se jeví jako žádoucí, aby se **stát postaral o vytvoření takové nabídky navazujících vzdělávacích kurzů, které by případným zájemcům napomohly získat kvalifikovanější pozici** a pomohly jim tak postoupit i na společenském žebříčku. Neméně významné je v této souvislosti kladení důrazu na rozvoj vzdělání a pracovních dovedností zejména u příslušníků druhé generace migrantů, u nichž společ-

nost stereotypně předpokládá, že se zařadí na stejné pozice jako jejich rodiče, a tomu přizpůsobuje i své chování vůči nim.³⁹⁶

Pokud jde o **problematiku uznávání vzdělání a kvalifikace**, postavení žadatelů o mezinárodní ochranu je v rámci procesu uznávání vzdělání značně obtížné a výrazně limituje jejich šance na úspěch. Nejenže z důvodu své osobní situace i právního postavení často nemohou získat nezbytné doklady, ale ani platná právní úprava, která se k uznávání vzdělání vztahuje, obtížnou pozici této specifické kategorie cizinců nezohledňuje. V souvislosti s tím je třeba poukázat na výhodnější postavení azylantů a osob s doplňkovou ochranou, upravené jak v novelizovaném školském zákoně, tak i v zákoně o vysokých školách, zejména pokud jde o uznání zahraničního vzdělání. Novela zavedla, že azylanti a cizinci s doplňkovou ochranou mohou nově místo svého dokladu o ukončení středoškolského, resp. vysokoškolského vzdělání, dokladu o obsahu absolvovaného oboru a rozsahu vyučovaných předmětů předložit čestné prohlášení o absolvování školy, stejně tak i čestné prohlášení o obsahu oboru a rozsahu předmětů. Do budoucna by proto bylo vhodné **změnit příslušná ustanovení i ve prospěch žadatelů o mezinárodní ochranu**.³⁹⁷

V této souvislosti nezbyvá než podotknout, že žadatelé o mezinárodní ochranu tvoří jen jednu, a to nikoliv nejvýznamnější kategorii obtížně zaměstnatelných skupin populace na trhu práce. Při vnímání komplexnosti celé problematiky se tak zařazují mezi osoby, které chtějí pracovat, ale které jsou současně identifikovány jako ty, jež jsou zaměstnavateli z různých důvodů odmítány. V úvahu tak připadá **nutnost nalézt systémové řešení, které by bylo schopné reagovat na problematiku všech ohrožených skupin na trhu práce bez rozdílu**, byť je v tomto případě nepochybné, že zkoumaná skupina bude svým způsobem odlišná od ostatních obtížně zaměstnatelných skupin na legálním trhu práce v ČR. Jednoduchá pracovní smlouva, omezená byrokracie a důraz na vnitřní mobilitu by však mohly být řešením schopným reagovat zároveň na potřeby společnosti i potřeby zranitelných skupin na trhu práce, žadatele o mezinárodní ochranu nevyjímaje, přičemž by se zákonitě nemuselo jednat jen o nekvalifikované pozice.³⁹⁸ Považujeme totiž za důležité i využití kvalifikované pracovní síly a potenciálu, který žadatelé o mezinárodní ochranu mají.

³⁹⁶ Gerstnerová, A.: Závěrečná hodnotící zpráva NTSE, Integrace na trhu práce: *Zvláštní pozornost by přitom měla být věnována vzdělávání a rozvoji pracovních dovedností představitelů druhé generace migrantů, od kterých je často stereotypně očekáváno, že zaujmou pozice po svých rodičích. Tato stigmatizace konkrétních zaměstnání (zpravidla těch méně kvalifikovaných) je typická pro druhou generaci imigrantů zejména v „západních“ evropských zemích. Počet imigrantů stoupá geometrickou řadou i v zemích střední a východní Evropy, a proto nelze vyloučit, že se podobná situace u některých skupin cizinců může v budoucnosti vyskytnout i v České republice.*

³⁹⁷ Shodně též Zelená kniha Evropské komise o budoucím společném evropském azylovém systému, op. cit., str. 8: *Zvláštní pozornost je třeba věnovat také zjištění jejich pracovních zkušeností, dovedností a potenciálu a rovněž uznání jejich kvalifikace, neboť osoby požívající mezinárodní ochrany často nejsou schopny předložit listinné důkazy, jako jsou diplomy a jiná příslušná potvrzení, ze země původu, které legislativa členských států může za normálních okolností vyžadovat jako předpoklad pro legální výkon zaměstnání v určitém oboru.*

³⁹⁸ Na oblast nekvalifikovaných pozic, které nemají potenciál konkurovat trvalým pracovním poměrům, se ostatně koncentroval např. pilotní projekt „Příležitostná registrovaná práce – nová šance pro nezaměstnané“ společnosti Sodexo Pass Česká republika, a. s., ve spolupráci s úřady práce ve Znojmě, Vyškově a Hodoníně a s ministerstvem práce a sociálních věcí. Projekt byl nastaven tak, aby pomohl dlouhodobě nezaměstnaným v udržování jejich pracovních návyků a zároveň aby nekonkuroval trvalým pracovním poměrům, blíže srov. např. <http://www.newsletter.cz/view.php?cislocianku=2005111602> (otevřeno dne 26. 2. 2008). Právě koncentrace na pouhé nekvalifikované práce byla kritiky pilotního projektu hodnocena i jako překážka úspěšnosti.

Na požadavek liberálnějších a vstřícnějších podmínek pro vstup a pobyt žadatelů o mezinárodní ochranu na trhu práce je možné nahlížet různými způsoby. Na jedné straně lze akcentovat hledisko důstojného pobytu této kategorie osob na území hostitelského státu, v tomto případě České republiky, na straně druhé pak může být preferován z ekonomického hlediska legitimní postoj, který spočívá v tom, že stát využije mnohdy dlouhotrvajícího pobytu cílové skupiny na území k tomu, aby ji s otevřenou náručí přivítal a zařadil do společnosti daňových poplatníků. Podporu zaměstnání a případné rekvalifikace či rozšíření kvalifikace žadatelů o mezinárodní ochranu je možné vnímat i jako formu solidarity bohatších zemí s méně rozvinutými, při vědomí nevyhnutelnosti návratu některých neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu do zemí původu. Záleží jen na úhlu pohledu.

Domníváme se, že jak pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany, tak i pro celou naši společnost je výhodnější nastavit podmínky zaměstnávání této kategorie osob v zásadě liberálním způsobem, brát více v úvahu ekonomický, ale i humanitární aspekt celé záležitosti a zakotvit v zákoně takový kompromis, který by mohl alespoň částečně přispět k tomu, aby pobyt těchto osob na našem území byl pro ně samotné důstojný a zároveň aby z jejich existence na území mohl profitovat i stát.

Velmi důležitou roli v případné změně postoje státu hrají a budou hrát postoje jednotlivých politických stran. Je ale namístě uvědomit si, že každá z parlamentních stran může i podle svých ideových východisek v době psaní této analýzy (2007, 2008) zde navržené změny implementovat i do svého programu, opět záleží jen na úhlu pohledu. Roli zde totiž hraje nejen prvek humánní a humanitární, ale též možnost využití pracovní síly osob, které se již nacházejí na území, a je z hlediska státu nesporně ekonomicky výhodnější poskytnout jim soběstačnost, než jejich pobyt dotovat.

Stejně tak bude do budoucna důležitá role médií. Jejich vnímání problematiky žadatelů o mezinárodní ochranu obecně, i postavení této skupiny na trhu práce, ovlivňuje do značné míry celou společnost. V případě prezentování stereotypů tak bude společnost pod vlivem mylných informací a stále zatížená iracionálním xenofobním strachem, který má v české dlouhodobě národnostně homogenní společnosti stále své nezpochybnitelné místo. Ač se pozice médií ve vztahu k cílové skupině pomalu mění, bohužel stále není jejich informovanost zcela uspokojivá.

Analytici trhu práce v současnosti uvádějí, že by stát mohl, resp. měl přistoupit k uvolnění regulace trhu práce.³⁹⁹ Tato analýza k tomu dodává a argumentačně obhajuje, že není důvod, proč z podobných a v dnešní době nezbytných úvah vyloučit právě žadatele o mezinárodní ochranu. Koneckonců, přijímací směrnice výslovně připouští, že členské státy mohou zavést nebo si zachovat příznivější ustanovení v oblasti, kterou směrnice upravuje, jsou-li s ní slučitelné. Nic tedy nebrání tomu, aby Česká republika přijala takovou právní úpravu, která ve vztahu k trhu práce bude k žadatelům o mezinárodní ochranu vstřícnější.

³⁹⁹ Srov. např. slova ekonoma Atlantik FT Petra Sklenáře či Vladimíra Pikory z NextFinance, uvedená v Lidových novinách, v článku Nezaměstnanost rekordně klesla, op. cit., str. 7.

Doporučení pro Českou republiku

- » Změnit přístup státu k rozhodujícímu okamžiku počátku integrace a přijmout fakt, že integrace začíná vstupem žadatele o mezinárodní ochranu na území, nikoliv až okamžikem udělení azylu či doplňkové ochrany.
- » Neignorovat následky, které s sebou nese dlouhodobá nezaměstnanost.
- » Zkrátit omezující lhůtu pro přístup žadatelů o mezinárodní ochranu na legální trh práce, a to na tři nebo alespoň na šest měsíců ode dne zahájení řízení ve věci mezinárodní ochrany.
- » V závislosti na tom upravit maximální možnou délku poskytování finanční podpory žadatelům o mezinárodní ochranu žijícím v soukromí. V úvahu připadá i zavedení povinné účasti na rekvalifikačních či vzdělávacích kursech, včetně kursu českého jazyka, jako podmínky pro získání finančního příspěvku.
- » Vyjmout žadatele o mezinárodní ochranu z povinnosti platit regulační poplatky za lékařskou péči.
- » Nespokojit se s tím, že se žadatelé podaří nalézt první pracovní místo na legálním trhu práce, naopak vytvářet takové nabídky rekvalifikačních kursů či možností dalšího vzdělávání, které by případným zájemcům napomohly získat kvalifikovanější pozici, a pomohly jim tak i v postupu na společenském žebříčku.
- » Zároveň vytvořit a zajistit dostatečnou nabídku vzdělávacích aktivit pro cílovou skupinu, ať už spočívající ve výuce jazyka, informacích o dané zemi a jejím právním systému či v profesních projektech, které by mohly rozšířit žadatelům o mezinárodní ochranu sociální a profesní možnosti a současně působit proti negativním následkům ztráty výdělkových a pracovních možností.
- » Podporovat a zlepšit systematickou kontrolní činnost státu, včetně následného sankcionování nelegálních aktivit na trhu práce, která bude zaměřena především na skutečné původce nezákonných jednání ve vztahu k trhu práce.
- » Pokud dojde k liberalizaci vstupních podmínek pro žadatele o mezinárodní ochranu na trhu práce, bylo by zároveň vhodné zpřísnit sankce za nelegální práci pro všechny rozhodující subjekty, tedy jak pro zaměstnavatele, tak i pro zaměstnance.
- » Umožnit žadatelům o mezinárodní ochranu, aby těžko dostupné doklady o ukončení středoškolského, resp. vysokoškolského vzdělání či doklady o obsahu absolvovaného oboru a rozsahu vyučovaných předmětů mohli v odůvodněných případech nahradit čestným prohlášením.
- » Umožnit některým neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu legalizaci dalšího pobytu na území ČR bez nutnosti vycestování z území, a to především v závislosti na existenci legálního zaměstnání v době skončení řízení ve věci mezinárodní ochrany. Při rozhodování o povolení k pobytu klást důraz na skutečnou míru integrace cizince do české společnosti. Existence legálního zaměstnání, jakožto jeden ze základních předpokladů úspěšné integrace, by tak měla být stěžejním faktorem. V této souvislosti lze hovořit o jakési regularizaci legálně zaměstnaných žadatelů o mezinárodní ochranu. Stejných výhod by se pak mělo dostat i jejich rodinným příslušníkům, a to přinejmenším v rozsahu manžel/manželka, partner/partnerka, nezletilé či zletilé nezaopatřené dítě.

- » Využít skutečnosti, že žadatelé o mezinárodní ochranu jsou již částečně integrováni do společnosti a že zároveň disponují určitým potenciálem, a uvažovat o možném zařazení této specifické kategorie osob např. do režimu tzv. zelených karet.
- » Z hlediska budoucí identifikace jejich postavení na trhu práce a statistického podchycení této kategorie osob v souvislosti se zaměstnáváním zařadit žadatele o mezinárodní ochranu jako samostatnou kategorii do statistik úřadu práce.
- » Zároveň se zkrácením omezující lhůty zvážit využití možnosti regulovat vstup na trh práce i v závislosti na poptávce – umožnit udělování územně omezených pracovních povolení či vydávat této kategorii osob pracovní povolení pouze na určité pracovní pozice. Přistoupit k zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu jako k jedné z metod úspěšného ovlivňování trhu práce.
- » Pokud jde o možnost zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, zvolit i další metody, které budou s členy této cílové skupiny aktivně pracovat a budou je podporovat ve snaze zabránit jejich vstupu na neformální trh práce, ať už jde o rozvoj zapojení do dobrovolnických aktivit, jež mohou mít podobu i např. odborné praxe nebo vzdělávacích aktivit, anebo o vykonávání veřejně prospěšných dobrovolných prací za úplatu nebo dobrovolně příležitostnou práci za úplatu i v ubytovacích zařízeních pro tuto cílovou skupinu.
- » Ve snaze o zabránění pádu žadatele o mezinárodní ochranu do sféry šedé ekonomiky nevolit pouze represivní prvky (jako je omezování svobody pohybu apod.), ale naopak včas podchytit cílovou skupinu. Nepodceňovat roli prevence, od počátku důsledně seznamovat cílovou skupinu s možnými riziky a následky nelegálního zaměstnávání zároveň s vyzdvihováním výhod legálního výkonu práce (informační kampaně atd.).
- » Nepřehlížet skutečnost, že mnohé žadatelky a mnozí žadatelé jsou i potenciálními oběťmi obchodování lidmi, a v tomto smyslu se snažit o vyvinutí maximálního úsilí o potlačení všech potenciálních rizik, která je mohou s touto zkušeností do budoucna znovu konfrontovat.
- » Parlamentní strany by měly zvážit přijetí doporučení této analýzy, neboť řada z nich je v souladu s jejich ideovými východisky. Na otázku zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu a jejich postavení obecně se lze dívat samozřejmě z nezpochybnitelného hlediska humánního a humanitárního (zde existují i mezinárodní závazky). Na druhé straně však lze zvažovat též hledisko ekonomické, tedy možnost využití pracovní síly osob, které se již nacházejí na území a kterým je z hlediska státu nesporně ekonomicky výhodnější poskytnout soběstačnost, než jejich pobyt ze státních prostředků dotovat.

Závěrem je třeba znovu zdůraznit, že žadatelé o mezinárodní ochranu nejsou ve stejném postavení jako ostatní cizinci. Jedná se o malou, svou povahou specifickou skupinu osob, která je ohrožena sociálním vyloučením a která nemá ambice ani potenciál zásadním způsobem ovlivnit situaci na trhu práce. Je třeba dále zohlednit i skutečnost, že jde o skupinu osob, u nichž je vysoká pravděpodobnost pronásledování v zemi původu. Stát má možnost volby – buď se k zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu postaví příznivěji, anebo bude čelit následným problémům s pozdější obtížnou integrací azylantů a osob s udělenou doplňkovou ochranou, z nichž se, a to i vinou státu, stane zátěž pro český sociální systém.

