



Employees Beyond Borders

Výsledky výzkumu: Zaměstnávání cizinců – dopad sankční směrnice v praxi

Zpráva za Českou republiku



PhDr. Marie Jelínková, PhD.

Praha 2014

1. Vstupní informace¹

(a) Stručná historie migrace do ČR

Politická a ekonomická transformace po roce 1989 měla zásadní vliv i na zahraniční migraci. A Česko (respektive do r. 1992 Česká a Slovenská Federativní Republika) se poměrně rychle stalo imigrační i transitní zemí (Drbohlav 2008). Nově vzniklý stát přejal v pozměněné podobě částečně zákon *O pobytu* z roku 1965², který sice povoloval pobyt cizinců na území ČR s příslušným povolením a jeho prodlužováním, ale neposkytoval možnost získání občanství (Jelínková 2006). V podobném duchu byl zákon č. 123/1992 Sb., *o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky*, který se zaměřoval především na omezení nelegální migrace a nezákonného chování, migraci příliš neomezoval. Počátkem devadesátých let dvacátého století byla česká přistěhovalecká politika zaměřena na poskytnutí pomoci navracejícím se krajanům a v roce 1990 byl přijat i zákon č. 498/1990 Sb., *o uprchlících*³. Baršová a Barša (2005) charakterizují toto období (zhruba do roku 1996) jako značně liberální, avšak tvrdí, že tento liberalismus byl „liberalismem tolerance, nikoli přijetí: každý cizinec sice mohl přijít, fakticky ale neexistovala legální cesta (s výjimkou sňatku s českým občanem), jak se v zemi natrvalo usadit a naturalizovat“ [Barša, Baršová 2005, s. 222]. Liberální migrační politika, ale de facto s absolutním nedostatkem přistěhovalecké koncepce, tak byla pro toto období charakteristická (Drbohlav, Horáková, Jánská 2005).

Do roku 1999 nedošlo k vytvoření ucelené národní migrační strategie; společně se zpřísněním cizineckých předpisů a praxe (Baršová, Barša 2005) docházelo v tomto období především k harmonizaci s právem EU. Jak konstatuje Drbohlav [1998, nestránkováno], „dá se říci, že migrační politika České republiky se vytvořila sama, a to díky postupné (plánované a realizované) integraci do západoevropských struktur“ (srov. Baršová, Barša 2005, s. 223). Zásadní změnu do vývoje migrační politiky přinesl až zákon č. 326/1999 Sb., *o pobytu cizinců na území České republiky*. Na jednu stranu vedly tyto zákony k zásadnímu zpřísnění vstupu a pobytu cizinců v ČR, na stranu druhou umožňoval zákon o pobytu cizinců (ZPC) požádat o trvalý pobyt po deseti letech nepřetržitého pobytu a alespoň teoreticky tak připustil možnost

¹ Zpráva byla sepsána k 31. 3. 2014 a kvůli legislativním změnám částečně aktualizovaná k 27. 7. 2014. Shrnutí české migrační politiky je do roku 2009 po úpravách převzato z: Jelínková, M.: *Česká migrační a integrační politika v perspektivě mongolské migrace*. Disertační práce. Univerzita Karlova, 2011.

² Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky

³ Jak uvádím jinde (Jelínková 2006), po rozpadu ČSFR potvrdila rovněž Česká republika své přistoupení k *Úmluvě o uprchlících* z roku 1951 a *Protokolu* z roku 1967, a také znovu potvrdila platnost zákona *O uprchlících*.

jejich setrvání v zemi. Od této doby (přelomu tisíciletí) je také věnována migrační politice v ČR větší pozornost, byť zhruba do roku 2009 tato zůstávala většinou stranou zájmu politických stran. Zákon o pobytu cizinců byl a je ovšem soustavně novelizován (zhruba každých šest měsíců), částečně kvůli nutné implementaci evropských směrnic, částečně kvůli stále se měnícím pravidlům a nárůstu restriktivity.

V lednu 2003 byly přijaty *Zásady politiky vlády České republiky v oblasti migrace cizinců*⁴, které jsou ovšem mimořádně vágní a nemohou tak plnit potřebné vytyčení směru nebo cílů, ke kterým ČR v oblasti migrace směřuje, nebo o co usiluje (srovnej Baršová, Barša 2005, s. 225). Snaha o koncepci migrační politiky a veřejnou debatu o situaci (zejména pracovních) migrantů pak vycházela v této době především zdola. Zásadní nedostatky ve směřování migrační politiky (společně s dalšími faktory jako nedostatek veřejné debaty, málo politického zájmu atp.) způsobily v následujících letech mnohé problémy. Od roku 2000 do roku 2008 se totiž počet legálně pobývajících cizinců v ČR zdvojnásobil a dosáhl téměř 450 000 osob⁵, strukturální pomoc k integraci do společnosti však byla ze strany státu velmi nedokonalá. Jak správně uvádí *Koncepce integrace cizinců v roce 2005 a její další rozvoj* [2006, s. 12]: „Při koncipování integračních opatření v rámci Koncepce integrace cizinců je absence ucelené migrační politiky České republiky zřejmá. Migrace a integrace jsou navzájem těsně spjaté oblasti, úspěšné řešení jedné oblasti podmiňuje úspěšnost oblasti druhé“. Zde je potřeba dodat, že kolem roku 2008 hovořily expertní odhady rovněž o tom, že počet migrantů bez oprávnění k pobytu v tomto období mohl dosahovat až 400.000 osob (srov. Drbohlav, 2008), neznámé, ale jistě vysoké číslo migrantů bez oprávnění k pobytu bylo mimo jiné zapříčiněno poměrně snadným (v porovnání se zeměmi západní Evropy) příjezdem do země, ale obtížnou udržitelností si legální statutu (srov. Jelínková 2011).

Zásadní vliv na utváření migrační politiky pak měla ekonomická krize. V době jejího nástupu (druhá polovina roku 2008) již bylo zásadním aktérem v migrační i integrační politice

⁴ A to usnesení vlády České republiky č. 55 z 13. ledna 2003. Neurčitost těchto Zásad je přitom naprosto zarážející, migrační politiky jako takové se přitom více dotýkají Zásady č. 3 a 4, které znějí: **Zásada 3:** „Migrační politika státu je zaměřena na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními.“ **Zásada 4** „Migrační politika státu neklade překážky legální migraci, a podporuje imigraci, která je pro stát a společnost v dlouhodobé perspektivě přínosná.“

⁵ Číslo obsahuje jak cizince ze třetích zemí, tak občany jiných států EU.

ministerstvo vnitra (MV)⁶, konkrétně odbor migrační a azylové politiky (dále jen OAMP MV). Právě nástup ekonomické krize ve značném rozsahu odhalil zásadní slabiny české migrační a integrační politiky, tedy zejména téměř nekontrolovatelný nárůst počtu vydávaných povolení (pracovních i pobytových), velmi limitovanou ochranu zahraničních pracovníků na českém trhu práce, rozsáhlou sítí vykořisťujících zprostředkovatelů práce a mnohé další. Klíčovým dokumentem v tomto období je *Usnesení vlády ČR č. 171 ze dne 9. února 2009 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize*. Na základě tohoto usnesení byl schválen materiál *Řešení dopadů hospodářské krize na pobyt cizinců v České republice s cílem minimalizovat rizika pro bezpečnostní situaci České republiky* (č. j. 147/09). Tento materiál přinesl realizaci tzv. návratových programů i rozhodnutí o dočasném pozastavení přijímání žádostí o dlouhodobé vízum na vybraných zastupitelských úřadech.

V roce⁷ 2010 ochranná opatření v oblasti pracovního trhu pokračovala, když ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo dne 12. března 2010 pokyn úřadům práce, aby při obsazování volných pracovních míst dávaly přednost českým občanům a občanům EU před občany třetích zemí, a to bez ohledu na délku jejich pobytu na českém území, a aby vydávaly pracovní povolení občanům třetích zemí jen ve výjimečných případech.⁸ Tento restriktivní přístup byl dále rozvinut v novele ZPC, která vstoupila v platnost 1. ledna 2011. Nový ZPC přinesl několik důležitých změn na institucionální úrovni i v podmínkách pro vstup a pobyt cizinců na území České republiky, jako například požadavky na osobní docházku, vydávání nových povolení k pobytu s biometrickými údaji a přísnější požadavky týkající se bydlení a zdravotního pojištění. Nová právní úprava obsahuje implementaci několika směrnic EU, včetně tzv. sankční směrnice pro zaměstnavatele č. 2009/52/ES.⁹

Co se týče změn na institucionální úrovni, převzalo ministerstvo vnitra od 1. ledna 2011 odpovědnost za agendu povolení k dlouhodobému pobytu a dlouhodobých víz, která byla

⁶ MV se stalo gestorem oblasti integrace cizinců od 1.8. 2008, a to Usnesením vlády ČR č. 979 ze dne 23. července 2008.

⁷ Následující text až do konce kapitoly je se svolením autora převzat z Faltová M. *Právní analýza situace nelegálních migrantů v České republice*. Praha 2014. EPIM Report.

⁸ Faltová M.: Studie MIPEX III v kontextu novely zákona o pobytu cizinců, in *Státní politika integrace migrantů do společnosti*, MKC, 2011

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

dříve v kompetenci Služby cizinecké policie (SCP). Ministerstvo vnitra pokračovalo v trendu z roku 2009, kdy rozšířilo svůj vliv v agendách integrace cizinců, trvalého pobytu a zelených karet¹⁰, které byly dříve spravovány jinými státními úřady. Od posledního přesunu agend došlo k výraznému prodlení v procesu rozhodování o povoleních k pobytu, čímž dosud dochází k porušování procesních práv migrantů. Legislativní změny platné od roku 2011 nepřinesly významné snížení byrokratického formalismu v českém imigračním právu, které je podobně jako v předchozích letech poměrně restriktivní, a neúměrně zatěžuje samotné migranty důkazním břemenem. V oblasti udělování povolení k pobytu pak hodnoty jako státní suverenita, národní bezpečnost, veřejný pořádek a přísná formální legálnost, které jsou uplatňovány v neprospěch cizinců, zdaleka nesvědčí o povaze státní správy jako veřejnosti přátelské a transparentní službě, jak ji charakterizuje správní řád.¹¹

Na úrovni politické vláda reagovala na měnící se situaci na trhu práce a přijala strategický dokument *Nový systém ekonomické migrace do České republiky* (NSEM), který měl být základem pro budoucí imigrační zákon.¹² Návrh stanovil nová pravidla pro pracovní migraci do České republiky, která propagují aktivní přístup k ekonomickým přínosům vysoce kvalifikované migrace. Materiál se zaměřil na odpovědnost zaměstnavatelů za nelegální pobyt jejich bývalých zaměstnanců z řad migrantů. Ministerstvo vnitra rovněž usilovalo o omezení statutu samostatně výdělečně činných pracovníků. Návrh konkrétně definoval nové modely cirkulární migrace, která by měla mít přednost před migrací trvalou, a to zejména u migrantů s nízkou kvalifikací, což by mohlo (jak ministerstvo tvrdí) pomoci v boji s nelegální migrací. Od té doby je migrační politika zcela podřízena „účelu pobytu“, který je ve většině případů ekonomický, zatímco na politiku zaměstnanosti nebo sociální práva migrantů se nebere zřetel.

