

září 2009

## Kdo má řídit migraci? Stručná analýza kompetencí úřadů

Pavel Čížinský

### Abstrakt:

Analýza se věnuje otázce, zda-li současné problémy spojené se zahraniční pracovní migrací do České republiky nevolají po koncepční změně pravomocí svěřených jednotlivým státním orgánům. Práce nejprve stručně vykládá jednotlivé teze, které se již vyskytly ve veřejné diskusi, a popisuje, jaká je v současnosti role jednotlivých státních orgánů. Následuje zamyšlení nad cíly, které by stát měl sledovat při rozhodování o kompetencích úřadů a kritické zhodnocení dosavadních snah o reformu. Závěrem je nastíněna jedna z možných variant realizace tzv. Imigračního úřadu, jehož vytvoření se dostalo do volebního programu ČSSD.

\*\*\*

### Úvod:

Mediální zájem, kterému se od let 2007 a 2008 začalo těšit téma zahraničních pracovních migrantů pracujících v České republice (např. vietnamští a mongolští dělníci), s sebou logicky přinesl i hledání viníků problémů, se kterými se tyto cizinci a česká společnost v této oblasti potýkají. Poukazováno je jednak na tzv. zprostředkovatelské agentury, kterým je vyčítáno nezodpovědné kořistění z touhy cizinců migrovat za prací a z potřeby zaměstnavatelů najít (levnou a spolehlivou, ale někdy i vůbec nějakou) pracovní sílu, ale terčem kritiky se stává i samotná státní správa, která je obviňována ze zkorumpovanosti, neschopnosti a bezkonceptnosti.

V této souvislosti se nemohou neobjevit úvahy nad tím, zda-li jsou jednotlivé úseky státní správy zabývající se cizinci dostatečným způsobem koordinovány a vůbec, zda-li je tzv. cizinecká správa<sup>1</sup> ve správných rukou? Nebylo by vhodnější uspořádat rozdělení kompetencí jiným způsobem? Lze věřit státním úředníkům, kteří vznik a přetrvávání problémů vysvětlují (vedle notoricky známého stěžování si na kvalitu právních předpisů) selháními svých kolegů z jiných resortů, nedostatečnou provázaností a komunikací uvnitř státní správy<sup>2</sup> nebo vůbec „systémem“,

<sup>1</sup> Termínem „cizinecká správa“ je označována klasická správněprávní materie upravená v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu, tj. zejména povolování pobytu cizincům, hlášení místa pobytu, vydávání průkazů cizincům, ukončování pobytu a vynucování vycestování cizinců z území České republiky.

<sup>2</sup> Nedostatečnou kooperaci mezi zainteresovanými institucemi uvádí jako klíčový problém (vedle svých malých pravomocí a nízkého počtu prováděných kontrol) pracovníci úřadů práce v dotazníkovém šetření prováděném

který jim prý vůbec neumožňuje jednat jinak? Anebo se můžeme ptát i konkrétně: Kdo může za vydávání víz např. vietnamským podnikatelům, která dle usnesení vlády z listopadu roku 2008<sup>3</sup> neměla být vůbec vydána? Je vhodné, že zaměstnávání cizinců je kontrolováno cizineckou policií, úřady práce, inspektoráty práce, celními úřady a živnostenskými úřady, ale též Českou správou sociálního zabezpečení, veřejnoprávními zdravotními pojišťovnami, finančními úřady, běžnou pořádkovou a kriminální policií, útvary různých obecních a městských policií, stejně tak jako Českou obchodní inspekci, Krajskými hygienickými stanicemi, odbory sociálněprávní ochrany dětí a jinými, což jsou všechno samostatné a na sobě vzájemně nezávislé orgány? Nebylo by vhodné, aby - podobně jako jsou organizátoři migrace (tzv. klienti, zprostředkovatelé a tlumočníci) či některé nevládní organizace, které se věnují všem sférám života cizinců (práce, bydlení, jednání s úřady, někdy i volný čas) - i na straně státu došlo ke vzniku jednoho úřadu, který postihne všechny aspekty migrace, aby tedy stát nebyl v permanentní informační, odborné a organizační nevýhodě vůči světu (a podsvětí) „cizineckých“ profesionálů? Z politiků zatím tuto otázku nejvýznamněji vyzdvihl poslanec České strany sociálně demokratické František Bublan, který hovořil o potřebě vybudovat tzv. Imigrační úřad<sup>4</sup>.

Tato analýza hledá odpověď na otázku, zda-li současné rozdělení kompetencí týkajících se života cizinců mezi jednotlivé orgány státní a veřejné správy není vážným problémem současné migrační politiky. Provede přitom zejména kritické zmapování současné situace a pokusí se vypořádat s hlavními tezemi, které zatím v českém veřejném prostoru k tomuto tématu zazněly.

### **Dosavadní teze:**

Jakkoli je diskuse o migraci v českém veřejném prostoru zatím velmi fragmentovaná, jakkoli se jí zatím – zejména v důsledku velké právní komplikovanosti migrační reality - účastní téměř jen aktéři (státní orgány a specializované organizace) a jakkoli se tato diskuse zatím pohybuje převážně v trojúhelníku sekuritizace, humanitizace a jakési hospodářské utilitarizace (pro potřeby pracovního trhu)<sup>5</sup>, zazněly již k tématu rozdělení kompetencí migrační politiky určité návrhy, které je vhodné alespoň stručně zrekapitulovat.

a) Z řad resortu Ministerstva vnitra je možno slyšet, že problémem je názorový nesoulad mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Ministerstvem průmyslu a obchodu. Dle tohoto názoru je Ministerstvo vnitra gestorem migrační politiky, který správně vyvažuje zájmy bezpečnosti, humanitární a ekonomické. Naproti tomu ovšem podmínky pro podnikání stanoví Ministerstvo průmyslu a obchodu (v zákonech, které jsou v jeho gesci, tj. zejména v zákoně o živnostenském

---

v rámci výzkumného projektu Mezinárodní migrace a nelegální aktivity migrantů v Česku v širším Evropském kontextu (č. 13057/05DP1) viz Drbohlav 2008, str. 128.

