



listopad 2009

Usměrňování pracovní migrace aneb kdo má „černého Petra“

Tereza Saková

Anotace:

Článek se nejprve věnuje zákonnému vymezení činnosti úřadů práce a následně se zabývá současnou situací v oblasti vydávání pracovních povolení a kontrol zaměstnávání cizinců na vybraných úřadech práce. Text se zároveň snaží reagovat na problematiku velkého zájmu státu, zaměstnavatelů a zprostředkovatelů na „dovoz“ zahraničních pracovníků do České republiky před propuknutím ekonomické krize a na následné změny v oblasti vydávání a prodlužování povolení k zaměstnání v roce 2009.

Úvod

V letech 2006 až 2008, tedy v období konjunktury, přibylo v České republice více než sto tisíc nových zahraničních pracovníků¹. Na podzim roku 2008 se však počty nově příchozích cizinců začaly v souvislosti s propuknutím ekonomické krize a následným úbytkem pracovních míst značně snižovat. V současné době řeší český stát z důvodů nedostatku volných pracovních míst otázku naprosto opačnou – jak část těchto lidí, kteří sem v minulých letech přijeli za prací (jednalo se především o pracovní místa s nízkým sociálním statusem), vrátit zpět do země původu. Za současné problémy, kdy se zde nacházejí tisíce lidí bez práce² či lidí pracujících za velmi špatných podmínek, odmítají státní instituce regulující pracovní migraci i zaměstnavatelé nést odpovědnost. Pracovní migranti, kteří jsou v České republice obvykle na vízum za účelem zaměstnání či podnikání, mají vzhledem k tomuto pobytovému statusu velmi málo práv (často je navíc neznají), která jsou jen obtížně vymahatelná. Na situaci týkající se nedodržování zákonů zaměstnavatelů vůči zahraničním zaměstnancům se v současné době stát snaží reagovat skrze kontroly zaměstnavatelů zahraničních pracovníků.

¹ Viz statistiky na stránkách Českého statistického úřadu, které informují o počtu cizinců evidovaných úřady práce:

[http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/973ba1931bf7dedbc1256c6b00305e13/82a43550807b375ec125728f005d7fb9/\\$FILE/c05r01.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/973ba1931bf7dedbc1256c6b00305e13/82a43550807b375ec125728f005d7fb9/$FILE/c05r01.pdf), staženo dne 19. 10. 2009

² Počty zaměstnaných cizinců registrovaných úřady práce klesly v posledních 12 měsících o tisíce. Zaměstnanci z oddělení trhu práce, jež mají zahraniční zaměstnávání na starosti, neví, zda tito lidé, kteří ztratili práci, odešli, změnili si status či zůstali v České republice nelegálně.

Instituce (úřady práce, oblastní inspektoráty práce, celní správa atd.), jež mají kontroly zahraniční zaměstnanosti na starosti, i přes navýšení počtu kontrol v posledním roce (2009) nejsou schopny postihnout zdaleka všechny subjekty zaměstnávající cizince, což mnohým zaměstnavatelům usnadňuje situaci. Jednou z těchto institucí jsou také úřady práce (dále jen ÚP), které se kontrolní činností v oblasti zahraniční zaměstnanosti zabývají (konkrétně se věnují otázce legálního/nelegálního zaměstnávání a dodržováním účelu pracovního povolení). Do jejich kompetencí zároveň spadá vydávání nových a prodlužování stávajících povolení k zaměstnání.

Následující text se věnuje roli úřadů práce v oblasti zaměstnávání cizinců, zejména pak v kontextu ekonomické krize, kdy v České republice došlo k velkému propouštění zahraničních pracovníků³. Nejprve je vymezena činnost úřadů práce dle zákona o zaměstnanosti. Poté, na základě informací zjištěných na úřadech práce v Berouně, Plzni a v Praze (které autorka zvolila zejména s ohledem na donedávna vysoký počet evidovaných cizinců s povolením k zaměstnání)⁴, je nastíněn vliv úřadů práce v systému zaměstnávání zahraničních pracovníků na českém trhu práce.