Prameny a literatura

a) Prameny publikované

Cizinci v České republice 2006, Český statistický úřad, Praha 2006.

Collection of International Instruments Concerning Refugees. Geneve, UNHCR, 1988.

Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném rušení kontrol na společných hranicích, Schengen, 1985.

International Migration Outlook, OECD SOPEMI 2006.

International Migration Outlook, OECD SOPEMI 2007.

Key Indicators of the Labour Market (KILM), Fifth Edition, International Labour Office, Geneva, 2007.

Koncepcie migrační politiky Slovenské republiky přijatá Usnesením vlády SR ze dne 11. a 12. ledna 2005.

Krieken (van), P. J. (ed.): The Asylum Acquis Handbook. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2000.

Horáková, M., Kux, J.: Národní zpráva o neformální ekonomice v České republice, VÚPSV, 2003.

Jíchová, E.: Hodnocení působení zahraničních pracovníků na trhu práce České republiky, VÚPSV, Praha, 2007.

Migrant Integration Policy Index (MIPEX), 2007.

Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004–2006, Česká republika, MPSV ČR, 2004.

Nařízení Rady ES č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém ze členských států (tzv. Dublin II).

Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o svobodě pohybu pracovníků v rámci Společenství.

Odpověď UNHCR na Zelenou knihu Evropské komise o budoucím společném evropském azylovém systému, 2007.

Poziční dokument ECRE, Integrace uprchlíků v Evropě, 1999.

Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.).

Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě o postupném rušení kontrol na společných hranicích, 1990.

Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application of the Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, 26. 11. 2007, COM(2007) 745 final.

Resolution on the application of the 1951 United Nations Refugee Convention. European Parliament, 13 April 1984.

Rozhodnutí Rady 2002/946/SVV o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu.

Směrnice Rady 2002/90/ES ze dne 28. listopadu 2002, kterou se definuje napomáhání k nedovolenému vstupu, přechodu a pobytu.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Směrnice Rady 2003/9/ES dne 27. ledna 2003 stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

Směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

Smlouva o Evropské unii (tzv. Maastrichtská smlouva) ze dne 7. února 1992.

Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva. Praha, Linde Praha, a. s., 1999.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

Úmluva o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.).

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.).

UNHCR: Statistical Yearbook 2006, Trends in displacement, Protection and Solutions, prosinec 2007.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. (Ústava ČR).

Všeobecná deklarace lidských práv (1948).

Vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, ve znění vyhlášky č. 174/2006 Sb.

Vyhláška č. 12/2005 Sb., o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), v platném znění.

Zákon č. 480/2002 Zb., o azyly a o zmene a doplneni niektorých zakonov.

Zákon č. 99/1963 Sb. (občanský soudní řád), v platném znění.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění.

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, v platném znění.

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v platném znění.

Zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, v platném znění.

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegální práci a nelegálním zaměstnávání.

Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, v platném znění.

Zákon č. 1789/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v platném znění.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v platném znění.

Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, v platném znění.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v platném znění.

Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

Zákon č. 1/1991 ve znění zákona č. 167/1999 Sb. (zákon o zaměstnanosti).

Zákon č. 2/2002 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) a některé další zákony.

Zákon č. 57/2005 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 350/2005 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 379/2007 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění.

Závěry o zemích, ve kterých všeobecně neexistuje vážné riziko pronásledování, „Rezoluce o zjevně neopodstatněných žádostech o azyl“ a „Rezoluce o shodném přístupu k řešení otázek týkajících se hostitelských třetích zemí“, ze dne 30. 11. a 1. 12. 1992.

Zelená kniha Evropské komise o budoucím společném evropském azylovém systému, 6. 6. 2007.

Zpráva o integraci uprchlíků v Evropské unii, UNHCR, květen 2007.

Zpráva o migraci za rok 2002, Praha, MV ČR, 2003.

Zpráva o kontrolní činnosti za rok 2003, Úřad práce v Ústí nad Orlicí.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2006.

b) Prameny nepublikované

Burdová Hradečná, P.: Žadatelé o mezinárodní ochranu a nelegální práce, příspěvek na konferenci „Nelegální pracovní aktivity migrantů v Česku a střední Evropě“, UK, 2005.

Burdová Hradečná P., Dlabáčková K.: Žadatelé o azyl a legální práce, stanovisko Analytického expertního centra k zaměstnávání žadatelů o azyl, 2006.

Burdová Hradečná, P., Rozumková, P.: Podnět Konzorcia nevládních organizací pracujících s migranty Výboru pro odstranění rasové diskriminace při Radě vlády ČR pro lidská práva o zaměstnávání cizinců s vízem za účelem strpění pobytu z důvodu podané kasační stížnosti ve věci azylu.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.

Předkladatel Vláda ČR, sněmovní tisk 93, 1998.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Předkladatel Vláda ČR, sněmovní tisk 882, 2005.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), a některé další zákony. Předkladatel Vláda ČR, sněmovní tisk 921, 2001.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Předkladatel Vláda ČR, sněmovní tisk 127, 2006.

Dvořáková, K.: Faktory, ovlivňující integraci žen z Ukrajiny a Rumunska na českém trhu práce, příspěvek na konferenci *Přístup na trh práce v Evropské unii*, Pardubice, 26. října 2007.

Gerstnerová, A.: Závěrečná hodnotící zpráva NTSF, Integrace na trhu práce, 2008.

Jařab J.: Migrační politika EU a Evropský sociální fond – projev na konferenci Equal and Beyond, Senát Parlamentu ČR, zkrácená verze, 22. listopadu 2007.

Komentář a důvodová zpráva k zákonu č. 325/1999 Sb. Předkladatel Vláda ČR, Praha, 1999.

Návrh novely zákona č. 325/1999 Sb. Komentář a důvodová zpráva. Předkladatel Vláda ČR, Praha, 2000.

Návrh na uplatnění dodatečných změn zákona č. 326/1999 Sb., sněmovní tisk 214/0.

Návrh novely zákona č. 326/1999 Sb. Komentář a důvodová zpráva. Předkladatel Vláda ČR, Praha, sněmovní tisk 214/0, 2003.

Podkladový materiál MV ČR pro projednávání změn zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců (sněmovní tisk č. 191), kapitola Zaměstnávání žadatelů o mezinárodní ochranu, str. 34 a násl., 2007.

Projekt Konzorcía nevládních organizací pracujících s migranty „Proč mají zůstat stranou? – Kompletní posílení a využití pracovního potenciálu žadatelů o azyl“.

c) Odborná literatura

Asylum and Migration Policies in the European Union. Europa Union Verlag, 1999.

Costa (Da), R.: Příručka uprchlického práva. UNHCR, styčná kancelář Praha, 1997.

Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Brno, Masarykova universita, 1997.

Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, C. H. BECK, Praha 2008.

Černík, J., Hulíková, T., Vintr, V., Křištof, R.: Pilotní výzkum prostředí obchodu s lidmi na území České republiky, IOM, 2005.

Čižinský, P.: Trestní zákon má kriminalizovat pomoc cizincům s nelegálním pobytem (článek), 14. února 2007.

Čižinský, P.: Nový trestný čin napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky, Bulletin advokacie 10/2007.

Francová, P.: Nezaměstnanost rekordně klesla (článek), Lidové noviny, 3. května 2008.

Gabal, I.: Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků. Pracovní studie. Praha, Ivan Gabal & Analysis & Consulting, 2004.

Gabal, I.: Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce v České republice.

Goodwill, G. S.: The Refugee in International Law. Oxford, Clarendon Press, 1983.

Grygar, J., Čaněk, M., Černík, J.: Vliv kvalifikace na uplatnění a mobilitu na českém trhu práce u migrantů z třetích zemí. Praha, Multikulturní centrum Praha, 2006.

Havelková, B.: Rovnost v odměňování žen a mužů, Auditorium, Praha 2007.

Honusková, V.: Směrnice o minimálních normách pro řízení – krok vpřed v aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků? In: Jílek, D., Klečková, R. a kol.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno, Masarykova univerzita, 2006, str. 60 a násl.

Horáková, M.: Žadatelé o azyl a možnosti jejich zaměstnávání. In: FÓRUM sociální politiky, VÚPSV, č.1/2008, str. 21 (článek byl zpracován v rámci projektu *Proč mají zůstat stranou?*).

- Hřebíková, I., Kuržeja, J.: Správní řízení na úseku pobytu cizinců, Vydavatelství PA ČR, Praha 2006.
- Iglicka, K.: EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges, Center for International Relations, Warsaw, 2005.
- Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví. Brno, Masarykova univerzita, 1996.
- Jílek, D.: Právo na azyl: Přístup žadatelů o azyl k pracovnímu trhu? In: Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Brno, Masarykova univerzita, 2007.
- Jílek, D. a kol.: Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování. Brno, Masarykova univerzita, 2005.
- Jílek, D., Klečková, R. a kol.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno, Masarykova univerzita, 2006.
- Jílek, D. a kol.: Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Brno, Masarykova univerzita, 2007.
- Klokočka V., Wagnerová, E.: Ústavy států Evropské unie, 1. díl, Praha, LINDE PRAHA, a. s., 2. vydání, 2004.
- Klokočka V.: Ústavy států Evropské unie, 2. díl, Praha, LINDE PRAHA, a. s., 2. vydání, 2005.
- Křížková, M.: Cizinci, našinci a média: mediální analýzy, Multikulturní centrum Praha, Praha 2007.
- Liebaut, F., Hughes, J.: Legal and Social Condition for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries. Danish Refugee Council, 1997.
- Pavliček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, I. díl. Praha, Linde Praha, 1998.
- Pavliček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, II. díl. Praha, Linde Praha, 1999.
- Pořízek, P.: Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění. Brno, SOZE, 2004.
- Scheu, H.: Problematika azylu a postavení uprchlíků v České republice. In: Zpráva o stavu lidských práv v České republice. Praha, ČHV, 1998, s. 44-47.
- Stehlíková, E., Konopásková, H.: Postavení cizinců na trhu práce. Zpráva z výzkumu, OPU, Praha, 2007.
- Steinichová, L.: Průvodce zaměstnáváním cizinců v ČR, BMSS-Start, 2004.
- Steinichová, L.: Průvodce pracovněprávními kontrolami, BMSS-Start, 2005.
- Šturma, P.: Mezinárodněprávní úprava postavení uprchlíků. Praha, Právník č. 4/1991.
- Šturma, P., Honusková, V. (eds.): Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha, Univerzita Karlova, 2006.
- Tollarová, B., Stehlíková, E., Bitrich, T., Vodochodský, I., Dymeš, P., Paleček, J.: Trh práce a cizinci. Zpráva z výzkumu. Chomutov, 2006.
- Uherek, Z., Skřivánková, K., Weinerová, R.: Žadatelky o azyl a obchod s lidmi (výzkumná zpráva pro Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, oddělení pro Českou republiku), Praha, Etnologický ústav AV ČR, 2001.
- Weiss, P.: The Refugee Convention, 1951, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

d) Internetové zdroje

Stránky Českého statistického úřadu www.czso.cz

Stránky ECRE www.ecre.org

Stránky EUROSTATU www.epp.eurostat.ec.europa

Stránky Konzorcia nevládních organizací pracujících s migranty www.konzorcium.cz

Stránky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, www.mpsv.cz

Stránky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR www.msmt.cz

Stránky Ministerstva vnitra ČR www.mvcr.cz

Stránky Ministerstva vnitra SR www.minv.sk

Stránky Organizace pro pomoc uprchlíkům www.opu.cz

Stránky Poradny pro uprchlíky www.uprchlici.cz

Stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR www.psp.cz

Stránky Sdružení občanů zabývajících se emigranty www.soze.cz

Stránky Správy uprchlických zařízení, www.suz.cz

Stránky projektu Step to Net www.steptonet.cz

Stránky Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, kancelář Praha www.unhcr.cz

Stránky Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky www.unhcr.org

Stránky Veřejného ochránce práv www.ochrance.cz

Stránky pilotního projektu Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků www.imigracecz.org

Stránky Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí www.vupsv.cz

e) Prameny a literatura u části 4

Finsko

The Aliens Act of 22 February 1991 (No. 378).

The Aliens Decree of 18 February 1994 (No. 142).

The Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers (No. 493) of 9 April 1999 (the Integration Act); The Schengen Agreement.

www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_37415_38164206_119684_1_1_37415,00.html

www.ecre.org/drc/finland.shtml

www.unhcr.org/home/STATISTICS/41206f790.pdf

www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html

www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/o4_migration/kal_en.pdf

www.ecre.org/drc/finland.shtml

http://www.mol.fi/mol/en/o4_migration/o1_integration/o1_act/index.jsp

Francie

Constitution-article 53-1.

Code De l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2003.

http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/doc/dg_eval_France_0306_en.pdf

www.ecre.org/conditions/2003/france.shtml

www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=258&dtd_id=14

www.forumrefugies.org

www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/47daae862.pdf

http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/refugee/doc/evaluation/france_en.pdf

Norsko

Introduction Act 2003.

Immigration Act 1988.

Immigration Regulations 1990.

The Norwegian Social Assistance Act 1991.

Law on Free Legal Aid 1980.

GéDAP/Eurostat 2006, Chart: BIVS 2006 – převzato z dokumentu Country Report Norway on Migration.

Country Report Norway on Migration and Asylum 2003.

www.unhcr.se/en/Protect/statistic_en.html

www.ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/country_reports/norway.pdf

[www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=307;](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=307)

[www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=4481;](http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=4481)

[http://www.vox.no/upload/Nedlastingssenter/Background%20report%20Norway%20CERI%2007_web.pdf;](http://www.vox.no/upload/Nedlastingssenter/Background%20report%20Norway%20CERI%2007_web.pdf)

[www.ecre.org/research/legalassistance/Norway.doc;](http://www.ecre.org/research/legalassistance/Norway.doc)

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/country_reports/norway.pdf

Rakousko

Die Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG – BGBl. 80/2004.

Bundesgesetz mit dem die Grundversorgung von Asylwerbern im Zulassungsverfahren und bestimmten anderen Fremden geregelt wird (Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 – GVG-B 2005) ze dne 2. 8. 1991,

dále jen *spolkový zákon o základní podpoře*. Zákon byl publikován v Rakouském spolkovém věstníku pod č. 405/199 a naposledy byl novelizován zákonem č. 100/2005.

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005) – BGBl. 100/2005.

Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der das unbefugte Betreten und der unbefugte Aufenthalt in den Betreuungseinrichtungen des Bundes verboten wird 2005 (Betreuungseinrichtungen-BetreuungsV 2005 – BEBV 2005).

Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpoliziegesetz 2005 – FPG) – BGBl. 100/2005.

Bundesgesetz mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG) – BGBl. 218/1975.

Gesetz über die vorübergehende Grundversorgung von Asylwerberinnen und Asylwerbern und sonstigen hilfs- und schutzbedürftigen Fremden (Asylwerberinnen und Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) im Burgenland (Burgenländisches Landesbetreuungsgesetz – Bgl. LBetreuG) – LGBl. 42/2006.