<sup>3</sup> Vláda tehdy v režimu utajení rozhodla o pozastavení vydávání víz a sklídila za tuto paušálnost poměrně velkou kritiku. V praxi se však víza vydávala dál, a to snad s odůvodněním, že je třeba dovyřídit žádosti, které byly podány před tímto pozastavením.

<sup>4</sup> Tato myšlenka stínového ministra vnitra se dostala i do volebního programu ČSSD, kde na str. 34 pod titulkem Politika soužití a regulované imigrace čteme: „Budeme provádět jednotnou národní migrační politiku v souladu se směrnicemi EU. Zřídíme Imigrační úřad, ve kterém sjednotíme dosud roztržštěnou činnost cizinecké policie a dalších útvarů ministerstva vnitra, ministerstva sociálních věcí a zapojíme do této činnosti nevládní organizace.“ Viz <http://www.cssd.cz/volby-do-PSP-2009/volebni-program-cssd/1.html#programSlide>

<sup>5</sup> K obdobnému rozčlenění základních pozic v české diskusi o migraci dospěla i A. Baršová, která rozlišuje „tři ideové proudy: zastánci „práva a pořádku“, obhájci lidských práv a obhájci potřeb trhu.“ In Drbohlav 2008, str. 84.

podnikání), které je pod vlivem podnikatelů usilujících o maximalizaci svých momentálních výnosů. Za tím účelem potřebují pro cizince (jako své zaměstnance či obchodní partnery) co nejméně administrativních bariér, a to i za cenu obcházení zákonů a nerespektování mzdových, sociálních či humanitárních standardů. Tento konflikt se projevoval již v 90. letech 20. století, kdy byl nastaven současný systém poměrně snadného získávání podnikatelských víz, a tvrdě planul i v letech 1999 a 2000 při rozhodování o zavedení vízové povinnosti občanům Ruské federace, Ukrajiny a Běloruska. Následně byl jasně patrný i při schvalování tzv. zelených karet v letech 2007 a 2008 a při rozhodování o množině států, které budou do tohoto systému zahrnuty<sup>6</sup>. Nyní pokračuje ve snahách o zrušení družstevnictví či vůbec živnostenského podnikání jako účelu pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců (o příslušné novele uvažuje ministerstvo vnitra v letních měsících roku 2009).

---

<sup>6</sup> Viz např. analýza Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize, vláda České republiky, kterou vláda České republiky – jako přílohu svého usnesení - schválila dne 9. února 2009, ve které se přímo tvrdí (zvýraznění provedl autor, v originálním textu jsou vybrané pasáže zvýrazněny jiným způsobem): „V souvislosti s potřebou řešit dopady ekonomické krize v oblasti zaměstnávání zahraničních pracovníků je nezbytné rovněž přijmout jednoznačné stanovisko vlády České republiky ke způsobu realizace projektu zelených karet. Důvodem potřeby rozhodnutí na úrovni vlády České republiky je skutečnost, že **postoje zainteresovaných resortů se v této záležitosti zásadním způsobem liší** ...

Orgánem vydávajícím zelené karty je Ministerstvo vnitra. Pro udělení tohoto oprávnění platí, že na vydání zelené karty není právní nárok a cizinci zůstávají do doby kladného vyřízení žádosti ve své zemi původu.

Ministerstvo vnitra rovněž vyhláškou stanovuje seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni o vydání zelené karty požádat. V aktuálně platné podobě seznam obsahuje 12 zemí, konkrétně se jedná o Austrálii, Bosnu a Hercegovinu, Černou Horu, Chorvatsko, Japonsko, Kanadu, Korejskou republiku, Makedonii, Nový Zéland, Srbsko, Ukrajinu, USA.

**Stávající nastavení projektu zelených karet je kritizováno jako ne příliš účinné z pohledu ekonomických potřeb České republiky. Zastáncem tohoto postoje je Ministerstvo průmyslu a obchodu.** Poukazováno je zejména na příliš restriktivní nastavení podmínek pro získání zelené karty. Za příliš úzký je označován seznam zemí, jejichž státní příslušníci se mohou projektu účastnit. Za nedostačující je považován okruh cizinců, kterým je umožněn vstup do projektu zelených karet. Jako hlavní limitující faktor je vnímána skutečnost, že o zelenou kartu nemohou cizinci požádat na území České republiky. Tato možnost je prosazována i pro cizince, kteří na území pobývají nelegálně.

Na druhou stranu stávající nastavení podmínek realizace projektu zelených karet **za odpovídající současným možnostem trhu práce a bezpečnostním i zahraničně-politickým potřebám České republiky považují ministerstva práce a sociálních věcí, vnitra a zahraničních věcí...**

Toto stanovisko pak jednoznačně odmítá zejména snahy o využití zelených karet k řešení situace cizinců na území České republiky pobývajících nelegálně. Při jejich uplatnění by se projekt zelených karet stal určitou formou regularizace. Takový postup by byl v rozporu s dosavadními zásadami imigrační politiky České republiky a byl by rovněž v opačných tendencích, než které jsou v současné době prosazovány v rámci Evropské unie.

Na základě zkušeností z evropských zemí, které k regularizacím přistoupily, neobstojí argument, že se po jejím uplatnění omezí objem nelegálního sektoru ekonomiky a trh práce se tak „očistí“. Cizinci, kteří z nelegálního sektoru ekonomiky odejdou, jsou brzy nahrazeni nově příchozími nelegálními pracovníky. Regularizace jsou tak zřídka pouze jednorázovým opatřením. Státy, které k nim v minulosti přistoupily jako k původně jednorázovému opatření, byly vzhledem k následnému nepříznivému vývoji v oblasti nelegální migrace nuceny přistoupit k pobytovým amnestiím opakovaně.