Zákonné vymezení činnosti a povinností úřadů práce vzhledem k zaměstnávání cizinců v České republice

Činnost a povinnosti úřadů práce (které jsou řízeny Ministerstvem práce a sociálních věcí, dále jen MPSV) je v oblasti zaměstnávání cizinců poměrně rozsáhlá a komplikovaná – z tohoto důvodu se nejprve věnuji jejímu vymezení dle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Zákon o zaměstnanosti vymezuje (v nejširším slova smyslu) roli ÚP vzhledem k zaměstnávání cizinců jakožto instituce, jejímž úkolem je usměrňování zaměstnávání pracovních sil ze zahraničí na území České republiky. Ke konkrétním povinnostem ÚP v oblasti zaměstnávání zahraničních pracovníků se zákon vyjadřuje následovně.

³ Za cizince/zahraníční pracovníky jsou v tomto článku označovány pouze cizince ze třetích zemí, nikoliv občané EU.

⁴ Autorka v článku vychází především z informací získaných z rozhovoru se zaměstnanci úřadu práce Beroun, z příspěvku ředitele úřadu práce Plzeň - město prezentovaného na setkání Výboru pro práva cizinců a z e-mailové komunikace s úřadem práce hlavního města Prahy.

Zprostředkování zaměstnání a vydávání povolení k zaměstnání⁵

Úřady práce jsou hlavním orgánem zprostředkovávajícím zaměstnání. Pokud se cizinec uchází o zaměstnání v ČR, zpravidla o povolení k zaměstnání žádá úřad práce písemně před svým příchodem, nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán nebo ke kterému bude vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem (to platí pro cizince, kteří si žádají o povolení k zaměstnání ze zahraničí). ÚP pak může vydat povolení k zaměstnání pouze v případě, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak a zároveň je povinen přihlížet k situaci na trhu práce. ÚP je také oprávněn prodlužovat povolení k zaměstnání těm cizincům, kteří o toto požádají (a to opakovaně, vždy však nejdéle na dva roky), pokaždé ale opět s přihlédnutím k situaci na trhu práce. Všichni cizinci, kterým bylo povolení k zaměstnání vydáno, jsou pak v evidenci ÚP, jež toto povolení vydal.

Kontrolní činnost úřadů práce

Zákonem o zaměstnanosti⁶ je vymezen také rozsah kontrolní činnosti ÚP - ty mají oprávnění kontrolovat, zda cizinci vykonávají práci (pro právnickou nebo fyzickou osobu) na základě pracovněprávního vztahu, nebo jiné smlouvy, a zda ji vykonávají v souladu s vydaným povolením k zaměstnání nebo zelenou kartou. Pokud ÚP zjistí porušení povinností, jejichž dodržování kontroluje (oblast ne/legálního zaměstnávání), je kontrolor povinen vyžadovat na kontrolované osobě odstranění zjištěných nedostatků v dané lhůtě a podání písemné zprávy o přijatých opatřeních. ÚP může v odůvodněných případech vyzvat kontrolovanou osobu, aby se v určené lhůtě dostavila k orgánu kontroly a předložila doklady potřebné k provedení kontroly. Pokud ÚP při kontrole odhalí správní delikt (např. umožnění výkonu nelegální práce), může v závislosti na jeho závažnosti udělit pokutu do výše až 5 milionů korun.

Spolupráce mezi institucemi státní správy⁷

Spolupráci ÚP s dalšími orgány státní správy vymezuje zákon o zaměstnanosti následovně. ÚP poskytuje Státnímu úřadu inspekce práce identifikační údaje zahraničních zaměstnanců a identifikační údaje právnických a fyzických osob, k nimž byli vysláni, potřebné k provádění kontroly dodržování pracovních podmínek těchto zaměstnanců. Dále informuje Policii ČR o neudělení, nevydání, zrušení nebo zániku oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání. Celní úřady, které u cizinců kontrolují stejné náležitosti jako ÚP, předávají v případě zjištění nedostatků ÚP podklady pro zahájení správního řízení o uložení pokuty.

⁵ V následujícím odstavci jsou použity paragrafy ze zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, § 90, § 91, § 94.