Country Report: Austria, updated 2007, Materials for Better Conditions (working materials for the improvement of reception conditions, Information and Cooperation Forum II (ICF II)).

Fremdenrechtspaket 2005 – BGBl. 100/1995.

Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat – UBASG – BGBl. 77/1997.

UNHCR Austria – Asyl in Österreich: Jeder zweite Flüchtling erst von zweiter Instanz anerkannt.

UNHCR: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2006.

UNHCR: Statistical Yearbook 2006, Trends in displacement, Protection and Solutions, prosinec 2007.

Bundesgesetz mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG) – BGBl. 218/1975.

Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Austria, Information and Cooperation Forum II (ICF II).

Bevölkerungsstand 2007, Statistik Austria, Wien 2007.

<http://www.asyl.at/>

<http://www.unhcr.at>

<http://www.bmi.gv.at>

<http://www.asyl-in-not.org>

<http://www.ris2.bka.gv.at/Bund/>

<http://www.statistik.at>

<http://www.proasyl.de>

<http://www.unhcr.org>

Švédsko

Aliens Act No. 716 of 2005.

www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/61/22/fd7b123d.pdf

www.migrationsverket.se/infomaterial/asyl/allmant/mottagandet_en.pdf

www.migrationsverket.se/infomaterial/asyl/allmant/asylregler_en.pdf

www.migrationsverket.se/english.jsp

www.ecre.org/drc/sweden.shtml

<http://www.immi.se/migration/control.htm>

www.unhcr.se/en/Protect/statistic_en.html

www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/oh/ohstatistik_en.pdf

Švýcarsko

Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG).

Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1).

Verordnung des EJPD vom 24. November 2007 zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich.

Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2).

Asylverordnung 3 vom 11. August 1999 über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3, AsylV 3).

Verordnung vom 18. November 1992 über das automatisierte Personenregistratursystem AUPER (AUPER-Verordnung).

Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA).

Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin.

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG).

Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer).

Verordnung vom 21. Mai 2003 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV).

Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP).

Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA).

Verordnung vom 6. September 2006 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verordnung gegen die Schwarzarbeit, VOVA).

<http://www.osar.ch>

www.bfm.admin.ch

Velká Británie

Immigration Act 1971.

The Asylum and Immigration Act 1996.

Immigration and Asylum Act 1999.

Nationality, Immigration and Asylum Act 2002.

Asylum and Immigration Act 2004.

Immigration, Asylum and Nationality Act 2006.

Immigration Rules.

Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006.

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/immigrationrules/>

www.ind.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/lowestnumberasylumapps

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfso4/hosb1204.pdf>

www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfso7/hosb1407.pdf

www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/laws_policy/refugee_integration/a_national_strategy.html

<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/>

www.bia.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/immigrationrules/

www.equal.ecotec.co.uk/themes/i_asylum.as

www.skillclear.co.uk/employees.asp

www.skillclear.co.uk/hsmp-highly-skilled-migrant-programme-points-calculator.asp

USA

1965 Immigration and Nationality Act.

Refugee Act 1980.

Immigration and Control Act 1986.

Immigration Act 1990.

Immigration and Nationality Act 1996.

H.R. Bill 4437 (The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005).

USA Patriot Act 2001.

www.immihelp.com/gc/asylum.html

www.uscis.gov/portal/site/uscis

<http://hrbase.com/index.asp>

www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/47daae862.pdf

www.greencardbase.com

www.unhcr.org/home/STATISTICS/41206f790.pdf

Zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů se zaměstnáváním v ČR

Výsledky sociologického průzkumu zpracovaného pro účely projektu „Proč mají zůstat stranou? – Komplexní posílení pracovního potenciálu žadatelů o azyl“

Brno 2006



Autorský kolektiv:

Soňa Basovníková

Ondřej Hofírek

Radka Klvaňová

Daniel Mega

Jana Reichová

Obsah

- 1. Metodologie výzkumu — 179
 - 1.1. Výzkumné otázky — 179
 - 1.2. Vzorek — 179
 - 1.3. Dotazování — 180
 - 1.4. Dotazník — 180
- 2. Demografické složení souboru — 183
- 3. Právní postavení a doba působení v České republice — 186
- 4. Pracovní zkušenosti a současné postavení na trhu práce — 188
 - 4.1. Pracující — 190
 - 4.2. Nepracující — 194
 - 4.3. Informovanost o podmínkách zaměstnávání v České republice — 195
 - 4.4. Zkušenosti s prací obecně — 196
 - 4.5. Zkušenosti s chováním zaměstnavatelů — 203
- 5. Jazykové schopnosti — 204
- 6. Závěr — 205

Seznam grafů a tabulek

- Graf č. 1: Rozložení podle pohlaví (% , N = 161) — 183
- Graf č. 2: Rozložení podle věku (% , N = 160) — 184
- Graf č. 3: Skupiny respondentů podle vzdělání (% , N = 160) — 184
- Tabulka č. 1: Státní příslušnost (N = 161) — 185
- Graf č. 4: V ČR jste? (% , N = 161) — 186
- Graf č. 5: Rozložení podle místa pobytu (% , N = 160) — 186
- Graf č. 6: Rozdělení podle právního postavení (% , N = 160) — 187

Graf č. 7: Opakované žádosti o azyl (% , N = 159) —	187
Graf č. 8: Rok zahájení azylového řízení „prvožadatelů“ (% , N = 131) —	188
Graf č. 9: Sociální postavení před příchodem do ČR (% , N = 160) —	188
Graf č. 10: (Ne)pracující v současné době v ČR (% , N = 161) —	189
Graf č. 11: (Ne)pracující z hlediska pohlaví (% , N = 161) —	189
Graf č. 12: (Ne)pracující podle místa ubytování (% , N = 160) —	190
Graf č. 13: (Ne)pracující podle vzdělání (% , N = 160) —	190
Graf č. 14: Práce v oboru a mimo obor (% , N = 58) —	191
Graf č. 15: Profesní kategorie (% , N = 57) —	191
Graf č. 16: Subjektivní vnímání úrovně práce (% , N = 58) —	192
Graf č. 17: Spokojenost se současnou prací (% , N = 58) —	192
Graf č. 18: Spokojenost s platovými podmínkami (% , N = 57) —	193
Graf č. 19: Typ pracovní smlouvy (% , N = 58) —	193
Graf č. 20: Co dělají nepracující? (% , N = 103) —	194
Graf č. 21: Osobní překážky při hledání práce (% , N = 59) —	195
Graf č. 22: Subjektivní informovanost o podmínkách práce (% , N = 159) —	195
Graf č. 23: Znalost časového horizontu legálního zaměstnávání (% , N = 161) —	196
Graf č. 24: Znalost smluvního podkladu legálního zaměstnávání (% , N = 160) —	196
Graf č. 25: Obecné zkušenosti respondentů s prací v ČR (% , N = 161) —	197
Graf č. 26: Respondenti, kteří někdy v minulosti (ne)pracovali, podle vzdělání (% , N = 160) —	197
Tabulka č. 2: Za jak dlouho od podání žádosti o azyl jste začal(a) hledat práci v ČR? (N = 127) —	198
Tabulka č. 3: Za jak dlouho po podání žádosti o azyl se vám podařilo najít práci v ČR? (N = 108) —	198
Graf č. 27: Průběh hledání práce u respondentů, kterým se podařilo nalézt zaměstnání (% , N = 108) —	198
Tabulka č. 4: Zkušenosti s legální a nelegální prací (N = 109) —	199
Graf č. 28: Rozložení zkušenosti s nelegálním zaměstnáváním (% , N = 109) —	199
Graf č. 29: Inklinace k nelegální práci (% , N = 160) —	200
Graf č. 30: Znalost nelegálně pracujících (% , N = 160) —	200
Graf č. 31: (Ne)pracující podle inklinace k nelegální práci (% , N = 160) —	200
Graf č. 32: (Ne)znalost nelegálně pracujících podle zkušenosti s prací v ČR (% , N = 160) —	201
Graf č. 33: Obecné překážky nalezení práce (% , N = 155) —	202
Graf č. 34: Pomoc při hledání zaměstnání (% , N = 159) —	202
Graf č. 35: Inklinace k nelegální práci (% , N = 109) —	203
Graf č. 36: Zkušenosti se zaměstnavateli (% , N = 105) —	203
Graf č. 37: Zkušenosti s diskriminací na pracovišti (% , N = 109) —	204
Tabulka č. 5: Jazykové schopnosti (N = 158) —	204
Graf č. 38: Znalost jazyků (% , N = 158) —	205

1. Metodologie výzkumu

Cílem předkládaného výzkumu bylo zmapovat zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů v České republice s legálním a nelegálním zaměstnáváním a identifikovat hlavní bariéry jejich integrace na trhu práce.

Výzkum byl realizován v období od listopadu 2005 do srpna 2006. Empirická data, která byla podkladem pro vyhodnocení výsledků výzkumu, byla sebrána v kvantitativním dotazníkovém šetření na celkovém vzorku 184 respondentů.

1.1. Výzkumné otázky

Výzkum si kladl za cíl odpovědět především na tyto otázky:

- » Jaké jsou zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů v České republice s legálním a nelegálním zaměstnáním?
- » Jaké jsou zkušenosti žadatelů o azyl a strpitelů s hledáním zaměstnání?
- » Jaké charakteristiky žadatelů o azyl ovlivňují jejich zkušenosti se zaměstnáním?
- » Jaké jsou hlavní bariéry získání přístupu na legální trh práce, kterým žadatelé o azyl čelí?

1.2. Vzorek

Cílovou populací výzkumu byli klienti poradenství tří nevládních organizací: brněnské organizace SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty) a pražských organizací OPU (Organizace pro pomoc uprchlíkům) a PPU (Poradna pro uprchlíky); kteří mají v současné době v České republice právní status žadatelů o azyl.

Vzhledem k charakteru populace nebylo možné provést výběr souboru respondentů tak, aby byly výsledky dotazování reprezentativní pro celou populaci žadatelů o azyl v České republice. Důvodem je jednak nedostatek informací o dané populaci a jednak její značná proměnlivost v rámci poměrně krátkého časového období. Za cílovou populaci byli tedy zvoleni klienti poradenství SOZE, OPU a PPU. Vzhledem k tomu, že cílem výzkumu bylo zjistit zkušenosti žadatelů o azyl s legálním i nelegálním zaměstnáváním, byli do výzkumu zahrnuti pouze ti žadatelé o azyl, kteří byli nejméně jeden rok v azylové proceduře. To je doba, po které mohou žadatelé o azyl v České republice začít legálně pracovat.

Dotazování komplikovala zejména choulostivost tématu nelegálního zaměstnávání a jazyková bariéra, která stála mezi respondenty a tazateli. Kritériem způsobilosti byla ochota žadatelů o azyl odpovídat na otázky v dotazníku a možnost dorozumění se mezi žadatelem o azyl a tazatelem. Výsledky výzkumu tedy není možné považovat za reprezentativní ani pro populaci žadatelů o azyl, ani pro populaci klientů poradenství SOZE, OPU a PPU. Přesto jsou výsledky výzkumu ojedinělými a cennými poznatky o zkušenostech žadatelů o azyl na trhu práce a lze je pokládat za komplexní předvýzum dané oblasti.

Původně zamýšlená velikost vzorku byla 300 respondentů. Vzhledem k časové náročnosti výzkumu se však původně stanoveného počtu dotazníků nepodařilo dosáhnout. Celkem bylo osloveno více než 300 žadatelů o azyl, získat se podařilo 184 vyplněných dotazníků, z nichž po kontrole správnosti vyplnění dotazníku mohlo být 161 zařazeno do statistického zpracování.

1.3. Dotazování

Dotazování probíhalo od ledna do června 2006 jednak v kancelářích SOZE, OPU a PPU, ale také v pobyto- vých střediscích MV ČR pro žadatele o azyl a strpitele. Dotazníky s respondenty vyplňovali zaměstnanci uvedených nevládních organizací formou strukturovaného rozhovoru, kteří byli pro tento úkol speciálně vyškoleni. Vzhledem k choulostivosti tématu nelegálního zaměstnávání byla výhodou tazatelů jejich osobní znalost klientů poradenství-respondentů. Ta jim ze strany respondentů zajistila vyšší míru důvěry, než by získali neznámí externí tazatelé. Při sběru dat a jejich vyhodnocování však byla zachována striktně anonymita respondentů v souladu se zněním zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění. Jednotlivým účastníkům dotazníkového šetření (respondentům) byla přiřazena čísla, takže zpracovatelé dat neměli možnost seznámit se s jejich identitou.

Dotazník byl formulován v českém jazyce, podmínkou provedení rozhovoru tedy byla schopnost respondenta dorozumět se v českém jazyce. Vzhledem k finančním omezením a velké jazykové různorodosti cílové populace nebylo možné připravit jazykové mutace dotazníku. V průběhu dotazování se ukázalo, že jazyková bariéra značně komplikovala průběh dotazování. Tazatelé, kteří disponují znalostí cizích jazyků, tedy v některých případech využili těchto znalostí a při dotazování používali také jazyk ruský, anglický a francouzský.

1.4. Dotazník

Dotazník byl koncipován tak, aby pokrýval nejdůležitější aspekty zaměstnávání žadatelů o azyl a jejich přístupu na trh práce. Zároveň zjišťoval některé socio-demografické charakteristiky žadatelů o azyl, které mohou hrát roli v jejich přístupu na trh práce.

Při sestavování otázek byla reflektována předpokládaná úroveň komunikačních a jazykových znalostí tak, jak vyplynula z osobních zkušeností výzkumníků se žadateli o azyl, z konzultací s pracovníky SOZE a v neposlední řadě také z předchozích výzkumů s cizinci v České republice. Otázky byly tedy formulovány jednoduchým jazykem odpovídajícím stylistické úrovni hovorové češtiny.

Dotazník byl rozdělen do dvou hlavních oddílů. První část se zaměřovala na zkušenosti žadatelů o azyl s hledáním práce a zaměstnáním a na postoje k legálnímu i nelegálnímu zaměstnávání. Druhá část zjišťovala socio-demografické charakteristiky respondentů.

První oddíl dotazníku byl členěn na několik částí, přičemž jednotlivé části byly určeny různým respondentům na základě jejich zkušeností na pracovním trhu. Na některé otázky tedy odpovídali všichni respondenti, na jiné pouze ti, kteří měli určitý typ zkušenosti (například někdy v České republice pracovali).

Otázka 1 měla zjistit výchozí kvalifikační předpoklady a původní sociální status žadatelů o azyl, tj. jakou práci vykonávali nebo jakou sociální roli zastávali v posledním roce před příchodem do ČR. Na odpovědní kartě jim byly nabídnuty možnosti, které se jevily podle zkušeností z minulých výzkumů a po konzultaci s pracovníky SOZE jako nejpravděpodobnější a nejvěrohodnější možnosti původního začlenění žadatelů o azyl ve společnosti a v zaměstnání v zemi jejich původu či v zemi, kde pobývali před příchodem do České republiky. Vzhledem ke značné složitosti a mnohvrstevnatosti této otázky, do níž se promítají diametrálně odlišné sociokulturní charakteristiky jednotlivých žadatelů o azyl, byly respondentům nabídnuty co nejuniverzálnější a co nejjednodušší varianty pro charakterizování jejich původního pracovního zařazení. Respondenti vybírali z těchto možností: *placená práce – studium – v domácnosti – nezaměstnanost – nepracoval(a) z jiného důvodu (vojenská služba, vězení, dobrovolnictví, invalidita ap.) – žádost o azyl v jiné zemi – soukromé podnikání*.