**Na úrovni vlády České republiky je proto nezbytné dosáhnout jasné shody o postupu** v souvislosti s projektem zelených karet, která bude následně rovněž prezentována jako stanovisko vlády České republiky.

Je nezbytné se shodnout zejména na skutečnosti, že v současné době není vhodné měnit stávající nastavení podmínek realizace zelených karet. ...“

Takto je zastánci této teze vysvětlována skutečnost, že relativně vysoký počet cizinců ze třetích zemí je schopen získat vstupní dlouhodobá víza, ovšem mnozí z nich po vstupu do České republiky opět svůj legální pobyt ztrácí<sup>7</sup> a (resortem vnitra) jsou delegalizováni.

b) Za téměř mainstreamovou tezi lze považovat kritiku, že kompetence v migrační oblasti (zejména kontrolní pravomoci nad dodržováním pracovněprávních a sociálních předpisů) jsou zbytečně a neprakticky rozdrobeny mezi řadu orgánů, které mezi sebou nedostatečně komunikují, a které svoji činnost jen obtížně koordinují.

Někdy bývá uváděn zajímavý trik nekalých zaměstnavatelů spočívající v tom, že nově příchozího cizince – zaměstnance (který má pracovní povolení i vízum) nenahlásí na příslušných úřadech, ale zaměstnávají je nelegálně a poté, co dojde k problémům, ohlásí, že cizinec nikdy do práce nenastoupil; toto je možné v podstatě jen díky nekomunikaci mezi službou cizinecké policie a úřady práce.

Jindy je poukazováno na nešťastnou kompetenční úpravu mezi úřady práce (tradičními orgány dohledu nad zaměstnaností nejen cizinců), inspektoráty práce (vzniklé z dosavadního Českého úřadu bezpečnosti práce a z dosavadních inspektorátů bezpečnosti práce, které se logicky zabývaly primárně jinými tématy než lidskými právy a ochranou před ekonomickým vykořisťováním<sup>8</sup>) a celními úřady (jimž bylo po zániku cel v roce 2004 a následně i po zániku hranic 21. 12. 2007 potřeba najít nové pole působnosti). Snad nejklaštější stížnost však bývá směřována proti cizinecké policii, která s jinými úřady komunikuje velmi obtížně a jejíž pracovníci to – zdá se někdy – nepovažují za žádný vážný problém. Smutným svědkem nedobrych poměrů jsou případy zacyklených kompetenčních konfliktů mezi jednotlivými úřady<sup>9</sup> a případy, kdy přímo zákon upravuje způsob, jakým spolu úřady budou komunikovat<sup>10</sup>.

Z této teze pak vyplývá určité volání po zpřehlednění, zjednodušení a větším provázání úpravy kompetencí jednotlivých úřadů na poli kontrolní činnosti ve vztahu k mezinárodní migraci.

c) Poslední teze říká, že problémem není ani tak kompetenční roztržičnost mezi jednotlivé úřady, nýbrž špatné fungování klíčového úřadu cizinecké správy, kterým je služba cizinecké policie. Dle tohoto názoru se fungování jednotlivých orgánů státní správy věnujících se cizincům v podstatě

<sup>7</sup> Typickým důvodem pádu cizince-dělníka je ztráta zaměstnání nebo neschopnost vyřídit si prodloužení povolení k pobytu.

<sup>8</sup> Fungování těchto orgánů bylo upraveno zákonem č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce. Více viz Píchová Irena, Působnost inspektorátů práce a úřadů práce v oblasti kontroly podle nové právní úpravy, ASPI č. LIT29926CZ

<sup>9</sup> Zacykleným kompetenčním konfliktem zde míním situaci, kdy jeden orgán odmítá učinit úkon, dokud jiný orgán neudělá svůj úkon jako první, ovšem současně i onen jiný orgán zase se svým úkonem čeká, až jako první svůj úkon učiní orgán první. Po celá 90. léta 20. století nebylo zcela zřejmé, zda-li má nejprve úřad práce vydat povolení k zaměstnání a teprve na základě vydaného pracovního povolení pak cizinecká policie vydá vízum, anebo zda naopak cizinecká policie má jako první vydat vízum a úřad práce má o pracovním povolení rozhodnout až na základě vydaného víza; cizinci tak někdy byli mezi oběma úřady zcela ztraceni. Dodnes panuje – na teoretické úrovni - určitý zacyklený kompetenční konflikt mezi živnostenskými úřady a cizineckou policií při vydávání povolení k pobytu za účelem podnikání; praxe si ovšem našla poměrně praktické řešení.

<sup>10</sup> Zákonem se obvykle ukládají povinnosti fyzickým a právnickým osobám a zákonem se pak též přiznávají oprávnění úřadů vůči osobám. Naopak ukládat povinnosti úřadům je zpravidla možno podzákonnými předpisy a interními směrnici. Skutečnost, že přímo zákony určují, který úřad co kterému úřadu sdělí (např. § 106 cizineckého zákona), svědčí o tom, že příslušná usnesení vlády zřejmě v minulosti nebyla respektována a vláda byla příliš slabá, aby jejich dodržování vymohla.

neliší od obecné úrovně práce všech orgánů veřejné správy v České republice, a tedy rozhodně není (alespoň ne podstatně) horší<sup>11</sup>. Co však je podstatně horší, je kvalita působení služby cizinecké policie (odhlédneme teď od poměrů na zastupitelských úřadech, které jsou dle mého názoru ještě nesrovnatelně pod úrovní fungování služeben cizinecké policie). Počínajíc mediálně nejviditelnějším symbolem této nefunkčnosti, kterým je „tradice“ front na pražských úřadovnách služby cizinecké policie, pokračuje přes souhrn zvěstí, ale i důkazů o korupci a konče nepřehledným a neustále měněným cizineckým zákonodárstvím, opravňuje vše k domněnce, že služba cizinecké policie je snad nejhůře fungujícím správním orgánem v České republice. Ačkoli problémy lze samozřejmě vysvětlovat důvody kapacitními, legislativními a personálními, i tak zde zůstávají velice podivné zvláštnosti úřadoven cizinecké policie: oddělení ani inspektoráty nemají podatelny, neexistuje ani on-line vyplňování formulářů (formuláře jsou přitom povinné, např. co do své barevnosti), úředníci nesdělují své telefony, je velice vágně upraveno, která z úřadoven cizinecké policie je místně příslušná aj. A jelikož je cizinecká policie oním orgánem, který v drtivé většině případů má při rozhodování o povolení k pobytu poslední slovo (nebo alespoň musí učinit poslední úkon), je celkově neuspokojivý stav cizinecké správy především její vinou.