⁶ V následujícím odstavci jsou použity paragrafy ze zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti - § 126, § 131, § 132, § 134, § 137, § 138 – 141.

⁷ V následujícím odstavci jsou použity paragrafy ze zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti - § 8, § 100.

Tímto způsobem zákon o zaměstnanosti vymezuje činnost a povinnosti úřadů práce v oblasti zaměstnávání cizinců a kontrol zaměstnavatelů. Na činnost ÚP mají vliv také dokumenty, které vznikly v souvislosti s propuštěním zahraničních pracovníků po vypuknutí ekonomické krize.

Dokumenty ovlivňující činnost úřadů práce, jež vznikly v souvislosti s ekonomickou krizí

Dokument, který v současnosti ovlivňuje činnost úřadů práce, je Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propuštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize (dále jen Usnesení) a Nařízení vlády č. 64/2009 Sb., ze dne 5. března 2009 o stanovení druhu prací, které agentura práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat (dále jen Nařízení vlády), které svým obsahem také do jisté míry ovlivňují činnost úřadů práce.

Vládní Usnesení, jehož součástí jsou i restriktivní opatření v oblasti pracovní migrace, nařizuje zajištění důsledného ukládání sankcí zaměstnavatelům, kteří porušují ustanovení zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Také ukládá pověřeným ministrům připravit systém vydávání víz podle situace na trhu práce a v případě, že tyto potřeby nebude možné stanovit, s účinností od 1. března 2009 výrazně omezit udělování víz nad devadesát dnů za vybranými účely (tato restrikce vůči pracovníkům z vybraných zemí, mezi něž patřil i Vietnam, Mongolsko a Ukrajina, byla uplatňována od 1. dubna do 26. října 2009). Dále ukládá zvýšit intenzitu kontrolní činnosti v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců, zejména u agentur práce, a prohloubit vzájemnou spolupráci kontrolních orgánů.

Nařízení vlády pak zakazuje pracovním agenturám zprostředkovávat pro cizince ze třetích zemí formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele taková zaměstnání, k jejichž výkonu postačuje nižší stupeň vzdělání než střední vzdělání s maturitní zkouškou, vyjma prací, které jsou uvedeny v příloze k tomuto nařízení. Příloha obsahuje seznam⁸ povolání, na něž je stále možné cizince dočasně přidělovat. Jedná se převážně o nekvalifikované práce typu šička, obsluha obráběcích strojů, práce na montážní lince, obsluha šicích a vyšívacích strojů atd., tedy povolání, která zde doposud z velké části cizinci vykonávali, mnohdy právě jako agenturní zaměstnanci. I po vydání Nařízení nebyla v tomto směru činnost agentur téměř omezena. ÚP musí vzít tuto vyhlášku v potaz – v případě, že by se naskytlo nekvalifikované zaměstnání, které není na seznamu, nesmí vydat cizinci, jež je zaměstnancem agentury, povolení k zaměstnání na takovou pracovní pozici.

⁸ Kompletní seznam povolání, která mohou cizince ze třetích zemí vykonávat, je dostupný na: http://portal.mpsv.cz/sz/obecne/prav_predpisy/akt_zneni/narizeni_vlady_c_642009_sb_, staženo dne 2. 10. 2009

Těmito dokumenty se v současné době řídí činnost úřadů práce ve vztahu k zaměstnávání cizinců. Následující text se bude věnovat vykonávání výše popsaných činností a povinností ÚP přímo vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti a z Usnesení vlády ČR z 9. února 2009 č. 171 v praxi na příkladech úřadů práce Beroun, Plzeň a Praha.