Otázka 2 zjišťovala, zda žadatel/ka o azyl v současné době v České republice pracuje či nikoli. Tato otázka byla rozřazovací, tzn. rozdělila respondenty do dvou skupin, které odpovídaly na různé otázky. V případě, že respondent uvedl, že v současné době pracuje, týkaly se ho otázky 3–8, které zjišťovaly základní informace o charakteru respondentova současného zaměstnání a jeho subjektivní hodnocení tohoto zaměstnání.

Otázky 3 a 4 zjišťovaly spokojenost respondentů s jejich současným zaměstnáním a s jeho finančním ohodnocením. Otázky 5 až 7 se týkaly oboru, ve kterém respondent/ka pracuje. Zajímalo nás, v jakém oboru pracuje, zda je to obor, ve kterém získal/a kvalifikaci, a zda je jeho/její práce na nižší, stejné či vyšší úrovni než jeho/její kvalifikace. *Otázka 8* zjišťovala, zda respondent/ka pracuje legálně či nelegálně. Z pilotního průzkumu vyplynulo, že někteří žadatelé o azyl, kteří pracují bez legální smlouvy, si nejsou vědomi toho, že pracují nelegálně. Zvolili jsme proto namísto otázky, zda respondent/ka pracuje legálně nebo nelegálně, otázku, zda respondent/ka pracuje na písemnou pracovní smlouvu. Pokud respondent/ka odpověděl/a, že má písemnou pracovní smlouvu, pokračoval/a otázkou 9, která zjišťovala charakter pracovního poměru: *plný úvazek – částečný úvazek – dohoda o provedení práce – dohoda o pracovní činnosti – či jiný druh pracovní smlouvy*.

V případě, že respondent/ka uvedl/a v odpovědi na otázku 2, že nepracuje, byla jemu/jí určena otázka 10, která zjišťovala, čím se respondent/ka v současné době zabývá: *hledá práci – nehledá práci – rekvalifikační kurzy – v domácnosti se zdravotními problémy či při péči o děti – studium*. Pokud respondenti odpověděli, že práci nehledají, pokračovali otázkou 11, ve které nás zajímaly důvody, proč nehledají práci. Respondenti na čtyřbodové škále hodnotili důležitost nabídnutých variant, které pokrývaly různé vysvětlující důvody, proč respondent/ka nehledá práci. Tyto důvody pokrývaly celou řadu různých subjektivních i objektivních důvodů a bariér, které mohou žadatele o azyl vést k rozhodnutí nehledat v České republice zaměstnání: *zdravotní důvody – vystačím si s tím, co mám – nemá to cenu, nikdo mě nezaměstná – nechci zůstat v České republice – nenajdu práci ve svém oboru – neumím česky – nechci pracovat nelegálně – nevím, jak/kde hledat práci – nemám dostatečné vzdělání/kvalifikaci*. Otevřená varianta „jiné“ umožňovala respondentům vyjádřit důvody, které nebyly uvedeny v uzavřených variantách.

Respondenti, kteří v *otázce 10* odpověděli, že hledají práci, pokračovali v dotazníku otázkou, která zjišťovala subjektivně pocítované důvody, proč nemohou nalézt zaměstnání. Respondenti hodnotili opět na čtyřbodové škále 17 možných důvodů a bariér, které jim brání v nalezení zaměstnání. Jednotlivé varianty pokrývaly vnitřní i vnější bariéry. Zajímalo nás, do jaké míry pocítují jako překážky nalezení práce vlastní schopnosti a dovednosti (např. *nedostatečnou kvalifikaci, neznalost češtiny*) a do jaké si myslí, že důvody, proč nemohou najít zaměstnání, jsou na nich spíše nezávislé, tedy jsou zapříčiněny postavením žadatelů o azyl a cizinců obecně na trhu práce a přístupem zaměstnavatelů k nim (např. *zaměstnavatelé neznají podmínky zaměstnávání žadatelů o azyl, Češi neradi zaměstnávají cizince*) a dále také obecnými problémy na českém trhu práce (např. *není dostatek pracovních míst*).

Otázky 13 až 15 byly určeny všem respondentům a zjišťovaly míru informovanosti žadatelů o azyl o právních podmínkách jejich zaměstnávání. *Otázka 13* zjišťovala subjektivní vnímání vlastní informovanosti o podmínkách zaměstnávání žadatelů o azyl. *Otázky 14 a 15* zjišťovaly objektivní míru informovanosti žadatelů o azyl o nejdůležitějších podmínkách jejich legálního zaměstnávání v České republice. Respondent/ka doplňoval/a odpověď na otázku, za jak dlouho od podání žádosti o azyl může v České republice legálně pracovat a zda potřebuje k legální práci písemnou smlouvu.

Otázky 16–21 se zaměřovaly na získání informací o zkušenostech žadatelů o azyl s hledáním práce a legálním i nelegálním zaměstnáním. Zajímalo nás, za jak dlouho po podání žádosti o azyl začínají žadatelé o azyl hledat práci (*otázka 16*) a za jak dlouho se jim podaří práci nalézt (*otázka 17*). *Otázka 18* zjišťovala, zda respondenti pracovali dosud v České republice pouze legálně, pouze nelegálně, či zda mají zkušenosti jak s legálním, tak s nelegálním zaměstnáním. V *otázce 20* byl/a respondent/ka vyzván/a, aby uvedl/a, kolik zaměstnání dosud v České republice vystřídal/a.

Otázky 19 a 21 se zaměřily na zkušenosti těch žadatelů o azyl, kteří již v České republice pracovali, s diskriminací ze strany zaměstnavatele. *Otázka 21* zjišťovala, zda se žadatelé o azyl setkali na pracovišti s diskriminací. Pokud odpověděli ano, byli vyzváni, aby popsali, o jaký druh diskriminace se jednalo. Vzhledem k tomu, že jsme předpokládali, že ne všichni respondenti rozumí termínu diskriminace a také nemusí vědět, které jednání ze strany zaměstnavatele je v českém právním řádu zakotveno jako diskriminační, bylo v *otázce 19* zjišťováno také konkrétní možné diskriminující jednání ze strany zaměstnavatele: *zaměstnavatel mi za práci vůbec nezaplatil – zaměstnavatel mi za práci zaplatil méně, než bylo domluveno – musel/a jsem vykonávat jinou práci, než bylo domluveno – musel/a jsem pracovat delší/kratší dobu, než bylo domluveno – práce ohrožovala moje zdraví – musel/a jsem vykonávat nedůstojnou práci* (pokud respondent/ka vybral/a tuto variantu, byl/a požádán/a, aby uvedl/a, o jaký druh nedůstojné práce se jednalo).

Otázky 22 až 25 byly opět určeny všem respondentům. *Otázka 22* byla analogická *otázce 12*, která zjišťovala respondentovy bariéry k nalezení zaměstnání. Tentokrát však respondenti hodnotili důležitost jednotlivých třinácti bariér na čtyřbodové škále nikoli pro sebe, ale pro žadatele o azyl v České republice obecně. Důležité bylo, že na tuto otázku odpovídali i respondenti, kteří z nějakých důvodů práci v České republice v současné době nehledají, ale o nichž se domníváme, že mají určité povědomí o překážkách žadatelů o azyl v České republice v přístupu na pracovní trh. Zároveň nás zajímalo, zda se subjektivně pocítované překážky nalezení zaměstnání liší od překážek v přístupu na pracovní trh, které vnímají respondenti jako společné cizincům v právním postavení žadatelů o azyl.

Otázka 23 měla zjistit, jaké zdroje nejvíce využívají žadatelé o azyl při hledání práce. Měla za prvé provéřit míru fungování jednotlivých subjektů, které se mají (úřady práce) nebo mohou (nevládní organizace)

podílet na pomoci žadatelům o azyl v oblasti integrace na trhu práce. Za druhé měla prověřit připravenost žadatelů o azyl v oblasti jazykové, komunikační a v oblasti využívání elektronických médií (internet, e-mail) a poučenost o informačních zdrojích k orientaci a úspěšnosti na trhu práce. Za třetí zjišťovala úlohu sociálního kapitálu (přátelé, známí, nelegální zprostředkovatelé práce) při hledání práce a za čtvrté vlastní schopnosti žadatelů o azyl při hledání zaměstnání. Na odpovědní kartě volili respondenti z možností (*úřad práce – nevládní organizace – přátelé/známí – sdělovací prostředky – najdu si práci sám/sama – klienti, mafie*) tu cestu, která jim nejvíce pomohla při hledání zaměstnání. Sedmá možnost odrážela bezradnost a špatnou orientaci respondenta na trhu práce (*nikdo, neví totiž, na koho se obrátit*), v poslední otevřené možnosti mohli respondenti uvést jinou než nabízenou variantu. Respondenti měli vybrat jednu z nabízených variant.

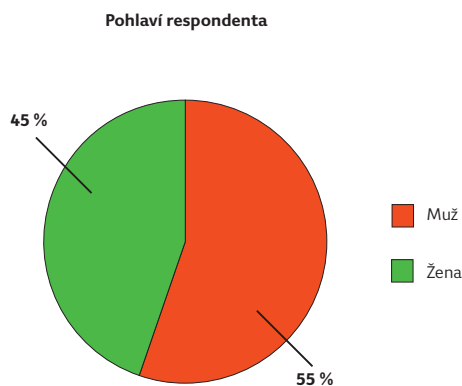
Otázky 24 a 25 se zaměřovaly na problematiku nelegálního zaměstnávání. Otázka 24 zjišťovala, zda má respondent/ka nějaké sociální kontakty ve sféře nelegálního pracovního trhu – tedy zda zná ve svém okolí někoho, kdo pracuje nelegálně. Otázka 25 zjišťovala postoje žadatelů o azyl k nelegálnímu zaměstnávání – zajímalo nás, zda by pracovali nelegálně, pokud by k tomu měli příležitost.

Druhý oddíl dotazníku zjišťoval standardní a vybrané socio-demografické charakteristiky respondentů, které mohou mít vliv na úspěch na pracovním trhu. V této části byla zjišťována i úroveň jazykových schopností respondentů.

2. Demografické složení souboru

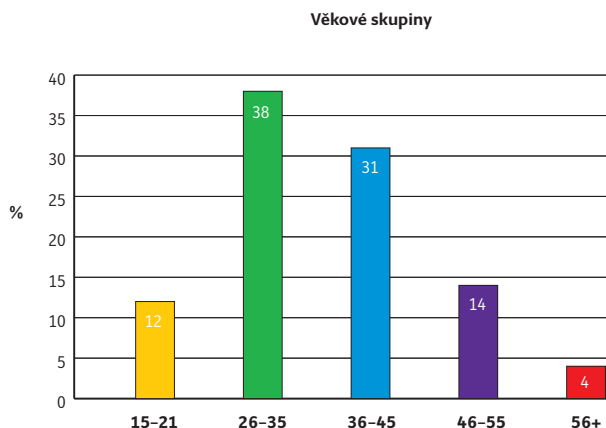
Dotazníkového šetření se zúčastnilo celkem 161 respondentů – z toho 55 % mužů a 45 % žen. Rozložení souboru podle pohlaví znázorňuje následující graf č. 1:

Graf č. 1: Rozložení podle pohlaví (% , N = 161)



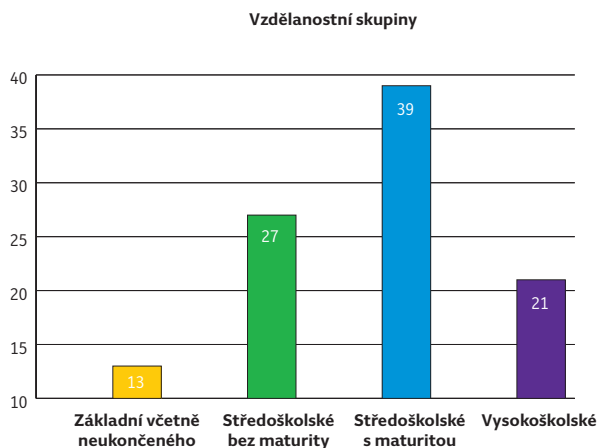
Průměrný věk respondentů v souboru činil 37 let, přičemž nejmladšímu respondentovi bylo 18 a nejstaršímu 67 let. Nejčastěji zastoupenou věkovou kategorií byla kategorie 26–35 let, do které spadá 38 % respondentů.

Graf č. 2: Rozložení podle věku (% , N = 160)



Z hlediska nejvyššího ukončeného vzdělání převažují respondenti s maturitou (39 %) následováni těmi, kteří ukončili středoškolské vzdělání bez maturity (27 %). V souboru je poměrně vysoké procento vysokoškoláků (21 %). Základní či neukončené základní vzdělání má 13 % respondentů.

Graf č. 3: Skupiny respondentů podle vzdělání (% , N = 160)



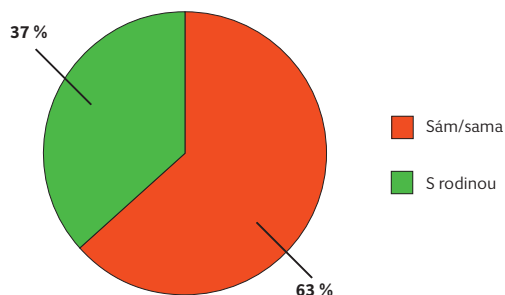
Podle státní příslušnosti žadatelů o azyl/strpitelů vykazují silné početní zastoupení zejména Ukrajinci (27 %), dále Arméni (11 %) a občané Ruské federace (10 %). Téměř 70 % žadatelů o azyl/strpitelů pochází ze zemí bývalého Sovětského Svazu (zvýraznění v tabulce č. 1).

Tabulka č. 1: **Státní příslušnost (N = 161)**

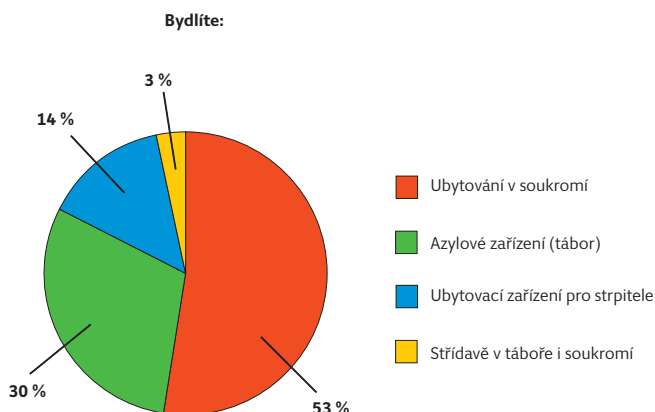
Jaká je vaše státní příslušnost?	Počet	%
afghánská	8	5,0
alžírská	1	0,6
angolská	4	2,5
arménská	18	11,2
barmská	1	0,6
běloruská	9	5,6
bosenská	1	0,6
čečenská	6	3,7
dagestánská	3	1,9
gruzínská	4	2,5
irácká	7	4,3
iránská	1	0,6
jordánská	1	0,6
kazašská	1	0,6
kyrgyská	5	3,1
lotyšská	1	0,6
mauricijská	1	0,6
moldavská	4	2,5
mongolská	9	5,6
nigerijská	1	0,6
pakistánská	1	0,6
palestínská	1	0,6
Pobřeží slonoviny	2	1,2
podněsterská (rep.)	1	0,6
rumunská	1	0,6
ruská	16	9,9
slovenská	5	3,1
sudánská	1	0,6
syrská	2	1,2
ukrajinská	43	26,7
vietnamská	1	0,6
<i>Chybí</i>	1	0,6
Celkem	161	100,0

Většina respondentů žije v České republice s rodinou (63 %) a bydlí v soukromí (53 %). Dalších 30 % uvádí, že žije v pobytovém středisku pro žadatele o azyl (táboře) nebo v ubytovacím zařízení pro cizince s vízem strpění podle azylového zákona (14 %). Pouze 3 % (N = 5) respondentů bydlí střídavě v táboře a v soukromí.