### **Tradiční rozdělení kompetencí**

Vzhledem k tomu, kolik v České republice pobývá cizinců a jakým způsobem se zapojují do zdejšího života, je zřejmé, že s nimi při své práci přichází do styku drtivá většina orgánů státní správy - ovšem pouze některým je při koncipování a realizování migrační politiky státu přisouzena významná role.

Jde v první řadě o Ministerstvo vnitra, především jeho odbor azylové a migrační politiky. Tento odbor je odpovědným za migrační politiku v užším smyslu, tedy za vstup a pobyt cizinců a za azyl a ochranu cizinců na území České republiky obecně. Kromě toho přímo vyřizuje žádosti o udělení azylu a odpovídá též za integraci azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany. Kromě věcně příslušného odboru azylové a migrační politiky se na tvorbě migrační legislativy významným způsobem podílí i odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, a v souvislosti s negativními aspekty migrace i odbor bezpečnostní politiky a odbor prevence kriminality. Významnou a dosti autonomní roli má i odbor všeobecné správy a v něm oddělení státního občanství a matrik, které rozhoduje o udělení státního občanství; činnost tohoto oddělení zatím ovšem zřejmě nebývá považována za součást realizace migrační politiky České republiky.

Od Ministerstva vnitra je nutno rozlišovat službu cizinecké (dříve cizinecké a pohraniční) policie v rámci Policie ČR, jejíž strukturu tvoří Ředitelství v Praze, oblastní ředitelství v 7 krajských městech a desítky dislokovaných pracovišť, která se nacházejí zčásti v někdejších okresních městech a zčásti u někdejších státních hranic. Cizinecká policie vykonává jak civilně-správní úkoly (takřka veškeré rozhodování o vstupu a pobytu cizinců, až do chvíle nabytí občanství), tak i vlastní policejní práci (ochrana hranic, pobytové kontroly, pátrání). Cizinecká policie se zdá být

---

<sup>11</sup> Názor, že české úřady fungují obecně na horší úrovni než obdobné úřady v jiných státech Evropské unie, je mezi veřejností poměrně častý, v této práci se však k němu nebudu vyjadřovat.

vůči Ministerstvu vnitra (respektive jeho věcně příslušným odborům) relativně autonomní, práce policistů je řízena (neveřejnými) směrnici z Ředitelství z Prahy.

Druhým migračně politickým ohniskem je Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, které je odpovědné za integraci cizinců (kromě azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany). Oddělení migrace spadá pod náměstka pro evropské záležitosti. Ministerstvu jsou prostřednictvím Správy služeb zaměstnanosti podřízeny úřady práce, které jsou v každém ze 77 okresů a které 1) rozhodují o povoleních k zaměstnání, 2) evidují ostatní cizince a kontrolují dodržování pracovněprávních předpisů ve vztahu k cizincům a 3) pomáhají nezaměstnaným cizincům najít zaměstnání. Méně významné jsou správy sociálního zabezpečení, které především vybírají pojistné na sociální pojištění nejen od zaměstnaných, ale hlavně od samostatně výdělečně činných cizinců a kontrolují jejich povinnosti. Vedle úřadů práce provádí kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů i inspektoráty práce, které rovněž podléhají Ministerstvu práce a sociálních věcí.

Třetím důležitým ministerstvem je Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky, jež je zodpovědné za podnikání cizinců obecně a zvláště za živnostenské podnikání. Poněvadž počet cizinců, kteří v České republice pracují jako podnikatelé, je relativně vysoký, má velký význam způsob, jakým Ministerstvo průmyslu a obchodu řídí živnostenské úřady, které jsou jinak součástí obecních a krajských úřadů (přenesená působnost), a které především vydávají živnostenská oprávnění a provádí kontrolní činnost (nelegální podnikání a jiné porušování předpisů ze strany živnostníků).

Posledním klíčovým ministerstvem je Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, jehož konzulární odbor řídí práci zastupitelských úřadů, které vydávají krátkodobá víza a přijímají žádosti o dlouhodobá víza, a bez nichž tedy nemůže žádný cizinec ze třetích států do ČR legálně přicestovat.

Nezanedbatelný vliv na legislativu a na tvorbu koncepcí mají i orgány na Úřadu vlády ČR, které se zabývají ochranou lidských práv: vládní zmocněnec pro lidská práva, Rada vlády pro lidská práva a odbor Úřadu vlády pro lidská práva a rovné příležitosti. Tyto orgány mají iniciační, koordinační a poradní funkci a právní postavení cizinců bylo vždy na důležitém místě jejich agendy.

Určité kontrolní pravomoci v oblasti výdělečné činnosti cizinců mají i orgány patřící do resortu financí: finanční úřady vykonávají daňovou kontrolu a celní úřady, které měly tradičně na úseku kontroly cizinců velké pravomoci, jsou nyní oprávněny kontrolovat, zda cizinci nevykonávají nelegální práci (mohou ovšem pouze provádět kontroly, vlastní řízení o uložení sankce provádí pak úřady práce).