Vliv úřadů práce k oblasti zaměstnávání cizinců v České republice

Nová pracovní povolení? Výjimečná záležitost

V minulém roce (2008) úřady práce vydaly od počátku svého fungování nejvyšší počet povolení k zaměstnání. Na otázku: „Co umožňovalo toto zvýšené vydávání pracovních povolení?“, je nejčastější odpovědí ze strany zaměstnanců ÚP, že toto dovozovala situace na trhu práce⁹ (zejména nedostatek žadatelů o povolání z řad českých občanů) a platná legislativa. Situaci loňského roku doplňují slova ředitele ÚP Plzeň, pana Novotného¹⁰, který ji komentuje následovně:

„Náš resort byl v loňském roce pod velkým tlakem Ministerstva průmyslu a obchodu na dovoz cizinců. Všechno bylo nastaveno na příliv cizinců.“

Úřady práce, nebo alespoň některé úřady z celkového počtu sedmdesáti šesti, se pravděpodobně vedle naléhavého chování ze strany agentur setkávaly s tlakem i z dalších, výše postavených míst, jak svými slovy naznačuje inženýr Novotný. Výsledkem velkého zájmu o zajištění pracovních migrantů a legislativního nastavení bylo, že ÚP přijímaly žádosti a vydávaly pracovní povolení téměř každodenně¹¹. Oddělení trhu práce ÚP, která o žádostech o povolení k zaměstnání rozhodují, se liší počty zaměstnanců (které ne vždy odpovídají potřebám daného úřadu práce)¹². Vedoucí oddělení trhu práce na ÚP Beroun, pan Bělohávek¹³, situaci popisuje následovně:

„Z loňského roku máme bohaté zkušenosti s tím, že firma, která sídlí v okrese Beroun, nám najednou nahlásila například sto padesát až dvě stě volných míst na pozici montážního dělníka. My jsme firmě vydali povolení, že může ty montážní dělníky najmout. Pak jsme vyřizovali pracovní povolení na tyto pozice, například pro občany z Mongolska s tím, že zaměstnavatelem je ta zprostředkovatelská agentura a místo výkonu práce je ta firma. Problémy byly jak s počtem žádostí, tak s agenturami, jejichž zástupci byli velmi dotěrní a neodbytní. Byli jsme opravdu velmi vytíženi.“

⁹ Tato informace je postavena na rozhovoru s vedoucím oddělení trhu práce ÚP Beroun, inženýrem Bělohávkem, a na příspěvku ředitele ÚP Plzeň, inženýra Novotného.

¹⁰ Informace o úřadu práce Plzeň jsou získány z příspěvku ředitele ÚP Plzeň, pana Novotného, který jej prezentoval na setkání Výboru pro práva cizinců dne 25. 8. 2009 v Praze.

¹¹ Například na úřadě práce Beroun by v roce 2008 vzhledem k počtu vydaných pracovních povolení a počtu kalendářních dní bylo vydáno šest a půl povolení denně.

¹² Například ÚP v Berouně disponuje dvěma zaměstnanci, kteří mají (vedle další činnosti) oblast zaměstnávání cizinců ze třetích zemí na starosti.

¹³ Rozhovor autorky se Zdeňkem Bělohávkem, vedoucím oddělení trhu práce na ÚP Beroun, ze dne 5. 8. 2009 v Berouně.

Počty současně nahlášených pracovních míst u jednoho zaměstnavatele/firmy v loňském roce výrazně převyšovaly počty z let minulých (v předchozích letech se zpravidla na ÚP Beroun jednalo maximálně o 50 volných pracovních míst najednou), současně zaměstnanci ÚP Beroun čelili tlaku zástupců zprostředkovatelských agentur, kteří usilovali o co největší urychlení procesu schvalování žádostí. Úřady práce v Plzni i v Berouně vydaly v loňském roce nejvíce pracovních povolení za celou dobu své existence. Zmiňovaný ÚP Beroun vydal (včetně prodloužení) celkem 1 645¹⁴ povolení k zaměstnání. Nejvyšší počet cizinců s platným povolením k zaměstnání v roce 2008 evidoval ÚP Beroun v červenci - 2 056 osob. K 30. 7. letošního roku čítala tato evidence 766 osob. Čísla se ještě markantněji liší u ÚP Plzeň. Ten loni v listopadu evidoval 7 614 osob s platným povolením k zaměstnání a k 24. 8. 2009 tento počet poklesl na 2 416 osob¹⁵. Počet osob s platným pracovním povolením v loňském roce výrazně převyšuje počty i z let minulých, kdy např. ÚP Beroun evidoval k 30. 7. 2007 781 osob a ÚP Plzeň 1 945 osob s platným povolením k zaměstnání. Viditelnou tendenci a značný pokles vydaných a prodloužených povolení k zaměstnání v letošním roce potvrzují slova ředitele ÚP Plzeň, pana Novotného, který ji okomentoval:

„Se starou legislativou chtějete nějak tvrdě regulovat stav, který byl. My děláme, co můžeme. ... Nová pracovní povolení téměř nevydáváme.“

Odlíšná situace ve srovnání s rokem 2008 se týká i prodlužování již stávajících povolení k zaměstnání - ta jsou prodlužována velmi zřídka. Zaměstnanci úřadů práce vysvětlují, že si v současné situaci nemohou dovolit pracovní povolení prodlužovat, a také poukazují na větší zájem občanů o některé pracovní pozice, jež byly dříve obsazené cizinci. Pracovní povolení jsou prodlužována pouze na pozice, kde je dlouhodobý nedostatek pracovní síly z řad uchazečů o zaměstnání. Tuto skupinu představují v Berouně například šičky, v Plzni pak uklízečky v nemocnici. V letošním roce bylo na ÚP Beroun k 5. 8. kladně vyřízeno 335 žádostí o povolení k zaměstnání z celkového počtu 528.

V loňském roce došlo zároveň k velkému rozšíření praxe již předešlých let, kdy za cizince vyřizovala potřebné povolení na ÚP zplnomocněná osoba, většinou zástupce zprostředkovatelské agentury (tato praxe byla rozšířená zejména na ÚP Plzeň kvůli přítomnosti velkého počtu zprostředkovatelských agentur). Samotní zaměstnanci ÚP pak proti tomuto postupu nemají námitek. Je to zejména rychlejší a také jednodušší řešení než jednat s každým žadatelem, který nemusí mít dostatečné jazykové znalosti, osobně. Pokud si cizinci chodí vyřídit povolení k zaměstnání osobně, zpravidla (zejména Vietnamci a Mongolové) přicházejí v doprovodu tlumočnicka.

¹⁴ Z tohoto počtu bylo 346 povolení pro družstva a 369 pro agentury.

¹⁵ Z celkového počtu 2 416 osob s platným pracovním povolením je 1 260 v zaměstnaneckém poměru a 1 086 u družstev.

To, že úřady práce navštěvují spíše zástupci cizinců (týká se to především těch osob, které zde vykonávají nekvalifikovanou práci), může přinášet další problémy. Cizinci mají často nedostatečné nebo dokonce nemají žádné informace o své situaci, neví, co vše jim úřady práce mohou nabídnout, jaké jsou opravdové poplatky za vydání či prodloužení pracovního povolení atd. Dle slov Martiny Kalinové z oddělení Správy služeb zaměstnanosti MPSV situace došla až tak daleko, že: „zejména družstevníci jsou velmi často neinformováni až dezinformováni a často ani neví, že se stali členem družstva a jaké z toho plynou podmínky. Proto ti lidé pak dopadají tak, jak dopadají. Neznají jinou cestu, neznají své možnosti. Osvěta mezi nimi ale není v moci státního úřadu, který se zabývá zaměstnaností.“ Úřady práce sice nejsou orgánem, který by se měl nad rámec poradenství, jež poskytuje, paušálně věnovat šíření informací o právech a povinnostech zahraničních pracovníků v ČR mezi cizinci, nicméně zaměstnanci mohou při kontrolách věnovat pozornost alespoň tomu, zda jsou pracovní smlouvy přeloženy do mateřského jazyka zaměstnance a jaký rozsah informací zaměstnanci poskytují¹⁶.

Povolení k zaměstnání je jedním z nástrojů, které umožňují regulovat počty cizinců přicházejících za prací do České republiky. Problémem je jejich užívání – neobvykle vysoké počty vydaných povolení k zaměstnání v době konjunktury (bez podrobnějšího přezkoumávání žádostí), a naopak současná tendence pracovní migraci skrze tato povolení řídit. To potvrzují slova pana Novotného: „A my teď máme toho černého Petra - regulujte.“ Nevyváženost ve vydávání povolení k zaměstnání podporuje vznik situace, ve které se momentálně cizinci, kteří přišli do České republiky za prací, nachází.

