

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Lukáš Osoha

Zaměstnávání občanů ČR v jiných členských státech

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Hůrka, Ph.D.

Katedra: Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 16. března 2009

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených. Dále bych tímto chtěl poděkovat JUDr. Petru Hůrkovi, Ph.D., za jeho pomoc při vytváření této diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD.....	2
1. Volný pohyb osob v rámci EU.....	5
1.1. Volný pohyb pracovníků v rámci EU.....	6
1.2. Primární právo.....	7
1.2.1. Obsah práva volného pohybu pracovníků.....	7
1.2.2. Výjimky z práva volného pohybu pracovníků.....	9
1.2.3. Subjekty práva volného pohybu pracovníků.....	12
1.3. Sekundární právo.....	15
1.3.1. Nařízení č. 1612/68/EHS o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.....	15
1.3.2. Směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států	17
2. Přechodné období omezující volný pohyb pracovníků v EU.....	26
2.1. Průběh přechodného období.....	29
2.2. Aplikace přechodného období jednotlivými členskými státy.....	32
3. Systém vydávání pracovních povolení pro občany ČR v Německu, Rakousku, Belgii a Dánsku.....	34
3.1. Systém vydávání pracovních povolení v Německu.....	34
3.2. Systém vydávání pracovních povolení v Rakousku.....	39
3.3. Systém vydávání pracovních povolení v Dánsku.....	43
3.4. Systém vydávání pracovních povolení v Belgii.....	46
ZÁVĚR.....	48
Seznam použité literatury.....	52
Summary.....	55

ÚVOD

Migrace za prací je patrně stará jako lidstvo samo. Základní impuls, který už odjakživa vedl někdy i celé skupiny osob k tomu, aby opustily svá původní bydliště a vydaly se na často značně komplikovanou cestu za prací s mnohdy nejasným či jen mlživým cílem, je zjevný. Ekonomické teorie a zákony nám potvrzují, že potřeby lidí jsou neomezené, zatímco zdroje, které by tyto potřeby mohly uspokojit, jsou naopak velmi omezené. Situace na trhu práce tuto premisu podporuje. Občané, kteří se vydávají za prací do cizích zemí, jsou totiž v drtivé většině motivováni vidinou širších možností uplatnění a s tím spojeného snazšího a pohodlnějšího života, kterého nejsou schopni dosáhnout na omezeném pracovním trhu ve svých domovských státech.

Dalším předpokladem a motivem pracovní migrace jsou rozdíly v ekonomické vyspělosti jednotlivých zemí a s tím související životní úroveň tamních obyvatel. Už z historického hlediska se migrace pracovních sil opírala o ekonomické dělení světa na „bohatý západ a chudý východ“ či „průmyslový sever a zemědělský jih“, což byly v minulosti hlavní geografické faktory ovlivňující migraci občanů za prací. Drtivá většina občanů migrujících za prací tak logicky směřuje z chudších zemí do zemí bohatších. Fenomén pracovní migrace tak otevírá mnoho otázek, které jdou napříč mnohými společenskovědními disciplínami, a odpovědi na ně nejsou mnohdy jednoduché, natož jednoznačné. Je potřeba brát v potaz demografické, ekonomické, sociální, psychologické, právní, politické, ale například i bezpečnostní aspekty takovéto migrace.

Problém pracovní migrace jsem vždy považoval za velmi zajímavý a klíčový. Zaslouhuje si rozhodně více pozornosti, než je mu v současné době věnováno. V současné době, která je výrazně poznamenána prohlubující se europeizací a globalizací, mi téma pracovní migrace připadá jako velmi aktuální. Při výběru tématu diplomové práce hrála v mém případě nezanedbatelnou roli skutečnost, že jsem během svých vysokoškolských studií opakovaně pracoval za hranicemi České republiky, a opakovaně jsem se tím pádem stával stranou pracovního poměru k zahraničnímu zaměstnavateli.

Zaměstnávání českých občanů v ostatních státech Evropské unie je materie velice obsáhlá a můžeme k ní přistupovat z mnoha různých úhlů pohledu. Zaměstnáváním českého občana v jiném státě Evropské unie rozumíme zejména situaci, kdy je český občan zaměstnán u zahraničního

zaměstnavatele na území jiného členského státu Evropské unie, ale také situaci, kdy je český občan zaměstnán u českého zaměstnavatele, ale na nějakou dobu je vyslán vykonávat práci na území jiného členského státu Evropské unie. Předmětem rozboru této diplomové práce je pouze první z výše zmíněných situací a sice zaměstnávání českých občanů u zahraničních zaměstnavatelů na území ostatních členských států Evropské unie.

Vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004 se otevřely pro české občany ucházející se o práci na území jiných členských států zcela nové možnosti. Ty vyplývaly ze skutečnosti, že pomyslným pilířem evropského integračního uskupení jsou čtyři svobody, umožňující teoreticky rovnoprávné postavení všech občanů členských států Evropské unie mimo jiné i na trhu práce. Jednou z těchto je totiž svoboda volného pohybu pracovní síly, která ve své podstatě znamená zákaz jakékoli diskriminace občanů z jednotlivých členských států Evropské unie na základě národnosti, pokud jde o jejich zaměstnávání, odměňování a pracovní podmínky. Institut volného pohybu pracovní síly je upraven jednak komunitárními normami práva primárního a jednak normami pramenů sekundárních. Důležitá je také judikatura Evropského soudního dvora, která pomáhá dotvářet legislativní úpravu svobody volného pohybu pracovní síly.

Úprava volného pohybu pracovníků je jednou z hlavních oblastí regulace evropského pracovního práva. Svoboda volného pohybu pracovníků ovšem v současné době neplatí ve všech státech Evropské unie bezvýjimečně, což je v rozporu s výše uvedeným konstatováním o rovnosti občanů členských států. Je omezena zejména tzv. přechodným obdobím, kterým některé tzv. staré členské země Evropské unie (EU 15) omezily přístup na svůj pracovní trh občanům některých tzv. nových členských zemí. Ze současných 27 členských států Evropské unie nadále uplatňují vůči pracovníkům pocházejícím z České republiky přechodné období pro přístup na své pracovní trhy čtyři státy: Rakousko, Německo, Belgie a Dánsko. V praxi to znamená, že pracovníci pocházející z České republiky, kteří se ucházejí o práci v některém z těchto členských států, musí i nadále žádat o udělení pracovního povolení.

Problematika zahrnutá v této diplomové práci bude rozčleněna do třech samostatných kapitol. První kapitola bude zaměřena na charakteristiku institutu svobody volného pohybu osob a svobody volného pohybu pracovníků v EU. Výklad bude zaměřen na objasnění základních aspektů a otázek týkajících se svobody volného pohybu pracovníků v Evropské unii, přičemž budou rozebírány základní komunitární prameny práva, které svobodu volného pohybu osob na evropské

úrovni regulují. Zohledněny budou i judikáty Evropského soudního dvora dotýkající se aplikace pravidel volného pohybu pracovníků. Ve druhé kapitole bych se rád zaměřil na tzv. přechodná období uplatňovaná ve vztahu k omezování volného pohybu pracovních sil. Mým cílem bude kriticky zhodnotit samotnou existenci těchto opatření a důvody jejich zavádění. Ve třetí poslední kapitole se pokusím v základních rysech nastínit proces vydávání pracovních povolení v oněch čtyřech tzv. starých členských zemích Evropské unie, které nadále po českých občanech vyžadují pracovní povolení jako předpoklad k legálnímu výkonu práce na jejich území.

Cílem diplomové práce je právní rozbor problematiky svobody volného pohybu osob v Evropské unii, kritické zhodnocení tzv. přechodných období omezujících volný pohyb pracovní síly v Unii a popis systému vydávání pracovních povolení v Belgii, Dánsku, Německu a Rakousku.

1. Volný pohyb osob v rámci EU

Volný pohyb osob můžeme bez nadsázky považovat za jedno z nejdůležitějších práv, které stojí v základu organizace Evropské unie, a pilíř, bez kterého by existence EU patrně ztrácela veškerý smysl. Volný pohyb osob je jednou ze čtyř základních svobod, které jsou garantovány Smlouvou o založení Evropského společenství (dále jen „SES“). Mezi tyto základní svobody vedle svobody volného pohybu osob dále patří volný pohyb zboží, volný pohyb kapitálu a volný pohyb služeb.

Základem svobody volného pohybu osob je svoboda volného pohybu pracovníků a svoboda podnikání (usazování). Obsah této svobody je tím pádem rozdílný pro osoby, které mají zájem vykonávat závislou práci v pracovním, či jiném obdobném, poměru, a pro osoby, které mají zájem vykonávat samostatně výdělečnou činnost. „Základem svobody pohybu je oprávnění k určité činnosti v jiném členském státě: u pracovníků je tím právo uzavírat námezdní (pracovní) poměr a vykonávat práci podle pokynů zaměstnavatele, u osob samostatně výdělečně činných (podnikatelů a podniků) je tímto právem právo podnikat (tj. zahajovat a provádět samostatnou výdělečnou činnost neboli právo usazování).“¹

Obsah práva volného pohybu osob prodělal v rámci vývoje komunitárního práva několik podstatných změn a nadále se vyvíjí. V první fázi evropské integrace v 50. letech se tato svoboda přiznávala pouze ekonomicky aktivním osobám, tj. pracovníkům a osobám samostatně výdělečně činným. V počátku devadesátých let došlo k rozšíření i na osoby žijící z nezávislých příjmů, důchodce a studenty. Dalším zlomovým bodem bylo přijetí Smlouvy o založení EU v roce 1993, která poprvé upravila institut „občanství Unie.“ Občanství Unie přiznává každému občanu EU základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, s výhradou omezení a podmínek stanovených komunitárním právem. „Občanství Unie by mělo představovat základní postavení státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu.“²

V současné době sekundární legislativa ve vztahu ke svobodě volného pohybu osob

¹ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 463

² Směrnice č. 2004/38/ES, preambule, odst.1

garantované Smlouvou o založení Evropského společenství ukazuje další možnosti širokého výkladu tohoto základního principu EU. Důkazem tohoto výkladu je úprava obsažená ve *směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států*. Tato úprava práva volného pohybu osob rozšiřuje svobodu volného pohybu a práva s ní související i na rodinné příslušníky či partnery migrujících občanů EU bez ohledu na jejich státní příslušnost. Podrobněji se touto směrnicí budu zabývat v rámci jedné z následujících kapitol.

1.1. Volný pohyb pracovníků v rámci EU

Jak již bylo zmíněno výše, svoboda volného pohyb pracovníků je jednou částí svobody volného pohybu osob. Svoboda volného pohybu pracovníků ve svém základu znamená zákaz jakékoli diskriminace pracovníků z jednotlivých členských států na základě národnosti, pokud jde o jejich zaměstnávání, odměňování a pracovní podmínky. „Nerovné (diskriminační) zacházení ohledně migrujícího zahraničního pracovníka zahrnuje přijímání a propouštění pracovníka, jeho odměňování, včetně používání tarifů, rozsahu práv a povinností z pracovního poměru, pracovněprávní ochrany, daní a sociálního pojištění, členství v odborech, pojištění pro případ nezaměstnanosti, výkonu zaměstnaneckých práv ve vztahu k zaměstnavateli, přístupu k soudům apod.“³

Zákaz diskriminace v této souvislosti ovšem nemůžeme považovat za absolutní a musíme brát v potaz jeho hranice. Zmíňme např. specifické předpoklady k výkonu zaměstnání, jakými jsou jazykové znalosti, které mohou být po zahraničních uchazečích o práci na určité pozici vyžadovány, jestliže příslušné zaměstnání takovéto předpoklady či znalosti bezpodmínečně předpokládá.⁴ Důležitá je také výjimka z důvodu ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví a výjimka v oblasti zaměstnávání ve veřejné správě, které budou popsány v jedné z následujících kapitol.

Povinnosti respektovat zákaz diskriminace, resp. zásadu rovného zacházení, se vztahuje jak

³ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 485

⁴ Nařízení Rady č. 1612/68/EHS, čl. 3, odst.1

na členské státy a jejich orgány, tak na osoby soukromého práva, kterými jsou zejména zaměstnavatelé nebo odbory.⁵

Při aplikaci bezprostředně účinných norem komunitárního práva upravujících volný pohyb pracovníků je třeba mít na paměti, že věcná působnost těchto norem je dána pojmem pracovníka, který ve vztahu ke svobodě volného pohybu pracovníků bude popsán v dalším výkladu. Dále zde musí existovat i tzv. komunitární (přeshraniční) aspekt, tj. situace, kdy má daný skutkový stav vztah alespoň ke dvěma členskými státy.⁶ V podstatě to znamená, že pravidla komunitárního práva upravující volný pohyb pracovníků můžeme aplikovat zejména na situace, kdy pracovník, tak jak jej zná komunitární právo, pocházející z jednoho státu EU, se uchází, nebo již vykonává, práci v jiném členském státě EU.

1.2. Primární právo

Základním pramenem práva volného pohybu pracovníků jsou články 39 – 42 SES. Mezi těmito ustanoveními má zcela zásadní význam článek 39, který stanovuje *obsah* práva volného pohybu pracovní síly a zároveň připouští určité *výjimky* z tohoto oprávnění.

1.2.1. Obsah práva volného pohybu pracovníků

Z hlediska obsahu svobody volného pohybu pracovní síly rozlišujeme mezi primárními oprávněními, sekundárními oprávněními a dále tzv. komplementárními právy.

Základní (primární) oprávnění vyplývající z práva volného pohybu pracovníku uvádí čl. 39 odst. 2 SES, podle kterého volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Podstatou evropské úpravy volného pohybu pracovníků je tedy stanovení takových národních režimů pro výkon všech jednotlivých složek práva na zaměstnání,

⁵ Rozsudek soudního dvora č. 36/74, Walrave

⁶ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 463

kteřé vedou k odstranění diskřiminance.⁷ Dle této zásady mají všichni migřující pracovníci stejná práva a povinnosti jako domovští občané země, do které migřují, což je tedy podstata a základ svobody volného pohybu pracovníků v rámci EU.

Sekundární oprávnění jsou ta oprávnění, která existují pouze v závislosti na primárních oprávněních. Tato oprávnění jsou s primárními těsně spojena a umožňují jejich výkon, přičemž bez existence primárních oprávnění by pozbývala veškerý smysl.⁸

Článek 39 odst. 3 SES mezi tato práva řadí:

- právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa,
- pohybovat se za tímto účelem volně na území členských států,
- pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání a
- zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání.

Výčet sekundárních oprávnění migřujících pracovníků, která jsou uvedena v článku 39 odst. 3 SES, není taxativní a zároveň obsah jednotlivých oprávnění se neustále vyvíjí a mění. K tomuto vývoji dochází zejména na základě rozsáhlé judikatury Evropského soudního dvora, či sekundární legislativy, která bude rozebrána v dalším výkladu. Jako příklad zmíněných změn uveďme na tomto místě právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa, jehož výklad v nejužším významu by znamenal omezení zásady volného pohybu pracovníků.⁹ V návaznosti na toto oprávnění došlo ke vzniku práva zdržovat se za účelem hledání zaměstnání po rozumně dlouhou dobu na území příslušného členského státu. V praxi to znamená, že některé členské státy, jako je např. Bulharsko či Slovinsko, umožňují osobám, které prokážou, že aktivně hledají práci, setrvat na jejich území až po dobu šesti měsíců, aniž by tyto soby musely splňovat některou z podmínek, které pro pobyt přesahující tři měsíce stanovuje směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Poslední skupinou oprávnění souvisejících s právem volného pohybu pracovníků jsou tzv. **komplementární oprávnění**. Mezi tato oprávnění řadíme právo na vzdělání, bydlení, sociální zajištění, dále právo na kolektivní vyjednávání a sdružování v odborech. Jedná se tedy o jakousi

⁷ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 484

⁸ Tamtéž, str. 463

⁹ Rozsudek Soudního dvora č. C-292/89, Antonissen

nástavbu práva volného pohybu pracovníků, kdy právě výkon těchto práv by měl umožňovat a zabezpečovat náležitý výkon primárních a sekundárních oprávnění.