Během roku 2012 byl restriktivní přístup a ochranná opatření českého pracovního trhu i nadále vážnou překážkou bránící migrantům v tom, aby vstoupili nebo i jen zůstali na legálním trhu práce. 25. ledna 2012 vydalo ministerstvo práce a sociálních věcí vyhlášku omezující přístup občanů třetích zemí na trh práce tím, že zavedlo několik nových opatření –

¹⁰ Zelené karty jsou národní jednotlivá povolení pro vysoce kvalifikované pracovníky z určitých třetích zemí.

¹¹ *Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*.

¹² Vládní usnesení č. 48 z 19. ledna 2011: (*Nový systém ekonomické migrace*), viz <http://migration4media.net/wp-content/uploads/2011/03/NSEM-vlada.pdf>

požadavek na uznání vzdělání, opatření nevydávat a neprodlužovat pracovní povolení migrantům s nízkou úrovní kvalifikace a omezenou platnost těchto povolení pro migranty se středním vzděláním.¹³ Vyhláška byla změněna dne 8. března 2012¹⁴ po veřejné kritice z řad zaměstnavatelů, migrantů a nevládních organizací. Dne 17. srpna 2012 byly vyhlášky opět změněny, a to vyhláškou generálního ředitele Úřadu práce ČR¹⁵, která přinesla podrobnější pokyny týkající se zaměstnávání migrantů.¹⁶ Odborníci považují tyto vyhlášky za protiprávní, a tento jejich názor podpořil Výbor pro práva cizinců, který je poradním orgánem vlády.¹⁷ Tato opatření tlačila migranty více než kdy předtím do stínové ekonomiky a nelegálního zaměstnávání vedoucího k nelegálnímu pobytu na území republiky. Teprve po kritice od ombudsmana a návrhu Rady vlády České republiky pro lidská práva byla tato pravidla zrušena.

Od roku 2011 pracovalo ministerstvo vnitra na nejdůležitějším návrhu nového zákona o vstupu a pobytu cizinců na území ČR (ZPC), který vláda schválila dne 29. února 2012,¹⁸ a který obsahoval rekonstrukci českého imigračního práva. Po dvouletém schvalovacím procesu předložilo ministerstvo vnitra svůj návrh dalším příslušným orgánům pro mezioborová jednání v květnu roku 2013. Většina příslušných orgánů, včetně ombudsmana, však předložila podstatné výhrady k řadě rozsáhlých omezení týkajících se dalšího vstupu, pobytu a práv migrantů, včetně občanů EU, v České republice, a zároveň k tomu, že tento návrh uděloval přílišnou diskreční pravomoc rozhodovacím orgánům. V důsledku toho nemohl být tento nezbytný materiál předložen parlamentu a čeká na přepracování ministerstvem vnitra, a to nejdříve v roce 2014.

Poslední a velmi zásadní změnu představuje zákon č. 101/2014 Sb., kterým došlo k novelizaci zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky. Důvodem novely výše

¹³ Ministerstvo práce a sociálních věcí: *Metodické pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti*, 25. ledna 2012 (nepublikováno).

¹⁴ Ministerstvo práce a sociálních věcí: *Metodické pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti*, 8. března 2012 (nepublikováno).

¹⁵ V listopadu 2013 pak byla přijata další vyhláška, kterou se pravidla zmírnila.

¹⁶ Úřad práce České republiky: *Směrnice č. 19/2012 Postup a pokyny k realizaci politiky zaměstnanosti*, 17. srpna 2012.

¹⁷ Usnesení Výboru pro práva cizinců ze dne 22. 10. 2012, k dispozici na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-dne-22--rijna-2012-100160/>

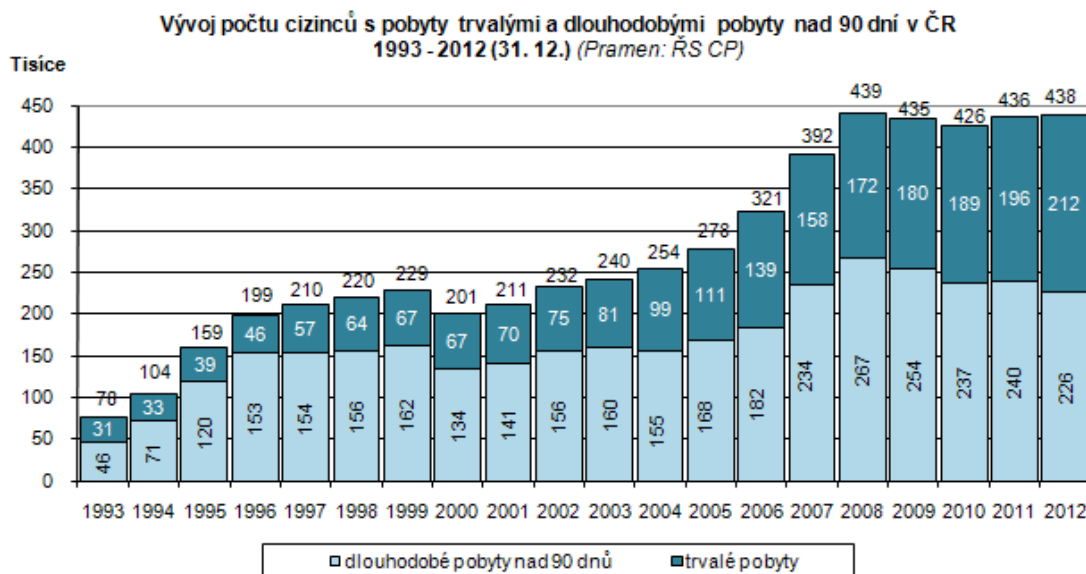
¹⁸ Ministerstvo vnitra: *Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu na území České republiky, volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic*, 2/12, 28. července 2011.

zmíněných předpisů je implementace tzv. směrnice o jednotném povolení.¹⁹ Stěžejním bodem úpravy jednotného povolení (*single permit*) je koncepce kombinovaného dokladu (*zaměstnanecká karta*), který povoluje migrantům jak pobyt, tak i výkon určitého zaměstnání. Smyslem jednotného povolení má být procesní zjednodušení pro migranty a jejich zaměstnavatele, a usnadnění kontrol oprávněnosti pobytu a legálnosti zaměstnávání. Zmíněnou novelou došlo k významné změně právní úpravy pracovní migrace. Na základě této změny byla zrušena dlouhodobá víza za účelem zaměstnání i zelené karety, respektive došlo k jejich sloučení do zaměstnanecké karty. Ministerstvo práce a sociálních věcí sice nadále spravuje svou dosavadní agendu, ale protože vydávání tzv. zaměstnaneckých karet spadá pod ministerstvo vnitra, jeho již tak dominantní postavení v oblasti migrační politiky bylo ještě posíleno (dle Čížinský et al. 2014).

(b) Hlavní zdrojové země migrace

V roce 2013 žilo v ČR podle oficiálních statistik 10,5 mil. obyvatel, z nichž 441 000 byli cizinci s oprávněním k pobytu, což představuje celkem 4,2 % celkové populace. Z tohoto počtu cizinců mělo 238 000 trvalý pobyt, 203 000 mělo jiná povolení k pobytu (zejména dlouhodobé pobyty nad 90 dní). Celkový počet cizinců ještě doplňují cizinci bez oprávnění k pobytu (jejichž počet je neznámý, ale pravděpodobně se dle nejrůznějších odhadů pohybuje v desítkách tisíc osob) a občané EU, kteří nesplnili registrační povinnost a jejichž počet je jistě významný.

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011, *o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.*



Graf č. 1: Vývoj počtu cizinců s trvalými a dlouhodobými pobyty nad 90 dní v ČR, zdroj: www.czso.cz (Český statistický úřad).

Ve statistikách zachycení občané EU v ČR tvoří 37 % všech legálně pobývajících cizinců. Podle údajů Českého statistického úřadu²⁰ patří mezi hlavní zdrojové země především Ukrajina (105 000 osob), Slovensko (91 000 osob), Vietnam (57 000 osob), Ruská federace (33 000 osob), Polsko (19 000 osob) a Německo (18 000 osob). V menším rozsahu jsou pak zastoupeni občané Bulharska (9 000 osob) a Rumunska (téměř 7 000 osob).

V hlavním městě Praha žije 37 % všech legálně pobývajících cizinců, přičemž se dá předpokládat, že část cizinců, kteří žijí ve Středočeském kraji²¹, který Prahu obklopuje, do Prahy přijíždí pracovat. Proporčně jsou v Praze zastoupeni nejvíce Rusové (50 % z celkového počtu Rusů), Ukrajinci (téměř 50 % z celkového počtu Ukrajinců). Co se týče Slováků, tak v Praze žije čtvrtina ze slovenské populace v ČR. Výrazně méně jsou v Praze zastoupeni Vietnamci, protože v Praze žije pouze 19 % z celkového počtu Vietnamců v ČR. V Ústeckém kraji je proporční zastoupení cizinců mírně větší (7 %) než je celorepublikový průměr (4,2 %). Většina zahraničních pracovníků v Ústeckém kraji pochází z Vietnamu, Ukrajiny a Slovenska.

(c) Důvody příchodu a pobytu v ČR

²⁰ Počty jsou dle statistik k 31. 12. 2013, dle údajů Českého statistického úřadu (www.czso.cz)

²¹ Česká republika je rozdělena do 14 administrativních jednotek – krajů, jedním z krajů, byť poněkud specifickým, protože se jedná o město a nikoli o celý region včetně venkova, je i hlavní město Praha.

Zcela převažujícími důvody příchodu cizinců ze třetích zemí do ČR jsou podnikání nebo práce, po těchto důvodech následují důvody rodinné a po nich pobyt za účelem studia. Jako poměrně minoritní kategorie se jeví další důvody pobytu (např. vědecké pobyty atp.). Tzv. modré a zelené karty, tedy speciální kategorie pracovního pobytu, jsou vydávány pouze minoritně.

Co se týče zaměstnanosti, k 31. 12. 2011²² bylo v ČR zaměstnáno 310 921 cizinců, tedy 71 % všech legálně pobývajících cizinců. Ze zaměstnaných cizinců byly 34 % ženy. Pokud jde o postavení v zaměstnání, bylo ze zaměstnaných cizinců 30 % živnostníků a 70 % zaměstnanců. Při porovnání postavení v zaměstnání lze vysledovat markantní rozdíl mezi postavením v zaměstnání mezi občany EU a občany třetích zemí. Občané EU jsou pouze v 11 % živnostníci, čímž se blíží majoritní populaci (11,5 % živnostníků).

Od roku 2008 došlo k poklesu podílu cizinců na nízko-kvalifikovaných pozicích, přesto je jejich podíl vyšší než u celkové populace. Paralelně dochází také k proměně sektorů, ve kterých jsou cizinci zaměstnáni: klesá počet cizinců ve stavebnictví jako sektoru, který zažil kvůli ekonomické krizi nejvyšší propad, naopak relativně vyrovnané jsou od roku 2010 údaje pro průmysl, stoupají u obchodu a služeb.