## **Aktuální kompetenční reforma**

Výše uvedené rozdělení kompetencí bylo jednoznačně platné přibližně do roku 2006, kdy se stalo zcela zřejmým pozvolné, ale důsledné přenášení kompetencí ze služby cizinecké (a pohraniční) policie na Ministerstvo vnitra (respektive jeho odbor azylové a migrační politiky)<sup>12</sup>. S více či méně vyslovovaným argumentem, že cizinecká policie pracuje nekvalitně, bylo cizinecké policii nejprve odejmuto rozhodování o těch povoleních k trvalému pobytu, při jejichž vydávání je třeba užívat správní uvážení ve větší míře, a následně byl zaveden přímý dozor ministerstva nad správním vyhošťováním cizinců. V roce 2007 už bylo policii odebráno veškeré rozhodování o trvalých pobytech, které v sobě obsahovalo správní uvážení. Nicméně skutečně zásadní reformu přinesly obě novely cizineckého zákona přijaté v roce 2008, a to zákon č. 382/2008 Sb. (zákon o zelených kartách) a zákon č. 274/2008 Sb., doprovodný zákon k novému zákonu o Policii České republiky. Odbor azylové a migrační politiky získal:

- veškeré rozhodování o zelených kartách, což mělo/mohlo představovat hlavní kanál pro pracovní migraci do České republiky<sup>13</sup>
- veškeré rozhodování o trvalých pobytech (tedy i o zcela rutinních žádostech podávaných po 5letém nepřetržitém pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců)
- veškeré rozhodování o povoleních k dlouhodobému pobytu (tato změna vstoupí v účinnost až k 1. lednu 2013).

Posilování pravomocí odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra pak bylo ještě doprovázeno částečným přenosem kompetencí v oblasti integrace cizinců z Ministerstva práce a sociálních věcí na Ministerstvo vnitra.

Lze tedy konstatovat, že uvnitř resortu vnitra došlo k zásadní proměně kompetencí. Vzniká systém, kdy většinu cizinecké agendy bude vyřizovat přímo Ministerstvo vnitra, zatímco služby cizinecké policie bude svěřena pouze kontrola pobytu, výkon některých rozhodnutí a zbytky administrativní agendy.

## **Mezi integrací, specializací a uživatelskou přívětivostí**

Při úvahách o tom, jak by měly být rozděleny pravomoci týkající se cizinců mezi jednotlivé orgány státní a veřejné správy, je nutno si ozřejmit zájmy, které by měla právní úprava kompetencí sledovat (ty jsou do určité míry ne zcela slučitelné), a které by měly být vzájemně vyvážené. Jedná se o zájem na integraci cizinců do české společnosti, tj. i na integraci do působnosti úřadů vykonávajících správu nad českými občany, dále o zájem na odborné specializaci úředníků věnujících se cizincům, což je podmínkou kvalitního výkonu veřejné správy v moderní společnosti, a nakonec o zájem na uživatelské přívětivosti pro občany i cizince, aby si tito mohli své záležitosti vyřídit pokud možno co nejjednodušeji (na jednom místě, nebo dokonce u jednoho úředníka) a nemuseli zmateně a často i ztraceně obíhat od jednoho úřadu k druhému. Pokusím se teď tyto tři zájmy/principy názorně vysvětlit na jejich možných krajních podobách.

---

<sup>12</sup> Tento proces byl fakticky započat již první novelou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, kdy se Ministerstvo vnitra stalo nadřízeným orgánem Ředitelství cizinecké a pohraniční policie.

<sup>13</sup> Skutečnost, že se tak nestalo, bývá zdůvodňována nastavší hospodářskou krizí, nicméně tento fenomén musí být předmětem ještě dalšího zkoumání. Zatím se zdá, že hlavní roli hraje Ministerstvo práce a sociálních věcí, které vyřazuje všechna volná pracovní místa z evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zelených karet dle zákona o zaměstnanosti.

Zájem na integraci cizinců: Pokud bychom sledovali jen tento zájem a absolutizovali snahu o to, aby cizinci spadali do kompetencí týchž úřadů jako čeští občané, potom by neexistovaly žádné úřady příslušné pouze pro cizince<sup>14</sup>. Neexistovala by tedy ani služba cizinecké policie, nýbrž povolení k pobytu by si cizinci vyřizovali zřejmě na obecních a městských úřadech u stejné přepážky, kde se českým občanům vydávají občanské průkazy případně cestovní pasy. Stejně tak by pobytovou kontrolu neprováděla cizinecká policie, nýbrž běžné územní útvary policie (dnes Krajská policejní ředitelství a jim podřízené územní útvary a obvodní či místní oddělení). Takto to ostatně vypadá v případě drtivé většiny úřadů (např. na finančních úřadech či na obecních úřadech nejsou dnes zpravidla žádná zvláštní oddělení věnující se cizincům, nýbrž cizinci jsou zcela začleněni mezi ostatní populaci).

Výhodou tohoto přístupu by bylo zajištění kontaktu cizinců s běžnými českými úřady veřejné správy, a tím i s českými občany a s realitou života české společnosti obecně, což je rozhodně významné integrační plus.

Nevýhody absolutizace integračního přístupu lze vidět dvě. Jednak by prakticky každý úředník veřejné správy musel znát celé složité zákonodárství týkající se cizinců (což je pro většinu jednotlivců v praxi téměř nemožné); toto představuje kolizi s principem odborné specializace. A zadruhé by cizinci, kteří si musí vyřizovat své doklady mnohem častěji (každý rok či jednou za 2 roky) a mnohem složitěji (musí předložit řadu náležitostí, úřady musí často použít správní uvážení) než čeští občané, logicky mnohé úřady v podstatě okupovali pro sebe, což by pravděpodobně vyvolávalo nevoli českých občanů. Ti by pak právem poukazovali na to, že není účelné, aby s prodloužením občanského průkazu čekali na úřadě půl dne, než si desítky cizinců před nimi prodlouží povolení k pobytu. Toto je tedy opět v určité kolizi s požadavkem uživatelské přívětivosti.