Graf č. 4: **V ČR jste? (% , N = 161)**



Graf č. 5: **Rozložení podle místa pobytu (% , N = 160)**

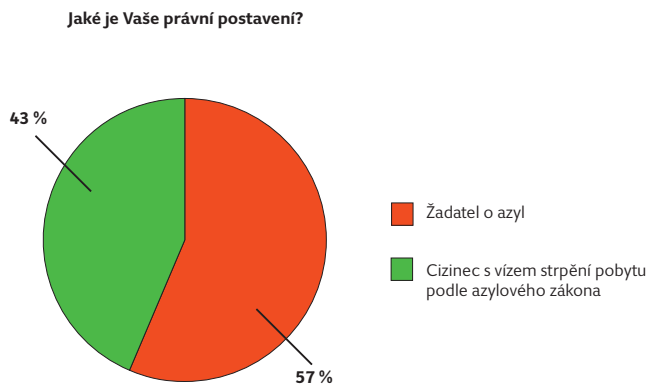


3. Právní postavení a doba pobytu v České republice

Z celkového počtu 161 respondentů mělo 57 % právní postavení žadatele o azyl a 43 % postavení strpitele (cizince s vízem strpění podle azylového zákona). Většina respondentů (82 %) uvedla, že je v azylové proceduře v České republice poprvé (viz graf č. 7).

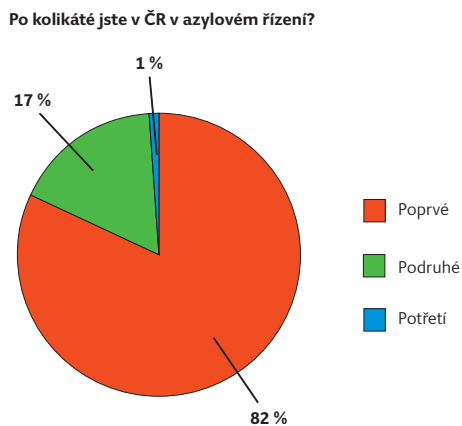
V analýze týkající se pracovních zkušeností, jsme se pokusili rozdělit respondenty podle jejich právního postavení na žadatele o azyl a strpitele. Výsledky analýzy však naznačily, že rozdíly ve zkušenostech se zaměstnáváním mezi těmito dvěma kategoriemi nejsou statisticky významné. Proto jsou v dalším textu všechny výsledky vztaženy na žadatele i strpitele současně.

Graf č. 6: **Rozdělení podle právního postavení (% , N = 160)**



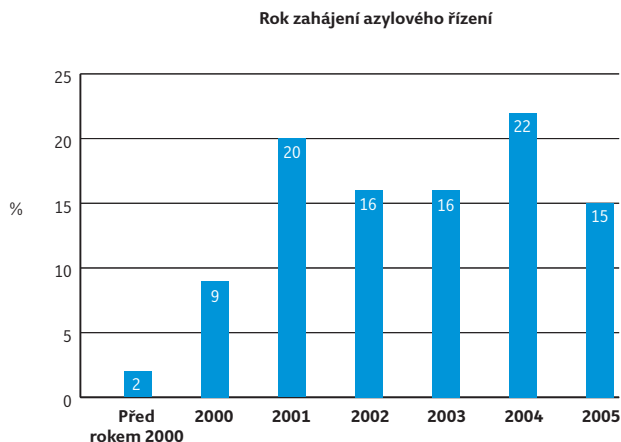
Z respondentů, kteří byli v azylové proceduře poprvé („prvožadatelé“), 89 % požádalo o azyl v České republice až po roce 2000,⁴⁰⁰ přičemž největší počet z nich požádal o azyl v roce 2004 (22 %). Průměrná délka pobytu respondentů v ČR je 4,5 roku. Nejdelší doba azylového řízení v souboru je 12 let.

Graf č. 7: **Opakované žádosti o azyl (% , N = 159)**



⁴⁰⁰ Od roku 2000 vstoupila v platnost restriktivní novela cizineckého zákona, která způsobila poměrně masivní odliv cizinců, kteří si do té doby legalizovali pobyt v ČR pomocí dlouhodobého pobytu, do azylové procedury.

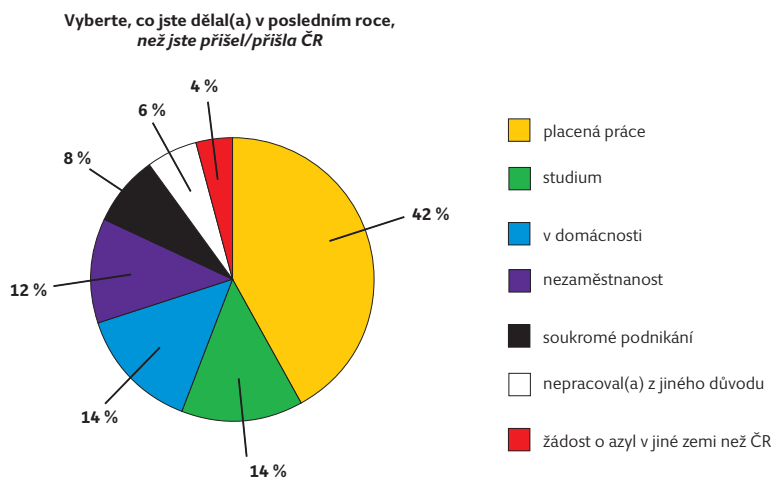
Graf č. 8: Rok zahájení azylového řízení „prvožadatelů“ (% , N = 131)



4. Pracovní zkušenosti a současné postavení na trhu práce

Pro posouzení současné situace žadatelů o azyl a strpitelů na trhu práce je důležitým faktorem jejich sociální postavení v zemi původu. Jak ukazuje následující graf, polovina respondentů v posledním roce před příchodem do České republiky pracovala – 42 % z nich mělo placené zaměstnání a 8 % podnikalo. Necelých 14 % respondentů studovalo a stejné procento respondentů bylo v domácnosti (péče o děti či jiné rodinné příslušníky), 12 % bylo nezaměstnaných a 6 % nepracovalo z jiného důvodu (např. vojenská služba, důchod, invalidita atd.). Celkem 4 % respondentů uvedlo, že tuto dobu strávilo v jiné zemi za účelem žádosti o azyl.

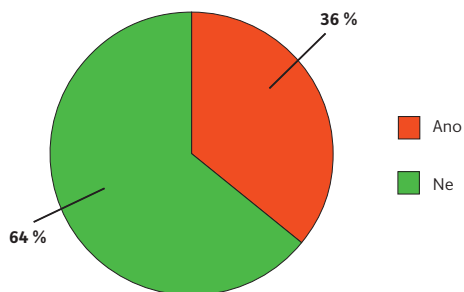
Graf č. 9: Sociální postavení před příchodem do ČR (% , N = 160)



V době dotazování⁴⁰¹ pracovalo v České republice pouze 36 % respondentů, z toho 45 % mužů a 25 % žen. Na tuto otázku odpovídali všichni respondenti, tedy i ti, kteří z různých důvodů – nejčastěji péče o děti – pracovat nemohou, což jsou převážně ženy. To je jeden z důvodů, proč je nepracujících žen více než mužů.

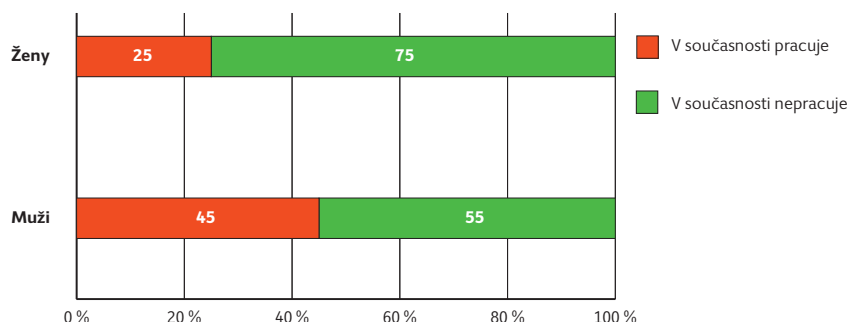
Graf č. 10: **(Ne)pracující v současné době v ČR (% , N = 161)**

Pracujete v současné době v České republice?



Graf č. 11: **(Ne)pracující z hlediska pohlaví (% , N = 161)**

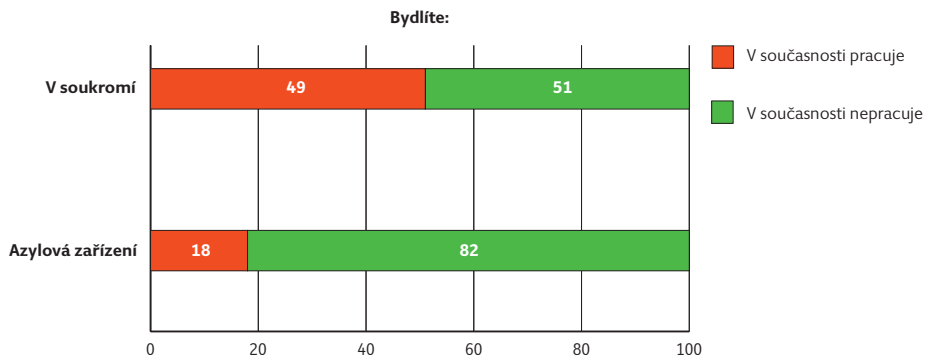
Pracujete v současné době v České republice?



Vzhledem k tomu, že uprchlíci žijící v azylových zařízeních mají často ztížený přístup k zaměstnání, protože tato zařízení se obvykle nacházejí v menších, odlehlých lokalitách s malým počtem pracovních příležitostí, je zajímavé zjistit, jaký je rozdíl v postavení na trhu práce mezi těmi, kdo žijí v soukromí, a těmi, kdo žijí v azylových zařízeních. Jak ukazuje graf č. 12, o něco častěji pracují ti, kteří bydlí (alespoň střídavě) v soukromí. Respondenti žijící v azylovém táboře nebo ubytovacím zařízení pro strpitele jsou naopak většinou nezaměstnaní. Je otázkou, zda je příčinou nižší pracovní participace obyvatel azylových zařízení místo jejich pobytu, či zda se ti, kteří nemají práci, a tedy často ani prostředky k obživě, spoléhají více na azylová zařízení.

⁴⁰¹ Jsme si vědomi toho, že kvůli krátkodobosti jednotlivých zaměstnání, která respondenti vykonávají, se počet pracujících může často měnit. Proto otázky, které zjišťují „současný stav“, dále vztahujeme na „dobu dotazování“ (tzn. únor–červen 2006).

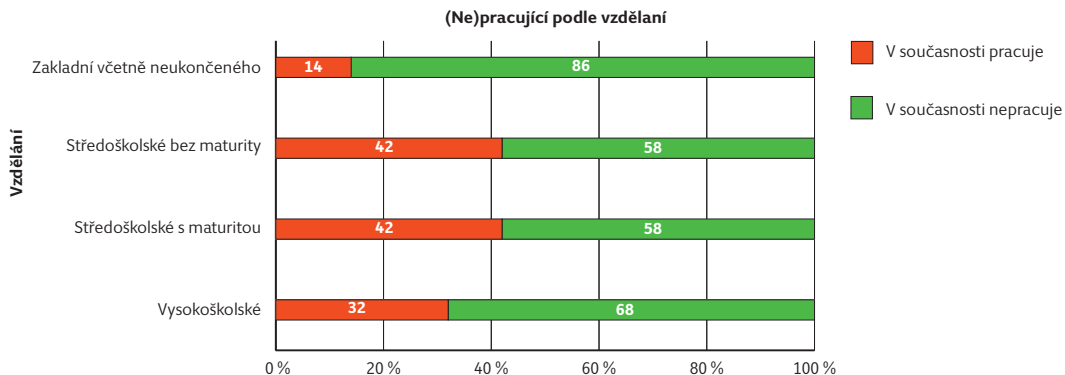
Graf č. 12: **(Ne)pracující podle místa ubytování⁴⁰² (% , N = 160)**



4.1. Pracující

Důležitou roli v pracovní aktivitě hraje u žadatelů o azyl a strpitelů i jejich vzdělání. Jak ukazuje graf č. 13, ze vzdělanostních skupin mají nejmenší problémy s nalezením práce respondenti se středoškolským vzděláním – práci má 42 % středoškoláků, 32 % vysokoškoláků a pouze 14 % osob se vzděláním základním, včetně neukončeného (srovnej s grafem č. 26).

Graf č. 13: **(Ne)pracující podle vzdělání (% , N = 160)**

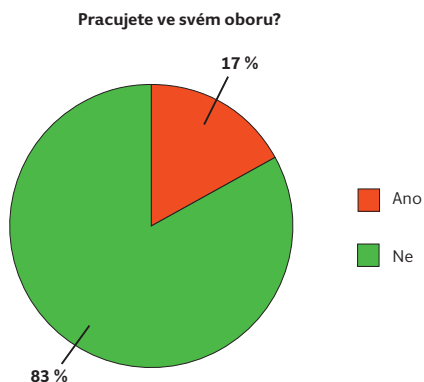


Jak vyplývá z údajů uvedených výše, celkem 36 % (N = 58) respondentů v době šetření pracovalo. Ve výzkumu nás tedy zajímaly charakteristiky současného zaměstnání respondentů a jejich spokojenost se současnou prací a s platovým ohodnocením.

⁴⁰² Kategorie „Azylová zařízení“ zahrnuje varianty „azylové zařízení – tábor“ a „ubytovací zařízení pro strpitele“. Do kategorie „V soukromí“ byly zahrnuty varianty „bydlení v soukromí“ i „bydlení střídavě v soukromí a v azylovém zařízení“, přičemž jsme vycházeli z toho, že respondenti mají možnost bydlet v soukromí (navíc tuto možnost uvedlo jen 5 lidí).