(d) Stručný přehled procedury zaměstnávání zahraničních pracovníků²³

Zákon o zaměstnanosti v § 3 stanoví, že fyzické osoby, které nejsou občany České republiky, mohou vstoupit na trh práce za zvláštních podmínek stanovených tímto zákonem. Zákon rozlišuje dvě kategorie cizinců:

1. Cizinci s neomezeným přístupem na trh práce v souladu s právními předpisy EU – občané EU a jejich rodinní příslušníci a držitelé povolení k trvalému pobytu.
2. Cizinci s omezeným přístupem na trh práce – jiné kategorie občanů třetích zemí.

Ad 1. Migranti s neomezeným přístupem na pracovní trh mohou v ČR pracovat bez pracovního povolení. Podle zákona o zaměstnanosti je zaměstnavatel povinen oznámit úřadu

²² Novější čísla nejsou kvůli problémům se statistickým systémem dostupná nebo dostatečně věrohodná. Veškerá data jsou převzata z údajů ministerstva práce a sociálních věcí či Českého statistického úřadu.

²³ Tato část (podkapitola) textu je se svolením autora částečně převzata z Faltová M. *Právní analýza situace nelegálních cizinců v České republice*. 2014. EPIM Report.

práce, že takové migranty zaměstnává (§ 87) a vést záznamy o zaměstnáváných migrantech s neomezeným přístupem k trhu práce – kopie jejich povolení k pobytu nebo jiné dokumenty dokazující, že tito zaměstnanci náleží do kategorie migrantů s neomezeným přístupem k pracovnímu trhu (§ 107).

Ad. 2. Migranti s omezeným přístupem k trhu práce jsou občané třetích zemí, kteří potřebují pracovní povolení. Systém zaměstnávání občanů třetích zemí v České republice byl donedávna založen na dvojím povolení – povolení k pobytu a pracovní povolení, přičemž druhé z nich sloužilo jako nástroj ochrany pracovního trhu. Pracovní povolení bývalo vydáno pouze v případě, že zaměstnavatel nabídl volné místo přes úřad práce a toto volné místo nebylo možné obsadit pracovníkem bez omezeného přístupu k trhu práce (český občan, občan EU, držitel povolení k trvalému pobytu atd.). Při vydávání pracovního povolení byl úřad práce povinen provést hodnocení situace na trhu práce.²⁴ Od 24. 6. 2014 je pracovní povolení²⁵ a povolení k pobytu pro většinu případů zaměstnávání cizinců ze třetích zemí sjednocené v tzv. zaměstnanecké kartě (viz výše v části 1a). Zaměstnanecká karta je nejčastěji vydávána na dobu trvání pracovně-právního vztahu, nejdéle však na 2 roky, s možností opakovaného prodloužení platnosti.

Požadavek mít povolení k pobytu (dříve samostatně či dnes v kombinované zaměstnanecké kartě) znamená, že migranti v nelegálním postavení nemají žádný přístup na pracovní trh. Pouze migranti s jakoukoli formou povolení k pobytu se mohou ucházet o zaměstnaneckou kartu (příp. pracovní povolení), pokud zákon o zaměstnanosti nestanoví jinak.

²⁴ Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci 6 Ads 139/2011, že úřad práce je povinen vydat pracovní povolení, pokud obě tyto podmínky jsou splněny – tedy pokud zaměstnavatel zaregistroval volné pracovní místo u úřadu práce a zároveň není možné obsadit toto pracovní místo jinak.

²⁵ Přesněji: zaměstnanecká karta nahrazuje vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání a zelenou kartu, které již nebudou vydávány. Pracovní povolení, nyní povětšinou obsažené v zaměstnanecké kartě, je nutno vydat pro všechny činnosti vykonávané na základě některého z typů smluv uvedených v zákoníku práce, včetně krátkodobých smluv, částečných pracovních úvazků nebo sezónních prací. Zákon povoluje několik výjimek vztahujících se k některým kategoriím občanů třetích zemí, kteří pracovní povolení nepotřebují (viz § 98 zákona o zaměstnanosti), jako jsou manželé držitelů povolení k trvalému pobytu, studenti, nebo cizinci, kterým je vydáno pracovní povolení bez vyhodnocení pracovního trhu (viz § 97 zákona o zaměstnanosti), tj. žadatelé o mezinárodní ochranu po 12 měsících pobytu v České republice.

(e) Kontroly pracovního trhu²⁶

Migranti, kteří pracují nelegálně, mohou být postiženi sankcemi podle zákona o zaměstnanosti i podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky²⁷ (ZPC). Na kontrolách práce se proto podílí několik státních orgánů.

Podle § 125 a násl. zákona o zaměstnanosti mají pravomoc vykonávat kontroly v oblasti zaměstnanosti Státní úřad inspekce práce (SÚIP) a Úřad práce ČR (ÚP). Státní úřad inspekce práce má osm regionálních poboček. Jeho hlavním úkolem je kontrolovat povinnosti vyplývající z pracovního práva, včetně bezpečnostních předpisů nebo nelegální práce. Inspektoráty práce vykonávají kontroly podle ročních plánů a na základě jednotlivých stížností nebo informací získaných při práci v terénu. Inspekce práce rovněž poskytuje bezplatné konzultace týkající se pracovního práva, práv zaměstnanců apod. Rozsah pravomocí inspektorátů práce je stanoven v zákoně č. 251/2005 Sb. o inspekci práce. V případě nelegální práce migrantů má oprávnění jednat též Celní správa ČR. Na rozdíl od SÚIP není celní správa oprávněna udělovat sankce podle zákona o zaměstnanosti, a proto pouze připravuje důkazy a zjišťuje fakta, a pokud zjistí porušení zákona, postoupí daný případ inspektorátu práce.

Inspekce práce uděluje ve správním řízení sankce zaměstnavatelům a pracovníkům z řad migrantů. Inspektoři práce, celní správa a cizinecká policie vykonávají komplexní kontroly zaměřené na nelegální práci pracovníků z řad migrantů. Spolupráce je založena na formální dohodě o spolupráci mezi SÚIP a celní správou obsahující závazek vzájemné spolupráce při provádění kontrol v oblasti zaměstnávání migrantů s cílem zvýšit účinnost správních řízení a poskytnout zpětnou vazbu. Zaměřuje se zejména na tyto činnosti: provádění běžných kontrol, koordinace kontrol, výměna zkušeností v oblasti aplikace příslušných zákonných ustanovení, jejich interpretace a sjednocování postupů v rámci kontrol, vzdělávání a školení zaměstnanců, poskytování zpětné vazby o dokončených postupech a o výběru finančních

²⁶ Tato část (podkapitola) textu je se svolením autora převzata z **Faltová M. Právní analýza situace nelegálních migrantů v České republice**. 2014. EPIM Report.

²⁷ zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

sankcí. Spolupráce s cizineckou policií není formalizována a vychází z potřeb inspektorů práce a kapacity policie.

Protože zákon o zaměstnanosti i ZPC stanoví přísné sankce pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají osoby bez oprávnění k pobytu, tito lidé ze strachu porušování svých pracovních práv úřadům nehlásí. Inspekce práce má totiž zákonnou povinnost zahájit řízení k udělení pokut za nelegální práci a, což je pro migranty klíčové, má povinnost hlásit takové případy ministerstvu vnitra (cizinecké policii). Tato praxe je založena na základě ustanovení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích (č. 200/1990 Sb.), který zní: „Policie, státní úřady a orgány místní samosprávy by měly hlásit přestupky, o kterých se dozvědí, příslušnému správnímu úřadu, pokud samy nemají pravomoc takové přestupky řešit. Hlášení musí obsahovat popis typu přestupku, který byl spáchán, důkazy, které příslušné úřady shromáždily, o tom, že přestupek byl spáchán určitou osobou.“ Podobné ustanovení je obsaženo i v zákoně č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. Migranti bez oprávnění k pobytu tak v praxi nemají přístup k ochraně, kterou poskytuje Úřad inspekce práce.

Pro dokreslení situace dodáváme, že například v roce 2012 bylo 2162²⁸ cizincům uloženo správní vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu. 385 cizincům pak bylo uloženo správní vyhoštění na základě výkonu nelegální práce a pouze 11 (!) osob z této skupiny pracovalo i pobývalo v ČR neoprávněně²⁹.

2. Metodologie a respondenti

Hlavní výzkumnou metodou této práce bylo dotazování relevantních aktérů na základě strukturovaného rozhovoru podle předem připravených dotazníků. Toto dotazování probíhalo ve čtyřech zkoumaných zemích: v Polsku, v České republice, v Maďarsku a na Slovensku podle jednotného scénáře. Klíčoví respondenti byli identifikováni z řad státní správy, zaměstnavatelů, expertů a nevládního sektoru. Osnova pro rozhovor se mírně lišila dle výše uvedených kategorií respondentů. Cílem přitom bylo oslovit všechny relevantní

²⁸ Jeden cizinec mohl naplnit vícero důvodů pro vyhoštění. Zdroj: Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2012.

²⁹ Zdroj ibid.

aktéry, kteří se podíleli na transpozici tzv. sankční směrnice (směrnice 2009/52/ES).³⁰ V ČR se pak konkrétně jednalo o pracovníky úřadu práce, inspektorátu práce, ministerstva práce a sociálních věcí, ministerstva vnitra, cizinecké policie, odborů, zaměstnavatele cizinců ze třetích zemí, pracovníky nevládních organizací pracujících s migranty a experty na problematiku migrace.

Respondenti byli vybíráni na základě jejich odborného působení a znalostí. Cílem bylo získat pohled jak 1) ze strany státní správy, tak 2) ze strany nevládních organizací, které přímo s migranty pracují, nebo které je sledují a snaží se ovlivňovat cizineckou legislativu, tak 3) zaměstnavatelů samotných. Velkou výhodou byl vzhled výzkumnice do situace v oblasti migrace v ČR a sociální kapitál, díky kterému výzkumnice znala většinu dotazovaných osob a náplň jejich práce. Tyto znalosti a kredibilita výzkumnice pravděpodobně značně přispěly k poměrně bezproblémovému sjednání si schůzek, jejich hladkému průběhu i atmosféře důvěry, ve kterých většina rozhovorů pobíhala. Výjimkou byli přirozeně zaměstnavatelé a respondenti z oblasti druhého zkoumaného regionu – Ústecka, kde výzkumnice nedisponovala přímými kontakty na respondenty. Výběr respondentů byl veden tak, aby byli osloveni všichni hlavní aktéři, kteří se a) nějakým způsobem podíleli na připomínkování transpozice sankční směrnice (tj. zejména ministerstva, ale i některé NNO), dále ti, b) kdo se s implementovanou sankční směrnicí setkávají ve své běžné práci (tj. zejména úřady práce, inspektoráty práce, celní správa), c) ti, koho se transponovaná sankční směrnice může přímo týkat (tj. zaměstnavatelé), d) ti, kdo celý proces transpozice sankční směrnice sledovali jako experti a e) ti, kteří přicházejí do každodenního styku se samotnými migranty (tj. pracovníci NNO). Celkově bylo provedeno 19 rozhovorů (6 zaměstnanců státní správy, 5 zaměstnanců NNO, 5 zaměstnavatelů, 1 zástupce odborů, 2 experti), přičemž některé zaměstnance státní správy či pracovníky z nevládního sektoru by bylo možné rovněž zařadit pod skupiny expertů.