Zájem na odborné specializaci úřadů: v komplikované společenské a právní realitě moderní společnosti logicky nikdo nemůže znát vše, a tudíž ani žádný úředník nemůže znát všechny obory státní správy. Je proto nejen žádoucí (z hlediska kvality veřejné správy), nýbrž naprosto samozřejmé, že musí docházet ke specializování nejen jednotlivých úředníků, nýbrž i celých úřadů pouze na určitou činnost. Jednou z těchto činností je také migrační právo, ovšem i v rámci migračního práva jsou již dnes nutné další specializace (vyřizování povolení k pobytu, vyřizování povolení k zaměstnání, pobytová kontrola, evidence místa pobytu cizinců, zdravotní pojištění cizinců, ověřování veřejných listin cizích států atd.). Pokud by se princip odborné specializace dovedl v oblasti migrační politiky do všech důsledků, existovaly by ve všech oblastech zvláštní orgány věnující se pouze cizincům, a měli bychom tedy speciální finanční úřady pro cizince, zvláštní orgány sociálněprávní ochrany dětí, které by se staraly pouze o děti cizinců, a snad i speciální soudy zabývající se pouze žalobami cizinců. Tyto úvahy vypadají možná přehnaně,

---

<sup>14</sup> Čtenář necht' má prosím stále na mysli, že tato úvaha se netýká hmotného práva ani práva procesního, nýbrž pouze otázky, které úřady jsou kompetentní. Tedy vychází se z toho, že cizinci mají všechny povinnosti, které jim dnes ukládá zákon o pobytu cizinců atd., pouze by však tyto záležitosti nevyřizovaly specializované úřady (cizinecká policie), nýbrž běžné obecní úřady.

ovšem např. specializované orgány rozhodující o výdělečné činnosti cizinců (jakési cizinecké úřady práce a cizinecké živnostenské úřady) jsou zcela reálně představitelné.

Výhodou posilování tohoto přístupu by byla velká, snad i absolutní odborná znalost pracovníků veřejné správy ohledně své problematiky.

Nevýhodou<sup>15</sup> by pak byla zřejmě nepřiměřená náročnost na komunikaci a koordinaci mezi úřady, neboť výsledky práce jednoho orgánu se logicky týkají i práce úřadů ostatních; šumy v této komunikaci pak zákonitě snižují efektivitu veřejné správy.

Pro cizince by byla nevýhodou velká uživatelská náročnost, neboť úzce specializovaný úředník by těžko byl schopen informovat cizince kvalifikovaným způsobem o jeho situaci v celku.

Zájem na uživatelské přívětivosti: uživatel každého – i komplikovaného - systému uvítá, pokud je pro něj jeho obsluha co nejjednodušší. Jedním z usnadnění je soustředění všech úřadů na jedno místo, což je v současné době velmi moderním principem (viz např. projekt Czech-Point, který v současnosti realizuje Ministerstvo vnitra). Nabízí se proto myšlenka jakýchsi „domů pro cizince“<sup>16</sup>, tedy míst, na kterých by si cizinci mohli vyřídit veškeré své administrativní záležitosti, anebo alespoň typicky cizinecké záležitosti (povolení k zaměstnání a k pobytu, živnostenský list, daňové záležitosti, apostilaci dokumentů atd.). Lze-li všechny tyto záležitosti vyřídit na jednom místě, není už pak rozhodující, zda-li jsou všechny tyto záležitosti svěřeny jen jednomu orgánu, anebo zda-li tento „dům pro cizince“ pouze hostí expozitury řady úřadů, které jsou právně samostatnými (tj. např. zvláštní pobočky úřadů práce specializující se na vyřizování povolení k zaměstnání, zvláštní oddělení finančních úřadů vyřizující registrace cizinců aj.).

Jednoznačnou výhodou tohoto přístupu je šetření času a energie cizinců i úřadů, neboť tímto dochází k mnohem menším nákladům na komunikaci.

Nevýhodou na druhou stranu je jistá separace cizinců od ostatní populace a nebezpečí vytváření specificky „cizineckého“ prostředí, v němž – jak je ze zkušenosti známo – bují řada negativních jevů a obchoduje se i se statky, se kterými se v právním státě obchodovat nesmí (korupce, nepřiměřeně vysoké poplatky za služby tlumočnickům, právníkům, zprostředkovatelům aj., nízké právní vědomí a nízká míra veřejné kontroly atd.).

Jak vyplývá z výše uvedeného, nelze ani jeden z těchto přístupů absolutizovat, neboť realizace každého z nich je do určité míry antagonistická k ostatním a má prokazatelně též negativní dopady. Je tedy třeba všechny tři zájmy optimálně vyvážit. Stručný nástin toho, jak by mohlo toto vyvážení vypadat v současných podmínkách pracovní migrace cizinců v České republice, bude obsažen v následující kapitole.

### **Závěrečné zhodnocení a doporučení**

Závěrem se nejprve stručně vrátím k tezím uvedeným na počátku této práce a pokusím se je kriticky zhodnotit. Poté bude následovat zdůvodnění nutnosti reformy a ke konci nastíním některé možnosti řešení: nové rozdělení kompetencí a zřízení nového ústředního orgánu státní správy, Úřadu pro přistěhovalectví a azyl.

---

<sup>15</sup> Ponechme teď stranou velice reálné riziko příliš omezeného rozhledu takto specializovaných pracovníků státní správy, lidově tzv. fachidiocie.

<sup>16</sup> Takovéto instituce zná již například Portugalsko.