Pro situaci migrujících pracovníků je dle mého názoru nejvýznamnější úprava sociálního zabezpečení. „Náležitá ochrana poskytovaná na úseku sociálního zabezpečení prostřednictvím ustanovení komunitárního práva je předpokladem účinného využívání práva svobodně se pohybovat v rámci celého Společenství a zůstat (ve smyslu usadit se) v kterémkoli členském státě“.¹⁰ Základní úprava sociálního zabezpečení v tomto kontextu je obsažena v nařízení č.1408/71 o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství a prováděcím nařízením č. 574/72. Jsou zde upraveny instituty, jako je např. sčítání dob pojištění, zachování získání nároků na výplatu dávek, zákaz dvojího zdanění atd., které by měly v této oblasti usnadňovat pozici migrujících pracovníků.

1.2.2. Výjimky z práva volného pohybu pracovní síly

Zásadu rovného přístupu k zaměstnání a sekundární práva zvláště ovšem nemůžeme chápat jako absolutní bezvýjimečná práva. Výše uvedený článek 39 SES současně stanovuje hranice oprávnění vyplývajících z práva volného pohybu pracovníků. Členské státy tak mohou omezit právo volného pohybu na podkladě dvou, respektive čtyř, důvodů. Prvním důvodem je *ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví*. Souhrnně je tato výjimka označována jako výjimka z důvodu ochrany veřejného pořádku. Druhá skupina omezení se týká možnosti členských států omezit přístup k *zaměstnávání ve veřejné správě*.

Předně je třeba zmínit skutečnost, že výjimky z důvodu ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví je možno aplikovat pouze na sekundární oprávnění, tj. na oprávnění vyjmenovaná v čl. 39 odst. 3. Za žádných okolností nelze na podkladě těchto výjimek omezit primární oprávnění popsané v čl. 39 odst. 2.

Evropský soudní dvůr vydal ve vztahu k prvně zmíněné výjimce, tj. ochraně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochraně zdraví, rozhodnutí, ze kterého vyplývá, že tato musí být

¹⁰ Tróster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, 3. aktualizované a doplněné vydání, Praha, 2005, str. 62

interpretována striktně a komplexně.¹¹ Omezení na základě ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví jsou tedy přípustná jedině v situaci, kdy dojde k reálnému a náležitě závažnému ohrožení základních zájmů konkrétního členského státu. Tato zásada by ve své podstatě měla sloužit jako ochrana před zneužíváním uvedené výjimky jednotlivými členskými státy, které by mohly ochranu zdraví, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti zneužívat jako záminku k svévolnému omezování svobody volného pohybu osob.

Definovat situace, kdy je možné aplikovat výjimku z důvodu *ochrany zdraví* je poměrně jednoduché. Tyto situace totiž nastávají pouze tehdy, pokud dojde k onemocnění určité konkrétní osoby některou z nemocí s epidemickým potenciálem, které jsou definované příslušnými akty Světové zdravotnické organizace, případně jinou nakažlivou nemocí, či parazitickou nemocí, pokud se na tyto nemoci vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu. Důvodem vyhoštění ovšem nemohou být nemoci, které se vyskytnou po uplynutí lhůty tří měsíců po příjezdu určité osoby do hostitelského členského státu. Existují-li zde závažné důvody, mohou členské státy do tří měsíců od vstupu na jejich území vyžadovat, aby se osoby s právem pobytu podrobily bezplatné lékařské prohlídce, kde by bylo zjištěno, zda netrpí žádnou z nemocí, které by umožňovaly použití výjimky z důvodu ochrany veřejného zdraví.¹² Zde je třeba zmínit, že pokud se osoba, na níž je možno použít výjimku z důvodu ochrany veřejného zdraví, brání použitému opatření, je možno v takovém případě dovozovat i rozpor s veřejným pořádkem a bezpečností.¹³

Co se týče ochrany *veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti*, je situace mnohem komplikovanější. I přes snahy evropské judikatury a legislativy o zpřesnění možnosti aplikovat tuto výjimku zde i nadále přetrvávají nejasnosti. Základní problém spočívá v tom, že ačkoli se jedná o pojem komunitárního práva, aplikace této výjimky je vždy otázkou posouzení konkrétní situace orgány určitého konkrétního členského státu. Každopádně z judikatury a sekundární legislativy můžeme dovodit určitá základní či rámcová pravidla, která by se měla, při aplikaci výjimek z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, aplikovat.

Výjimky z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku nemohou být v první

¹¹ Rozsudek Soudního dvora č. 41/74, Yvonne Van Duyn

¹² Směrnice č. 2004/38/ES, čl. 29

¹³ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 899

řadě použity na podkladě čistě hospodářských důvodů.¹⁴ Dále tato omezení nelze uplatňovat jako generální prevenci, ale naopak musí jít o reakci na jednání určitých konkrétních osob. Skutečnost, že cizinec byl odsouzen pro určitý trestný čin, nezakládá ještě právo státu na použití výjimky. Stejně tak ani skutečnost, že určitý cizinec porušil předpisy o hlášení cizinců, neumožňuje použití uvedených výjimek.¹⁵

Uvedená základní pravidla jsou pouze jedny z mnoha, která se na aplikaci výjimek z důvodu ochrany veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti vztahují. Podrobnější výklad o těchto výjimkách bude obsažen v kapitole o směrnici č. 2004/38/ES, která jim věnuje samostatný oddíl.

Druhá výše zmíněná výjimka se týká možnosti členských států omezit přístup k *zaměstnávání ve veřejné správě*. Výjimka ze zaměstnávání ve veřejné správě je také zmíněna v článku 8, nařízení Rady č.1612/68/EHS, kdy pracovník, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, může být vyloučen z účasti ve vedení subjektů veřejného práva a z výkonu veřejnoprávních funkcí. Ve svém základu je tato výjimka koncipována jako jakýsi ochranný mechanismus, který umožňuje členským státům, aby zamezily zahraničním imigrantům přístup na ty pracovní pozice, které souvisejí s plněním jejich základních zájmů, či lépe řečeno na ty pozice, které souvisejí s výkonem vrchnostenských oprávnění. „Typickým příkladem výjimky z důvodu zaměstnání ve veřejné správě jsou klasické, či specifické činnosti uskutečňované veřejnou správou, jako je činnost policie, výkon soudnictví, diplomacie, finanční správa a ozbrojené síly.“¹⁶

Při aplikaci této výjimky je ovšem důležité vzít v potaz, že „zaměstnání ve veřejné správě je komunitární pojem a je třeba ho vykládat restriktivně a aplikovat ho přiměřeně a jen k nezbytně nutným účelům.“¹⁷ V případě vymezení pojmu „úředník“ je podobně jako v případě stanovení obsahu pojmu „pracovník“, důležité mít na paměti, že se jedná o komunitární pojem a jako takový je jej třeba vykládat a aplikovat. Bohužel neexistuje legální definice tohoto pojmu, přičemž při vymezení toho, co můžeme považovat za „zaměstnávání ve veřejné správě“, jsme plně odkázáni na judikaturu Evropského soudního dvora. Evropský soudní dvůr judikoval v rozhodnutí případu

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora č. 139/85, Kempf

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora č. 157/79, Pieck

¹⁶ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 489

¹⁷ Tamtéž, str. 896

Komise v. Belgie¹⁸, že „zaměstnání ve veřejných službách ve smyslu článku 39/4 musí být spojené se zvláštními činnostmi veřejných služeb do té míry, kdy vykonává pravomoci svěřené veřejným právem a má odpovědnost za ochranu obecných zájmů státu, k čemuž je možné přirovnat zvláštní zájmy místních orgánů, jako je samospráva.“¹⁹

Důležitá je také otázka přípustnosti aplikace této výjimky. „Evropský soudní dvůr považuje výjimku ze základní svobody volného pohybu pracovníků přípustnou jedině tehdy, jestliže jde o přímou či nepřímou účast na výkonu suverénních práv, či plnění takových úkolů, které jsou spojeny s uskutečňováním obecných úkolů státu, nebo jiných právnických osob veřejného práva. Z jeho další judikatury vyplývá, že k vyloučení či omezení výkonu základní svobody je zapotřebí kumulativního spojení obou výjimek. Výkon suverénních pravomocí a plnění obecných úkolů státu musí být realizovány současně.“²⁰ Spojení podmínky výkonu suverénních pravomocí a podmínky plnění obecných úkolů je zcela zásadní. Není podstatné, jak je určitá pracovní pozice ve veřejné správě pojmenována, nebo jak vysoko je v hierarchii správních úřadů umístěna. Podstatná je právě kumulace dvou výše uvedených podmínek, bez jejichž splnění není výjimka z důvodu zaměstnávání ve veřejné správě za žádných okolností přípustná.

1.2.3. Subjekty svobody volného pohybu pracovníku a oprávnění s ní souvisejících

Subjekty svobody volného pohybu pracovníku a oprávnění s ní souvisejících můžeme rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří tzv. **primární (originální) beneficianti**, kterými jsou, ve vztahu k volnému pohybu pracovní síly, pracovníci. Další skupinou jsou tzv. **sekundární (odvození) beneficianti**, mezi něž řadíme rodinné příslušníky pracovníků jako primárních beneficiantů. Základní rozdíl mezi primárními a sekundárními beneficienty tkví v tom, že pracovníci jsou subjekty všech výše uvedených práv, zatímco sekundární beneficianti jsou nositeli zejména sekundárních a komplementárních oprávnění.

Jak už bylo zmíněno výše, pojem „pracovník“ je naprosto stěžejní pro vymezení věcné působnosti norem komunitárního práva upravujících volný pohyb pracovní síly. Ačkoli je pojem

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora č. 149/79, Komise v. Belgie

¹⁹ Outlá, V., Hamrník, P., Bambas, J.: Judikatura ESD, Plzeň, 2005, Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., str. 171

²⁰ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 489

pracovník pro interpretaci a aplikaci práva volného pohybu pracovníků natolik zásadní, definici tohoto pojmu nenalezneme ani v normách práva primárního, ani v rámci úpravy norem sekundárních. „Výklad tohoto pojmu se stal v řadě případů předmětem judikatury ESD, který jeho význam zjišťuje s odvoláním na obecně uznávané zásady výkladu a rozšiřujícím způsobem ve vztahu k běžnému smyslu pojmů v jejich kontextu a ve světle cílů Smlouvy.“²¹ S definováním pojmu pracovník na úrovni komunitárního práva jsme tedy plně odkázáni na judikaturu ESD.

„Jeden z prvních rozsudků, který se zabýval definicí pojmu pracovníka, byl rozsudek ve věci C 75/63 Unger, ze dne 19. března 1964, který pod pojem pracovníka zahrnul všechny osoby, které jsou kryty národními systémy sociálního zabezpečení, ať už jsou tyto osoby označeny jakkoli. Dále Evropský soudní dvůr v této věci rozhodl, že termíny „pracovník“ a „námezdní práce“ jsou pojmy, které mají komunitární význam, jejichž obsah je na právních řádech jednotlivých členských států nezávislý. Pokud by tomu tak nebylo, mohl by si každý členský stát definovat tyto pojmy libovolně a tak zbavit určité skupiny osob ochrany, kterou jim Smlouva zaručuje.“²² Účast osoby vykonávající závislou práci na systému sociálního zabezpečení tedy může významně napomoci definovat pojem pracovník v rámci komunitárního práva. V této souvislosti odkazují na již výše zmíněné Nařízení č. 1408/71, které upravuje sociální zabezpečení zaměstnaných osob a jejich rodinných příslušníků na území EU.

Jedním z dalších rozsudků, které se zabývaly pojmem pracovníka, je rozhodnutí ve věci C 53/81 Levin, ve kterém bylo judikováno, že ustanovení o volném pohybu pracovních sil se vztahují také na zaměstnance na poloviční úvazek. Pojem pracovník je v tomto rozhodnutí definován jako osoba, která je občanem Unie a je v závislém pracovním poměru, tj. osoba, která během určité doby pro někoho nebo pod něčím vedením provádí práci dle jeho příkazu, za tuto práci dostává odměnu (musí jít o skutečnou ekonomickou aktivitu).

Dalším významným rozhodnutím, které napomohlo osvětlit obsah pojmu pracovník je rozsudek Kempf.²³ V uvedeném rozhodnutí se soud zabýval odměnou pracovníka, za kterou považuje nejenom finanční částku, ale i např. ubytování, jídlo atd. Ve světle tohoto rozhodnutí se za pracovníka považují nejenom osoby, které vykonávají závislou práci v pracovním poměru, za který

²¹ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 468

²² Tamtéž, str. 496

²³ Rozsudek Soudního dvora č. 139/85, Kempf

pobírají odměnu, ale i osoby, které se po ukončení zaměstnání nadále zdržují na území členského státu. V souvislosti s rozhodnutím Kempf je důležité zmínit rozsudek ve věci Doná.²⁴ Toto rozhodnutí pod pojem pracovník zařazuje také osoby, které vykonávají dobrovolnickou činnost a nepobírají žádnou odměnu. Evropský soudní dvůr v tomto rozhodnutí uvádí, že „i když dobrovolníci nebo praktikanti nejsou za svou práci placeni, ale je jim poskytováno například ubytování, splňuje tato činnost náležitost „mzdy“ jako podmínky pracovní činnosti ve smyslu komunitárního práva.“ Pod pojem pracovní činnost judikatura ESD ovšem nezačleňuje čistě přátelskou nebo sousedskou výpomoc, či činnost uskutečňovanou pouze na základě příbuzenského poměru.

Jako jeden z dalších významných znaků definujících pojem pracovník, je skutečnost, že se jedná o osobu, která vykonává pracovní činnost, při které je vázána pokyny. Toto rozlišení je důležité zejména k odlišení od osob samostatně výdělečně činných, jejichž činnost je naopak charakterizována samostatností a na které se vztahuje svoboda usazování a volného pohybu služeb. Rozlišení mezi závislou a samostatnou činností závisí na mnoha okolnostech. Jako vodítko mohou sloužit určité obecné znaky, které závislou, či samostatnou činnost definují. Mezi tyto znaky patří např. svobodné rozčlenění pracovní doby, či podíl na odpovědnosti za obchodní rizika zaměstnavatele atd.

Z výše uvedeného vyplývá, že obsah pojmu „pracovník“ z pohledu komunitárního práva zdaleka není jednoznačný. Je třeba jej vykládat s ohledem na konkrétní situaci a ve vztahu k ustanovením norem práva primárního, sekundárního i rozsáhlé judikatury Evropského soudního dvora. Pokud bych se pokusil shrnout judikaturu ESD došel bych k závěru, že termín „pracovník (worker)“ je pojem práva ES a je třeba jej interpretovat právě v rámci tohoto práva (tzn. nikoli podle výkladu vnitrostátního práva jednotlivých členských států) dále, že volný pohyb pracovních sil se také vztahuje na osoby práci hledající a i na osoby vykonávající práci pouze na částečný úvazek, či na osoby, které vykonávají dobrovolnou nebo praktikantskou činnost, za kterou nejsou placeni, nebo osoby, které se zdržují na území členského státu poté, kdy už pracovní činnost ukončili. Pouze ty osoby, jejichž výdělečnou činnost lze považovat za čistě okrajovou či doplňkovou je možno vyloučit z výhod vyplývajících z volného pohybu pracovníků.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora č. 13/76, Doná v Mantero

Uvedená definice je pouze mým osobním shrnutím výše uvedeného. Pojem pracovník je ovšem natolik zásadní, že by si určitě zasloužil legální definici a je s podivem, že takové definice do dnešního dne nebyla zařazena do žádného předpisu komunitárního práva.

1.3. Sekundární legislativa

1.3.1. Nařízení Rady č. 1612/68/EHS o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství

Hlavním sekundárním pramenem práva, který upravuje problematiku svobody volného pohybu pracovní síly, je *nařízení Rady č. 1612/68/EHS o volném pohybu pracovníků v rámci společenství*. Uvedené nařízení dále rozvíjí ustanovení článků 39 až 42 SES, které představují základní pramen práva volného pohybu pracovníků. Jelikož se jedná o nařízení, je tato právní norma bezprostředně platná a aplikovatelná ve všech členských státech EU bez potřeby implementace do jednotlivých národních systémů práva členských států EU.