Pro zjištění regionálních rozdílů byly předem vytipovány dva regiony, ve kterých výzkum probíhal. Prvním z nich bylo hlavní město Praha, druhý pak Ústecký kraj. Ústecký kraj byl vybrán proto, že je v něm stejně jako v Praze poměrně vyšší zastoupení cizinců, nicméně cizinci zde nejsou (jak je tomu například v Plzeňském kraji) koncentrováni kolem několika

³⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků cizích zemí.

velkých výrobních podniků, ale poměrně rozprostřeni po celém kraji. S rozhovory a s kontaktováním osob z Ústeckého kraje byl nápomocný jeden ze spolupracovníků výzkumnice, který v této oblasti dlouhodobě působil a disponuje tak cennými kontakty i expertními znalostmi o tom, kteří pracovníci přicházejí s implementací sankční směrnice do styku. Z Ústeckého kraje bylo celkově sedm respondentů.

Nejméně snadné pak bylo kontaktování respondentů z řad zaměstnavatelů. Jako nejúspěšnější strategie se ukázalo využít kontaktů buď známých, kteří cizince zaměstnávají, nebo kontaktovat ty zaměstnavatele, kteří nějakým způsobem přišli do kontaktu s poradenskou službou nevládních organizací, atp. Nutno dodat, že řada zaměstnavatelů rozhovor odmítla s tím, že zhruba od roku 2009 již občany třetích zemí nezaměstnávají, protože se setkávali ze strany úřadů s tolika změnami a problémy, že začali zaměstnávat výhradně občany EU (zejména Rumuny a Bulhary). Výběr respondentů z této skupiny byl veden účelově tak, aby obsáhl zaměstnavatele zaměstnávající různé typy zahraničních zaměstnanců: tedy 1) ty, kdo zaměstnávají cizince na sezónní práce, 2) ty, kdo vyhledávají především cizince na nízko-kvalifikované pozice nebo naopak na vysoce-kvalifikované pozice či 3) ty, kdo zaměstnávají jinak specifické skupiny cizinců.

Kontaktování respondentů probíhalo především skrze e-mail, posléze pak telefonicky. Až na časové obtíže několika zaměstnanců státních úřadů byly schůzky sjednány v horizontu několika málo dnů až týdnů. Všechny rozhovory proběhly na pracovištích respondentů, jeden proběhl během cesty v autě. Během rozhovorů se neobjevily žádné konfliktní momenty a atmosféru rozhovorů je možno celkově hodnotit jako pozitivní.

Většina respondentů byla středního věku s mnohaletou zkušeností v oblasti zahraniční migrace. Mezi respondenty mírně převažovaly ženy. Zhruba čtvrtina respondentů měla právní vzdělání. Před samotným rozhovorem byl vždy vysvětlen účel rozhovoru a respondent byl ujištěn, že jeho jméno nebude nikde uvedeno. Nicméně bylo zdůrazněno, že z rozhovoru budou použity konkrétní citace s odkazem na sektor, ve kterém daný respondent pracuje.

Většina rozhovorů byla nahrávána, přepsána, částečně kódována a dále analyzována pro potřeby této zprávy. Čtvrtina respondentů nahrávání odmítla. V případech, kdy se jednalo o

zaměstnavatele, tvrdili, že „nemají zájem, aby byli nahráváni“. Odmítnutí nahrávání bylo částečně způsobeno určitou nedůvěrou k poskytování informací o zaměstnání zahraničních pracovníků další neznámé osobě, a rovněž téma nelegálního zaměstnávání bylo vnímáno jako poněkud citlivé. Další část respondentů (2), kteří nahrávání odmítli, byli zaměstnanci státní správy, kteří svou nechuť k nahrávání popsali jako „možnost svobodněji mluvit bez nahrávání“. V jednom případě dokonce respondent vznesl dotaz, zda je zájem na poskytnutí formálních informací na nahrávání či reálného popisu situace. V tomto případě byla vybrána druhá možnost. Poněkud výjimečnou cestou byly získány informace ze strany odborů, kdy rozhovor probíhal z důvodu časového zaneprázdnění dotazovaného částečně po telefonu a částečně zasláním některých vybraných otázek k písemnému zodpovězení.

Zde je třeba uvést, že pozice odborů je v textu poměrně řídky uváděna. Na rozdíl od jiných států mají odbory v ČR i přes dlouhou historii poměrně slabé postavení a jejich význam spíše upadá. Stejně tak je nelze v oblasti zahraniční migrace a práv zahraničních pracovníků označit za proaktivní. Jejich postoj vůči zahraničním pracovníkům je spíše rezervovaný a velmi často uvádí, že jim jde především o ochranu *domácích* pracovníků. Toto vymezení (třebaže ojedinělé aktivity, které se situací zahraničních pracovníků zabývají, existují) je obzvláště kontrastní v porovnání s rolí evropských odborů nebo třeba rolí odborů vůči zahraničním pracovníkům v sousedním Německu.

Dále byly použity i informace ze strany ministerstva vnitra, které zazněly během debaty s několika aktéry o implementaci sankční směrnice; vzhledem k tomu, že získané informace byly vyhodnoceny jako dostatečné, nebyl další rozhovor realizován³¹.

Rozhovory byly provedeny i se zástupci zprostředkovatelských agentur, nicméně vzhledem k tomu, že v současnosti tyto zprostředkovatelské agentury nemohou legálně občany třetích zemí zaměstnávat, nebyly tyto rozhovory použity.

³¹ Částečně specifický rozhovor byl i se zástupci ministerstva práce a sociálních věcí v tom slova smyslu, že v době rozhovoru respondentka (a ani její rozhovoru přítomná kolegyně, která se k rozhovoru rovněž vyjadřovala) v době transpozice na ministerstvu nepracovaly a ne ke všem otázkám se tak mohly vyjádřit. Během obsáhlejšího rozhovoru však dobře popsaly postoj ministerstva k diskutované problematice a zprostředkovaly i návrhy ministerstva na transpozici směrnice.

Rozhovory byly realizovány v období od prosince 2013 do března 2014 včetně. Jejich průměrná délka trvání se pohybovala mezi 30 a 40 minutami³². Citlivější otázky týkající se nelegálního zaměstnávání byly zařazovány ke konci rozhovorů.

Dalším zdrojem dat pro tuto výzkumnou zprávu byla skupina odborníků, která se v současnosti (jaro 2014) v ČR schází a hodnotí implementaci sankční směrnice z různých úhlů. Jedná se o aktivitu členů Výboru pro práva cizinců (tedy poradního orgánu Rady vlády pro lidská práva, který je poradním orgánem Vlády ČR). V této skupině jsou zastoupeni jak odborníci z řad nevládního sektoru, tak odborníci z řad státních institucí. Výsledkem schůzek této skupiny bude souhrnná hodnotící zpráva, která podle závěrů navrhne (Výboru pro práva cizinců a v případě odsouhlasení skrze Radu vlády pro lidská práva Vládě ČR) doporučené legislativní nebo i praktické změny v této oblasti.

V neposlední řadě pak k sepsání zprávy pomohlo studium dokumentů, přičemž je třeba zmínit, že v ČR bylo implementaci sankční směrnice věnováno několik odborných článků. Navíc, doba novely zákona o zaměstnanosti, ve které byla sankční směrnice transponována do českého práva, a která vešla v účinnost 1. 1. 2012, se časově prolínala se snahou tehdejší vlády omezit poměrně rozšířenou práci v šedé ekonomice. Transpozice sankční směrnice vešla tedy v platnost v době, kdy tehdejší vláda vyhlásila „boj nelegální práci“ obecně ve snaze omezit poměrně rozšířenou práci v šedé ekonomice. O to paradoxnější se jeví, že ČR vztáhla platnost sankční směrnice v ohledu postihu nelegální práce pouze na nelegálně pobývajících a nelegálně pracujících občany třetích zemí.

3. Výsledky výzkumu: zaměstnávání cizinců

Důvody pro zaměstnávání cizinců byly uváděny především dvojího druhu. Zaprvé se jednalo o situace, kdy na trhu práce **není** k dispozici **vhodná pracovní síla** z domácích lidských zdrojů. Tyto případy pak lze rozdělit na ty situace, kdy je poptáván pracovník se specializovanými znalostmi a dovednostmi, a na situace, kdy domácí pracovní síla nemá o nabízenou práci zájem.

³² S výjimkou výše popsaných rozhovorů se zástupcem ministerstva vnitra a odborů.

Tito odborníci, navíc se znalostí ruského prostředí, u nás prostě nejsou.
(zaměstnavatel, 4)

Čechům se nechce dělat u pásu... je to náročná práce. (zaměstnavatel, 3)

Zadruhé se jednalo o situace, kdy byla pracovní síla považována za výrazně **levnější** a v určitém smyslu i nenáročnější. V diskuzích ohledně menší finanční náročnosti se střetávaly pozice toho, zda a do jaké míry je tento přístup legitimní a jakým způsobem by na to měl reagovat stát z pohledu nastavení migrační politiky.

Cizinci jsou spolehliví a motivovaní, chtějí pracovat pořádkem, bez ohledu na počasí, nemusí řešit děti, přijeli si primárně vydělat. S Čechy by moje firma fungovat nemohla. (...) jsou flexibilní a levní, ale musím si poradit s úředními bariérami.
(zaměstnavatel, 2)

Asi hodně na zisku, hledá levnou pracovní sílu, která je na něm závislejší a dá se říci tím i potom ve finále vydíratelnější. (nevládní sektor, 5)

Mezi další, ale méně často uváděné důvody zaměstnávání zahraničních pracovníků byla uváděna minulá **pozitivní zkušenost** zaměstnavatelů (či jejich blízkých/známých) se zaměstnáváním cizinců, či skutečnost, kdy sám zaměstnavatel je cizinec a preferuje své krajany. Okrajově je zde možno zmínit i postoj některých zaměstnavatelů, kteří vidí cizince jako pilnější a v porovnání s domácí pracovní silou přizpůsobivější. Stejně tak byla zmiňována neochota Čechů (možná i z důvodu funkčního sociálního systému) přijímat náročnější a méně placené práce.

[Zaměstnavatelé nám říkají,] že cizinci jakoby více pracují, nemají takové nároky jako Češi, nestěžují si tolik. (nevládní sektor, 4)

Češi jsou líní, je zde štědrý sociální systém, který je nenutí pracovat.
(zaměstnavatel, 2)

Znalost zaměstnavatelů v ohledu procedury zaměstnávání cizinců byla považována za relativně dobrou, ovšem pouze v základních otázkách. Mezi respondenty panovala shoda na tom, že je třeba zásadně **rozlišovat mezi velkými firmami**, které si mohou dovolit mít na zaměstnávání cizinců specializované pracoviště nebo alespoň jednoho personalistu **a mezi drobnými zaměstnavateli**, kteří si takovou pracovní sílu dovolit nemohou. Pro drobné zaměstnavatele je pak zaměstnávání cizinců výrazně obtížnější. U velkých podniků pak

znalosti díky specializovanému pracovišti/pracovníkovi byly označovány jako bezproblémové.

Informací je hodně, podívejte se třeba na portál ministerstva práce a sociálních věcí. Lidé se také na nás mohou obrátit s dotazy. A obrací se. (...) Časté dotazy a odpovědi se tam snažíme dávat. (...) i změny, ale v tom máme (...) rezervy. (státní správa, 6)

Obecně bylo uváděno jako naprosto **nejtěžší** se zaměstnáváním zahraničních pracovníků **začít** a v legislativě a v potřebné administrativě se zorientovat. **Znalost** zaměstnavatelů byla označována jako **dobrá pouze v základních věcech** s tím, že často zaměstnavatele přirozeně ani nenapadne, čím vším jsou z nastavení pracovních povolení limitováni.