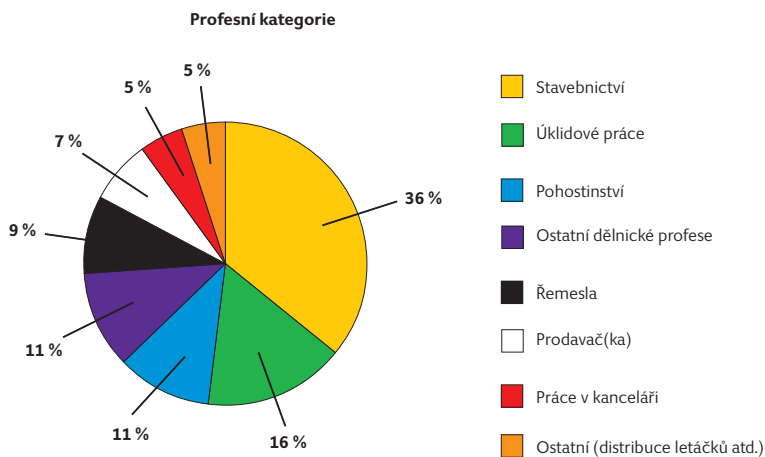
Z analýzy získaných odpovědí vyplývá, že pouze 17 % respondentů pracovalo ve svém oboru, tzn. v oboru, ve kterém získali kvalifikaci (viz graf č. 14).

Graf č. 14: **Práce v oboru a mimo obor (% , N = 58)**



Respondenti byli v dotazníku vyzváni, aby blíže specifikovali obor, ve kterém v současné době pracují. Jednalo se o otevřené odpovědi, které jsme následně kategorizovali. Nejčastějším oborem, ve kterém žadatelé/strpitelé v době šetření pracovali, bylo stavebnictví (36 %) a úklidové práce (16 %). Častá byla také práce v oblasti pohostinství (11 %), ostatní dělnické profese (např. práce v továrně) (11 %) a řemesla (např. kameník) (9 %). Pouze 5% respondentů vykonávalo nemanuální práce, které v následující tabulce spadají do kategorie „práce v kanceláři“ (z konkrétních příkladů lze uvést např. programování nebo účetnictví).

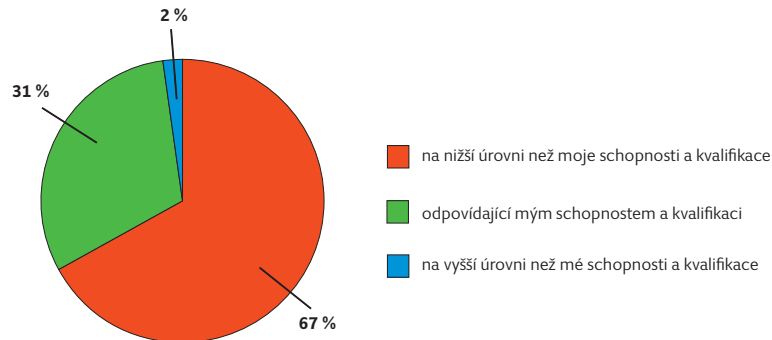
Graf č. 15: **Profesní kategorie (% , N = 57)**



Jak vyplynulo z předchozí otázky, respondenti se koncentrují především ve sféře manuálních prací. Toto pracovní zařazení však často nekoresponduje s jejich schopnostmi a s dosaženou kvalifikací – 67 % respondentů se domnívá, že je jejich práce na nižší úrovni než jejich schopnosti a kvalifikace, jen 31 % vnímá svoji práci jako odpovídající vlastním schopnostem a kvalifikaci.

Graf č. 16: **Subjektivní vnímání úrovně práce (% , N = 58)**

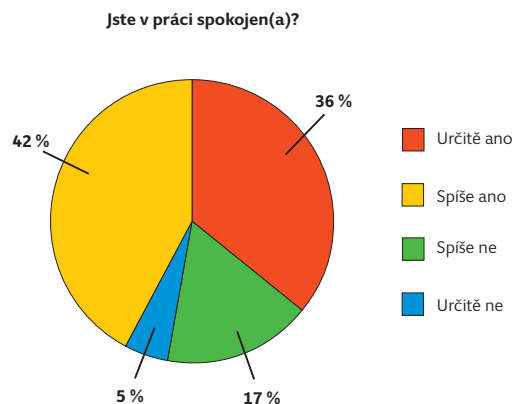
Myslíte si, že vaše současné zaměstnání odpovídá vašim schopnostem a vaší kvalifikaci? Myslím si, že moje práce je:



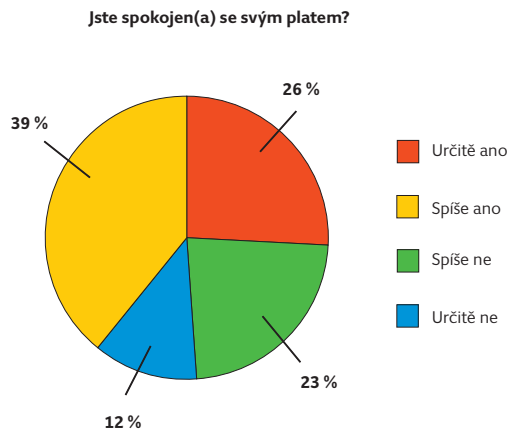
Respondenti, kteří měli v době šetření v ČR placenou práci (N = 58), uvádí, že jsou ve svém zaměstnání převážně spokojeni (78 %) a jsou spokojeni i se svým platem (i když to už méně – 65 %).

To je překvapivé vzhledem k tomu, že většina respondentů, kteří v současné době pracují, má maturitu a vysokoškolské vzdělání, a přitom pracuje na nižší úrovni než jsou jejich schopnosti a kvalifikace. Tento zdánlivý rozpor lze vysvětlit tím, že respondenti neodpovídají ani tak na to, že jsou spokojeni s konkrétní prací, ale spíše ve svých odpovědích s povděkem reflektují fakt, že vůbec nějakou práci a plat mají.

Graf č. 17: **Spokojenost se současnou prací (% , N = 58)**

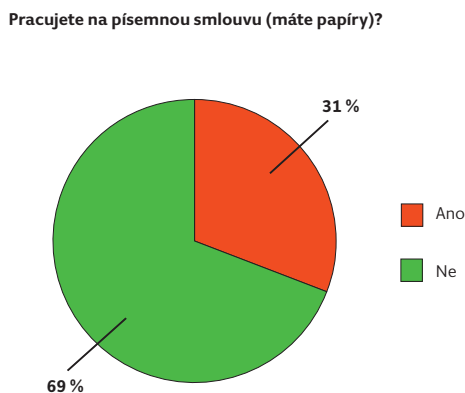


Graf č. 18: **Spokojenost s platovými podmínkami (% , N = 57)**



Ve výzkumu nás zajímal typ pracovní smlouvy, na kterou respondenti pracují. Jak ukazuje následující graf č. 19, 69 % z nich pracuje bez písemné pracovní smlouvy.⁴⁰³ Lze se domnívat, že ne všichni z nich pracují na ústní dohodu o provedení práce, ale je mezi nimi zřejmě i značná část respondentů pracujících nelegálně (srovnej kapitolu 4.4. – graf č. 28). Ti, kteří pracují s písemnou pracovní smlouvou, mají v převážné většině smlouvu na plný úvazek.

Graf č. 19: **Typ pracovní smlouvy (% , N = 58)**



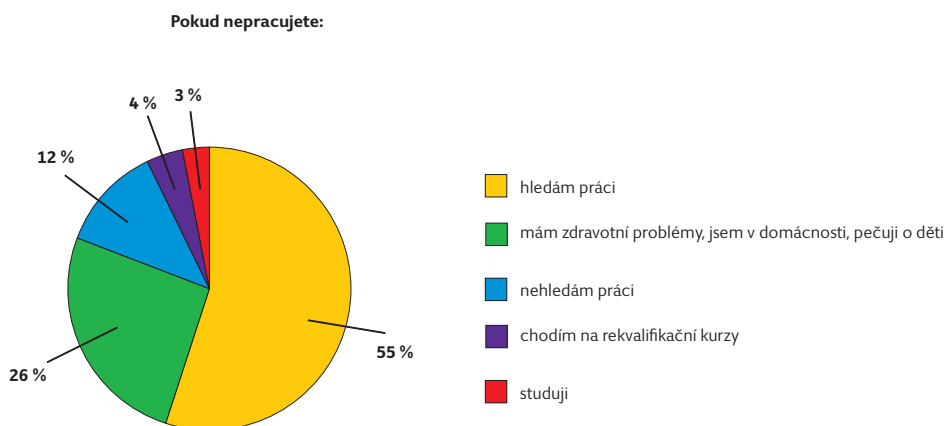
⁴⁰³ Pokud se nejedná o dohody o provedení práce sjednané ústně.

4.2. Nepracující

Jak již bylo uvedeno výše, 64 % (N=103) respondentů nemělo v době šetření zaměstnání – více než polovina z nich s tímto stavem nebyla spokojena a aktivně hledala práci, případně navštěvovala rekvalifikační kurzy (4 %).

Mezi těmi, kteří v té době neměli práci, bylo 12 % respondentů, kteří uvedli, že práci ani nehledají. Svůj postoj zdůvodňovali obvykle tím, že nechtějí pracovat nelegálně. Zbýlých 29 % respondentů nepracovalo z jiných důvodů (studium, zdravotní problémy, péče o domácnost a děti).

Graf č. 20: **Co dělají nepracující? (% , N = 103)**



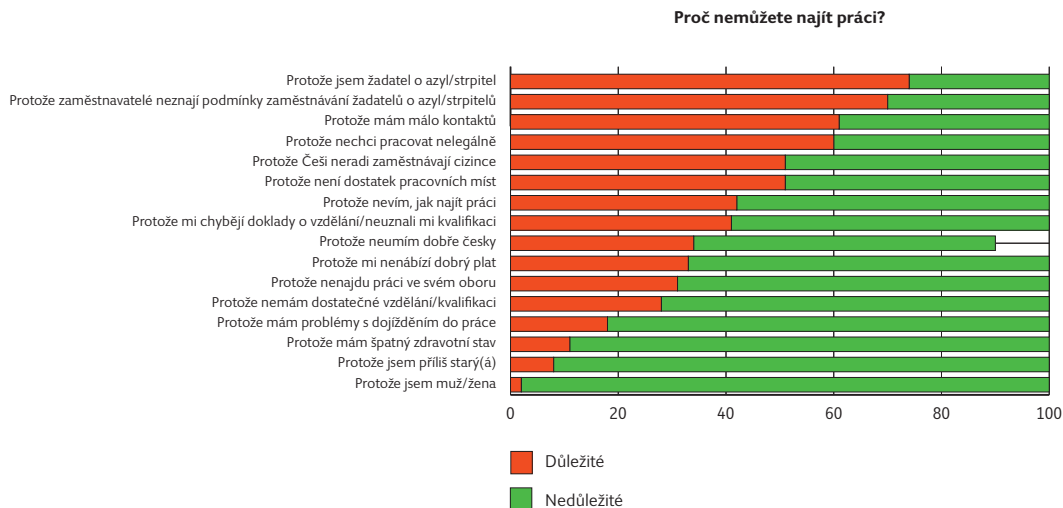
Jako nejvýznamnější překážky při hledání práce uvádějí respondenti své právní postavení žadatele o azyl/strpitele (74 % označuje tento důvod jako důležitý) a neznalost zaměstnavatelů, co se týče podmínek zaměstnávání žadatelů o azyl/strpitelů (70 % označuje tento důvod jako důležitý). Za další významné překážky považují respondenti nedostatek kontaktů a vlastní neochotu pracovat nelegálně.⁴⁰⁴ Naopak jako nedůležitý faktor se jim jeví pohlaví, věk nebo zdravotní stav.

Je také zajímavé si povšimnout, že dvě třetiny respondentů nepovažují za důležitou znalost češtiny – to může například znamenat, že češtinu dostatečně ovládají. Dalším vysvětlením může být, že se respondenti koncentrují do takových pracovních pozic (manuální práce), kde aktuální znalost češtiny nehraje tak významnou úlohu.

Jako méně významné faktory, proč respondenti nemohou nalézt práci, se opět ukazují nízké platové ohodnocení a nemožnost najít si práci ve svém oboru. To znovu naznačuje, že by respondenti byli ochotni pracovat i na nižší pracovní pozici s horším platovým ohodnocením. Za důležitou bariéru při hledání práce respondenti většinou nepovažují ani nutnost dojíždět, což nekoresponduje s naším zjištěním, že respondenti žijící v azylovém zařízení pracují méně často než ti, kteří bydlí v soukromí. Vysvětlení je stejné jako v předchozím případě, tedy že respondenti by byli ochotni za práci dojíždět a neviděli by v tom problém.

⁴⁰⁴ Všechny tyto důvody většina respondentů na původní čtyřbodové škále označila dokonce jako „velmi důležité“.

Graf č. 21: **Osobní překážky při hledání práce (% , N = 59)**

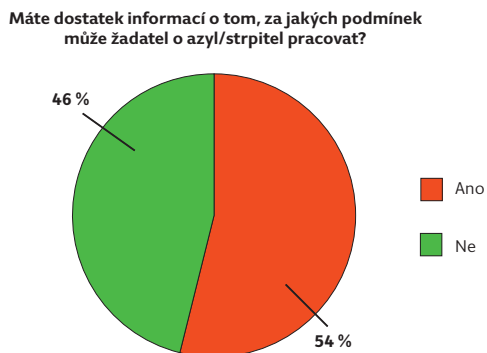


4.3. Informovanost o podmínkách zaměstnávání v České republice

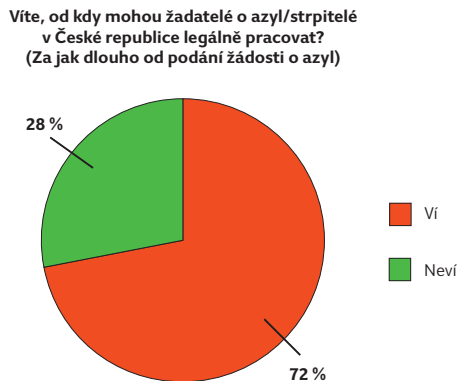
Téměř polovina (46 %) žadatelů o azyl/strpítelů uvádí, že není dobře informována o podmínkách, za jakých může legálně pracovat v České republice. Toto zjištění však není potvrzeno objektivní znalostí, kdy 72 % respondentů správně odpovídá na otázku, od kdy mohou žadatelé o azyl/strpítel v České republice pracovat. Dobrou znalost mají respondenti i co se týče formálních náležitostí zaměstnávání – 87 % respondentů správně odpovědělo, že k legálnímu zaměstnání potřebují písemnou pracovní smlouvu.

Tento rozpor proti sobě staví subjektivní pocit nedostatečné informovanosti respondentů o podmínkách zaměstnávání v ČR a objektivní znalost pouze dvou konkrétních podmínek. Domníváme se, že se v otázce subjektivní informovanosti odráží i jejich celkové obtíže s hledáním práce v ČR, které přesahují znalost odpovědí na dvě výše uvedené otázky.