Obsah Nařízení č. 1612/68/EHS můžeme rozdělit do tří samostatných částí. Úvodní část tohoto nařízení obsahuje podrobnou úpravu obsahu zásady volného pohybu pracovní síly a oprávnění s touto svobodou související. Další část nařízení je věnována úpravě určitých organizačních aspektů spolupráce mezi členskými státy navzájem a členskými státy a Komisí, které se týkají oblasti volného pohybu pracovníků a zaměstnanosti. Poslední část nařízení je věnována Evropskému koordináčnímu úřadu, Poradnímu výboru a Technickému výboru, což jsou orgány zřízené Komisí k tomu, aby byly této nápomocny v otázkách ohledně volného pohybu pracovníků a zaměstnanosti v členských státech. V dalším výkladu se zaměřím pouze na první část uvedeného nařízení, ve kterém je upraven obsah práva volného pohybu pracovníků, jelikož výklad druhé a třetí částí nařízení považuji z hlediska předmětu této práce za nadbytečný.

V úvodním ustanovení nařízení je garantováno právo každého příslušníka kteréhokoli členského státu, bez ohledu na adresu bydliště, na přístup k zaměstnání a na jeho výkon na území jakéhokoli jiného členského státu, a to v souladu s právními a správními předpisy, které upravují zaměstnávání státních příslušníků hostitelského státu. Uvedené ustanovení představuje spolu s čl. 39/2 SES základ práva volného pohybu pracovníků. Zákaz diskriminace se vztahuje nejenom na

přístup k práci a dobu výkonu práce, ale i na podmínky propouštění a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal pracovník nezaměstnaným. Ovšem jak už bylo zmíněno v kapitole věnované výkladu práva primárního, nelze zákaz diskriminace v této souvislosti brát jako absolutní. Vedle výjimek z důvodu ochrany veřejného pořádku a výjimky ze zaměstnávání ve veřejné správě, Nařízení č. 1612/68/EHS dále uvádí specifické předpoklady k výkonu zaměstnání, jakými jsou jazykové znalosti, které mohou být objektivně a spravedlivě požadovány po uchazečích o práci na určité pozici, které jsou přípustné bez toho, aby byly považovány za diskriminaci.²⁵ Stejně tak může státní příslušník, který má jmenovitou nabídku od zaměstnavatele z jiného členského státu, než je příslušníkem, podléhat podmínce složení odborné zkoušky, pokud to zaměstnavatel výslovně vyžaduje.²⁶

V souladu s nařízením se nepoužijí právní a správní předpisy členských států, které různými způsoby diskriminují pracovníky pocházející z jiných členských států EU. V této souvislosti se jedná zejména o předpisy, které požadují pro cizí státní příslušníky zvláštní postup při zaměstnávání, omezují nabídku zaměstnávání nebo ji podmiňují požadavky na zveřejnění v tisku nebo jiným způsobem a které neplatí pro zaměstnavatele vykonávající činnost na území tohoto členského státu. Dále předpisy, které podmiňují přístup k zaměstnání zařazením pracovníků do evidence u orgánu práce nebo brání zaměstnávání jednotlivých pracovníků, pokud jde o osoby, které nemají bydliště na území tohoto státu. V neposlední řadě předpisy, které omezují procentně nebo procentuálně zaměstnávání cizích státních příslušníků v podnicích, oborech nebo regionech nebo na úrovni státu.²⁷

Podobný zákaz platí i na ustanovení kolektivních i individuálních pracovních smluv. Jakékoli ustanovení v kolektivní nebo individuální smlouvě nebo v jiném kolektivním ujednání, týkající se přístupu k zaměstnání, zaměstnání, odměňování a jiných pracovních podmínek nebo podmínek skončení pracovního poměru, je od počátku neplatné, pokud stanoví nebo povoluje diskriminační podmínky vůči pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států.²⁸

Nařízení ukládá státním orgánům jednotlivých členských států, které mají na starosti oblast zaměstnanosti (úřady práce), aby poskytovaly příslušníkům ostatních členských států, kteří se na

²⁵ Nařízení Rady č. 1612/68/EHS, čl.3

²⁶ Nařízení Rady č. 1612/68/EHS, čl.6 odst.2

²⁷ Nařízení Rady č. 1612/68/EHS, čl.3, odst. 2

²⁸ Nařízení Rady č. 1612/68/EHS, čl.7, odst. 4

jejich území ucházejí o zaměstnání, stejné služby a pomoc při vyhledávání práce, jakou poskytují vlastním státním příslušníkům.

Nařízení obsahuje vcelku obsáhlou úpravu tzv. komplementárních práv, tj. práv, jejichž výkon by měl umožňovat a zabezpečovat náležitý výkon primárních a sekundárních oprávnění. Pracovníci, kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu, požívají stejné sociální a daňové výhody jako domovští pracovníci hostitelského státu.

Rovněž na stejném základě a za stejných podmínek jako tuzemští pracovníci mohou využívat vzdělávání na odborných školách a ve střediscích pro rekvalifikaci. Děti těchto pracovníků mají taktéž nárok na přístup k vzdělání za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského státu, ovšem pouze za splnění podmínky, že mají bydliště na jeho území.

Princip rovného zacházení a zákazu diskriminace se dále dotýká oblasti kolektivního vyjednávání. Rovné zacházení je pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky jednoho členského státu a jsou zaměstnání na území jiného členského státu, garantováno v oblasti členství v odborových organizacích a výkonu práv spojených s odborovou činností, včetně hlasovacího práva. Poslední oblastí komplementárních práv upravených předmětným nařízením je oblast ubytování. Zahraniční pracovník požívá všech práv a výhod poskytovaných příslušným členským státem vlastním státním příslušníkům v oblasti ubytování, vlastnictví ubytování, či možnosti žádat o ubytování v místě, kde jsou vedeny seznamy žadatelů o ubytování. Výše uvedená práva ve svém souhrnu zajišťují dodržování principu rovného zacházení. Účelem existence principu rovného zacházení je předcházení diskriminaci a jedná se o jeden ze základních principů EU, který je aplikován nejenom v oblasti volného pohybu osob.

1.3.2. Směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států

S volným pohybem pracovní síly dále úzce souvisí úprava obsažená ve směrnici č. 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států. Tato směrnice se stala zlomovým bodem, jelikož sjednotila téměř veškerou tehdejší legislativu upravující právo volného pohybu osob. (Přijetím směrnice 2004/38/ES došlo ke

změně nařízení Rady (EHS) č.1612/68 a zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS a 93/96/EHS.)

Z pohledu migrujícího českého občana, který se snaží získat práci na území jiného členského státu, je velice podstatná otázka, za jakých podmínek se tento může na území příslušného státu legálně zdržovat, což je také hlavním předmětem výše uvedené směrnice, někdy nazývané také „pobytová směrnice“. Z analýzy pramenů vnitrostátního práva jednotlivých členských států EU, kterou jsem pro potřeby této práce učinil, vyplývá, že je tato směrnice již plně implementována do vnitrostátní úpravy všech členských států EU. Existují zde pouze malé rozdíly mající původ ve skutečnosti, že některé ustanovení uvedené směrnice jsou dispozitivní, tzn., že členské státy tato ustanovení mohou, ale nemusí uplatňovat.

Předmětem úpravy Směrnice 2004/38/ES jsou dle článku 1 této směrnice:

- a) podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky;
- b) právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států;
- c) omezení práv uvedených v písmenech a) a b) z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

Úprava předmětné směrnice rozlišuje mezi právem vstupu a pobytu na území hostitelského státu po dobu do tří měsíců, dále mezi právem pobytu na dobu delší než tři měsíce a právem trvalého pobytu.

Právo volného vstupu na území hostitelského členského státu EU je dle úpravy uvedené směrnice zaručeno všem občanům Unie, kteří u sebe mají platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas. Velice významná je skutečnost, že výhody tohoto práva mohou využívat i rodinní příslušníci občana Unie, kteří nejsou občany žádného členského státu EU, ovšem pouze za splnění podmínky, že se prokáží platným cestovním pasem, případně dalšími předepsanými doklady (např. vstupní vízum), jsou-li vyžadovány. Zde lze spatřovat vývoj práva volného pohybu osob, kdy se toto právo vztahuje i na rodinné příslušníky občana Unie a nejenom na občana Unie, jak tomu bylo podle dřívější úpravy. Můžeme si na tomto místě položit otázku, proč by měly výhody plynoucí z práva volného pohybu osob požívat i osoby, které nejsou občany EU. Důležité je si uvědomit, že tyto

výhody mají pouze rodinní příslušníci. Tudíž je zde nesporný zájem na zachování rodiny jako základní společenské hodnoty. Podle stanoviska Evropské rady, které bylo prezentováno na zasedání v Tampere, které se uskutečnilo v září 2006, by Evropská unie měla garantovat spravedlivé zacházení s osobami pocházejícími ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států a politika integrace by měla směřovat k tomu, aby jim byla přiznána stejná práva a povinnosti, jaké jsou přiznána občanům EU.

Pojem „rodinný příslušník“ je definován v článku 2 uvedené směrnice. Za rodinného příslušníka je považován manžel nebo manželka, potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, či takoví potomci manžela nebo manželky, dále předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky. Důležité je zmínit, že za rodinného příslušníka, dle této směrnice, je považován také partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím, jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími předpisy hostitelského členského státu. Jelikož je rodinná politika ponechána v pravomoci členských států, záleží na právní úpravě konkrétního členského státu, zdali bude partner občana členského státu EU považován za rodinného příslušníka dle této směrnice, či nikoli. Zde opět můžeme spatřovat vývoj práva volného pohybu pracovníků, které pružně reaguje na vznik a existenci institutu registrovaného partnerství.

Hostitelský stát je dále povinen v případě, že občan Unie nebo jeho rodinný příslušník, který není státním příslušníkem žádného členského státu, nemá potřebné cestovní doklady, poskytnout tomuto veškeré vhodné možnosti a součinnost, aby byla sjednána náprava a aby tento mohl doložit, či jinak dokázat, že je subjektem práva volného pohybu a pobytu. Je zde patrna jakási snaha vyjít vstříc těm osobám, které si nejsou vědomy povinnosti prokazovat se cestovním dokladem, či osobám, které, ať už z jakéhokoli důvodu nemají své cestovní doklady ve své osobní dispozici.

Členskými státy EU je v článku 5 uvedené směrnice umožněno od dotčených osob vyžadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásily svou přítomnost na jeho území a pro případ nesplnění tohoto požadavku je možno dotyčným osobám ukládat přiměřené a nediskriminační sankce. Je třeba zdůraznit, že s touto ohlašovací povinností nejsou spojeny žádné další povinnosti, které by měla ohlašovaná osoba splňovat. Jedná se pouze o jakousi informační a bezpečnostní evidenci pro účely hostitelského státu. V případě, že určitý členský stát možnosti

požadovat, případně vynucovat, toto ohlášení nevyužije, stává se potom právo pobytu do tří měsíců pro státní příslušníky některého členského státu a jejich rodinné příslušníky prakticky nepodmíněné.

Co se týče *práva pobytu do tří měsíců*, nepodléhají občané členských států EU, případně jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu, žádným zvláštním formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.²⁹

Směrnice zmiňuje princip rovného zacházení, podle kterého, až na výjimky upravené v SES a v sekundárních právních předpisech, požívají všichni občané členských států EU, či jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu, stejného zacházení jako státní příslušníci příslušného státu. Z tohoto principu existuje ovšem výjimka ve vztahu k pobytu do tří měsíců. Hostitelský členský stát totiž není povinen přiznat nárok na sociální pomoc během prvních tří měsíců pobytu studentům a dalším ekonomicky neaktivním osobám a stejně tak není povinen přiznat těmto osobám před získáním práva pobytu právo na vyživovací podporu při studiu, kterou se rozumí stipendia, či půjčky.

V případě pobytu *přesahujícího tři měsíce*, je směrnicí 2004/38/ES umožněno členskému státu vyžadovat od občanů Unie registraci u příslušného orgánu v místě pobytu, který je povinen na základě této registrace vydat osvědčení o registraci.³⁰ Při nesplnění požadavku registrace je podobně jako je tomu u povinnosti ohlášení při vstupu na území členského státu, umožněno členským státům, aby stanovily přiměřené a nediskriminační sankce. Článek 7 této směrnice uvádí předpoklady, za kterých mají občané Unie, případně jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou občany žádného členského státu EU, právo setrvat na území jiného členského státu po dobu delší, než jsou tři měsíce.

Mezi tyto předpoklady patří:

- skutečnost, že jsou v hostitelském členském státě zaměstnáni, nebo vykonávají samostatnou výdělečnou činnost; nebo
- disponují pro sebe a pro své rodinné příslušníky dostatečným množstvím prostředků,

²⁹ Směrnice č. 2004/38/ES, čl. 6

³⁰ Směrnice č. 2004/38/ES, preambule, odst. 12

kteřé jsou zárukou, že se po celou dobu pobytu nestanou zátěží pro systém sociální pomoci členského státu, a zároveň jsou účastni zdravotního pojištění, kterým jsou pokryta veškerá potencionální rizika; nebo

- jsou zapsáni u akreditovaného, případně veřejně financovaného soukromého, nebo veřejného subjektu z důvodu studia, či přípravy na budoucí povolání a zároveň jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském státě kryta všechna rizika; nebo
- jsou rodinnými příslušníky doprovázejícími občana Unie, který splňuje některou z výše uvedených podmínek, což se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou občanem žádného členského státu.

Směrnice v určitých případech ponechává status zaměstnané osoby, či osoby samostatně výdělečně činné (a tudíž i titul k setrvání na území hostitelského členského státu), i osobám, které momentálně žádnou práci nevykonávají. Mezi tyto případy patří např. dočasná pracovní neschopnost v důsledku nemoci nebo úrazu, či nedobrovolná nezaměstnanost, pokud byla dotčená osoba řádně zaměstnána alespoň po dobu jednoho roku a je řádně zaregistrována u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání atd.³¹ Takové osoby tedy mohou i v době kdy nepracují setrvat na území hostitelského státu. Jelikož se všechny případy této výjimky vztahují na nedobrovolnou či dočasnou pracovní neschopnost, je ochrana těchto osob před vyhoštěním pochopitelná, jelikož zde existuje určitá šance, že se tyto osoby znovu začlení do aktivního života a přestanou být zátěží pro systém sociálního zabezpečení hostitelského státu a naopak opět začnou do tohoto systému přispívat.

Směrnice dále upravuje možnost získání práva *trvalého pobytu* pro migrující osoby, které se rozhodly trvale usadit na území příslušného členského státu. Právo trvalého pobytu je přiznáno každému občanu EU, který pobývá v hostitelském státě nepřetržitě po dobu pěti let. To samé právo je přiznáno i rodinným příslušníkům občana EU, kteří nejsou občany žádného členského státu a kteří s občanem EU nepřetržitě legálně pobývali na území příslušného členského státu po dobu alespoň pěti let. Ve vztahu k nepřetržitému pobytu je třeba uvést, že tento není dotčen dočasnou nepřítomností po dobu nepřevyšující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či

³¹ Směrnice č. 2004/38/ES, čl.7 odst.3

odborné přípravy na vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.³² Jednou nabyté právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.

Z podmínky alespoň pětiletého nepřetržitého pobytu na území hostitelského státu, jako předpokladu získání práva trvalého pobytu existují určité výjimky ve prospěch osob, které na území hostitelského státu přestaly vykonávat pracovní činnost. Právo trvalého pobytu mohou získat před dosažením pěti let nepřetržitého pobytu např. zaměstnané osoby, které v hostitelském členském státě pobývají déle než dva roky a přestaly tam pracovat z důvodu trvalé pracovní neschopnosti, či zaměstnané osoby, které dosáhly v době ukončení pracovní činnosti věku stanoveného právem tohoto členského státu pro získání nároku na starobní důchod atd. V těchto výjimkách můžeme spatřovat snahu o zmírnění pravidel stanovených touto směrnicí, které by při striktní aplikaci mohly mít velmi nespravedlivý a nepříjemný dopad na migrující osoby. Tato zmírňující pravidla ovšem nejsou jediná, která směrnice č. 2004/38/ES uvádí. Za zmínku dále stojí například zákaz vyhoštění občanů členských států EU a jejich rodinných příslušníků, pokud tito vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání a náležitě prokážou, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnání, a to ani v případě, že jejich pobyt znamená nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu a jeho délka překračuje tři měsíce.