Ale myslím si, že ten, kdo začíná, katastrofa. Neví a ani nemůže, někdy s tím zápasím i já, a to je zaměstnávám pomalu 20 let. (zaměstnavatel, 1)

Zaměstnavatelé netuší, jak fixní je to pracovní povolení na to pracovní místo, že nemůžou toho člověka třeba vůbec povýšit, protože na to potřebují nové pracovní povolení, který už by třeba nemuseli dostat. (nevládní sektor, 1)

U obou skupin však byla především ze strany zaměstnavatelů samotných a ze strany nevládního sektoru zmiňována **diskrepance mezi formálním nastavením a praxí**. Nejčastěji se jednalo o měnící se podmínky, i přestože nedošlo ke změně zákona, ale pouze k jeho novému výkladu. Celkově zaznívalo, že spíše než formální informace jsou třeba informace z praxe o tom, jak proces *opravdu* funguje. Často pak bylo zmiňováno nedodržování správních lhůt ze strany ministerstva vnitra, nebo situace, kdy v jednom případě byly odevzdané dokumenty shledány v pořádku a v jiném případě z pohledu zaměstnavatele stejné dokumenty bylo třeba doplnit.

Nikdy to nefunguje celé tak, jak by mělo, vždycky se vyskytne nějaká komplikace, ať jste připraveni sebelíp. Nemáme problém najít formální informace, ale to, jak to funguje, si musíte zažít. A tam bych potřebovala pomoc. (zaměstnavatel, 4)

Strategie řešení byly nejčastěji kontakt s pomáhající NNO a úřady práce, návštěva nejrůznějších kurzů nebo obrácení se na specializovanou instituci (zprostředkovatelskou nebo poradenskou firmu). Téměř všichni respondenti zmiňovali to, že se na ně zaměstnavatelé opakovaně a často s nejrůznějšími dotazy obracejí.

Jakmile něco nefunguje, voláme jim [poradenské firmě], oni to všechno vyřídí, to my bychom nemohli zvládnout a oni už ty instituce a úředníky znají, vždycky to vyřídí. (zaměstnavatel, 5)

Pořád to sleduji, zabere to hodně času, neumím si představit, jak to dělají ty malé firmy. (zaměstnavatel, 4)

(...) buď se jdou zeptat na úřad práce, nebo se ptají nás i při těch poradenských dnech, při kontrolách a podobně. Já si myslím, že informace mají, jiná věc je třeba u té informační povinnosti, kde když zaměstnají občana Evropské unie nebo cizince, který nepotřebuje povolení k zaměstnání, tak tam dost často o té informační povinnosti neví. (státní správa, 2)

Rovněž se zde vyskytl částečný rozdíl mezi Prahou a Ústeckým krajem, kdy zaměstnavatelé z regionu daleko více čerpali informace z místního úřadu práce, který jim například informace o změnách v legislativě posílal mailem, a v porovnání s Prahou byl pro ně o něco více servisní organizací. V Ústeckém kraji byly také daleko častěji zmiňovány poradenské dny úřadů, osobní kontakt s úřadem práce, preference osobní komunikace a využívání získání informací i během probíhajících kontrol v oblasti zaměstnávání.

Zaměstnavatelé měli **poměrně dobrý přehled o tom, jaká jsou práva zahraničních pracovníků i jaké instituce chrání cizince na pracovním trhu; tomu je ovšem třeba rozumět i v kontextu toho, že ti zaměstnavatelé, kteří s rozhovorem souhlasili, patří pravděpodobně mezi ty uvědomělé a zákony dodržující**. Částečně je to dáno ale i tím, že během procedury vyřizování pracovního povolení jsou zaměstnavatelé v kontaktu s místním úřadem práce a možná i tím, že v minulých dvou letech byla v ČR hojně medializovaná „kampaň“ a kontroly inspektorátů práce ve snaze omezit nelegální zaměstnávání. Pokud k porušování některých práv došlo, jednalo se o nový nebo něčím specifický případ. S kontrolami od inspektorátu práce se příležitostně setkávali, ale až na jeden případ, kdy byly ze strany zaměstnavatele vnímány s velkou nevolí, je považují spíše za formální. Zaměstnavatelé z Ústeckého kraje si oproti pražským na kontroly³³ stěžovali více a vnímali je jako častější³⁴.

³³ Na kontroly jako takové, nikoli na konkrétní aspekty kontrol.

³⁴ Na základě takto malého vzorku ale nelze usuzovat na obecnou platnost tohoto tvrzení.

Situace zaměstnavatelů je rovněž komplikovaná kvůli tomu, že cizinecký zákon i zákon o zaměstnanosti bývá v ČR poměrně často novelizován. Rovněž pohled ostatních aktérů na informovanost zaměstnavatelů byl veskrze pozitivní a domnívali se, že až na případné obtíže způsobené výše uvedenými důvody mohou mít zaměstnavatelé spíše problémy se specifickými případy nebo jednoduchým opomenutím (často zcela nezáměrným) určité povinnosti (například nahlášení zaměstnance).

... ty zásadní informace jsou dobře dostupné, ale třeba informační povinnosti jsou celkem komplikované a je jich hodně, tam možná bych i pochopil, že některá se zapomene. (státní správa, 1).

Poměrně dobrá **informovanost** o proceduře zaměstnávání cizinců a dobře zpracované informace například na portálu ministerstva práce a sociálních věcí, na stránkách ministerstva vnitra, ministerstva zahraniční, na stránkách konzulátů či některých stránkách nevládních organizací, ale nic **nevypovídají o samotné proceduře zaměstnání cizinců**. Ta byla většinou ze strany téměř všech aktérů označována za **komplikovanou a zdouhavou**. Celý proces zajištění nového pracovníka ze třetí země trvá běžně kolem 6-9 měsíců.

My můžeme plánovat dopředu klidně rok, takže s tou délkou počítáme, ale co jiní zaměstnavatelé? (zaměstnavatel, 4)

My to vždycky nějak vyřešíme, třeba jsou tu na krátkodobé vízum a pak. Prostě to jde. (zaměstnavatel, 5)

...co pro to všechno musíte udělat, to je hrozný, já začínám na podzim, někdy v říjnu a teď [březen] teprve vím, že je mám zajištěný. (zaměstnavatel, 1)

Řídký nebyl ani názor, že právě tato **komplikovanost odráží nezáměr státu na zaměstnávání cizinců**. I někteří ze státních zaměstnanců tuto komplikovanost viděli jako záměr vedený ochranou domácího pracovního trhu.

Ty věci jsou záměrně dělané zdouhavě. Přece to, že sem přijede cizinec na krátkodobé vízum, tady si najde práci, ale on nesmí tady ani podat žádost, ačkoli ten úředník, který o tom bude rozhodovat, sedí na Letné, ale on musí zpátky do Kyjeva, nebo do Hanoje a tam to podávat. To je záměrně udělané tak, aby to bylo těžké, aby to nefungovalo. (expert, 1)[Odborová unie]ale chce, aby tato procedura nebyla úplně jednoduchá. (odbory, 1)

Z pohledu cizinců bych to (...) není určitě jednoduchý (...), ale na druhou stranu je to politika státu, takže chrání jak trh, tak vůbec systém těch cizinců ze třetích zemí. (státní správa, 1)

V některých rozhovorech bylo zmiňováno i to, že pokud zaměstnavatelé informace o právech zahraničních pracovníků nemají, může se jednat o jejich cílené chování, kdy v podstatě ani nemají zájem na tom jejich práva znát a dodržovat. Někteří respondenti mluvili i o tom, že **cizinci sami jsou v realitě neschopni si svoje práva**, a to i ta nejběžnější, jako je osmihodinná pracovní doba, **vymoci**.

Domníváme se, že někteří zaměstnavatelé ani nechtějí ta práva příliš studovat a různé předpisy včetně zákoníku práce ignorují. (odbory, 1)

Kdo chce, tak si ty informace zjistí. Ovšem druhá věc je, zda jsou třeba pracovníci pak schopni svá práva vymáhat. Na rovinu si řekněme, že často ne. (státní správa, 3)

4. Výsledky výzkumu: legální a nelegální zaměstnání

Ve všech skupinách respondentů převládal názor, že hlavním důvodem nelegálního zaměstnávání pracovníků v ČR je skutečnost, že **legální zaměstnávání je** (zejména pokud se jedná o přímý zaměstnanecký poměr) **příliš drahé**. Obecně respondenti neměli problém s tím, že by měly být odlišené odvody za přímé zaměstnance a odvody osob samostatně podnikajících, nicméně nepoměrné současné zvýhodňování osob samostatně výdělečně činných bylo vnímáno jako jeden z hlavních důvodů existence tzv. švarc systému v ČR. Zmiňováno bylo i společenské vnímání nelegální práce, kdy **nelegální práce nebývá** ze strany české společnosti nutně **principiálně odsuzována** a pro řadu Čechů je přijatelná, respektive tolerovatelná. Mezi další uváděně důvody vedoucí k nelegálnímu zaměstnávání patřilo **snižování nákladů**, tedy situace, kdy nějaký pracovní poměr existuje, ale takový, aby se na pracovníka nevztahoval zákoník práce a z něj plynoucí požadavky. Právě zákoník práce býval často vnímán ambivalentně: na jednu stranu respondenti nezpochybňovali jeho potřebnost a ochrannou funkci, na stranu druhou (s výjimkou některých státních institucí) měli dojem, že je jeho dodržování pro zaměstnavatele příliš náročné a brání potřebné flexibilitě pracovního trhu.

Abych pravdu řekla, tak k nelegálnímu zaměstnávání dochází možná proto, že ... legální zaměstnávání je poměrně drahé. To by byl takový asi hlavní důvod toho nelegálního zaměstnávání českých pracovníků. (státní správa, 2)

Zejména zaměstnavatelé pak často konstatovali, že přestože oni sami vše dodržují, chápou, pokud jiní zaměstnavatelé hledají méně zákonné postupy. Jako hlavní důvody pro to byla uváděna **komplikovanost procedury** a někdy i **nezájem** ze strany zaměstnavatelů právo dodržovat, nebo případně jejich **neschopnost**. Co se týče nastavení trhu práce, řada respondentů pak mluvila o nepružnosti pracovního trhu, přičemž takovéto názory většinou nezaznívaly z řad respondentů ze státní správy.