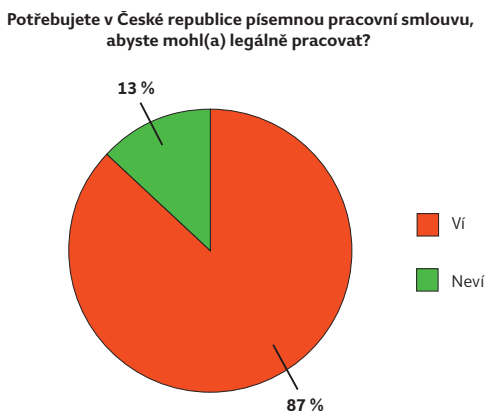
Graf č. 22: **Subjektivní informovanost o podmínkách práce (% , N = 159)**



Graf č. 23: **Znalost časového horizontu legálního zaměstnávání (% , N = 161)**



Graf č. 24: **Znalost smluvního podkladu legálního zaměstnávání (% , N = 160)**

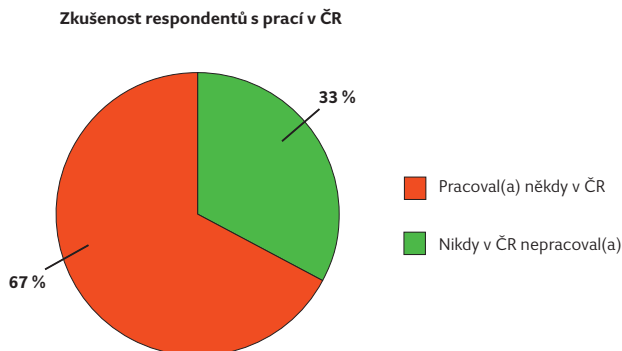


4.4. Zkušenosti s prací obecně

Vzhledem k tomu, že práce, které respondenti vykonávají, jsou často krátkodobé, zahrnuli jsme do další analýzy všechny, kteří někdy v ČR pracovali. Tímto se chceme vyhnout zkreslení, ke kterému by mohlo dojít v případě, že bychom analyzovali pouze skupinu, která v době šetření zrovna měla práci.

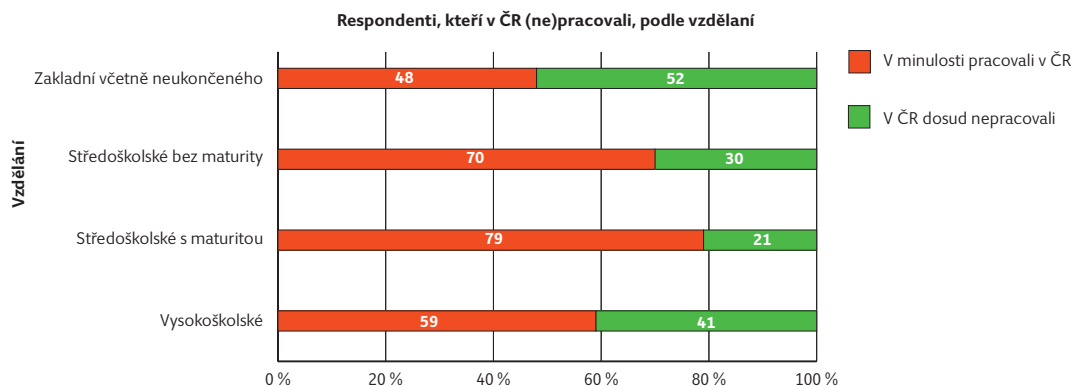
Jak je patrné z grafu č. 25, v ČR někdy pracovalo 67 % respondentů, což je téměř dvakrát tolik, než kolik jich mělo práci v době dotazování (viz graf č. 10).

Graf č. 25: **Obecné zkušenosti respondentů s prací v ČR (% , N = 161)**



Jak je patrné z grafu č. 26, vzdělanostní struktura respondentů, kteří někdy pracovali v ČR, zcela neodpovídá vzdělanostnímu rozložení respondentů, kteří měli v době šetření nějakou práci (viz graf č. 13). I přesto, že je zachováno poměrné rozložení (ne)pracujících mezi vzdělanostními skupinami (tzn. vysokoškoláci pracují méně často než středoškoláci), došlo k posunu hlavně u kategorie základní vzdělání. Nárůst v této kategorii přisuzujeme faktu, že tato skupina respondentů častěji vykonává krátkodobé manuální práce.

Graf č. 26: **Respondenti, kteří někdy v minulosti (ne)pracovali, podle vzdělání (% , N = 160)**



Znalost podmínek legálního zaměstnávání nekorresponduje se skutečnou praxí, ze které plyne, že respondenti začínají hledat práci i pracovat ještě dříve než jim právní systém legální zaměstnání umožňuje. Dříve, než uplynula doba 1 roku po podání žádosti o azyl, začalo hledat práci 89 % respondentů a 76 % (z těch, co někdy pracovali v ČR) ji v této době našlo, což s největší pravděpodobností znamená, že pracovali nelegálně.⁴⁰⁵ Téměř jedna pětina respondentů práci našla hned po podání žádosti o azyl. Ze 127 respondentů, kteří někdy začali hledat práci, se to 15 % nepodařilo. Z rozličných důvodů 21 % respondentů z celého souboru práci ani nikdy hledat nezačalo.

⁴⁰⁵ Otázka se ptá, zda respondenti práci našli, ne, zda skutečně pracovali – mohou se vyskytnout případy, kdy respondentům byla práce slíbena do budoucna, nebo kdy práci našli, ale jako nelegální ji odmítli.

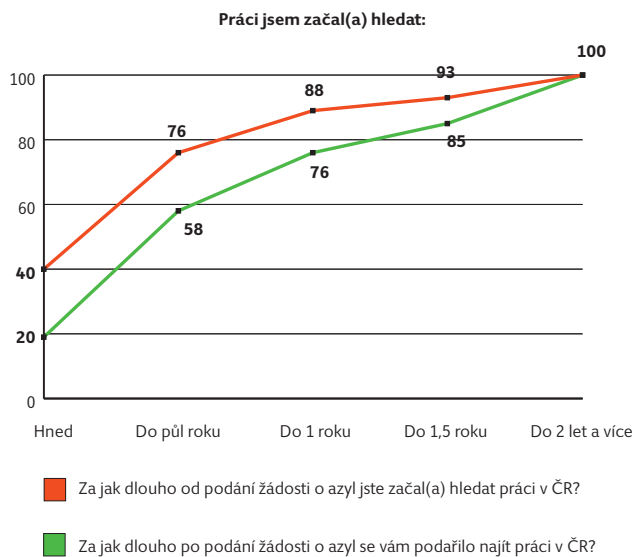
Tabulka č. 2: **Za jak dlouho od podání žádosti o azyl jste začal(a) hledat práci v ČR? (N = 127)**

Práci jsem začal(a) hledat:	%
Hned	41
Do půl roku	76
Do 1 roku	89
Do 1,5 roku	93
Do 2 let a více	100

Tabulka č. 3: **Za jak dlouho po podání žádosti o azyl se vám podařilo najít práci v ČR? (N = 108)**

Práci jsem našel:	%
Hned	19
Do půl roku	58
Do 1 roku	76
Do 1,5 roku	85
Do 2 let a více	100

Graf č. 27: **Průběh hledání práce u respondentů, kterým se podařilo nalézt zaměstnání⁴⁰⁶ (% , N = 108)**



⁴⁰⁶ V grafu jsou použita kumulativní procenta.

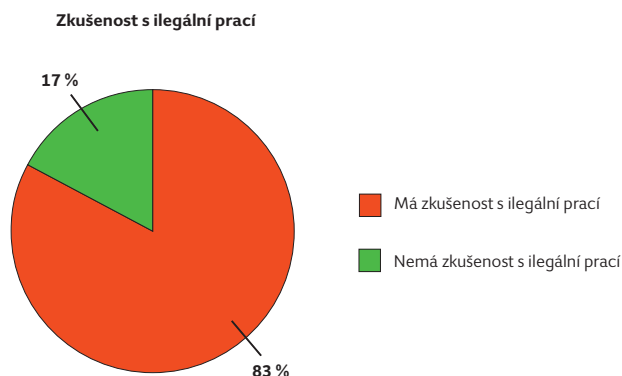
Jak vyplývá z následující tabulky č. 4 a grafu č. 28, většina žadatelů o azyl/strpitelů má v České republice zkušenosti především s nelegální prací (83 %).⁴⁰⁷ Jen 17% uvedlo, že pracovalo pouze legálně. Často se jedná o práce krátkodobé („kšefty, džoby“) – někteří respondenti uvádějí, že za dobu svého pobytu v ČR vystřídali až 30 různých zaměstnání.

Zkušenosti s nelegální prací se zřejmě nevztahují pouze na dobu, kdy respondenti v ČR ani legálně pracovat nemohou, ale i na dobu, kdy jim to zákon umožňuje. I přes zákonem danou možnost legálně pracovat, se většina respondentů nakonec koncentruje do sféry černého trhu. Toto zjištění pravděpodobně souvisí i s často uváděným faktem, že zaměstnavatelé neznají podmínky zaměstnávání žadatelů o azyl/strpitelů.

Tabulka č. 4: **Zkušenosti s legální a nelegální prací (N = 109)**

Pracoval(a) jste od té doby co jste požádal(a) v ČR o azyl?	%
Pracoval(a) jsem pouze legálně	17
Pracoval(a) jsem legálně i nelegálně	28
Pracoval(a) jsem pouze nelegálně	55
Celkem	100

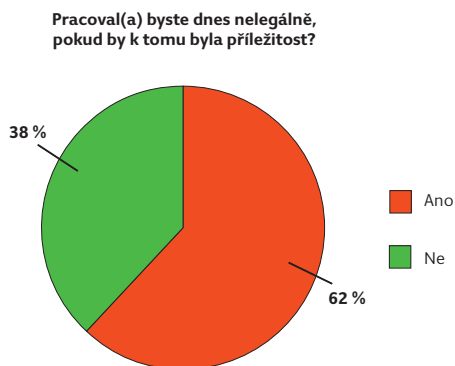
Graf č. 28: **Rozložení zkušeností s nelegálním zaměstnáváním (% , N = 109)**



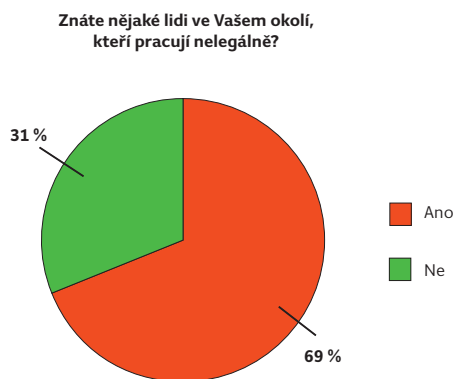
Přestože respondenti uvádějí, že častou překážkou při hledání práce je fakt, že nechtějí pracovat nelegálně (viz graf č. 21), 62 % respondentů by nabídku nelegální práce přijalo, kdyby se naskytl příležitost. Indikátorem rozšíření tohoto jevu je také zjištění, že 69 % respondentů zná ve svém okolí někoho, kdo již nelegálně pracuje.

⁴⁰⁷ Jde o ty respondenty, kteří uvedli, že někdy pracovali nelegálně.

Graf č. 29: **Inklinace k nelegální práci (%)**, N = 160

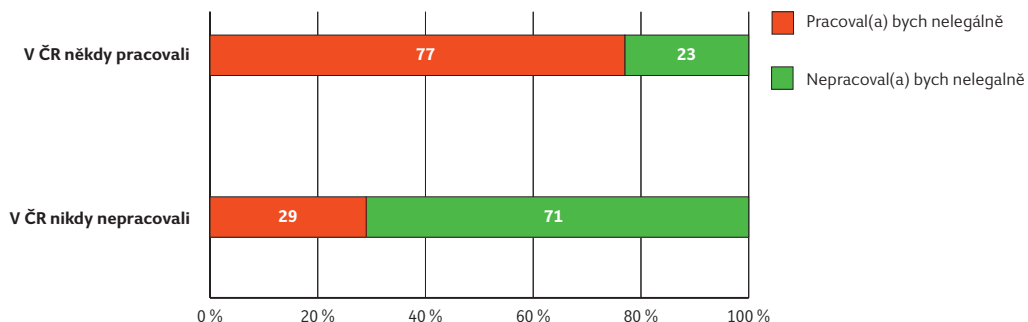


Graf č. 30: **Znalost nelegálně pracujících (%)**, N = 160

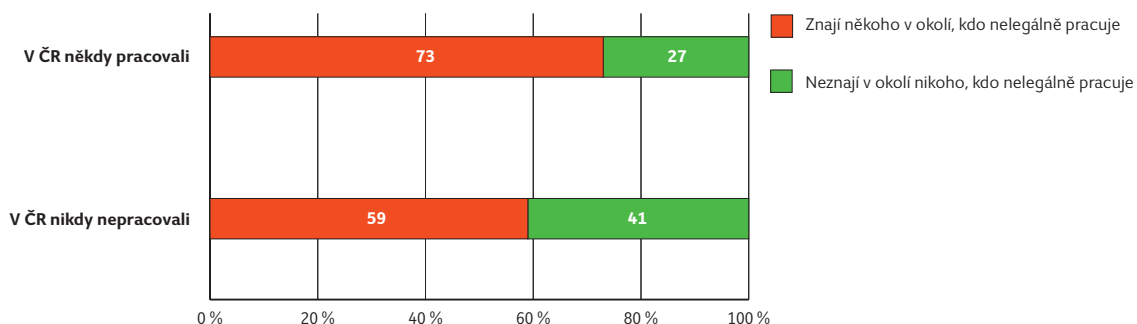


Ze skupiny respondentů, kteří uvedli, že v ČR někdy pracovali, by celých 77 % dnes pracovalo nelegálně, pokud by k tomu měli příležitost. Naopak pouze 29 % ze skupiny respondentů, kteří v ČR nikdy nepracovali, by dnes přijalo nelegální práci (graf č. 31). Zároveň 73% respondentů, kteří někdy v ČR pracovali, uvedlo, že ve svém okolí znají někoho, kdo pracuje nelegálně (graf č. 32).

Graf č. 31: **(Ne)pracující podle inklinace k nelegální práci (%)**, N = 160



Graf č. 32: (Ne)znalost nelegálně pracujících podle zkušenosti s prací v ČR (% , N = 160)

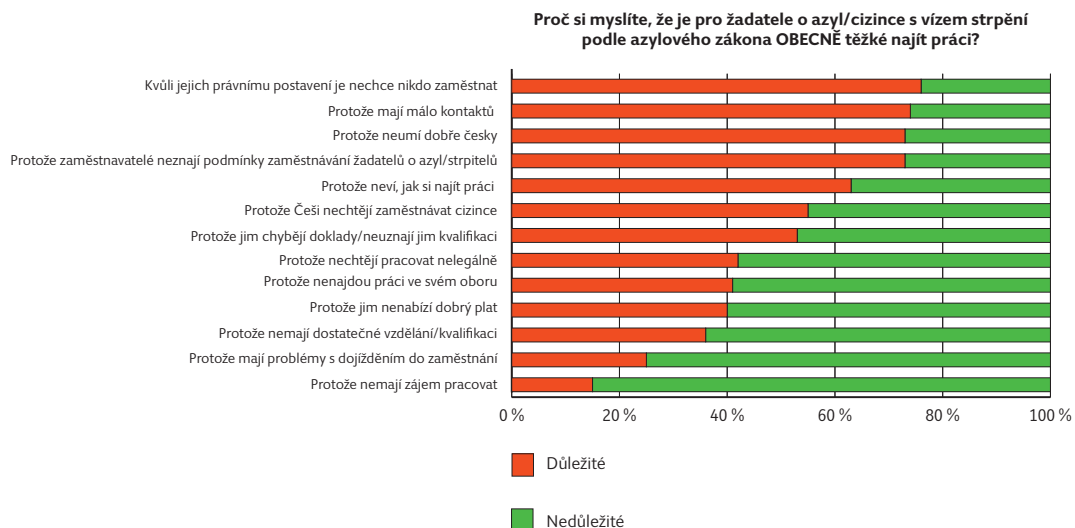


Kromě bariér nalezení práce, které respondenti pocítovali jako důležité ve vlastním případě, bylo zjišťováno, které překážky nalezení zaměstnání považují za důležité, či naopak nedůležité v případě všech žadatelů o azyl/trpitelů (viz graf č. 33). Na otázku, proč je pro žadatele o azyl/strpitele obecně těžké najít práci, uvádějí respondenti na prvních místech své právní postavení, nedostatek kontaktů a neznalost podmínek zaměstnávání cizinců, což jsou bariéry, které respondenti vnímali jako důležité i ve vlastním případě.