Další oblastí úpravy směrnice č. 2004/38/ES je *omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví*. Všechny tři důvody, veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví, můžeme podřadit pod pojem „veřejný pořádek“, přičemž výhrada veřejného pořádku funguje jako „bezpečnostní ventil státní moci“.³³ Jak už bylo zmíněno v jedné z předchozích kapitol, zatímco aplikace výjimky z důvodu ochrany veřejného zdraví je poměrně jasná a bezproblémová, aplikace výjimky z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti je značně komplikovanější.

Při aplikaci uvedených výjimek musí členské státy dodržovat určité základní pravidla, která se dovozují zejména z judikatury ESD. Uvedené výjimky je možno aplikovat pouze vůči sekundárním oprávněním, přičemž je nutno je vykládat restriktivně a aplikovat přiměřeně a pouze

³² Směrnice č. 2004/38/ES, čl. 16, odst. 3

³³ Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, str. 475

k nezbytně nutným účelům.³⁴ Pojmy veřejná bezpečnost, veřejný pořádek a veřejné zdraví jsou pojmy komunitárního práva a jako takové musí být vykládány a aplikovány. Jedná se tedy o obdobnou situaci, jako při aplikaci výjimky ze zaměstnávání ve veřejné správě, která musí být taktéž vykládána a aplikována v souvislostech komunitárního práva. Mezi výše zmíněná základní pravidla aplikace uvedených výjimek patří skutečnost, že je nelze aplikovat na podkladě pouze hospodářských důvodů. Dále, že musí být aplikovány stejně vůči všem osobám, tzn. nediskriminačně, a hlavně přiměřeně. Další podmínkou je, že podkladem pro uplatnění uvedených výjimek může být pouze chování určité konkrétní osoby. Generální prevence není přípustná.³⁵ Důvodem k uplatnění uvedených výjimek může být pouze chování určité osoby, které představuje reálné a dostatečně závažné ohrožení základních hodnot společnosti. Pouhá skutečnost, že určitý členský stát dotčené osobě odmítl právo vstupu a pohybu na svém území, nepředstavuje dostatečný důvod k tomu, aby totožná výjimka mohla být automaticky uplatněna i jiným členským státem. Aplikace uvedených výjimek není přípustná, pokud příslušný stát nesankcionuje obdobné chování svých domovských občanů.³⁶ Odsouzení pro trestný čin či porušení právních norem o ohlášení cizinců, které má pouze deklaratorní význam, samo o sobě nezakládá důvod pro použití uvedených výjimek.³⁷

Uplatnění uvedených výjimek může v krajním případě vést až k vyhoštění občanů EU a jejich rodinných příslušníků z území hostitelského státu. Směrnice stanovuje jak hmotně právní předpoklady, tak i procesně právní pravidla vyhošťovacího řízení. Vyhoštění je možné pouze za splnění přísných pravidel stanovených směrnicí. Před přijetím rozhodnutí o vyhoštění musí hostitelský stát vzít v úvahu celou řadu skutečností, jako je délka pobytu dotčené osoby na jeho území, její věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenskou a kulturní integraci v hostitelském státě i intenzitu vazeb na zemi původu. Ovšem v určitých případech nelze ani po náležitém zvážení výše uvedených kritérií určité osoby vyhostit.

Občany Unie, nebo jejich rodinné příslušníky, kteří již získali právo trvalého pobytu na území hostitelského státu lze vyhostit pouze ze „závažných“ důvodů týkajících veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Ještě poněkud přísnější pravidla se týkají občanů Unie, kteří posledních deset let měli pobyt v hostitelském státě, či jsou nezletilými osobami, kromě případů, kdy je

³⁴ Rozsudek Soudního dvora č. 41/74, Yvonne Van Duyn

³⁵ Rozsudek Soudního dvora č. 67/74, Bonsignore

³⁶ Rozsudek Soudního dvora č. 115-116/81, Adoui

³⁷ Rozsudek Soudního dvora č. 67/74, Bonsignore

vyhoštění v nejlepším zájmu dítěte, jak je stanoveno v Úmluvě OSN o právech dítěte. Tyto osoby mohou být vyhoštěny z území hostitelského státu pouze na podkladě „naléhavých“ důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Každopádně zvážení toho, co lze považovat za závažný či naléhavý důvod, je ponecháno na úvaze konkrétního členského státu EU, který chce příslušnou výjimku aplikovat. Nelze tedy tyto pojmy obecně definovat.

Podkladem pro vyhoštění je rozhodnutí o vyhoštění. Směrnice stanovuje formální a obsahové náležitosti tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí o vyhoštění musí být vyhotoveno písemně, musí v něm být uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotyčná osoba podat opravný prostředek, dále lhůta k jeho podání a případně lhůta, kterou má osoba na opuštění území členského státu. Vyhošťované osoby musí být v rozhodnutí o vyhoštění přesně a úplně informovány o důvodech, které vedly k uplatnění výjimky z důvodu ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, které měly za následek jejich vyhoštění, ovšem pouze v tom případě, kdy to není v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, který příslušnou výjimku aplikuje.

Opět je zde tedy vytvořen prostor pro uvážení konkrétního členského státu EU. Pokud vezmeme v potaz už tak nejistý obsah pojmů veřejný pořádek a veřejná bezpečnost, tak bychom mohli nabýt dojmu, že aplikace uvedených výjimek je zcela závislá na uvážení konkrétních představitelů členských států, kteří o aplikaci těchto výjimek rozhodují. Je ovšem nutné mít na paměti, že tito představitelé musí při svém rozhodování brát v potaz pravidla obsažená v rozebírané směrnici, případně pravidla vyplývající z judikatury ESD, která, dle mého názoru, poskytují dostatečné záruky spravedlivé aplikace uvedených výjimek.

V této souvislosti jsou velice důležité procesní záruky, které jsou předmětnou směrnicí garantovány osobám, na něž se vztahují uvedené výjimky. Dotyčné osoby musí mít v hostitelském státě zaručen přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. V průběhu opravného řízení mohou členské státy zakázat dotyčné osobě pobyt na jejich území, ovšem nemohou této bránit v osobním vystoupení za účelem osobní obhajoby. Ovšem i v tomto případě zde existuje výjimka ve prospěch hostitelských států, jelikož osobní obhajobu lze zakázat, pokud by přítomnost příslušné osoby mohla způsobit závažné narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo kdy se opravný prostředek nebo soudní přezkum týkají odepření vstupu na území. Dle mého názoru ovšem tyto situace nebudou v praxi příliš časté.

Za zmínku dále stojí skutečnost, že rozhodnutí o vyhoštění jako sankci v trestním řízení lze vydat pouze za splnění podmínek stanovených rozebíranou směrnicí. Osoby, které byly vyhoštěny, mají právo po uplynutí nejdéle tří let od vydání rozhodnutí o vyhoštění zažádat o jeho zrušení, přičemž je jim vyhověno, pokud došlo k podstatné změně okolností, kterými bylo rozhodnutí o zákazu pobytu odůvodněno. Ovšem uplatnění této žádosti je poněkud zkomplikováno skutečností, že tyto žádající osoby nemají po dobu posuzování žádosti členským státem právo vstoupit na území dotyčného členského státu.

Uvedené procesní záruky garantují vyhošťovaným osobám určité základní práva ve vztahu k hostitelským státům, ovšem neméně důležitá je povinnost domovských států těchto osob, která je stanovena čl. 27 rozebírané směrnice. Podle této zásady je členský stát, který vydal cestovní pas nebo průkaz totožnosti povinen umožnit držiteli tohoto dokladu, který byl z jiného členského státu vyhoštěn z důvodu uvedených výjimek, opětovný vstup na své území bez jakýchkoliv formalit, a to i v případě, kdy tento doklad pozbyl platnosti nebo státní příslušnost držitele je sporná. Vyhošťovaným osobám, které jsou vlastníky zmíněných dokladů, je tedy zaručen přístup na území domovského státu. Ovšem pouze pokud tímto domovským státem je členský stát EU.

2. Přejchodné období omezující volný pohyb pracovníků v EU

Jak už bylo zmíněno v jedné z předchozích kapitol, co nejširší uplatňování svobody volného pohybu pracovních sil v EU a garance rovnoprávného postavení všech pracovníků pocházejících z členských států EU jsou jedněmi z prioritních oblastí zájmu EU. Volný pohyb pracovních sil v EU významně přispívá ke kvalitnímu fungování jednotného evropského trhu. Odstranění všech překážek volného pohybu pracovních sil by tudíž mělo být jedním z hlavních cílů, ke kterým by všechny členské státy EU měly směřovat. Situace ovšem není v současné době tak jednoznačná, jak by se na první pohled mohlo zdát. Některé tzv. staré členské státy totiž v současné době nadále uplatňují přechodná období vůči tzv. novým členským zemím a tím významným způsobem omezují volný pohyb pracovních sil.

V období před rozšířením Evropské unie v roce 2004 představitelé tehdejších členských států (tzv. EU-15) opakovaně vyjadřovali obavy z masivního přílivu levné pracovní síly z nově přistupujících zemí EU (tzv. EU-10). Většina nových členských zemí EU totiž pocházela z bývalého východního bloku³⁸ a ekonomicky celkově zaostávala za západoevropskými zeměmi. Tato předpokládaná masová pracovní migrace by údajně následovala, kdyby došlo k úplnému otevření pracovních trhů EU-15 ihned v okamžiku rozšíření EU. Při argumentaci ve prospěch neotevření pracovních trhů zemí EU-15 pro pracovníky pocházející z nově přistupujících zemí byly uváděny různé důvody.

Jako hlavní argument proti otevření pracovních trhů starých členských zemí bylo uváděno, že mezi státy EU-15 a státy EU-10 existují značné rozdíly v příjmech pracovníků, přičemž tato skutečnost by ve spojení s relativně malou geografickou vzdáleností mezi „chudými“ státy EU-10 a „bohatými“ státy EU-15, údajně vedla k již zmíněnému masovému přesunu pracovní síly do „starých“ států EU. Tato masová pracovní migrace by měla katastrofální dopad na pracovní trhy cílových zemí, dále na systémy sociálního zabezpečení těchto států, ale také např. na úroveň zaměstnanosti či výši pracovních odměn.

Mezi velice kuriózní argumenty ve prospěch neotevření pracovních trhů zemí EU-15, patřilo, mimo jiné, poukazování na „vystěhovatelské“ tradice východních zemí. Tento argument

³⁸ Výjimkou byly Malta a Kypr, na něž jako na jediné z nově přistoupivších států se přechodné období nevztahovalo.

ilustruje předsudky vůči východním zemím, které v západních zemích, bezesporu i v současné době, převládají. Není sporné, že určité procento pracovníků pocházejících z východních zemí každoročně odchází za prací do západních zemí, ovšem hovořit o „vystěhovatelské“ tradici je až příliš zavádějící. Výzkumy ukazují, že trvalá pracovní migrace se již dlouhodobě pohybuje pod 10 % z celkové pracovní migrace do EU-15, a naopak dočasná pracovní migrace dlouhodobě přesahuje 90 %. O „vystěhovatelské“ tradici tudíž v této souvislosti v žádném případě hovořit nelze, jelikož drtivá většina všech osob migrujících za prací, se dříve či později vrátí zpět do své domovské země původu.³⁹

Je na místě zmínit, že k obdobné situaci jako v roce 2004, došlo také při rozšiřování Unie v roce 1981, kdy se členem Evropských společenství staly Řecko, Portugalsko a Španělsko (tzv. „jižní rozšíření“). Také v období před tímto „jižním rozšířením“ se představitelé tehdejších členských států vyjadřovali ve prospěch zavedení přechodných období a důvody, které uváděli, byly podobné těm, které byly uváděny před rozšířením EU v roce 2004. Také v roce 1981 bylo poukazováno na poměrně vysoké rozdíly v příjmech mezi tehdy starými a nově přistupujícími zeměmi, na rozdíly v míře nezaměstnanosti mezi nimi, na geografickou blízkost přistupujících států atd. Pod tlakem těchto argumentů došlo následně vůbec poprvé k zavedení přechodného období omezující volný pohyb pracovních sil. Velice výmluvná je ale skutečnost, že po uplynutí přechodného období (tj. po pěti letech působení omezujících podmínek), se migrace pracovníků z Portugalska, Španělska a Řecka do „staré“ Evropy nejen nezvýšila, ale zaznamenala dokonce pokles. Stalo se tak i přesto, že rozdíly v příjmech mezi novými a starými zeměmi zůstaly zachovány.⁴⁰

Poznatky a zkušenosti z období tzv. „jižního rozšíření“ sice na jednu stranu poukazují na zbytečnost zavedení přechodných období, přesto se v rámci rozšíření v roce 2004 tyto obavy opětovně projeví. To vedlo Evropskou komisi k tomu, že před rozšířením o EU-10 navrhla zavedení podobných opatření jako kdysi v roce 1981 a otevřela tak možnost zavedení přechodných období týkajících se volného pohybu pracovních sil. Na základě tohoto stanoviska Evropské komise bylo státům EU-15 umožněno dočasně omezit přístup na své pracovní trhy pro pracovníky pocházející z nově přistupujících zemí, čehož naprostá většina starých členských států zpočátku

³⁹ Vavrečková, J.: Sledování migračního pohybu českých občanů do států EU-15 s důrazem na země s otevřeným trhem práce pro české občany, VÚPSV, str. 15-16

⁴⁰ Tamtéž, str. 6

využila.

„Možnost omezení principu volného pohybu pracovních sil je uvedena v Přílohách V a VI, VII a XII-XIV k Aktu o přistoupení. Odstavec každé z těchto příloh jasně stanoví, že k omezení může dojít pouze ve vztahu k volnému pohybu pracovních sil a svobodě poskytování služeb. Nelze proto omezovat svobodu volného pohybu studentů, důchodců, osob samostatně výdělečně činných, turistů a dalších hospodářsky nezávislých osob“⁴¹ Na Českou republiku se konkrétně vztahuje příloha číslo V.

„Ve Smlouvě o přistoupení je tak stanoveno, že svoboda pohybu nově přistupujících zemí, s výjimkou Malty a Kypru, se v plném rozsahu pozastavuje. Státní příslušníci nových členských států mohou přijmout zaměstnání v zemích EU-15 pouze na základě opatření na národní úrovni nebo na základě opatření vyplývajících z dvoustranných smluv. Po dobu platnosti přechodného období nemá osm nových zemí EU (včetně ČR) automaticky přístup na pracovní trhy EU-15 a zůstává zachován systém pracovních povolení.“⁴² Toto přechodné období se nevztahuje na pracovníky z Malty a Kypru, kteří od samého počátku členství svých zemí v EU v roce 2004 požívají práva volného pohybu pracovních sil bez jakéhokoliv omezení. Zároveň ale i nově přistoupivší státy (s výjimkou Malty a Kypru) mohou omezit přístup na své pracovní trhy občanům EU-15 na bázi reciprocity. Stejná možnost byla umožněna ve vztahu mezi novými členskými státy EU navzájem. Nutno ale zmínit, že mezi zeměmi EU-10, je v současné době situace taková, že žádná z nových členských zemí neuplatňuje vůči jakékoli jiné zemi ze stejné skupiny žádná omezení týkající se přístupu na svůj pracovní trh.

Přechodné období bylo stanoveno na maximální dobu sedmi let od vstupu nových členských států do EU (tj. od 1. května 2004 do 30. dubna 2011). Uvedené sedmiletá lhůta byla rozdělena na tři etapy podle schématu 2 + 3 + 2 roky.