Nedivím se, že k takovým případům dochází. Je to drahé a administrativně náročné. (zaměstnavatel, 3)

Myslím, že to hodně vychází z neflexibility pracovního trhu. Bohužel. (nevládní sektor, 1)

Mezi **hlavní důvody nelegálního zaměstnávání cizinců** bylo uváděno nemožné nebo **příliš obtížné získání povolení k zaměstnání** či **finanční výhodnost nelegálního pracovníka**. Velice často bylo zmiňováno to, že získat povolení k zaměstnání cizince ze třetích zemí od úřadu práce bývá nemožné (z důvodů ochrany pracovního trhu), a cizinci se tak uchylují k tomu pracovat v zastřeném pracovním poměru. V praxi pak bývá poměrně problematické dokázat, že šlo o závislou práci. Nutno dodat, že tomuto problému (poptávka po zahraniční pracovní síle, které ale nebývá vydáno povolení k zaměstnání, a tak je najata jako podnikatel) se v ČR poměrně dlouho bez jakékoli změny hovoří³⁵. Státní správa i NNO rovněž vypovídaly o paradoxních situacích, kdy je cizinec například zaměstnán na jedné pozici 4 roky, každý rok je mu uděleno povolení k zaměstnání a pátým rokem, po kterém by mohl žádat o trvalý pobyt, povolení k zaměstnání nedostane. I toto viděli respondenti jako jeden z důvodů nárůstu tzv. zastřených pracovních poměrů. Stejně tak byly zmiňovány paradoxy, kdy je v jednom regionu povoleno zaměstnání několika desítek cizinců pro jednu firmu, ale pak jsou z důvodů ochrany pracovního trhu zamítnuty jednotkové žádosti menších podnikatelů. To, že

³⁵ Tato praxe se masivně rozšířila od roku 2009, kdy úřady práce začaly vydávat výrazně méně povolení k zaměstnání. Toto vysvětluje i výrazně větší podíl samostatně podnikajících třetizemců oproti majoritní populaci, jež je zmíněn v první části textu.

v těchto případech dochází k nelegální práci nebo zastřeným pracovním poměrům, pokládali respondenti za pochopitelné.

(...) no a je to třeba u lidí, kteří už jsou tady pár let a už by chtěli žádat o trvalý pobyt, o povolení k trvalému pobytu a najednou prostě nedostanou povolení a musí to nějak řešit. (státní správa, 2)

Vyplatí se to. Postup pro legální zaměstnávání třetizemců je komplikovaný, pomalý a drahý. (zaměstnavatel 2)

Existenci **bariér** vstupu cizinců na trhu práce zmiňovali i respondenti ze státní správy, většinou je však vnímali jako ochranu domácích pracovníků. Zde byl zajímavý shodný postoj úředníků inspektorátů práce i pracovníků nevládních organizací (který se i v dalších otázkách nezřídka opakoval). Obě skupiny respondentů explicitně vyjadřovaly pochopení pro to, proč k nelegálnímu zaměstnání dochází, a že za ním může být/je i vliv strukturálního nastavení české migrační politiky.

Nezískají pracovní povolení, nemají peníze, avšak jsou nuceni si je obstarat; takto jsou zatlačováni do šedé zóny. (státní správa, 5)

Mezi dalšími důvody byla uváděna **snadnější zneužitelnost cizinců, která je spjata s jejich větší zranitelností**, a to ať již kvůli 1) nutnosti disponovat pobytovým oprávněním, nebo kvůli 2) limitovaným znalostem (neznalost češtiny i informací o svých právech) a, tudíž 3) menší pravděpodobnosti udání daného zaměstnavatele ze strany cizinců. V tomto kontextu byla zmiňována i známá a častá neochota cizinců se se zaměstnavateli soudit, a to zejména kvůli nízké pravděpodobnosti úspěchu (spojené například s obtížnou prokazatelností, že daný pracovní poměr skutečně existoval), s nutností těchto cizinců dále vydělávat i jejich nejistého postavení v ohledu pobytového oprávnění v době případných soudních řízení.

Čech je rizikovější, snadněji vás „práskne“, protože zde neexistuje jazyková bariéra. Cizinci jsou prostí a důvěřiví, neorientují se v systému a nemají šanci získat informace. (zaměstnavatel, 2)

[K soudům nedochází] vždycky tam nějaká strana couvne, většinou se mi stalo, že couvne spíše ten cizinec (...) Bojí se toho sporu. (...) raději se smířit s kompromisem, který pro ně není moc výhodný, ale kompromis ať mají klid. (...) Samozřejmě jsou případy, že ta úspěšnost by byla velmi malá, tak na to netlačím, je to vždycky na tom klientovi, jestli do toho chce jít nebo ne. (nevládní sektor, 4)

Občas byly zmiňovány i **důvody samotných cizinců**, kteří hledají cesty, jak maximalizovat zisk a platit co nejméně odvodů.

Pokud jde třeba o švarc systém, tak tam půjde zejména o snižování nákladů, fiskálních, to znamená platit nižší daně. Což může být často zájem i toho cizince. (expert, 1)

Nicméně důvody ze strany cizinců samotných nebyly vnímány jako nějak časté. V oblasti nelegálního zaměstnání se spíše u poradenských profesí bylo možno setkat s názorem, že se jedná především o **strategie zaměstnavatelů**, kteří rozhodují o tom, zda bude cizinec pracovat legálně či ne a za jakých podmínek. Naopak ze strany státní správy byla více zastávána linie, že cizinci nemají na nelegální zaměstnání přistupovat.

Oni to vědí. Nechtějí být nelegálně, ale většinou to nejsou oni, kdo o tom opravdu rozhodují. Často nemají jinou možnost. (nevládní sektor, 2)

Opakovaně pak bylo zmiňováno, že **málo efektivní** jsou i **kontroly trhu práce**, které sice probíhají, ale často jsou udělené příliš nízké pokuty, nebo tyto nejsou dobře vymahatelné, atp. a nemusí tak být zásadně odrazující. Pochybnosti o určitých limitech těchto kontrol (nikoli toliko o praxi jako spíš o legislativním nastavení) zaznívaly i z řad státní správy, expertů a pracovníků nevládních organizací.

...je to prostě pro zaměstnavatele výhodnější, protože pořád hřeší na to, že ta sankce pro ty zaměstnavatele není moc uplatňovaná, respektive není skoro vůbec uplatňovaná... (nevládní sektor, 3)

Rovněž o důvodech, **proč cizinci souhlasí s tím být zaměstnání nelegálně**, panovala mezi respondenty bez ohledu na jejich regionální působení shoda. Jako hlavní důvod byla udávána **chudoba a nutnost zabezpečit sebe a své blízké**. Zejména pracovníci NNO se ve své praxi setkávali s mnoha případy, kdy jsou cizinci v tísní, a tak jim v reálu nezbývá nic jiného, než přijmout jakoukoli nabídku za téměř jakýchkoli podmínek. Ze strany zaměstnavatelů by se postoj k cizincům, kteří pracují nelegálně, dal označit za shovívavý. Často vnímali situaci poměrně komplexně jako směs nelehkých nároků na zaměstnavatele, zájem cizince co nejvíce vydělávat i fakt dosti nedokonalé kontroly českého pracovního trhu.

Pro mnoho z nich je to ekonomická nutnost – otázka přežití (zejména ocitnou-li se v nelegálním postavení). Dále neplatí odvody ze mzdy, tudíž mohou mít o něco vyšší mzdu. Pracovat načerno se vyplatí, stojí to za to riziko. Systém legálního zaměstnání je složitý, netransparentní. (zaměstnavatel, 2)

Mají špatné personalisty, tak jim nic jiného nezbyvá. Víte, ono to opravdu není lehké. (zaměstnavatel, 4)

Mezi řidší, ale stále poměrně hojně zmiňované důvody patřila **nemožnost přechodu z jednoho pobytového režimu** bez možnosti pracovat do pobytového režimu s možností pracovat. Jako příklad byli uváděni například Ukrajinci z Kyjeva, kteří si během svého pobytu na krátkodobé vízum (do 90 dnů) najdou práci, podle platné legislativy musí odjet zpět do země původu a teprve odtamtud svou žádost podat. Očekávání takového chování bylo několika respondenty označeno za nereálné.

Nezřídkou byl zmiňován i v Česku rozšířený systém tzv. zprostředkovatelů nebo klientů, kteří pro část cizinců většinou na neformalizované bázi a za nemalý poplatek vše zařídí – od nalezení zaměstnání po prodloužení pobytu atp. V případě, že zprostředkovatel dodrží dohodu a vše zařídí, může se jednat o funkční systém. Ovšem v případě, že je cizinec podveden, nebo zprostředkovatel z nějakého důvodu prodloužení povolení zaříditi nestihne, nezbyvá mu (pokud pro něj není řešením z ČR odjet) než na nelegální práci přistoupit.

Cizinci jsou často přímo závislí na zprostředkovatelích, jsou mnohem ohroženější než Češi a neumí se bránit. (státní správa, 5)

Respondenti (zejména z nevládní sféry) upozorňovali na to, že v ČR žije řada skupin cizinců, kteří vůbec nemají přístup na pracovní trh, ale kteří si nějakým způsobem zajistit živobytí musí. Zejména se jednalo o žadatele o azyl během prvních dvanácti měsíců pobytu a kategorií cizinců, jejichž pobytové oprávnění je k práci neopravňuje. Jako samostatná kategorie pak byli uváděni cizinci bez oprávnění k pobytu, kteří přirozeně povolení k zaměstnání ani získat nemohou a jiná než nelegální práce tak pro ně nepřipadá v úvahu. Ze strany respondentů zazněla i otázka, do jaké míry je vůbec ze strany státu legitimní omezovat možnost práce pro některé kategorie migrantů, u kterých je někdy zcela zřejmé, že finanční prostředky mít nemohou a jiný způsob obživy než nelegální práce u nich jednoduše očekávat nejde.

Je vlastně normální, že tu někdo je legálně a nepracuje? Z čeho žije? Já tady jsem, ale ze vzduchu nežiji. Tak to prostě nejde. (expert, 1)

5. Výsledky výzkumu: význam směrnice 2009/52/ES

Zaměstnavatelé o implementaci tzv. sankční směrnice většinou věděli, respektive věděli o novele zákona o zaměstnanosti, kterou byla sankční směrnice transponována, ovšem velký význam jí vesměs nepřisuzovali. V některých případech se objevily spíše pochybnosti, že by mohlo být nepřiměřeně trestáno neúmyslné opomenutí nějaké povinnosti. **Efekt implementace vnímali spíše jako krátkodobý, zastrašující s možnými nepříjemnými následky.** Obecně ale sdíleli názor, že **k eliminaci nelegálního zaměstnávání v dlouhodobější perspektivě směrnice nepřispěla.** Opakovaně se objevovaly názory, že se (zejména pro některý typ prací jako jsou sezonní práce či stavebnictví) nelegální zaměstnávání pořád hodně vyplatí. Zmiňována byla i česká tolerance vůči nelegálnímu zaměstnávání. Ve dvou případech zaměstnavatelé navrhovali jako účinné veřejné potupení zaměstnavatele, který nelegálně zaměstnával; tento návrh je zajímavý i z toho pohledu, že zazněl jak od člověka, který najímá většinou nízko-kvalifikované pracovníky a pracuje v oblasti zemědělství, tak od zaměstnavatele, který se naopak zaměřuje na zaměstnávání vysoce-kvalifikované pracovní síly.