Problém sporu Ministerstva vnitra s Ministerstvem průmyslu a obchodu není problémem kompetenčním, nýbrž problémem koncepčním, popř. politickým. V neshodách mezi oběma rezorty se řeší zcela legitimní zájmy různých složek české společnosti. To, že úředníci Ministerstva vnitra neprosadí nikdy zcela bezezbytku svůj názor na věc, anebo jej prosadí jen na omezenou dobu, nelze považovat za kompetenční problém v pravém slova smyslu. Navíc, z právního hlediska nemá Ministerstvo průmyslu a obchodu v oblasti migrace téměř žádnou pravomoc, neboť všechna povolení k pobytu vydává služba cizinecké policie a je pouze věcí úzu cizinecké policie nebo obecného konsenzu uvnitř státní správy, že/zda policie akceptuje živnostenská oprávnění jako dostatečný doklad o tzv. účelu pobytu dle zákona o pobytu cizinců.

Kritika rozdrobenosti kompetencí v oblasti migrace mezi několika resortů a řadu úřadů se zajisté zakládá na správném empirickém pozorování: je pravdou, že příslušných úřadů je mnoho, a že komunikace mezi nimi je obtížná, přičemž Mezirezortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců hraje v praxi roli spíše výměny informací a projednávání legislativních změn, než skutečné koordinace postupu. Zde je ale třeba poznamenat, že tato situace je charakteristická pro celou státní správu, tedy i pro oblasti týkající se českých občanů. Kupříkladu rozdělení kompetencí mezi úřady práce a inspektoráty práce, které je z hlediska kontroly pracovních podmínek cizinců opravdu poněkud nešťastné, se stejnou měrou týká i nelegální práce českých občanů. Inspektoráty práce pak vznikly s úmyslem sjednotit pod jedním úřadem kontrolní agendu v pracovněprávních vztazích, která byla až do 1. 7. 2005 rozdělena mezi Český úřad bezpečnosti práce a inspektoráty bezpečnosti práce na straně jedné a úřady práce na straně druhé, a vést tedy jasnou dělící linii mezi již vzniklými pracovněprávními vztahy a situacemi před vznikem pracovněprávního vztahu. Toto rozdělení je možná poněkud nepraktické<sup>17</sup>, je i nedůsledné<sup>18</sup>, nicméně svou logiku má a možná by jej tedy bylo záhodno akceptovat jako dané a o zlepšení se snažit v jeho rámci. Lze samozřejmě zastávat i ten názor, že v případě cizinců jsou rizika zneužívání moci zaměstnavatele nad zaměstnancem tak velká, že by u těchto osob měly být kompetenční vztahy upraveny jinak (tj. např. že by více subjektů mělo mít možnost vykonávat kontrolu popř. též ukládat sankce).

Každopádně nelze od eventuálních kompetenčních změn, o kterých je určitě zcela legitimní uvažovat, očekávat jasné a rychlé řešení problémů, nýbrž spíše jen zvýšení politické, popř. i mediální pozornosti pro tyto problémy.

Pokud jde o třetí tezi, tedy spatřování primárního problému ve fungování služby cizinecké policie, lze ji přijmout přinejmenším částečně. Je pravdou, že cizinecká policie dlouhodobě není schopna vykonávat státní správu způsobem, který by byl (slovy správního řádu) přesvědčivý. Způsob udělování víz, kdy na jednu stranu je tvrzeno, že víza musí být vydána, i když jsou zjevně proti veřejným zájmům České republiky<sup>19</sup>, a současně je zamítáno mnoho žádostí z jasně

<sup>17</sup> Řada lidí přesně nechápe, kdy pracovní poměr vzniká a odkdy se tedy kontrolní pravomoc přesouvá z úřadů práce na inspektoráty práce.

<sup>18</sup> I nelegální práce je totiž platně vzniklým pracovněprávním vztahem dle zákoníku práce, přičemž smlouva byla uzavřena ve většině případů ústně. Postih za nelegální práci je nicméně stále v kompetenci úřadů práce a nikoli inspektorátů práce.

<sup>19</sup> Viz vydávání víz občanům Vietnamu i navzdory vládnímu pozastavení vydávání víz.

formálních důvodů, svědčí o tom, že cizinecká policie není schopna vykonávat správní uvážení (s tímto tvrzením by ostatně – dle zkušeností autora – mnozí policisté z hlediska své jisté štábní kultury souhlasili). Na druhou stranu je třeba vzít v potaz i zákonnou úpravu, personální a technické vybavení, různá „protikorupční opatření“, kterými je nezřídka významně snižována efektivita práce cizinecké policie<sup>20</sup>, i extrémní nárůst počtu cizinců s přechodným pobytem. Každopádně i zde lze postulovat, že samotné přenesení kompetencí na jiný orgán samo o sobě lepší výkon státní správy nezajistí.

Nicméně lze konstatovat, že proces odebrání kompetencí službě cizinecké policie již nejen započal, ale běží doslova v plném proudu (viz výše o aktuální kompetenční reformě).

Co se týče aktuálně probíhající reformy kompetencí v oblasti cizinecké správy (tedy pozvolný přenos kompetencí ze služby cizinecké policie na odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra), je třeba tento pokus odmítnout, a to z následujících důvodů:

- samotná závěrečná fáze této reformy (tedy důvodová zpráva k zákonu č. 274/2008 Sb., kterým došlo k dosud nejrozsáhlejšímu přenosu pravomocí v oblasti trvalých pobytů a v budoucnu i v oblasti přechodných pobytů) byla ze strany Ministerstva vnitra představena jako dočasná, tedy do doby přijetí nového „cizineckého zákoníku“
- reforma vede k extrémní koncentraci pravomocí do rukou úředníků odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra, které nyní zahrnují tvorbu politiky, její prosazování, její provádění a rozhodování o financování těch, kdo mají zajišťovat právní pomoc cizincům (zejména tzv. nevládní organizace); v takovém systému se logicky musí objevit pochybnost, zda-li tito úředníci mohou rozhodovat nepodjatě
- je velmi nepraktické, aby o rutinních povoleních k pobytu rozhodoval ústřední orgán státní správy a o odvoláních/rozkladech proti rozhodnutím rozhodoval přímo ministr vnitra<sup>21</sup>; v současnosti činí správní lhůta 30 či 60 dnů pro rozhodnutí o rozkladu, pokud se rozkladová komise nesejde, nebo ministr nenalezne čas k podpisu, může účastník podat žádost o opatření proti nečinnosti a po 30 dnech pak žalobu proti nečinnosti k soudu (pokud by se mezi cizinci tato praxe rozšířila, znamenalo by to velké výdaje státního rozpočtu z titulu náhrady nákladů soudního řízení)
- cizinecká policie nebyla obřemeněna od všech typicky správních záležitostí, např. vedení evidence hlášení pobytu, dlouhodobě velmi neuspokojivá oblast státní správy, je i nadále v kompetenci cizinecké policie

Vzhledem k výše uvedenému se lze domnívat, že současná reforma cizinecké správy je řešením nanejvýše dočasným a že novou koncepci je třeba teprve přijmout.