Ve vztahu k omezením vyplývajícím z uplatňování přechodného období existuje výjimka ve prospěch občanů pocházejících z nově přistoupivších zemí a jejich rodinných příslušníků, kteří ke dni vstupu do EU pracují v některém členském státě EU a je jim umožněn přístup na trh práce na

⁴¹ Volný pohyb osob v rozšířené EU, Informace z Evropy, Řada A-Evropská unie, č.4, 2004, str. 1

⁴² Vavrečková, J. a kol.: Migrace odborníků do zahraničí a potřeba kvalifikovaných pracovních sil, VÚPSV (příloha č.5), 2006, str.72

nepřerušenu dobu 12 měsíců nebo delší. Na tyto osoby se restrikce vyplývající z přechodného období ohledně volného pohybu pracovníků nevztahují, ovšem pouze ve vztahu ke státu, na jehož území tyto osoby pracovní činnost doposud vykonávali.⁴³

Jako určitá garance ve vztahu k zavedení přechodných období působí tzv. princip komunitární přednosti. „Princip komunitární přednosti znamená, že pokud se některý z původních členských států rozhodl přechodné opatření uplatňovat, mají pracovníci pocházející z nových států EU při obsazování volného pracovního místa v daném státě přednost před občany z tzv. třetích (nečlenských) zemí.“⁴⁴ Zároveň se na české pracovníky a jejich rodinné příslušníky, kteří legálně bydlí a pracují v jiném členském státě, nesmí vztahovat přísnější omezení, než na migrující pracovníky a jejich rodinné příslušníky z třetích zemí. Významná je také skutečnost, že státy EU-15 nesmí uplatňovat vůči pracovníkům pocházejícím z nových členských států EU přísnější opatření, než jaká byla vůči těmto pracovníkům uplatňována v době podpisu Smlouvy o přistoupení k Evropské unii, tj. k 16. dubnu 2003.

V určitých výjimečných situacích může konkrétní členský stát, který již jednou přestal uplatňovat přechodné období v průběhu sedmileté lhůty, začít tato opatření znovu uplatňovat. Tato situace však nastává pouze tehdy, pokud dojde nebo pokud by mohlo dojít k vážnému narušení trhu práce, které by mohlo vážně ohrozit životní úroveň nebo úroveň zaměstnanosti v dané oblasti nebo povolání. Znovu zavést restrikce vyplývající z uplatňování přechodných období lze ale pouze na základě schválení Evropskou komisí, která rozhodne o délce trvání a rozsahu těchto dodatečných omezení. Členské státy mohou znovu zavést uplatňování omezení volného pohybu pracovní síly bez předchozího schválení Komisí pouze v případě naléhavých a výjimečných situací. Hovoříme v této souvislosti o tzv. Safeguard clause.⁴⁵

2.1. Průběh přechodného období

Jak už bylo uvedeno výše, sedmileté období přechodných opatření je rozděleno do tří etap. **První etapa** trvala po dobu dvou let od rozšíření o nové, převážně východoevropské země (tj. od 30. dubna 2004 do 30. dubna 2006). Před koncem této první etapy vypracovala Evropská komise na

⁴³ Akt o přistoupení, Příloha V., čl. 3

⁴⁴ Vavrečková, J.: Sledování migračního pohybu českých občanů do států EU-15 s důrazem na země s důrazem na země s otevřeným trhem práce pro české občany, VÚPSV Praha, 2006, str.5

⁴⁵ Akt o přistoupení, Příloha V., čl. 7

základě příslušných příloh z přístupových dohod zprávu, jejímž cílem bylo zhodnocení dosavadního trvání přechodného období a jeho dopadu na jednotlivé národní trhy práce. Závěry této zprávy zcela vyvrátily původní obavy zemí EU-15 z negativního dopadu migrace pracovní síly z nově přístupujících států na jejich území a poukázaly na zbytečnost jejich dalšího uplatňování.

Závěry této zprávy ukazují, že mobilita pracovníků z členských států EU ze střední a východní Evropy do EU-15 měla veskrze pozitivní dopad. Celková migrace pracovníků z nových členských států během první etapy přechodných období byla nakonec menší, než se očekávalo. Obavy z masivního přílivu levné pracovní síly z východní Evropy se tak ani zdaleka nenaplnily. Státní příslušníci pocházející ze států EU-10 představovali v drtivé většině méně než 1 % pracovní síly konkrétní země. Největší relativní příliv pracovníků zaznamenalo Irsko, které však omezení volného přístupu na svůj pracovní trh pro občany nových členských zemí EU neuplatnilo. I přesto Irsko dosáhlo velmi dobrých hospodářských výsledků.⁴⁶ „Zpráva dále konstatuje, že omezení zavedená dvanácti členskými státy měla malý účinek na kontrolu pohybu pracovníků. Neprokázalo se, že by zavedení přechodných období na volný pohyb pracovníků mělo přímou vazbu na velikost migračních toků z nových členských států.“⁴⁷ Naopak v zemích, které omezení vyplývající z přechodného období nezavedly, napomohla tato politika k efektivnějšímu řešení problémů souvisejících s nelegálním zaměstnáváním a nelegálním výkonem samostatné výdělečné činnosti.

Zpráva dále uvádí, že pracovníci pocházející z nových států EU pomohli zaplnit mezery na trzích práce cílových zemí v těch profesních odvětvích, o něž tuzemští pracovníci nejevili zájem a v konečném důsledku tak přispěli k zlepšení hospodářských výsledků cílových zemí. Všechny země, které nezavedly přechodná omezení od samého počátku, mezi něž patří Velká Británie, Irsko a Švédsko, dosáhly poměrně vysokého hospodářského růstu a poklesu procenta míry nezaměstnanosti a zvýšení míry zaměstnanosti. Navzdory několika dočasným počátečním problémům nemělo plné zavedení svobody volného pohybu pracovníků negativní dopad ani na výšku mezd ani na míru nezaměstnanosti domácích pracovníků států, které se rozhodly přechodná období nezavádět.

Ze závěrů hodnotící zprávy vyplývá, že zájem o pracovní migraci projeví převážně mladí

⁴⁶ Vavrečková, J.: Sledování migračního pohybu českých občanů do států EU-15 s důrazem na země s otevřeným trhem práce pro české občany, VÚPSV Praha, 2006, str. 17

⁴⁷ Zukal, J.: Volný pohyb pracovníků: přechodná období jsou zbytečná, Veřejná správa, č. 15, 2006, str. 24

lidé, přičemž se jedná převážně o vysoce kvalifikované a vzdělané pracovníky, kteří svou úroveň vzdělání napomohli zlepšit celkovou statistiku vzdělanosti obyvatel cílových zemí. Zpráva dále uvádí, že pracovníci pocházející ze zemí EU-10 poskytli nedostatkové kvalifikace a bylo mezi nimi nižší procento nekvalifikovaných pracovníků než mezi domovskými pracovníky.

Ohledně časové periody, na kterou byla pracovní povolení nejčastěji vydávána, bylo zjištěno, že drtivá většina všech pracovních povolení byla udělena na omezenou dobu, či tzv. sezónním pracovníkům. Komise rovněž poukázala na skutečnost, že mnohem důležitějším problémem, než je migrace mezi evropskými zeměmi, je příliv pracovníků pocházejících z mimoevropských států.

Pokud bychom shrnuli závěry Evropské komise uvedené v této zprávě po první – dvouleté – fázi uplatňování přechodných období, tak bychom zjistili, že jejich zavedení zdaleka nenaplnilo svůj účel, ba právě naopak země, které přechodné opatření nezavedly, a plně otevřely své pracovní trhy pro pracovníky z nových zemí EU, z této skutečnosti významným způsobem těžily. Komise tak v závěru své zprávy doporučila členským státům, aby s ohledem na konkrétní situaci na svém trhu práce a na údaje uvedené ve zprávě Komise, pečlivě uvážily nevyhnutelnost dalšího uplatňování přechodných opatření.

Druhá etapa přechodného období byla stanovena v délce trvání tří let, tj. na období od 1. května 2006 do 30. dubna 2009. Státy, které se rozhodly nadále uplatňovat přechodné období, musely před koncem první fáze tento svůj záměr oznámit Komisi. Pokud tak neučinily, začal v těchto zemích platit princip volného pohybu pracovníků neomezeně a to bez dalšího. Nutno zmínit, že kterýkoliv stát nadále uplatňující přechodné období nemusí toto uplatňovat po celou dobu tří let, a kdykoliv může od restrikcí upustit.

Poslední fáze přechodného období bude trvat dva roky, tj. od 1. května 2009 do 30. dubna 2011. Po tuto dobu může být přechodné období dále uplatňováno pouze za splnění podmínky, že stát přechodné období uplatňující by se v případě úplného zrušení omezení vyplývajících z přechodného období vystavoval vážnému ohrožení svého pracovního trhu. Přechodná opatření nemohou přesáhnout maximální lhůtu sedmi let.

2.2. Aplikace přechodného období jednotlivými členskými státy

Od samého počátku existence přechodných období zcela uvolnily přístup na své pracovní trhy pro pracovníky z nových členských států EU pouze tři členské země EU-15. Jednalo se o Velkou Británii, Irsko a Švédsko. Ostatní země uplatňovaly přechodná opatření, i když některé s určitými modifikacemi. Na počátku druhé fáze přechodného období se k Velké Británii, Irsku a Švédsku přidalo Španělsko, Finsko, Řecko a Portugalsko, čímž se počet zemí neuplatňujících přechodné období rozšířil k 1. květnu 2006 na sedm. Dne 27. července 2006 přestala přechodná opatření uplatňovat také Itálie. V průběhu druhé fáze přechodných opatření dále postupně otevřely své pracovní trhy dne 1. května 2007 Nizozemsko, dne 1. listopadu 2007 Lucembursko a dne 1. července 2008 Francie.

Některé ze států EU-15 umožnily v průběhu existence přechodných opatření zjednodušení svého existujícího národního přístupu a režimu v různých stupních a úrovních. Jedná se například o Belgie, v které byl usnadněn přístup do určitých odvětví a zaměstnání. Dánsko rovněž oznámilo Komisi, že udrží restriktce během druhé fáze, ale zjednoduší jejich procedury. Německo a Rakousko oznámily Komisi, že udrží národní opatření po dobu druhé fáze, včetně vztahu k příhraničnímu zajišťování služeb. Zvláštním případem je Malta, kde sice musí čeští občané vyřizovat pracovní povolení od samého počátku svého členství v EU, ovšem toto pracovní povolení je jim vydáváno automaticky bez ohledu na splnění jakýchkoliv podmínek a má pouze evidenční funkci pro účely sledování oblasti zaměstnanosti maltskou vládou.

V současné době tedy nadále uplatňují přechodná období čtyři státy: Dánsko, Belgie, Německo a Rakousko. Podle vyjádření jednoho z čelních představitelů belgického ministerstva zaměstnanosti a rovnosti pracovních příležitostí André Simona z října roku 2008, dojde k úplnému otevření belgického pracovního trhu již v dubnu roku 2009, což znamená, že Belgie nebude, s největší pravděpodobností, uplatňovat přechodné období pro přístup na svůj pracovní trh po dobu závěrečné třetí etapy. Toto prohlášení nelze ještě považovat za oficiální stanovisko belgické vlády, i když šance, že Belgie zcela otevře svůj pracovní trh pro pracovníky z EU-10, jsou poměrně vysoké. V případě Dánska je situace mnohem jasnější, jelikož z oficiálního prohlášení dánského ministerstva práce ze dne 15. prosince 2008 vyplývá rozhodnutí neuplatňovat přechodné období pro přístup na dánský pracovní trh po dobu třetí etapy. Představitelé Německa a Rakouska naopak opakovaně vyjádřili odhodlání uplatňovat přechodné období pro přístup na své pracovní trhy po

celou dobu přípustnosti, tj. až do 1. května 2011.

Dnem 1. ledna 2007 se rozšířil počet členských zemí Evropské unie o Bulharsko a Rumunsko. Ve vztahu k těmto státům je situace ohledně přechodného období pro přístup na pracovní trh obdobná situaci, která nastala při rozšíření v roce 2004. Od samého počátku svého členství v EU se obě dvě země rozhodly neuplatňovat proti občanů ČR ani jiných členských států EU přechodné období ohledně přístupu na svůj pracovní trh. Občané ČR tedy mohou bez dalšího vstupovat do pracovněprávních vztahů na území těchto států. Rovněž Česká republika ve vztahu k oběma novým balkánským členům EU neuplatňuje žádné restrikce týkající se přístupu na tuzemský pracovní trh.

3. Systém vydávání pracovních povolení pro občany ČR v Německu, Rakousku, Belgii a Dánsku

3.1. Systém vydávání pracovních povolení v Německu

Německo vůči pracovníkům ze zemí, které vstoupily do EU k 1. květnu 2004 (mezi něž patří i Česká republika), příp. k 1. lednu 2007, nadále uplatňuje přechodné období týkající se přístupu na svůj pracovní trh. Výjimka z tohoto přechodného období platí pouze pro pracovníky pocházející z Malty a Kypru, kteří požívají neomezenou svobodu pohybu pracovníků v rámci celé EU od samého počátku svého členství. Německo opakovaně vyjádřilo odhodlání uplatňovat přechodné období po celou dobu přípustnosti, tj. do 30. dubna 2011.

Pracovní povolení v Německu je vydáváno na základě vnitrostátních předpisů SRN, případně v souladu s mezistátními dohodami, které upravují zaměstnávání určitých skupin pracovníků.

Mezi základní předpisy SRN, které regulují problematiku přistěhovalectví a přístupu cizinců na německý pracovní trh patří zejména:

- Zákon o řízení regulaci imigrace a o úpravě pobytu a integraci občanů Unie a cizinců (*Přistěhovalecký zákon – Zuwanderungsgesetz*).
- Nařízení o povolení k vykonávání zaměstnání nově přijíždějících cizinců (*Nařízení o zaměstnávání - Beschäftigungsverordnung – BeschvV*).
- Nařízení o postupu a povolení k vykonávání zaměstnání cizinců, kteří žijí na území Německa (*Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV*).
- Nařízení o možnostech přístupu zahraničních absolventů vysokých škol na trh práce (*Hochschulabsolventenzugangsverordnung – HSchulAbsZugV*).
- Předpisy upravující vydávání pracovních povolení (*Arbeitsgenehmigungsverordnung – ArGV*).

Vlastní správní postup vydávání pracovního povolení pro pracovníky pocházející ze států EU, vůči nimž Německo uplatňuje přechodné období, je podstatně jednodušší, než pro pracovníky

pocházející ze třetích zemí. Hlavní výhoda spočívá v tom, že pracovníci pocházející ze států EU nejsou zatíženi povinnostmi dokládat tzv. pobytový titul (*Aufenthalstitel*), který je pro pracovníky ze třetích zemí jedním z předpokladů pro legální výkon pracovní činnosti v SRN.

K udělení Pracovního povolení EU (*Arbeitserlaubnis - EU*), které je vydáváno pracovníkům pocházejícím ze zemí EU, na něž se vztahuje přechodné období, jsou kompetentní příslušné německé pracovní úřady (*Agentur für Arbeit*). Pracovní povolení EU se uděluje zásadně na jeden rok. Zaměstnanci, kteří měli možnost působit na německém trhu práce po dobu 12 měsíců, mají nárok na získání Pracovního oprávnění EU (*Arbeitsberechtigung - EU*), které se uděluje na dobu neurčitou.

O pracovní povolení žádá, ve většině případů, konkrétní zaměstnavatel, u kterého má být práce vykonávána. Tento zaměstnavatel je také odpovědný za správné doložení všech požadovaných dokumentů, které jsou k úspěšnému získání pracovního povolení nezbytné. V případě posuzování žádosti o udělení pracovního povolení, musí německé pracovní úřady předně zjistit, zdali nelze příslušnou pozici obsadit pracovníkem pocházejícím z Německa, případně cizincem, který je pracovníkům z Německa postaven na roveň. Povinnost zkoumat, zdali nelze určitou konkrétní pozici obsadit německým pracovníkem, nebo pracovníkem jemu rovným, se od 1. ledna 2009 nevztahuje na situace, kdy o práci žádá osoba, která je držitelem vysokoškolského diplomu. Přitom není podstatné, zdali se jedná o diplom získaný v bakalářském, magisterském či doktorském studijním programu.⁴⁸

Rodinní příslušníci zaměstnanců, kteří jsou občany některého z členských států EU, které vstoupily do EU k 1. květnu 2004, získávají nárok na Pracovní oprávnění EU, a tak na neomezený vstup na německý pracovní trh, pokud prokážou, že se zaměstnancem, který vlastní pracovní

⁴⁸ *V souvislosti s tímto privilegiem poskytnutým vysokoškolsky vzdělaným osobám, je na tomto místě nutné zmínit tzv. selektivní migraci, kterou Německo, ale i Rakousko či Belgie v současné době nadále uplatňují. Podstatou selektivní migrace je snaha přilákat do země kvalifikované pracovníky určitých konkrétních odvětví, oborů, či nedostatkových profesí prostřednictvím určitých privilegií, či úlev. Selektivní migrace je jednou z příčin tzv. „odlivu mozků“, který má negativní dopad na země původu kvalifikované pracovní síly. Osobně považuji jakékoliv způsoby realizace selektivní migrace za diskriminační a nepřijatelné.*

oprávnění EU nebo na něj má nárok, žijí v souladu s německým právem ve společné domácnosti na území Německa.