Myslím, že ten význam je především zastrašující. V praxi rozdíl nevidím, jen se víc bojíme, že třeba uděláme chybu, ale my máme zkušené personální oddělení. (zaměstnavatel, 3)

Všechno pečlivě hlídám, ne, pro nás to nic neznamena. (...) Pokuty jsou odrazující, ale hlavně by o tom, kdo nelegálně zaměstnával, bylo potřeba dát veřejně vědět, nevím, někam to vyvěsit, to by zabralo (zaměstnavatel, 4)

Aby něco fungovalo, musel by být takový zaměstnavatel veřejně potupen, musela by nastat jeho profesní smrt (ať už reálně či na morální rovině), musel by např. přijít o živnost. Celkové společenské klima bohužel všemožné obcházení zákona toleruje. Pokuty nejsou dostatečně funkčním nástrojem a pořád se vyplatí riskovat [nelegálně zaměstnávat]. (zaměstnavatel, 2)

Ze strany zaměstnavatelů pak nezdědka zaznívala výtky, že je minimální hranice pokuty za zaměstnávání občanů třetích zemí stanovena na 250 000 Kč³⁶, protože v praxi může dojít k neúmyslnému pochybení například v případě ohlašovací povinnosti a výše pokuty pak může být naprosto nepřiměřená. Na určitou komplikovanost v tomto ohledu upozorňovala i státní správa. Zde je nutno poznamenat, že v ČR je v současnosti projednáván návrh, který by minimální výši udělené pokuty snižoval na 50 000 Kč³⁷. Toto snížení, možná překvapivě, bylo přijato značně pozitivně všemi respondenty, kteří o něm věděli, a to bez ohledu na sféru jejich působení. Hlavní důvody pro něj jsou, že k nelegální práci může docházet i na základě neúmyslného pochybení či že se z jiných důvodů jeví minimální výše pokuty jako neadekvátně vysoká. Přestože výše pokuty byla vnímána jako právě ten nejvíce odrazující prvek, snížení minimální hranice pokuty by i nadále ponechávalo úřadům možnost pokuty vyšší, ale v případech (pravděpodobně nevědomého) opomenutí některých předpisů nebude výše pokuty od 1. 1. 2015 pro zaměstnavatele tak zdrcující.

Samotná existence sankční směrnice byla vnímána velmi pozitivně. Respondenti³⁸ se shodovali, že **jejím cílem bylo primárně sankcionovat nikoli nelegálně zaměstnané cizince, ale jejich zaměstnavatele, kteří z této nelegální práce těží.** Mezi další uváděné důvody patřilo bránění nelegální migraci. S popsáním tohoto smyslu byly ale, zejména ze strany nevládních organizací, expertů, úřadů práce a inspektorátů práce, opakovaně zmiňovány **pochybnosti o tom, zda byl tento smysl přijat i ze strany státu.**

(...) směrnice podle mě byla pokusem o inteligentnější represi, tedy udělat z cizince trochu komplice státu proti zaměstnavateli. A to samozřejmě všechny státní orgány brutálně popírají, protože jsou nastaveny úplně jinak a neumějí to jinak, než prostě tvrdě dupat po všech. (expert, 1)

...smyslem sankční směrnice je sankcionovat nepoctivé zaměstnavatele, kteří těží z nelegální práce cizích zaměstnanců. (...) transpozice česká, na rozdíl od té německé nebo rakouské, jako by si kladla za cíl pokud možno neublížit ani zaměstnavatelům, kteří buď přímo, nebo přes jednoho či více zprostředkujících subjektů (v řetězci subdodávek) zaměstnávají cizince bez povolení k práci nebo bez povolení k pobytu. Prostě byla splněna povinnost transpozice, ale velmi pečlivě tak, aby nepomohla vykořisťovaným cizincům a současně nepostihla vykořisťující zaměstnavatele. (nevládní sektor, 3)

³⁶ Nejvyšší pak 10 mil. Kč.

³⁷ A který byl v době revize článku – červen 2014, přijat.

³⁸ S výjimkou zaměstnavatelů, kteří se k této otázce příliš nevyjadřovali.

Směrnice by měla zajišťovat, že všechny členké státy podniknou stejné či podobné kroky k potírání nelegální práce, zejména ve vztahu k zaměstnavateli. To vidím jako její hlavní smysl. (státní správa, 1)

Co se významu implementace týče, byl **význam směrnice** vnímán zejména jako **odstrašující**, a to především v době, kdy vešla její transpozice v platnost. Odstrašující efekt byl tedy vnímán jako odrazující, ale **pouze krátkodobě**. Mezi respondenty tak převládal názor, že dopad může mít možná výše pokut a fakt, že z tohoto důvodu mohou mít zaměstnavatelé větší respekt z kontrol inspektorátu práce. Význam tohoto dopadu byl často spojovaný s tím, že ve stejné době probíhala, jak je uvedeno výše, kampaň ze strany ministerstva práce a sociálních věcí proti nelegální práci.

V hodnocení implementace sankční směrnice byli oslovení experti, NNO, ale i někteří pracovníci úřadu práce nebo inspektorátu práce **vysloveně negativní**. Negativně vnímali především minimální rozsah implementace, zejména to, že se transpozice směrnice nevztahuje na třetizemce/cizince/pracovníky³⁹ celkově, ale pouze na ty, kteří jak nelegálně pracují, tak nelegálně pobývají.

(...) negativně to vnímám, protože tam dochází k jasné diskriminaci [vyšší sankcionalizace za nelegální zaměstnávání třetizemců bez oprávnění k pobytu], navíc není ani dána jasně pravomoc třeba úřadů práce nebo je to hodně vágní, takže si myslím, že tam jsou hodně velké rezervy. (nevládní sektor, 3)

Naprosto promarněná šance, řekl bych. A zbytečně. (nevládní sektor, 2)

Museli jsme to transponovat, jak jsme to transponovali. (státní správa, 6)

Je implementovaná, řekl bych až drze tak, aby se to zaměstnavatelů pokud možno nedotklo. (...) V podstatě to je udělané tak, aby se to [řada ustanovení] nemohlo vůbec aplikovat. (expert, 1)

Jak je zmíněno částečně i výše, **ani sami zaměstnavatelé žádnou podstatnou změnu nezaznamenali**. Zejména v některých sektorech považovali nelegální zaměstnávání i nadále za běžné.

³⁹ Cílová skupina, na kterou by se sankční směrnice měla vztahovat, se lišila dle jednotlivých respondentů.

Ano. Je to [nelegální práce] relativně běžné, vyčíslit to nedokážu, ale nic se oproti minulosti nezměnilo. Praxe je běžná zejm. u malých firem, nejrozšířenější je ve stavebnictví a v zemědělství. (zaměstnavatel, 2)

Zejména ze strany dvou respondentů – právníků, kteří zastupují cizince v právních procesech, bylo nezávisle upozorňováno na to, že v ČR je ročně kolem 200 cizinců vyhoštěno z důvodu nelegálního zaměstnávání, což jasně odkazuje na to, že v ČR cizinci nelegálně zaměstnávání jsou. Nicméně, správní a trestní řízení se zaměstnavatelem takového cizince často ani nebývá zahájeno. Tito právníci pak podrobně popsali několik konkrétních případů, kdy byl cizinec za nelegální práci vyhoštěn, ale jméno zaměstnavatele nebylo ani pořádně zjištěno a v odůvodnění vyhoštění uvedeno. V ČR tak dochází k paradoxní situaci, kdy jsou nelegálně zaměstnaní cizinci vyhoštěni, ale jejich zaměstnavatelé, jež jsou z pozice moci v převaze, nejsou ani potrestáni ba dokonce ani identifikováni; to je v evidentním rozporu s duchem sankční směrnice.

V rozhovorech dále opakovaně zaznívalo, že směrnice byla implementována sice v souladu se zněním směrnice, ale protože byla implementována v nejnižším možném rozsahu, tak **změnu, kterou by měla přinášet, nepřináší, protože nevznikl prostor pro její praktické využití.**

Velice negativně byla hodnocena informační povinnost o možnosti vymáhání mzdy pro neoprávněně pracující migranty, kterou sankční směrnice stanovuje a která v ČR probíhá pouze formou předání písemného poučení na jedné stránce. S negativním hodnocením v této oblasti ale někteří státní úředníci nesouhlasili.

To máme za tím cizincem chodit a vymáhat pro něj mzdu? (státní správa, 8)

Nic jim v podstatě nenabízí, písemné předání informací je o ničem. (...) tím pádem to má obrovské limity. (nevládní sektor, 1)

Ke konkrétní kritice efektivity implementace bylo (až na neutrální názor ze strany některých úředníků státní správy) uváděno několik hlavních oblastí, kde směrnice přinášela prostor pro značné zlepšení, kterých ale nebylo využito. To potvrzuje i výše uvedený shodný názor ze strany zaměstnavatelů, kteří se vyjadřovali v tom smyslu, že k žádné viditelnější změně mimo informační kampaně proti nelegální práci nedošlo. Zejména respondenti s právním

vzděláním a/či pracující v nestátních nevládních organizacích často poukazovali na následující ustanovení opatření, které v podstatě naplňování smyslu sankční směrnice brání. Jedním z příkladů může být to, že dle české transpozice má **zaměstnavatel zaplatit cizinci dlužnou mzdu až v momentě, kdy mu byla uložena pokuta**. Podmínění zaplacení mzdy uloženou pokutou je vnímáno jako nespravedlivé a zbytečné, protože v praxi nemusí z často procesních důvodů k uložení pokuty vůbec dojít. Dále bylo kritizováno ustanovení, **že stanovit odpovědnost subdodavatele nebo hlavního dodavatele je možno pouze po dobu třech měsíců** od doby, kdy byla (většinou hlavnímu) dodavateli udělena pokuta. Toto ustanovení označovali respondenti s právním vzděláním vesměs jako neproveditelné, a to především proto, že určit a rozmotat subdodavatelský řetězec je velmi (i časově) náročné, případná obžalovaná firma se bude odvolávat, bude docházet ke komunikaci s několika úřady (zejména inspektorátem a úřadem práce) a celý proces bude trvat delší dobu než 90 dní. Česká republika tak nevyužila možnost činit odpovědným za nelegální zaměstnávání hlavního realizátora činnosti, a nikoli pouze „přistiženého“ sub-dodávajícího zaměstnavatele, který přímo zaměstná cizince bez povolení k pobytu⁴⁰. Dále, **zabránění přístupu k veřejným zakázkám a podporám včetně přístupu k fondům EU** bylo vztáhnuto **pouze na živnostníky a trestný čin** neoprávněného zaměstnávání cizinců byl **podmíněn** skutečností, že k němu docházelo v jinak nespécifikovaném „**větším rozsahu**“.

Význam sankční směrnice v praxi? Ani jednomu cizinci nebylo dosud vydáno povolení k pobytu, aby se domáhal svých nároků ze sankční směrnice,(...), ani jedno správní řízení o ručení hlavního realizátora nebylo ani zahájeno. (...) Je k tomu třeba něco dodávat? (nevládní sektor, 2)

...málo; kdyby byla využívána, tak s ní určitě přijdeme do styku [ale nepřišli jsme], přestože každoročně pracujeme s (...) 1800 cizinci. (nevládní sektor, 5)

Opakovaná kritika pak zaznívala v tom, že na jednu stranu šla implementace sankční směrnice jakoby zaměstnavatelům na ruku a na stranu druhou přináší nespravedlivé a možná i zbytečné sankce za formální pochybení. Tento názor sdíleli jak zaměstnavatelé, tak veškeré kontrolní a poradenské instituce.

⁴⁰ K tomu by totiž muselo být pravomocně ukončeno jednak řízení o pokutě s přímým zaměstnavatelem a následně vedeno druhé správní řízení o ručení hlavního realizátora, což je v české praxi téměř nemožná situace (podrobně k tomu Rozumek, 2013).