---

<sup>20</sup> Protikorupční opatření v resortu vnitra zahrnovala např. následující (ne všechny opatření se týkala všech složek policie a/nebo Ministerstva vnitra): o žádosti nesmí rozhodovat stejný úředník, který žádost přijal (tímto dochází k vyznamenanému prodlužování vyřizování žádostí), cizinečtí policisté nesdělují svá telefonní čísla, aby nebylo možno se s nimi „domluvit“ (toto ztěžuje komunikaci mezi účastníky správních řízení a úředními osobami), policisté mají nařizeno podat trestní oznámení na jakéhokoli cizince či českého občana, který jim nabídne jakýkoli dárek (květiny, bonboniéru) – toto logicky zbytečně zatěžuje policii, která musí takováto opatření vyřizovat.

<sup>21</sup> Ve většině řízení jde pouze o předložení stanovených náležitostí žádosti o povolení k pobytu. Pokud cizinec požadovanou náležitost nedodá, musí být řízení zastaveno. Pokud ji dodá později, může mu být v odvolacím řízení pobyt povolen. Je nepraktické, aby dotyčná rozhodnutí musel podepisovat přímo ministr vnitra.

S přihlédnutím k myšlence Imigračního úřadu se domnívám, že jednou z možností je reforma systému cizinecké správy o následujících parametrech:

- a) oddělení tvorby politiky a legislativy od provádění této politiky; tvorba politiky by měla zůstat na úrovni ministerstev, tedy též Ministerstva vnitra, naopak rozhodování o právech a povinnostech osob by mělo být svěřeno jiným orgánům
- b) zřízení Úřadu pro přistěhovalectví a azyl, který by byl ústředním orgánem státní správy a jehož předsedu by jmenovala vláda
- c) rozdělení cizinecké agendy (tj. rozhodování ve správním řízení i mimo správní řízení) na obecnou/běžnou a zvláštní
  - a. obecná/běžná agenda by měla být svěřena obcím s rozšířenou působností a měla by zahrnovat rozhodování v řízeních, která jsou spíše rutinní povahy, kde je velmi nízká míra správního uvážení a která spočívají v podstatě hlavně v předkládání dokumentů a dále ve vedení evidence obyvatel
  - b. zvláštní agenda by měla být svěřena Úřadu pro přistěhovalectví a azyl a zahrnovala by rozhodování o dlouhodobých vízech, o přiznání azylu/mezinárodní ochrany, o odvoláních proti rozhodnutím obecních úřadů a cizinecké policie o správním vyhoštění, o některých dalších povoleních k pobytu (víza za účelem strpění, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany atd.), metodické vedení obecních úřadů a určitou kontrolní činnost v oblasti zaměstnávání cizinců
  - c. službě cizinecké policie by zůstala kontrola pobytu a rozhodování o správním vyhoštění alespoň v některých případech.

Proti myšlence Imigračního úřadu, ihned jak byla vyslovena, se ozvala vcelku logická kritika, totiž že zřizování nových úřadů většinou žádné spasení nepřináší a že i v rámci stávajícího rozdělení kompetencí je možno dosahovat zlepšení. Tato tvrzení jsou samozřejmě pravdivá, byť z nich dle mého názoru nevyplývá, že by se žádné reformy dělat neměly, zvláště v situaci, kdy jedna – dosti zásadní reforma – již stejně probíhá. Je ale třeba zdůraznit, že skutečným řešením současných problémů bude – ať už s Imigračním úřadem či bez něj – pouze podstatné zkvalitnění práce úřadů, které musí zahrnovat i zásadní personální a odborné posílení všech dotčených orgánů státní správy.

A nezanedbatelné zlepšení nastane dle mého názoru i tehdy, až na otázku: „Kdo má řídit migraci?“, bude i z oficiálních míst odpovězeno s douškou, že stát nemá ani ambici ani kapacitu, aby migraci zcela řídil, stačí ji jen vhodně usměrňovat.

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



## LITERATURA K TÉMATU:

### Internetové odkazy:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí: [http://portal.mpsv.cz/sz/zamest/zpr\\_prace/](http://portal.mpsv.cz/sz/zamest/zpr_prace/)
- Ministerstvo vnitra: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
- Služba cizinecké policie: [www.policie.cz](http://www.policie.cz)

### Analýzy:

- DRBOHLAV, D. (2008): „Nelegální ekonomické aktivity migrantů : Česko v evropském kontextu.“ Praha : Karolinum, 311 s. ISBN 978-80-246-1552-3
- ONDRUŠ, R. (2003): „Cizinecká a pohraniční Policie jako orgán boje s nelegální migrací.“ ASPI č. LIT0297CZ
- „Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize.“ vláda České republiky, únor 2009. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vyber-z-programu-jednani-vlady-9--unora-2009-53374/>

### O autorovi:

*Mgr. Pavel Čížinský, právník a politolog, právník Poradny pro občanství, občanská a lidská práva, kde se specializuje zejména na migrační právo, na ochranu před diskriminací a na hledání systémových řešení v různých oblastech práva. Advokátní koncipient v Praze, externí doktorand na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.*