Pracovníky ucházející se o práci v Německu můžeme rozdělit do několika skupin podle toho, jaké požadavky jsou na ně při získávání pracovního povolení kladeny. Níže uvedená charakteristika a popis zmíněných skupin není zcela vyčerpávající a nezahrnuje všechny druhy profesí, na něž se povinnost vyřizovat pracovní povolení vztahuje. Spíše se jedná o ukázkou toho, jaké požadavky jsou při získávání pracovních povolení na různé skupiny zaměstnanců kladeny, jelikož úplný popis všech skupin a profesí pracovníků, na něž se různé režimy vydávání pracovních povolení vztahují, by byl pro účely této práce nadbytečný.

První „privilegovanou“ skupinu tvoří pracovníci, kteří k výkonu pracovní činnosti na území Německa nepotřebují, za současného splnění dalších podmínek, souhlas pracovního úřadu. Osvobození od nutnosti získávat souhlas pracovního úřadu je ovšem v určitých případech podmíněno skutečností, že zaměstnavatelé těchto pracovníků ohlásí pracovní činnost na příslušný pracovní úřad. Do této první skupiny patří například:

- pedagogický personál, vědečtí spolupracovníci, hostující vědci a inženýři a technici, kteří patří k výzkumnému týmu hostujícího vědce a také pedagogické síly veřejných škol nebo státně uznaných privátních škol;
- osoby, které vystupují v denních produkcích až do 15 jednotlivých vystoupení v roce;
- žurnalisti, korespondenti a zpravodajové, kteří jsou uznáni tiskovým a informačním úřadem Spolkové vlády;
- studenti a školáci zahraničních vysokých škol a odborných škol pro vykonávání prázdninových brigád až do 3 měsíců v průběhu časového intervalu 12 měsíců, když je zaměstnání zprostředkováno Spolkovou agenturou práce;
- osoby, které jsou akreditovány k přípravě, účasti, provádění a dodatečné přípravě mezinárodních sportovních akcí;
- profesionální sportovci a trenéři, u nichž je plánována účast v německých sportovních klubech nebo podobných sportovních zařízeních, které se účastní závodního sportu, pokud ukončili 16. rok života a klub nebo zařízení jim vyplácí hrubou mzdu, která činí minimálně 50 % příspěvkového limitu zákonné důchodové pojištění a Německý vrcholový svaz po dohodě

s Německým sportovním svazem potvrdí jejich sportovní kvalifikaci jako profesionální sportovec nebo trenér.⁴⁹

O pracovnících spadajících do první skupiny bychom mohli říci, že se jedná převážně o osoby, u nichž je vysoce pravděpodobné, že jejich pracovní činnost na území Německa bude mít povahu spíše dočasné či nárazové činnosti. Důležitá je určitě také skutečnost, že počet pracovníků spadajících do této skupiny nebude příliš vysoký. Je tudíž pochopitelné, že na tyto osoby nejsou kladeny tak přísné požadavky, jako na pracovníky spadající do dalších skupin, jelikož jejich zaměstnávání nepředstavuje ohrožení pro německý trh práce.

Druhou skupinu tvoří pracovníci, kterým může být uděleno pracovní povolení bez ohledu na to, jestli splňují předpoklad odborného vzdělání. Do této skupiny řadíme např.:

- pracovníky vykonávající sezónní práce, které nepřekračují 30hodin týdně při průměrné šestihodinové pracovní době denně, v celkovém trvání 4 měsíců v jednom kalendářním roce, pokud byl zahraniční pracovník zprostředkován Spolkovou agenturou práce na základě domluvy s pracovní správou země původu. Takové domluvy existují v současné době s Chorvatskem, Polskem, Slovenskem, Slovinskem, Maďarskem, Rumunskem, Českem a Bulharskem.⁵⁰ Ve vztahu k ČR se konkrétně jedná o: *Ujednání o postupu při zprostředkování zaměstnání v SRN českým zájemcům na dobu nejvýše čtyř měsíců v průběhu jednoho roku mezi Spolkovým ústavem práce Norimberk a Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky*. Zprostředkování je omezeno na práce v zemědělství a lesnictví, v hotelové a restaurační činnosti, pro zpracování ovoce a zeleniny a také práce na pilách. Časový interval pro zaměstnávání sezónních pracovníků je omezen na provoz 8 měsíců ročně. Omezení neplatí pro provozy pěstování ovoce, zeleniny, vína, chmelu a tabáku.
- Pracovníky pracující ve stánkovém prodeji až na dobu celkem 9 kalendářních měsíců v roce, pokud je pracovník zprostředkován na základě domluvy s pracovní správou v zemi původu. U této skupiny pracovníků se jedná pro české občany o obdobnou situaci jako u pracovníků vykonávajících sezónní práce, jelikož dohoda zmíněná v první odrážce se vztahuje i na tento druh práce.

⁴⁹ § 5-12 Beschäftigungsverordnung

⁵⁰ Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerin Deutschland, Bundesagentur für Arbeit Zentrale, Team SP III 11, 2007, str.11

- Au pair pracovnice se základními znalostmi německého jazyka, které jsou mladší 25 let a jsou zaměstnány v rodině, kde je němčina jako mateřský jazyk, až po dobu 1 roku.⁵¹

Z výše uvedeného je patrné, že do druhé skupiny spadají pracovníci vykonávající pracovní činnost, která nevyžaduje žádnou speciální odbornou způsobilost a stejně jako u první skupiny se jedná o dočasnou pracovní činnost.

Do **třetí skupiny** spadají pracovníci, kterým je pracovní povolení uděleno pouze, pokud splní podmínku odborného vzdělání minimálně v délce tří let. Požadavek alespoň tříletého odborného vzdělání v příslušném oboru má za účel zajistit náležitý výkon práce na příslušných pozicích. Do této skupiny patří například:

- pedagogičtí pracovníci pro vyučování jazyků ve školách pod dohledem příslušného profesního konzulárního zastoupení;
- kuchaři specialit pro práci v restauracích, kde se podávají speciality;
- vedoucí úředníky a specialisty pro kvalifikované zaměstnání v podniku, který má sídlo v Německu;
- vedoucí úředníky německo-zahraničního společného podniku;
- sociální pracovníky pro zahraniční rodiny, kteří jsou zaměstnání německým zřizovatelem v sociální práci;
- odborníky mezinárodně činného koncernu nebo části podniku, kteří mají srovnatelnou kvalifikaci s německými odborníky, pokud je činnost nutná pro přípravu nějakého projektu v zahraničí.⁵²

Do **čtvrté skupiny** můžeme zařadit pracovníky, jejichž zaměstnávání je upraveno mezistátní dohodou. Mezi Spolkovou republikou Německo a ČSFR došlo v roce 1991 k uzavření *Dohody o vzájemném zaměstnávání českých a německých občanů za účelem rozšíření jejich odborných a jazykových znalostí, č. 135/2003 Sb.m.s.*. Česká republika, jako jeden z nástupnických států ČSFR, vstoupila do této dohody v roce 1993. K zaměstnávání na území druhého státu mohou být na podkladě této dohody vysláni občané, kteří mají ukončené odborné vzdělání, mají zájem o rozšíření svých odborných a jazykových znalostí a při vstupu do zaměstnání nejsou mladší 18 let a starší 40

⁵¹ §18-20 Beschäftigungsverordnung

⁵² §21-31 Beschäftigungsverordnung

let věku života.⁵³ Účelem této dohody je tedy podpořit mladé pracovníky, kteří mají zájem o rozšíření svých jazykových a odborných dovedností prostřednictvím pracovní zkušenosti na území druhého státu.

Délka trvání pracovního pobytu je dle této dohody zpravidla 1 rok, s možností prodloužení až na 18 měsíců.⁵⁴

Počet občanů jednoho státu, které je možno takovýmto způsobem zaměstnat na území druhého státu, je ovšem omezen dohodou smluvních stran. V roce 2007 činila maximální kvóta omezující počet osob, které mohou využít výhod vyplývajících z rozebírané dohody, 1400 osob. Uvedená maximální kvóta je dle mého názoru diskriminační, jelikož přístup na pracovní trh Německa i České republiky by měl být umožněn všem osobám, které by splňovaly uvedené podmínky a projevíly by zájem o rozšíření svých jazykových a odborných znalostí, jelikož existence rizika, že by tyto osoby představovaly nějaké významné riziko či bezprostřední ohrožení pro německý pracovní trh, což by také měl být jediný důvod zavádění takovýchto kvót, je vysoce nepravděpodobná.

3.2. Systém vydávání pracovních povolení v Rakousku

Rovněž Rakousko nadále uplatňuje vůči pracovníkům pocházejícím z ČR přechodné období ohledně volného pohybu pracovní síly. Původním impulsem k zavedení a udržení restrikcí vyplývajících z přechodného období byly především obavy z masového přílivu levné pracovní síly ze zemí střední a východní Evropy. Vzhledem k faktu, že tyto obavy byly na základě empiricky zjištěných faktů, jak už bylo také uvedeno v kapitole pojednávající o přechodném období pro volný pohyb pracovníků, rozptýleny, je další zachování přechodného období ze strany rakouské vlády jen těžko ospravedlnitelným. Každopádně co největší ochrana rakouského pracovního trhu před přílivem východních imigrantů je vděčným tématem populistických projevů rakouských politiků, kteří se snahou o co nejdéší zachování přechodných období snaží získávat podporu rakouského voličstva.

⁵³ čl.2 odst. 1 Dohody o vzájemném zaměstnávání českých a německých občanů za účelem rozšíření jejich odborných a jazykových znalostí, č. 135/2003 Sb.m.s.

⁵⁴ čl.2 odst. 2 Dohody o vzájemném zaměstnávání českých a německých občanů za účelem rozšíření jejich odborných a jazykových znalostí, č. 135/2003 Sb.m.s..

Právním základem upravujícím přijímání zahraničních pracovníků na rakouský pracovní trh je rakouský *Zákon o zaměstnávání cizinců (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG, Federal Law Gazette No. 218/1975)*.

V Rakousku je stanoveno tzv. *Bundeshöchstzahlen*, což je kvóta, které udává maximální možné procento zaměstnaných cizinců na území Rakouska. Tato maximální kvóta činí 8 % celkové pracovní síly v Rakousku. Pro jednotlivé země jsou pak stanoveny dílčí kvóty, tzv. *Landeshöchstzahlen*.⁵⁵

K vydávání pracovních povolení jsou v Rakousku kompetentní příslušné rakouské úřady zaměstnanosti, tzv. Servisy trhu práce - AMS (*Arbeitsmarktservice*).

O pracovní povolení na příslušném Servisu trhu práce žádá potenciální zaměstnavatel. Pracovní povolení je zahraničnímu uchazeči uděleno pouze v situaci, kdy nelze příslušnou pozici obsadit zaměstnancem pocházejícím z Rakouska, případně v Rakousku trvale žijící cizí pracovní silou. Dále je posuzována skutečnost, zdali zaměstnavatel této osoby dodržuje mzdové či platové podmínky (dle platné kolektivní smlouvy) a rakouské pracovněprávní předpisy. Další důležité hledisko při posuzování žádosti o vydání pracovního povolení je dodržení výše uvedených maximálních kvót počtu pracujících cizinců na území Rakouska. O udělení povolení rozhodují zvláštní komise složené ze zástupců pracovního úřadu, odborů a zaměstnavatelů. Jelikož na udělení pracovního povolení není právní nárok, je jeho vydání prakticky úplně závislé na správním uvážení výše uvedené nezávislé komise.

Uchazeči o zaměstnání v Rakousku k legálnímu výkonu práce na území Rakouska musí získat jedno ze tří základních druhů pracovních povolení:

1) První druh, tzv. *Fachkräfte – Zulassung*, je zjednodušenou formou pracovního povolení, které je určeno pro kvalifikované pracovníky. Tento druh pracovních povolení se začal vydávat teprve od 1. ledna 2008. Profese, na které se tento druh pracovního povolení vztahuje, jsou taxativně vymezeny. Patří zde profese, jako je zedník, štukatér, tesař, betonář, dlaždič, dělník

⁵⁵ Portál zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí EURES - http://portal.mpsv.cz/eures/prace_v_eu/zeme/rakousko/

inženýrských staveb, pokrývač, obkladač, sklenář, stavební klempíř, montér vzduchotechniky, stavební truhlář, nábytkář, lakýrník, kovář atd. Jedná se tedy v drtivé většině případů o řemeslné profese, kterých je na rakouském pracovním trhu nedostatek a po nichž je veliká poptávka. Opět zde můžeme vidět prvky selektivní migrace, která již byla vzpomenua v předchozí kapitole věnované vydávání pracovních povolení v Německu.

Žádost, která se týká konkrétní pracovní pozice a konkrétního zaměstnance, podává u AMS vždy zaměstnavatel, který je také odpovědný za správné doložení všech dokladů, které jsou ke kladnému vyřízení žádosti nezbytné.

2) Další druh je tzv. *Beschäftigungsbewilligung*, které je vydáváno pro konkrétního zaměstnance a konkrétní pracovní pozici. Stejně jakou u pracovního povolení uvedeného v bodě 1), je i u tohoto povolení nezbytné, aby o něj u příslušného AMS zažádal zaměstnavatel. Tento druh pracovního povolení je vydáván na maximální dobu 12 měsíců. Je udělováno pouze tehdy, nemůže-li být volné pracovní místo obsazeno tuzemským nezaměstnaným vedeným v evidenci uchazečů AMS nebo v Rakousku žijící cizí pracovní silou a budou-li navíc dodrženy rakouské mzdové podmínky (dle platné kolektivní smlouvy) a pracovní-právní předpisy. Ovšem pro určité klíčové profese, tzv. *Schlüsselkräfte*, je toto povolení vydáváno automaticky, jedinou podmínkou je v roce 2009 měsíční plat vyšší než 2 412 €. „Rozhodování o vydání pracovního povolení - trvá zpravidla 6 týdnů. Poradní sbor Servisu trhu práce, který rozhoduje o udělení povolení k zaměstnání cizince, se skládá ze zástupců Servisu trhu práce AMS, odborů Arbeiterkammer a zaměstnavatelů Wirtschaftskammer. Po přezkoumání situace na trhu práce v daném regionu a na jejím základě se uděluje/zamítá povolení k zaměstnání cizince.“⁵⁶

3) Třetím druhem pracovních povolení je tzv. *Freizügigkeitsbestätigung*, které opravňuje k neomezenému přístupu na rakouský trh práce a to i časově. *Freizügigkeitsbestätigung* je vydáváno žadatelům, kteří vlastní již nejméně dvanáct měsíců bez přerušení povolení k legálnímu zaměstnání, nebo rodinným příslušníkům těchto žadatelů kteří jsou s nimi v Rakousku usazeni.

Na základě bilaterálních mezivládních dohod uzavřených mezi Českou republikou a Rakouskem došlo k úpravě zaměstnávání určitých skupin pracovníků. Jmenovitě se jedná se o

⁵⁶ Portál zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí EURES - http://portal.mpsv.cz/eures/prace_v_eu/zeme/rakousko/

Dohodu o zaměstnávání občanů v příhraničních oblastech (č.70/2005 Sb.m.s.) a o Dohodu o výměně zaměstnanců za účelem rozšíření jejich odborných a jazykových znalostí, tzv. Dohoda o stážistech (č. 69/2005 Sb.m.s.).