Prostě je to, řekl bych, přeatatizované, příliš silná role úřadů na jedné straně a současně maximální snaha nedělat. Paradoxní pak z tohoto pohledu je, že ta minimální pokuta je v tomto kontextu v tak vysoké výši, jako je 250 000 Kč.
(expert, 1)

Otázka na další nástroje, které by pomáhaly předcházet nelegálnímu zaměstnávání cizinců, byla často pojata různým způsobem. Respondenti si nezdálo, že pokud bude existovat skupina (potenciálních) migrantů, kteří ve své zemi původu nebudou moci nalézt alespoň částečně finančně adekvátně ohodnocenou práci, bude zde nabídka levné nelegální práce stále figurovat a vzhledem k neustálé snaze kapitalistického trhu zvyšovat zisky a snižovat náklady, bude i využívána. K této problematice tedy dodávali nutnost **podpory lepšího rozvoje zdrojových zemí.**

Zejména státní správa zmiňovala potřebné **nástroje prevence a informovanosti** ve smyslu osvětových akcí, informačních letáků, zveřejňování informací v zemích původu v místním tisku, médiích či na zastupitelských úřadech.

Nám jde především o prevenci. Na tu bychom se chtěli soustředit nejvíce. (státní správa, 6)

Nutnost informovanosti nebyla nikým z respondentů zpochybňována, ale ze strany nevládního sektoru, úřadů práce a inspektorátů práce byla větší tendence vidět informovanost jako krok A, po kterém ale musí ještě následovat krok B, kterým je **vymahatelnost (pracovních) práv respondentů**, jinak krok A nemá příliš smysl. Právě vymahatelnost pracovních práv cizinců byla často od výše zmíněných sfér zpochybňována, respektive o ní bylo mluveno jako o „těžké“. Řada respondentů se tak v rozhovorech dostala ke specifitějším problémům, mezi kterými dominovalo **celkové nastavení trhu práce**, které k přímému zaměstnání příliš nepobízí a naopak zejména v posledních letech generuje řadu stále častěji používaných jiných způsobů výkonu práce, například skrze nejrůznější subdodavatelské či sub-sub-sub dodavatelské řetězce. V tomto ohledu bylo náznakem či přímo explicitně poukazováno na **nastavení kontroly trhu práce**, které by pro větší efektivitu potřebovalo změny v ohledu nastavení, legislativy a možná i kapacit.

Jaké mají [inspektoři] nástroje takový řetězec rozkrýt? Žádné. A myslím, že k tomu není ze strany státu ani vůle. (nevládní sektor, 2)

Tyto vztahy skutečně nejsme schopni rozkrýt. Je to časově velice náročné, ty firmy mají jednatele v zahraničí, často je není možné kontaktovat. (...) pak se odvolají (...) zabere to týdny práce. A co nakonec z toho? (...) v legislativě by byly potřebné změny (...) a v našich pravomocech. (státní správa, 3)

Nevládní sektor i jeden oslovený expert pak ve všech případech s nelibostí poukazovali na to, že pracovní a pobytové kontroly jsou v ČR spojeny. Pro to, aby kontroly trhu práce byly využívány jako ochranný mechanismus pro všechny pracovníky, a tedy i pro cizince, viděli tito respondenti nutnost, aby **kontroly pracovního trhu a pobytové kontroly byly oddělené**. Oddělenost těchto kontrol by totiž zásadně přispěla k jistotě cizinců vymáhat svá pracovní práva bez ohledu na jejich pobytový status.

Jako zásadní připomínka, rovněž většinou ze strany nevládního sektoru, byl uváděn fakt, že pobytové a pracovní povolení jsou na sebe vázána. Nižší nebo žádná vázanost pobytového oprávnění na pracovní by dle nich zásadně přispěla k rovnějšímu postavení cizinců, a tedy jejich menší zranitelnosti a snadnějšímu vymáhání svých práv. Právě **co nejpodobnější postavení cizinců na úroveň majoritní populace** (z pohledu práv či povinností) pak bylo velmi často uváděno zejména ze strany nevládního sektoru, ale někdy i zaměstnavatelů, jako klíčové.

Pokud už sem jednou přijedou, musí být co nejlépe postaveni na roveň českým občanům; teprve potom se budou moci svých práva domáhat. (nevládní sektor, 2)

Ale jinak obecně ty sankce jsou dostatečné. (...) víc by se hodilo posílit ty práva těch cizinců, aby se těch svých práva domáhali sami. (expert, 1)

Jako možné řešení většího dopadu směrnice, například mimo rozsáhlejšího a méně podmíněného rozsahu transpozice směrnice, zazněl například návrh na možné získání časově omezeného pobytového oprávnění pro oběti nelegální zaměstnávání, který by jim umožnil za předpokladu spolupráce se státními orgány vymanit se z nežádoucí situace, vycestovat bez sankce (např. bez záznamu v SISu) či při splnění nějakého účelu pobytu v zemi naopak zůstat.

6. Doporučení

Příležitost, kterou přinesla v ohledu omezení nelegálního zaměstnávání sankční směrnice, byla využita pouze s velkými limity. Mezi konkrétní návrhy vedoucí ke zlepšení situace v oblasti nelegálního zaměstnávání proto patří její širší a méně podmíněná implementace; konkrétně se jedná o:

- rozšíření skupin cizinců, na které se vztahuje (minimálně na všechny občany třetích zemí);
- zjednodušení možnosti vyloučení hlavního realizátora/zaměstnavatele z veřejných zakázek a podpor z prostředků EU;
- významné posílení práv cizinců, kteří se proti nelegálnímu zaměstnávání ozvou (zejména z pohledu udělení pobytového oprávnění);
- nepodmiňovat zaplacení dlužné mzdy cizinci zaměstnavatelem tím, že mu byla uložena pokuta;
- odstranění limitu pro stanovení odpovědnosti hlavního dodavatele pouze po dobu třech měsíců od doby, kdy byla dodavateli udělena pokuta, a naopak přijmout ustanovení, které činí odpovědným za nelegální zaměstnávání i hlavního realizátora činnosti;
- zabránění přístupu k veřejným zakázkám a podporám včetně přístupu k fondům EU by se mělo vztahovat na všechny zaměstnavatele v rámci subdodavatelského řetězce.

Mezi dalšími návrhy vedoucími k omezení nelegálního zaměstnání cizinců, se pak objevilo:

- konstantní podpora organizacím, které se tímto tématem zabývají a které poskytují migrantům potřebné právní poradenství (včetně podpory terénní práce)
- přísnější opatření pro vydávání živnostenských opatření z pohledu jazykové gramotnosti
- výrazné zjednodušení a zpřehlednění cizineckého zákona

- existence instituce, která by byla schopna poradit a v případě sporu byla kompetentní rozhodnout a posoudit konkrétní případy, zda se jedná o tzv. švarc systém nebo ne (tedy jakási obměna soudního znalce na tyto případy, která by byla brána vážně ze strany soudů i dalších státních institucí).
- změna migrační politiky v tom ohledu, že by pracovní povolení nebylo vázáno na konkrétní pracovní místo (opakovaně byla navrhována inspirace tzv. portugalským modelem otevřeného trhu práce)
- dle několika respondentů z různých sfér by výrazné zlepšení situace přinesla regularizace cizinců bez oprávnění k pobytu
- deliberalizace pracovního trhu z pohledu omezení forem různých pracovních poměrů a smluv; jako konkrétní příklad byla udávána především dohoda o provedení práce, která je omezena maximálními 300 odpracovanými hodinami u jednoho zaměstnavatele za kalendářní rok (v praxi ovšem dochází k tomu, že v podstatě nelegální práce je pro případné kontroly legalizována právě touto dohodou)
- vytvoření informačních buněk pro cizince⁴¹ v každém větším městě, kam by se mohli s čímkoli zajít poradit, přičemž jejich problémy by zde nemusely být přímo vyřešeny, spíše by zde dostali informace, co dělat, na koho se obrátit, atp. (např, prostřednictvím interkulturních pracovníků na obecních úřadech či oblastních inspektorátech práce).

⁴¹ Jeden respondent navrhoval obdobu českého „Czech POINTu“ pro cizince. „Czech POINT“ je v ČR asistované místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci se státem prostřednictvím jednoho místa tak, aby „obíhala data, ne občan“.

Zdroje:

Baršová, A. & Barša, P. *Přistěhovalectví a liberální stát*. Brno : Masarykova univerzita Mezinárodní politologický ústav, 2005.

Drbohlav, D. (ed). *Nelegální ekonomické aktivity migrantu (Česko v evropském kontextu)*. Karolinum : Praha, 2008.

Drbohlav, D. *Prognóza vývoje migrační situace v České republice ve vztahu k problematice integrace cizinců* [online] c1998, Dostupné na: «<http://www.mvcr.cz/azyl/integrace2/nks01/prispevek3.pdf>».

Drbohlav, D. & Horáková, M. & Jánská, E. The Czech Republic. s. 65–99. In: Niessen, J. & Schibel, Y. & Thompson C. (Eds.) *Current Immigration Debates in Europe. A Publication of the European Migration Dialogue*. Brussels : Migration Policy Group, 2005.

Faltová M. Studie MIPEX III v kontextu novely zákona o pobytu cizinců, in *Státní politika integrace migrantů do společnosti*, Multikulturní centrum Praha 2011.

Jelínková, M. *Komparace integračních politik*. Diplomová práce. Praha : Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, 2006.

Jelínková. M. *Česká migrační a integrační politika v perspektivě mongolské migrace*. Disertační práce. Univerzita Karlova, 2011.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce integrace cizinců v roce 2005 a její další rozvoj*. 2006. Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2604/koncepce.pdf>

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR: *Metodické pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti*, 25.1. 2012 (nepublikováno)

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR: *Metodické pokyny k realizaci politiky zahraniční zaměstnanosti*, 8. 3. 2012 (nepublikováno)

Ministerstvo vnitra ČR. 2011. *Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu na území České republiky, volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic*, 2/12, z 28. července 2011

Rozhodnutí Výboru pro práva cizinců ze dne 22. 10. 2012, dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-dne-22--rijna-2012-100160/>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků cizích zemí.

Usnesením vlády ČR ze dne 23. července 2008 č. 979. o převodu některých činností vykonávaných Ministerstvem práce a sociálních věcí na Ministerstvo vnitra. Dostupné na: [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C264BAE43C0A86D2C125748E00450FE/\\$FILE/979%20uv080723.0979.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C264BAE43C0A86D2C125748E00450FE/$FILE/979%20uv080723.0979.pdf)

Usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize. Na základě tohoto usnesení byl schválen materiál Řešení dopadů hospodářské krize na pobyt cizinců v České republice s cílem minimalizovat rizika pro bezpečnostní situaci České republiky (č.j. 147/09). Dostupné na:

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/\\$FILE/171%20uv090209.0171.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/$FILE/171%20uv090209.0171.pdf)

Usnesení vlády ČR ze dne 19. 1. 2011, č. 48.: Nový systém ekonomické migrace do České republiky. Dostupné na: <http://migration4media.net/wp-content/uploads/2011/03/NSEM-vlada.pdf>

Úřad práce ČR: *Směrnice č. 19/2012 Postup a pokyny k realizaci politiky zaměstnanosti*, 17.8.2012

Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky

Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících

Zákon č. 552/1991, o státní kontrole

Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 101/2014 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony



Výzkumná zpráva vznikla z projektu „Employees Beyond Borders“, financovaného z prostředků **Mezinárodního visegrádského fondu**.