Zajímavé jsou však některé rozdíly (srovnej s grafem č. 21): velký rozdíl se ukázal v hodnocení neznalosti češtiny jako překážky pro uplatnění na trhu práce. Zatímco respondenti osobně nehodnotí svoji znalost češtiny jako příliš důležitou překážku k nalezení práce, pro žadatele o azyl/strpitele obecně ji považují za dosti důležitou (73 %). Tento posun lze vysvětlit způsobem výběru respondentů. Je pochopitelné, že tazatelé vyhledávali převážně ty respondenty, kterým znalost češtiny umožňovala vyplnění dotazníku. To potvrzují sami respondenti, když hodnotí svoji znalost češtiny (90 % respondentů hodnotí svoji znalost češtiny minimálně jako „dobrou“, viz tabulka č. 5), tak i tazatelé, kteří v závěru dotazníku hodnotili míru porozumění respondentů během rozhovoru (podle tazatelů 90 % respondentů otázkám rozumělo nebo spíše rozumělo). Respondenti tudíž hodnotí znalost češtiny ostatních žadatelů/strpitelů jako horší než svoji vlastní.

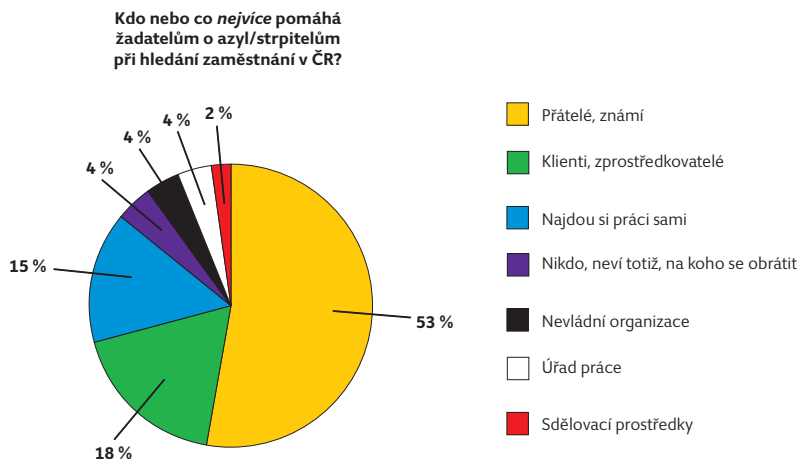
Opačný posun nastává u názorů na důležitost bariéry nelegální práce. Pokud překážky nalezení práce hodnotí nejen respondenti, kteří práci nemají a hledají, ale i respondenti, kteří už pracují, a kteří už tedy mohou mít s nelegální prací zkušenosti, nechota pracovat nelegálně se stává méně důležitou. Podobně je zřejmě možné vysvětlit i fakt, že se zvýšilo procento těch, kteří považují za důležitou překážku to, že žadatelé o azyl/strpitelé obecně neví, jak si najít práci.

Graf č. 33: **Obecné překážky nalezení práce (% , N = 155)**



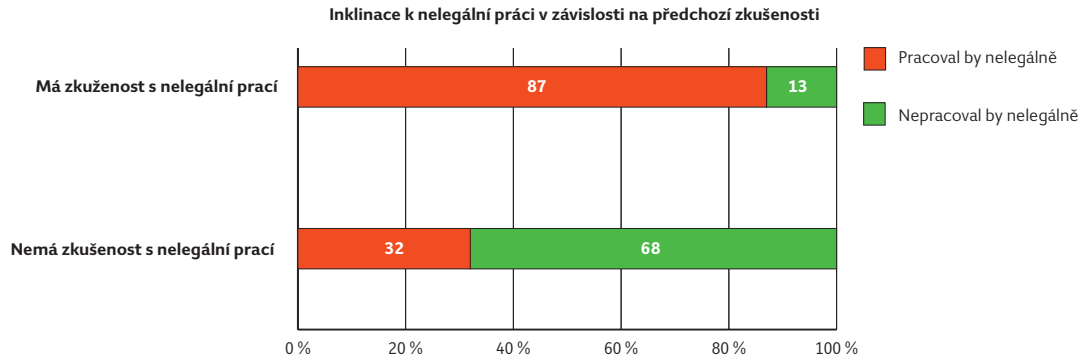
Při hledání zaměstnání hrají podle odpovědí respondentů nejdůležitější úlohu přátelé a známí (53 %) a na druhém místě klienti a zprostředkovatelé (18 %). Toto je možné sledovat i v předchozím grafu č. 33, který ukazuje, že významnou překážkou při hledání zaměstnání je pro respondenty nedostatek kontaktů, které jsou pro ně nejdůležitějším zdrojem pomoci při hledání práce.

Graf č. 34: **Pomoc při hledání zaměstnání (% , N = 159)**



Respondenti, kteří uvedli, že mají nějakou zkušenost s nelegální prací, zároveň častěji tvrdí, že pokud by měli příležitost, pracovali by opět nelegálně. Respondenti, kteří žádnou zkušenost s nelegální prací nemají, naopak častěji uvádějí, že by nelegálně pracovat nechtěli.

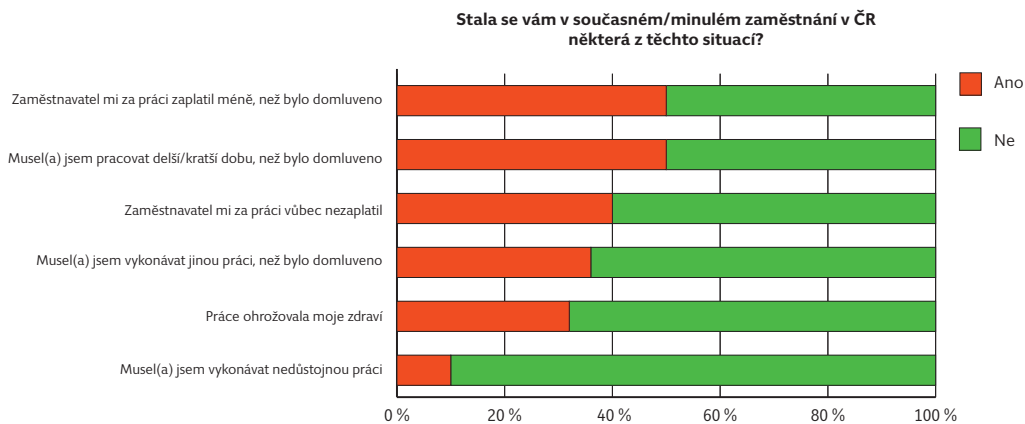
Graf č. 35: **Inklinace k nelegální práci (% , N = 109)**



4.5. Zkušenosti s chováním zaměstnavatelů

Respondenti se v zaměstnání často setkávají s problémem, že zaměstnavatel nedodrží smluvené podmínky. Nejčastěji se podle odpovědí respondentů jedná o nedodržení podmínek ohledně platů a pracovní doby. Častěji se tyto případy, podle očekávání, vyskytují u nelegální práce.⁴⁰⁸

Graf č. 36: **Zkušenosti se zaměstnavateli (% , N = 105)**



⁴⁰⁸ Domníváme se, že varianta „Musel(a) jsem vykonávat nedůstojnou práci“ je méně často zastoupená z důvodu, že bylo od respondentů vyžadováno bližší slovní upřesnění forem nedůstojné práce.

Celkem 31 % respondentů uvádí, že se na pracovišti setkalo s diskriminací – jako konkrétní příklad (kromě příkladů zmíněných již v otázce na nedodržení smluvních podmínek zaměstnavatelem) byly zmíněny slovní urážky a napadání, diskriminující chování zaměstnavatele a odlišné pracovní podmínky v porovnání s českými pracovníky.

Graf č. 37: **Zkušenosti s diskriminací na pracovišti (% , N = 109)**



Vedle diskriminace na pracovišti se podle respondentů vyskytuje také diskriminace v přístupu k práci – kvůli právnímu postavení (76 %), zaměstnavatelé neznají podmínky zaměstnávání žadatelů/strpitelů (73 %), Češi nechťejí zaměstnávat cizince (55 %) (viz graf č. 33).

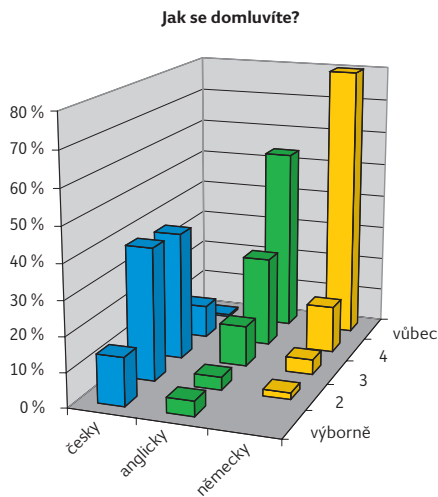
5. Jazykové schopnosti

V době dotazování 63 % respondentů uvedlo, že se učí česky. Svou znalost češtiny a významných světových jazyků hodnotili respondenti na pětistupňové škále, kde 1 znamená „výborně“ a 5 „vůbec“, takto: podle výpovědí respondentů se jich umí „dobře“ domluvit česky 90 %, z toho 14 % uvádí, že mluví česky „výborně“. Anglicky a německy se naopak většina respondentů nedomluví. Respondenti mohli v dotazníku uvést také znalost dalších cizích jazyků a ukázalo se, že dalším nejčastěji uváděným světovým jazykem je ruština. Tu ovládá 63 % respondentů (tedy 71 lidí), což je ovlivněno národnostním složením skupiny respondentů, z nichž dvě třetiny pochází ze zemí bývalého Sovětského svazu.

Tabulka č. 5: **Jazykové schopnosti (N = 158)**

Uvedte jak dobře se domluvíte následujícími jazyky:	Česky %	Anglicky %	Německy %
Výborně (= 1)	14	4	0
2	39	4	2
3	37	12	4
4	9	26	14
Vůbec (= 5)	1	54	80
Celkem	100	100	100

Graf č. 38: **Znalost jazyků (% , N = 158)**



6. Závěr

Cílem předkládaného výzkumu bylo jednak zmapovat zkušenosti klientů poradenství SOZE, OPU a PPU z řad žadatelů o azyl a strpitelů v České republice s hledáním práce a s legálním i nelegálním zaměstnáváním, jednak identifikovat hlavní bariéry jejich integrace na trhu práce. Vzhledem k způsobu výběru respondentů a poměrně malému počtu sebraných rozhovorů je třeba upozornit, že není možné výsledky výzkumu považovat za reprezentativní pro celou populaci žadatelů o azyl a strpitelů v Česku. Prezentovaná zjištění naznačují určité trendy v oblasti zaměstnávání, které se mohou u této populace objevovat.

Analýza dat získaných v dotazníkovém šetření přinesla následující zjištění:

- » Ačkoli většina respondentů, kteří se zúčastnili výzkumu, je v produktivním věku a pracovat chce, v době šetření mělo práci pouze 36 % z nich. Žadatelé o azyl/strpitelé žijící v soukromí pracují mnohem častěji než ti, kteří žijí v azylových zařízeních-táborech.
- » Ti, kteří mají v současné době práci, jsou většinou se svojí prací i se svým platovým ohodnocením spokojeni, a to i přesto, že převážná část z nich pracuje mimo obor, ve kterém získali kvalifikaci, a na nižší úrovni, než je jejich kvalifikace. Přestože má tedy většina respondentů středoškolské či vysokoškolské vzdělání, koncentrují se nejvíce do sféry manuálních prací.
- » Více než dvě třetiny respondentů, kteří v současné době mají práci, pracují bez písemné pracovní smlouvy, přičemž mnozí z nich pravděpodobně pracují nelegálně.
- » Vedle těch, kteří mají v současné době práci, dalších 31 % ze všech respondentů někdy v České republice pracovalo – z těch, kteří se zúčastnili výzkumu, zde tedy někdy pracovalo celkem 67 %. Nejčastěji pracovali středoškoláci s maturitou i bez maturity, o něco méně pak vysokoškoláci a lidé se základním či neukončeným vzděláním.
- » Výzkum naznačil, že většina žadatelů o azyl/strpitelů začíná hledat práci co nejdříve po příchodu do Česka, respektive po podání žádosti o azyl, a to i přesto, že do jednoho roku od podání žádosti o azyl

nemohou v Česku pracovat legálně. Legální práce je však pro většinu z nich nedostupná i po uplynutí této jednorocní lhůty, a zůstávají tedy ve sféře práce nelegální. S nelegální prací má zkušenost přes 80 % z těch, kteří v Česku někdy pracovali.

- » Téměř polovina respondentů uvádí, že se necítí dostatečně informována o podmínkách, za jakých mohou žadatelé o azyl/strpitelé v Česku legálně pracovat.
- » Zejména ve sféře nelegální práce se žadatelé o azyl/strpitelé setkávají na pracovišti s diskriminací – hlavně s nedodržením platových podmínek a pracovní doby.
- » Mezi nejdůležitějšími bariérami nalezení zaměstnání uváděli respondenti (jak ti, kteří v současné době práci hledají, tak ti, kteří práci mají či ji z různých důvodů nehledají) své právní postavení žadatelů o azyl/strpitelů a neznalost podmínek zaměstnávání žadatelů o azyl/strpitelů na straně českých zaměstnavatelů. Jako důležitý se jim jevil také nedostatek kontaktů, vzhledem k tomu, že při hledání práce hrají podle respondentů nejdůležitější úlohu přátelé a známí, dále pak také klienti a zprostředkovatelé. Jednou z významných bariér nalezení práce v Česku je podle respondentů také nedostatečná znalost češtiny. Ve vlastním případě však nepovažovali respondenti svoji úroveň češtiny za tak významnou překážku nalezení zaměstnání, pravděpodobně i z toho důvodu, že v celém souboru se většina respondentů dokáže domluvit česky.

Závěrem lze říci, že nejdůležitější překážky nalezení zaměstnání, jež respondenti identifikovali, naznačují, že jsou to především vnější podmínky na trhu práce a systém regulující zaměstnávání žadatelů o azyl/strpitelů, které je vytlačují do sféry šedé ekonomiky a ztěžují jim možnost nalezení legálního zaměstnání. Téměř polovina z nich se také cítí nedostatečně informována o podmínkách, za jakých mohou v Česku legálně pracovat. Kvůli těmto bariérám jsou tak žadatelé o azyl/strpitelé většinou ochotni přijmout i níže ohodnocenou práci na nižší úrovni, než je jejich kvalifikace, a to i ve sféře nelegální práce.