Dohoda o zaměstnávání občanů pocházejících z příhraničních oblastí se týká pracovníků, kteří jsou českými nebo rakouskými občany a kteří mají trvalý pobyt alespoň po dobu jednoho roku v jednom z českých příhraničních okresů Břeclav, Znojmo, Jindřichův Hradec, České Budějovice, Český Krumlov, Prachatice, nebo v rakouském okrese Gänserndorf, Gmünd, Hollabrunn, Horn, Mistelbach, Waidhofen / Thaya, Freistadt, Rohrbach a Urfahr-Umgebung a vykonávají zaměstnání v příhraniční oblasti druhého státu.⁵⁷ Za splnění výše uvedených podmínek je žadateli vydáno příslušným orgánem domovského státu Povolení k zaměstnání přeshraničního pracovníka.

Orgánem domovského státu se rozumí český úřad práce, nebo rakouský AMS. Tento druh pracovního povolení se vydává s platností až na jeden rok s možností prodloužení vždy maximálně o jeden rok.⁵⁸ Počet povolení, které jsou každoročně takto vydávány, je omezen kvótou, kterou každoročně schvaluje speciální česko-rakouská komise.⁵⁹ „Na zaměstnání přeshraničního pracovníka se vztahují všechna ustanovení právních předpisů o pracovních smlouvách, o ochraně zaměstnanců, včetně zvláštních ustanovení o zaměstnávání mladistvých, ustanovení podnikových stanov týkajících se práv zaměstnanců, jakož i pracovněprávních nároků vyplývajících z kolektivních smluv, a všechny právní předpisy o sociálním pojištění státu, na jehož území je zaměstnání vykonáváno.“⁶⁰

Dohoda o výměně zaměstnanců za účelem rozšíření jejich odborných a jazykových znalostí je velmi podobná obdobné dohodě uzavřené mezi vládou ČR a SRN, která je popsána ve výkladu o Německu. Stážista se ve smyslu této dohody rozumí zaměstnanec, který :

- a) je občan České republiky s trvalým pobytem v České republice nebo občan Rakouské republiky s trvalým pobytem v Rakouské republice,
- b) má ukončené odborné vzdělání nebo prokáže praxi v příslušném oboru,
- c) za účelem zdokonalení odborných a jazykových znalostí vykonává přechodné zaměstnání v druhém státě a

⁵⁷ Dohoda o zaměstnávání občanů v příhraničních oblastech, č.70/2005 Sb.m.s., čl. 1,2

⁵⁸ Dohoda o zaměstnávání občanů v příhraničních oblastech, č.70/2005 Sb.m.s., čl. 4

⁵⁹ Dohoda o zaměstnávání občanů v příhraničních oblastech, č. 70/2005 Sb.m.s., čl. 5 odst.2

⁶⁰ Dohoda o zaměstnávání občanů v příhraničních oblastech, č. 70/2005 Sb.m.s., čl.7

d) při nástupu do zaměstnání není mladší 18 let a starší 35 let.⁶¹

„Povolení k zaměstnání stážisty se uděluje na dobu, která je potřebná pro rozšíření odborných a jazykových znalostí, o něž usiluje. Délka činí nejméně šest měsíců a nejdéle jeden rok, pokud to však situace a vývoj na trhu práce umožní, lze ji prodloužit na celkem 18 měsíců.“⁶² Na rozdíl od Dohody o přeshraničních pracovnících, stážistům uděluje pracovní povolení příslušný orgán státu, v němž má být zaměstnání vykonáváno a ne příslušný orgán domovského státu, jak je tomu u přeshraničních pracovníků. Co se týče maximálního počtu stážistů, kterým je každoročně takto umožněno na území druhého státu pracovat a právních předpisů, které jejich práci upravují, je situace totožná se situací týkající se příhraničních pracovníků, jak je popsáno výše, tzn. počet každoročně takto zaměstnaných osob je omezen kvótou a vztahují se na ně bez výjimky předpisy země, ve které jsou dočasně zaměstnány.

Závěrem této kapitoly bych chtěl zmínit, že určité skupiny pracovníků mají na rakouském pracovním trhu ulehčenou pozici, jelikož se na ně vztahují zvláštní pravidla ohledně jejich přístupu na rakouský pracovní trh. Jedná se o au-pair zaměstnance a umělecké pracovníky. Au-pair zaměstnanci nepotřebují vyřizovat pracovní povolení, jelikož jejich práce není považována za zaměstnání. Jedinou podmínkou práce au-pair, je nahlášení jejich přítomnosti na území Rakouska jejich hostitelskou rodinou na příslušném Servisu trhu práce. V případě uměleckých pracovníků je situace obdobná. K výkonu umělecká činnost na území Rakouska, která nepřesáhne dobu trvání čtyř týdnů, není potřeba získávat pracovní povolení. Pouze organizátoři těchto uměleckých akcí jsou povinni nahlásit jména osob vykonávajících uměleckou činnost příslušnému Servisu trhu práce.

3.3. Systém vydávání pracovních povolení v Dánsku

Dánsko v současné době nadále uplatňuje vůči pracovníkům pocházejícím z ČR přechodné období ohledně volného pohybu pracovních sil. Z oficiálního prohlášení dánského ministerstva práce ze dne 15. prosince 2008 vyplývá rozhodnutí neuplatňovat přechodné období pro přístup na dánský pracovní trh pro pracovníky pocházející z nově přistupujících států EU po dobu třetí etapy.

⁶¹ čl.1 Dohody o výměně zaměstnanců za účelem rozšíření jejich odborných a jazykových znalostí, č. 69/2005 Sb.m.s.

⁶² čl.2 odst.1 Dohody o výměně zaměstnanců za účelem rozšíření jejich odborných a jazykových znalostí, č. 69/2005 Sb.m.s.

To tedy znamená, že pracovníci z ČR nebudou muset od 1. května 2009 při vstupu na dánský pracovní trh získávat pracovní povolení.

Dánsko je z pohledu pracovního práva velice specifická země, kterou bychom mohli charakterizovat jako silně sociálně rozvinutý stát, který klade enormní důraz na vysokou úroveň zaměstnanosti a kvalitní sociální dialog. Hlavním pramenem dánského pracovního práva jsou kolektivní smlouvy, které upravují většinu aspektů pracovního poměru a pracovního práva vůbec. Na kvalitu těchto kolektivních smluv jsou v Dánsku kladeny vysoké nároky. V Dánsku existuje vysoce propracovaná struktura různých odborů, pracovních unií a asociací, které dohlíží nad dodržováním podmínek dohodnutých v kolektivních smlouvách. Pouze ve výjimečných situacích je nějaká oblast pracovního práva namísto kolektivní smlouvou regulována legislativními akty. Příkladem, který mluví za vše je skutečnost, že v Dánsku není zákonem stanovena minimální mzda. Každopádně v Dánsku existují určité zákony, které stanovují minimální požadavky zejména pro případy uzavírání pracovních kontraktů se zaměstnavateli, kteří nejsou subjektem žádné kolektivní smlouvy. Uvedme například: zákon stanovující dny oddechu (*the Danish Holidays Act*), zákon upravující náležitosti pracovní smlouvy (*the Danish Employment Contract Act*), či zákon upravující rovné zacházení v pracovních vztazích (*the Danish Act on Equal Treatment*), atd. Obecně by se dalo říci, že se tyto zákony aplikují pouze v situacích, kdy určitá otázka není upravena v příslušné kolektivní smlouvě. V této souvislosti je nutné zmínit, že 80 % zaměstnavatelů na území Dánska je účastno kolektivního vyjednávání.⁶³

Problematika vydávání povolení k pobytu a pracovních povolení na území Dánska je komplexně upravena v zákoně *Udlændingeloven*, Dánská sbírka zákonů č. 808, ze dne 8. července 2008, neboli tzv. „*Aliens (Consolidation) Act*“ (dále jen Cizinecký zákon). Cizinecký zákon ovšem není jediným pramenem regulujícím uvedenou oblast. Cizinecký zákon relativně často v podrobnostech odkazuje na úpravu obsaženou v rámci aktů vydávaných dánským Ministerstvem imigrace, uprchlictví a integrace.⁶⁴

V úvodu této kapitoly uvedená obecná charakteristika pracovního práva na území Dánska se odráží také i v oblasti vydávání pracovních povolení. V souladu s Cizineckým zákonem mohou

⁶³ Informace o Dánském trhu práce- oficiální portál dánského Ministerstva práce a sociálních věcí- <http://www.workindenmark.dk/Find+information/Til+arbejdstagere/Naar+du+arbejder+i+Danmark.aspx>

⁶⁴ Část I. čl.1 odst.4, Dánský Cizinecký zákon, č.808, ze dne 8.7.2008

nastat dvě základní situace. V prvním případě se jedná o situaci, kdy se český občan uchází o práci u zaměstnavatele, který je subjektem kolektivní smlouvy a tudíž je povinen dodržovat pravidla touto kolektivní smlouvou stanovená (v praxi pravděpodobně častěji se vyskytující situace). U výše zmiňovaných kolektivních smluv je Cizineckým zákonem stanoveno kritérium, že odbory zastupující zaměstnance, které jsou stranou těchto smluv, musí být minimálně územními zaměstnaneckými odbory, které jsou zároveň členy celostátní asociace odborů.⁶⁵

V druhém případě jde o situaci, kdy se český občan uchází o práci u zaměstnavatele, u nějž zaměstnávání není regulováno žádnou kolektivní smlouvou. Pracovní povolení jako nezbytný předpoklad legálního výkonu práce na území Dánska je vyžadován pouze v případě výkonu práce pro zaměstnavatele, který není subjektem žádné kolektivní smlouvy.

Správním úřadem kompetentním k vydávání pracovních povolení je Dánský imigrační úřad (*Udlændingestyrelsen*). Pracovní povolení se zpravidla uděluje na dobu maximálně jednoho roku s možností prodloužení až na dobu tří let, přičemž doba, na kterou je pracovní povolení vydáno není nikdy delší, než je doba, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva.

V případě výkonu práce, ke které je nezbytné získat pracovní povolení, jsou Cizineckým zákonem stanoveny určité minimální nároky, které musí být splněny a dodržovány. Předně pracovní doba musí být sjednána v rozsahu minimálně 30 pracovních hodin týdně. Důležitá je také skutečnost, že pracovní a platové podmínky týkající se takové práce musí být v souladu s obecně uznávanými standardy, které jsou na území Dánska dodržovány.⁶⁶ Dále zaměstnavatel musí být registrován u dánského daňového úřadu. Pracovní povolení je vydáváno pro konkrétního zaměstnavatele a konkrétní pracovní pozici. Zaměstnavatel je povinen příslušnému imigračnímu úřadu vydávajícímu pracovní povolení doložit prohlášení, ze kterého vyplývá, že všechny výše uvedené podmínky jsou v příslušném případě splněny, za což také nese odpovědnost.

Na práci, k jejímuž legálnímu výkonu není potřeba získávat pracovní povolení, se uvedené minimální nároky nevztahují, pravidla vyplývající z kolektivních smluv jsou patrně dostatečnou zárukou náležitého výkonu práce v těchto případech. Každopádně Cizineckým zákonem je stanovena podmínka, že se zaměstnavatelé, u nichž není potřeba získávat pracovní povolení, nesmí

⁶⁵ Část I. čl.9a odst.5, Dánský Cizinecký zákon č.808, ze dne 8.7.2008

⁶⁶ Část I. čl.9a odst.5, Dánský Cizinecký zákon č.808, ze dne 8.7.2008

účastnit nezákonné stávky, bojkotu, nebo odstávky, jinak je pracovní povolení vyžadováno.⁶⁷ Obsah této velice atypické podmínky ilustruje specifičnost dánského pracovního práva, které by si zasloužilo podrobnější rozbor v samostatné práci.

3.4. Systém vydávání pracovních povolení v Belgii

Belgie v současné době nadále uplatňuje vůči občanům ČR přechodné období ohledně přístupu na svůj pracovní trh. Podle vyjádření jednoho z čelních představitelů belgického ministerstva zaměstnanosti a rovnosti pracovních příležitostí André Simona z října roku 2008, dojde k úplnému otevření belgického pracovního trhu již v dubnu roku 2009, což znamená, že ani Belgie – podobně jako Dánsko – nebude, s největší pravděpodobností, uplatňovat přechodné období pro přístup na svůj pracovní trh po dobu závěrečné etapy. Toto vyjádření ovšem nelze prozatím považovat za oficiální stanovisko belgické vlády.⁶⁸

V Belgii můžeme zaznamenat pozitivní vývoj směrem k usnadnění vydávání pracovních povolení pro pracovníky určitých profesí. Jedná se ovšem pouze o tzv. nedostatkové profese, tudíž výhod tohoto usnadnění mohou požívat pouze pracovníci profesí, jichž je na belgickém pracovním trhu nedostatek. V tomto přístupu, kdy jsou na území Belgie zvýhodněny určité profese, můžeme spatřovat prvky selektivní migrace, která je uplatňována také v Německu či Rakousku, jak již bylo zmíněno v kapitolách věnovaných těmto zemím. Podstata zmíněného usnadnění je následující. Dne 30. dubna 2006 byl belgickými Veřejnými službami pro zaměstnanost zveřejněn seznam profesí, u kterých je čekací lhůta na vyřízení pracovního povolení zkrácena na maximálně pět dnů oproti osmi týdnům, které trvá vyřízení klasického pracovního povolení pro pozice v seznamu neuvedené. Seznam těchto profesí je velice rozsáhlý, většina profesí v seznamu uvedených je z oblasti řemeslných specialistů, jako jsou např. kuchaři, řezníci, mechanici, ale jsou zde uvedeni i vysokoškolsky vzdělaní odborníci, např. projektoví manažeři, či IT specialisté atd.⁶⁹

Systém vydávání pracovních povolení v Belgii je poněkud komplikovanější, než je tomu např. v Dánsku, nebo v Německu, jelikož Belgie je rozdělena do několika regionů, které mají každý

⁶⁷ Tamtéž, Část I. čl.9a odst.10

⁶⁸ Viz. článek <http://www.euroskop.cz/38/2389/clanek/do-belgie-na-jare-nejspis-uz-bez-pracovniho-povoleni>

⁶⁹ Obecné informace o zaměstnávání v Belgii-http://portal.mpsv.cz/eures/prace_v_eu/zeme/belgie/

svůj vlastní systém vydávání pracovních povolení. Každopádně rozdíly mezi těmito systémy jsou zanedbatelné a níže uvedená základní pravidla pro jejich vydávání jsou pro všechny regiony totožná.

V Belgii je možno získat tři druhy pracovních povolení:

- Pracovní povolení typu A je časově neomezeno a jeho držitel může pracovat u jakékoliv firmy v Belgii.
- Pracovní povolení typu B, které se vystavuje na dobu jednoho roku. Jeho držitel může pracovat jen u firmy, která o toto pracovní povolení zažádala.
- Pracovní povolení typu C, které mohou získat lidé s platnou, časově neomezenou rezidenční kartou. Toto povolení bylo v podstatě zavedeno pro rodinné příslušníky diplomatů či uprchlíků.

Češi mohou získat pracovní povolení typu B, které je platné jeden rok a lze jej prodloužit dvakrát na čtyři roky. To znamená, že po uplynutí 4 let je možno požádat o prodloužení na další 4 roky. Pracovní povolení se ovšem musí být obnovováno každoročně. Pracovní povolení je udělováno pouze, pokud zaměstnavatel prokáže, že na dané místo nenašel vhodného domácího kandidáta. Povinnost vyřizovat pracovní povolení má belgický zaměstnavatel, který o něj musí zažádat u příslušného Regionu (podle místa, kde bude dotyčný pracovník zaměstnáván) prostřednictvím Veřejných služeb pro zaměstnanost (ACTIRIS / bruselský region, FOREM / valonský region, VDAB / vlámský region, ADG / germanofonní region).⁷⁰

⁷⁰ Informační leták k zaměstnávání cizinců v Belgii - http://portal.mpsv.cz/eures/prace_v_eu/zeme/belgie/eures_brochure_en.pdf

ZÁVĚR

Svoboda volného pohybu osob je jedním z nejzákladnějších a nejdůležitějších práv Evropské unie. Volný pohyb osob zařazujeme mezi čtyři základní svobody EU, mezi něž dále patří volný pohyb zboží, volný pohyb kapitálu a volný pohyb služeb. Výkon těchto základních práv EU přispívá k náležitému fungování jednotného evropského trhu, čímž mimo jiné významně napomáhá neustále se prohlubujícím integračním procesům v rámci EU. Volný pohyb osob je svobodou natolik zásadní, že bez ní by existence Evropské unie patrně ztrácela veškerý smysl. Důležitý je také neustálý vývoj této svobody, která se mění v závislosti na aktuálních trendech a potřebách. Vše se přitom děje ve jménu liberálních hodnot, které stojí v ideovém základu EU. V průběhu času se tak jednak rozšiřuje okruh osob, které mohou výhod plynoucích z volného pohybu osob využívat, a jednak dochází k vývoji i vlastního obsahu této svobody a vývoji obsahu práv s touto základní svobodou souvisejících.

Svoboda volného pohybu pracovníků je jednou z dimenzí svobody volného pohybu osob. Ve svém základu tato svoboda znamená zrovnoprávnění všech pracovníků pocházejících z jednotlivých členských států EU na území všech ostatních členských států. Ve světle výše zmíněných argumentů by co nejširší uplatňování svobody volného pohybu osob a svobody volného pohybu pracovníků obzvláště mělo být nesporným zájmem všech členských států EU, ke kterému by všechny členské státy měly směřovat a který by měly podporovat. Současná situace ovšem není tak jednoznačná, jak by se nabízelo. Některé členské státy totiž všeobecnému uplatňování svobody volného pohybu pracovníků na svém území nadále brání, a to i přes nesporný fakt, že závěry několika odborných zpráv vypracovaných na úrovni evropských orgánů jednoznačně hovoří ve prospěch co nejširšího uplatňování volného pohybu pracovní síly v EU. Do konfrontace se zde dostávají národní zájmy některých členských států, které omezení zavádějí, se zájmy jiných členských států, jichž se omezení zaváděná prvně zmíněnými státy dotýkají. Tímto, do jisté míry konkurenčním bojem mezi členskými státy EU, se ovšem dostávají do pozadí zájmy Evropské unie jako celku a dochází tak k popírání základů, na nichž toto společenství stojí.

Nejvýznamnější překážkou bránící neomezenému uplatňování svobody volného pohybu pracovní síly ve všech členských státech EU jsou restrikce vyplývající z přechodného období, které v současné době nadále, vůči občanům ČR, ale i vůči občanům dalších nových států EU, uplatňují

čtyři členské státy EU a to Německo, Rakousko, Dánsko a Belgie. Pracovníci pocházející z nových členských států, které vstoupily do EU v roce 2004 (příp. 2007), musí nadále v těchto zemích získávat pracovní povolení jako nezbytný předpoklad legálního výkonu práce na jejich území. Tato pracovní povolení jsou vydávána na základě ustanovení vnitrostátního práva uvedených států, nebo na základě ustanovení dvoustranných mezistátních smluv a dohod. Zatímco v případě Dánska a Belgie je vysoce pravděpodobné, že tyto státy přestanou uplatňovat výše zmíněné restriktce ke dni 1. května 2009, v případě Německa a Rakouska je naopak vysoce pravděpodobné, že budou uplatňovat přechodné období po celou dobu přípustnosti, tj. do 1. května 2011.

Původní obavy, které nakonec vedly k zavedení přechodného období, byly založeny zejména na předpokladu masivní pracovní migrace, která by následovala, kdyby došlo k okamžitému otevření pracovních trhů starých států EU ihned po rozšíření EU o nové členské státy. Tato masivní pracovní migrace údajně měla mít katastrofální dopad na pracovní trhy hostitelských zemí. Jak ale ukázal dosavadní průběh přechodných období, tyto obavy z masivní pracovní migrace se nakonec zdaleka nenaplnily. Ze závěrů odborných zpráv Evropské komise, které hodnotí průběh současných přechodných období, naopak vyplývá, že země, které otevřely své pracovní trhy od samého počátku a přechodné období neuplatňovaly, z této skutečnosti významně těžily. Pracovníci z nových členských států pomohli zaplnit mezery na trhu práce cílových zemí, což ovšem není jediný přínos. Vedle toho došlo k omezení ilegální zaměstnávání v těchto zemích, ke zvýšení procenta kvalifikovaných pracovníků na pracovních trzích, ke zvýšení hospodářských výsledků cílových zemí a k celé řadě dalších pozitivních efektů. Dalo by se shrnout, že otevření pracovních trhů členských států mělo – až na zanedbatelné výjimky, které nehrají větší roli – převážně pozitivní dopad. Totožné závěry vyplývají také z průběhu uplatňování přechodného období v době tzv. jižního rozšíření EU v osmdesátých letech minulého století, je zde tedy i jakási historická zkušenost hovořící v neprospěch zavádění přechodného období pro volný pohyb pracovní síly.

Co tedy brání zemím, které nadále využívají přechodného období otevřít své pracovní trhy pro pracovníky z východních států EU, když výsledky šetření jednoznačně hovoří ve prospěch neuplatňování přechodného období? Jaký je tedy skutečný důvod udržování restrikcí? Odpověď na položené otázky je možná prozaičtější, než by se mohlo zdát. V případě, že k 1. květnu 2009 dojde k otevření pracovních trhů Dánska a Belgie, přechodné období budou nadále uplatňovat pouze Rakousko a Německo. Není tajemstvím, že čelní představitelé Německa a Rakouska (případně i

řadoví občané těchto států) trpí předsudky vůči zemím bývalého východního bloku. Jsme považováni za chudé a zaostalé sousedy. Vůči pracovníkům pocházejícím z nových členských států je v těchto zemích přistupováno s despektem. Pracovníci pocházející z nových států EU jsou považováni za nechtěnou přítěž, která působí na pracovních trzích těchto států pouze problémy. Tato místa až nevraživost (pravděpodobně vzájemná) má své historické kořeny a je hluboce zakořeněná a vžitá. Objasnit, co je skutečným důvodem a příčinou této nevraživosti, by určitě zasloužilo podrobnější analýzu. Každopádně nezanedbatelnou úlohu při posilování zmíněných předsudků nepochybně hraje, dle mého názoru, relativně vysoké procento imigrantů z třetích zemí, které se na území Rakouska a Německa dlouhodobě nachází a se kterými nemá tamní obyvatelstvo pozitivní zkušenost. Rakouští a Němečtí politici si jsou těchto „protivýchodních nálad“ dobře vědomi. Jakékoli kroky, které by směřovaly k usnadnění přístupu imigrantů z východních zemí na území Rakouska či Německa, by se s největší pravděpodobností nesetkaly s pochopením tamního obyvatelstva. Proto i poměrně liberální politici takové kroky nečiní, ba právě naopak, snahy o co nejdelší uplatňování přechodného období se staly vděčným tématem uplatňované politiky rakouských či německých představitelů, kteří se snaží získat co nejširší podporu tamního voličstva. Dle mého názoru, jak už bylo zmíněno výše, se tak dostávají do konfrontace zájmy států přechodné období uplatňujících se zájmy EU jako celku.

Každopádně, ať už jsou důvody uplatňování přechodného období pro pohyb pracovní síly jakékoli, po uplynutí sedmileté lhůty budou muset i Rakousko a Německo zcela otevřít své pracovní trhy pro migrující pracovníky z nových členských států. Jsem přesvědčen, že nebýt této lhůty, tak jak Německo, tak i Rakousku by i po uplynutí sedmi let od první možnosti využít přechodné období, nadále požadovalo po pracovnících z nových členských států pracovní povolení jako nezbytný předpoklad legálního výkonu práce na jejich území.

V současné době tedy musí čeští občané nadále získávat pracovní povolení v Rakousku, Německu, Dánsku a Belgii. Pokud bych se pokusil systémy vydávání pracovních povolení v těchto státech srovnat, došel bych k závěru, že jednoznačně nejobjektivnější a nejliberálnější je vydávání pracovního povolení v Dánsku. Uchazeč o práci v Dánsku musí vyřizovat pracovní povolení pouze, pokud se uchází o práci u zaměstnavatele, který není subjektem žádné kolektivní smlouvy, která by zaměstnávání u něj regulovala. Jedná se o hlavní, ale také jediné kritérium. V tomto přístupu se ve značné odráží specifický charakter dánského pracovního práva.

V případě vydávání pracovního povolení v Belgii, Německu a Rakousku, jsou si tyto systémy vydávání pracovních povolení v lecčems podobné. Ve všech zmíněných státech je pracovní povolení uděleno teprve po zvážení řady kritérií. Jako základ slouží objektivně stanovené podmínky vyplývající ze zákonů nebo mezistátních dohod. Dále je posuzováno, zdali konkrétní pozici nelze obsadit domovským pracovníkem, nebo zdali by zaměstnání určitého pracovníka neznamenovalo nějaké konkrétní riziko či ohrožení pro pracovní trh státu povolení vydávající. V Rakousku jsou navíc dodržovány maximální kvóty počtu zahraničních pracovníků. I přes relativně transparentní pravidla vydávání pracovních povolení je získání pracovního povolení mnohdy nejisté, jelikož, v konečném důsledku, jeho udělení či neudělení závisí na uvážení konkrétní osoby či osob pracovní povolení udělujících.

Jak už bylo několikrát v této práci zmíněno, není ke všem pracovníkům ucházejícím se o práci na území Rakouska, Belgie či Německa, přístupováno stejně. Určité skupiny pracovníků jsou zvýhodňovány. V této souvislosti hovoříme o tzv. selektivní migraci, kterou jsem již několikrát zmiňoval. Podstatou selektivní migrace je snaha přilákat do země kvalifikované, nebo vysoce vzdělané pracovníky určitých konkrétních odvětví, oborů, či nedostatkových profesí prostřednictvím určitých privilegií, či úlev. Selektivní migrace má negativní dopad na domovské země pracovníků, jelikož tyto ztrácejí svůj „lidský potenciál“ v daném odvětví. Je to také jednou z příčin tzv. „odlivu mozků“. Selektivní migraci považuji za diskriminační. Opět se zde projevuje rozpor mezi zájmy států, které přechodné období nadále uplatňují a zájmy nových členských států, přičemž i zájmů EU jako celku.

Svoboda volného pohybu pracovníků hraje nezanedbatelnou roli ve prospěch postupující evropské integrace. Dle mého názoru zamezování volného pohybu pracovních sil není v souladu s filosofií, na níž je postavena idea evropského projektu. Tato skutečnost může vést k znedůvěryhodnění Evropské unie jako celku v očích občanů nově přistoupivších zemí, kteří byli před vstupem jejich zemí do unie ujišťováni, že nebudou občany druhé kategorie. Uplatňování restrikcí omezujících tuto svobodu považuji za nepřijatelné a co více, za absolutně se míjející svému účelu. Národní zájmy by v těchto otázkách jednoznačně měly ustoupit společným zájmům všech členských států EU, mezi něž co nejširší uplatňování svobody volného pohybu pracovní síly bezpochyby patří.

Seznam použité literatury

Česká odborná literatura

Evropský soudní dvůr: K volnému pohybu pracovníků, Právní rozhledy 1/2007

Outlá, V., Hamerník, P., Bambas, J.: Judikatura Evropského soudního dvora, Plzeň, 2005, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.

Tichý, L, Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, 2006, C.H.Beck,

Tichý, L.: Dokumenty ke studiu Evropského práva, 3. přepracované vydání, Praha, 2006, Linde Praha, a.s.

Tróster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, 3. aktualizované a doplněné vydání, Praha, 2005, C.H.Beck

Vavrečková, J., Musil, J., Baštýř, I.: Počty a struktury českých migrantů v zahraničí a ekonomická motivace k zahraniční pracovní migraci, VÚPSV Praha, 2007

Vavrečková, J. a kol.: Migrace odborníků do zahraničí a potřeba kvalifikovaných pracovních sil, VÚPSV Praha, 2006

Vavrečková, J.: Sledování migračního pohybu českých občanů do států EU-15 s důrazem na země s otevřeným trhem práce pro české občany, VÚPSV Praha, 2006

Vavrečková, J.: Možnosti zaměstnávání pro české občany ve vybraných státech EU a nabídkové programy pro získání kvalifikované pracovní síly ze zahraničí, VÚPSV Praha, 2005

Volný pohyb osob v rozšířené EU, Informace z Evropy, Řada A-Evropská unie, č. 4, 2004

Zukal, J.: Volný pohyb pracovníků: přechodná období jsou zbytečná, Veřejná správa, č.15, 2006

Zahraniční odborná literatura

Five years of an enlarged EU - Economic achievements and challenges, European Commission , 2009, Economic and financial affairs – Directorate general

Blanpain, R.: European Labour Law, The Hague (Netherlands), 2006, Kluwer Law International

Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerin Deutschland, Fragen, Antworten sowie Tipps für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Bundesagentur für Arbeit Zentrale, Team SP III 11, 2007

Internetové zdroje

Informace o evropském právu

Oficiální portály EU a Evropské komise, které poskytují přístup k obecným informacím i ke zněním právních aktů EU –

http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/implreports_en.htm,

http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/index_en.htm,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=22&langId=en&menuType=basic>.

Informace o Dánsku

Informace o zaměstnávání v Dánsku (oficiální portál dánského Ministerstva zaměstnanosti) -

<http://www.workindenmark.dk/Find+information/Til+arbejdstagere/Naar+du+arbejder+i+Danmark.aspx> ,

<http://www.bm.dk/sw1355.asp> , <http://www.nyidanmark.dk/en-us/legislation/legislation.htm>

Informace o Belgii

Informace o zaměstnávání v Belgii (oficiální portál Belgické vlády) -

http://www.belgium.be/en/work/working_in_belgium/index.jsp

Informace o Německu

Obecné informace o zaměstnávání v Německu (portál zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních

věcí Eures) - http://portal.mpsv.cz/eures/prace_v_eu/zeme/nemecko/

Brožura německého úřadu práce -

http://portal.mpsv.cz/eures/prace_v_eu/zeme/nemecko/merkblatt_7.pdf

Informace o Rakousku

Informace o zaměstnávání v Rakousku (oficiální stránky Public employment service Austria – AMS) - <http://www.ams.at/english/14599.html>

- **platnost všech internetových adres byla zkontrolována ke dni 15.3.2009**

Zaměstnávání občanů ČR v jiných členských státech
Employment of Czech citizens in other Member States

KLÍČOVÁ SLOVA: pracovní právo, Evropská unie, přechodné období
KEYWORDS: labor law, European union, transitional arrangements

SUMMARY

Migration for work is probably as old as mankind itself. There is a need to take into account the demographic, economic, social, psychological, legal, political, but also the security aspects of such migration. The labour migration definitely deserves attention. At the present time, which is strongly marked by the deepening globalization and europeanisation, is problem of labour migration very timely.

Employment of Czech citizens in other EU countries is very extensive problem. EU enlargement in 2004 opened for Czech citizens seeking work in the territory of other Member States completely new possibilities. These possibilities result from the fact that the hypothetical pillar of EU are the four freedoms. One of these is the freedom of free movement of labour. On the basis of this freedom is any discrimination of workers from all member states prohibited. Goal of this thesis is to describe main European legal sources of the free movement of labour.

This thesis is divided into the three separate chapters. The first chapter characterise the free movement of workers in EU which is one of the fundamental freedoms guaranteed by EU law. First chapter is focused on the fundamental aspects and issues relating to free movement of workers in EU concerning primary and secondary sources of Community law. Important is also the case law of European Court of Justice.

Second chapter explains transitional arrangements which allow Member States to temporarily restrict the free movement of workers from so called “new Member States”. My goal in this chapter is to criticise existence of these arrangements and the reasons for their implementation.

In the third chapter I would like to explain the basic features of the process of issuing work

permits in the four so-called “old Member States” which still implementing transitional arrangements (Belgium, Denmark, Germany and Austria). In other EU Member States may workers from the Czech Republic work under the same conditions as home staff, without the need to obtain a work permit.

Free movement of workers plays a significant role in the process of European integration. In my opinion prevention of the free movement of workers is not consistent with EU philosophy and is unacceptable according to EU project.