Výsledky kontrol vykonávaných úřady práce

Na nedostatečnost kontrol zaměstnavatelů cizinců ze strany ÚP poukazují nejen neziskové organizace zabývající se migrací, ale tento nedostatek připouští i vláda ČR (avšak důvody pro upozorňování na tento nedostatek jsou u NNO a státu s největší pravděpodobností odlišné¹⁷).

¹⁶ Na celkovou situaci o nedostatečném informovanosti zahraničních zaměstnanců je pak třeba neustále upozorňovat a inspirovat se příklady dobré praxe ze zahraničí v oblasti pracovní migrace a agenturního zaměstnávání.

¹⁷ Přínos, který vidí v kontrolách zaměstnavatelů cizinců NNO a český stát jakožto různorodí aktéři se značně liší. Stát v těchto kontrolách ne/legality spatřuje možnost kontroly zejména samotných migrantů než jejich zaměstnavatelů (této filosofii odpovídají i často velice nízké pokuty za závažné přestupky zaměstnavatelů). NNO naopak častěji poukazují na nutnost zaměřením se především na ty, kdo postavení migrantů často zneužívají a nikoli „pronásledování“ migrantů samotných.

Již od propuknutí ekonomické krize byly na straně českého státu velké obavy o možném nárůstu kriminality mezi propuštěnými cizinci (který však nebyl nijak výrazně zaznamenán) a o propadu mnoha zahraničních pracovníků, jež byli ohroženi ztrátou zaměstnání, do nelegality. Z tohoto důvodu se stát začal zasazovat o větší počet kontrol zaměstnavatelů zaměstnávajících cizince, zejména se zaměřením na odhalování nelegálního zaměstnávání, jež má na starosti ÚP. Požadavek vlády na potřebu zvýšení počtu kontrol byl vyjádřen ve vládním Usnesení, které ukládá zvýšit intenzitu kontrol v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců, zejména u agentur práce. Někteří zástupci neziskových organizací naopak lobovali za zvýšení kontrol kvůli možnosti odhalit kontrolory ÚP nedodržování pracovněprávních vztahů zaměstnavatelů vůči cizincům-zaměstnancům, a na tuto skutečnost poté upozornit inspektoráty práce, které se touto problematikou zabývají a jsou oprávněni vyžadovat po zaměstnavateli nápravu

Situace na většině kontrolních a právních odděleních úřadů práce je zpravidla stejná – to je obvykle složeno z jedné vedoucí osoby a třech dalších kontrolorů¹⁸. Zaměstnanci ÚP považují počty kontrolorů za limitující, což na setkání Výboru pro práva cizinců dne 25. 8. 2009 připustila i Martina Kalinová z MPSV, zároveň však informovala o tom, že o navýšení personálu¹⁹ na kontrolních odděleních se do budoucna neuvažuje. Povinností kontrolorů často bývá vedle kontrol zaměstnávání cizinců také kontrola zaměstnávání osob se změněnou pracovní schopností, čímž se dále snižují časové i personální možnosti pro kontroly zaměstnávání cizinců²⁰. Samotné kontroly jsou pak většinou prováděny na základě aktuální potřeby a podnětů, které přicházejí nejčastěji od občanů (velmi zřídka od cizinců), bez předchozího ohlášení kontrolovanému zaměstnavateli.

I přes stejné personální obsazení se však počet kontrol zaměstnavatelů cizinců oproti loňskému roku na sledovaných ÚP navýšil. V počtech vykonaných kontrol, zejména pak ve výši udělených pokut, jsou mezi jednotlivými ÚP patrné velké rozdíly. Například ÚP Beroun²¹ v prvním pololetí roku 2009 vykonal u zaměstnavatelů zaměstnávajících cizince 35 kontrol²² a uložil pokuty ve výši 392 000 Kč, ÚP Plzeň 63 kontrol a uložil pokuty ve výši 12 703 300 Kč, ÚP hlavního města Prahy 41 kontrol a uložil pokuty ve výši 1 439 000 Kč. Pochybení, se kterými se kontroloři ÚP Beroun nejčastěji setkávají, jsou podle vedoucí kontrolního a právního oddělení ÚP Beroun, paní Novákové, následující:

„U zaměstnanců je to právě to, že nemají vydané pracovní povolení tím úřadem práce, kde je ta práce vykonávána. Ve výjimečných případech se pak stává, že nemají žádné pracovní povolení, ale zase téměř všichni mají platné povolení k pobytu. To je nejčastěji problematika společníků a členů družstev.“

¹⁸ V Praze se kontrolní činností zabývá pouze ÚP hlavního města Prahy, nikoliv pobočky ÚP v jednotlivých městských částech.

¹⁹ Vzhledem k počtu ÚP a počtu kontrolorů připadá na každý ÚP v ČR přibližně 3,1 kontrolora.

²⁰ ÚP nemají danou spodní hranici kontrol zaměstnávání cizinců, které by musely v kalendářním roce vykonat.

²¹ ÚP Beroun k 4. 9. 2009 evidoval celkem 89 zaměstnavatelských subjektů, které zaměstnávají cizince.

²² Pro srovnání v roce 2008 vykonal ÚP Beroun za celý rok 39 kontrol zaměstnavatelů cizinců.

V případech, kdy dojde k odhalení nelegálního zaměstnávání, postupuje ÚP dle slov paní Novákové následovně:

„Pokud zjistíme, že někdo pracuje v rozporu se zákonem o zaměstnanosti, je se zaměstnavatelem sepsán protokol a potom je vydán kontrolní protokol, kde jsou vytknuty všechny zjištěné nedostatky. To je první fáze řízení. Když je toto řízení ukončeno, je těmto subjektům oznámeno zahájení správního řízení o uložení pokuty. Pokud nejsou zjištěny žádné nové skutečnosti, které by měly podstatný vliv na zjištěný stav před kontrolou, je přijato rozhodnutí, kdy je tomu zaměstnavateli uložena sankce. Proti tomuto rozhodnutí se má subjekt právo odvolat k MPSV.“

Navýšení počtu kontrol dále vysvětluje paní Nováková těmito slovy:

„Zvýšený počet kontrol na zaměstnávání cizinců v letošním roce byl jednak způsoben tím, že zaměstnavatelé předkládali řetězení závazkových vztahů a též vzniklou situací na trhu práce.“

Řetězení pracovních poměrů, které se v loňském roce (v porovnání s předchozími lety) nebývale rozmohlo, může znesnadnit práci kontrolorů, zároveň se však stalo až příliš častým argumentem proto, proč mnoho kontroly nebyly ani po několika měsících uzavřeny. V případě, že je zjištěno, že cizinec vykonává povolání v rozporu se zákonem o zaměstnanosti, ukládá zákon tuto skutečnost řešit se zaměstnavatelem. V praxi dochází k tomu, že kontrolovaný cizinec často není zaměstnancem prvotně kontrolované firmy – ta má pouze uzavřenou smlouvu (nejčastěji o dílo) s jinou společností. Poté, co je předvolána tato smluvní firma, se obvykle ukazuje, že i ona není zaměstnavatelem těchto kontrolovaných osob a má uzavřenou smlouvu (o dílo) opět s další firmou. Toto se opakuje několikrát a celý tento proces je jak časově, tak administrativně a personálně náročný.

Co se týče vzniklé situace na trhu práce, vysoké počty cizinců a nedodržování zákonů jak na straně zaměstnanců, tak na straně zaměstnavatelů nejsou otázkou pouze posledního roku. To, že ÚP kontroly v minulých letech nevykonávaly ve vyšším počtu, zejména pak neukládaly vyšší pokuty, přesto že to bylo možné (k žádným legislativním změnám ovlivňující výši sankcí za poslední rok nedošlo), může být dalším z faktorů přispívajících k dnešní kritické situaci v oblasti zaměstnávání cizinců, jak potvrzují i slova již zmiňované Marty Kalinové z oddělení Správy služeb zaměstnanosti MPSV:

„Je pravda, že nedostatečný počet kontrolorů je jeden z našich základních problémů. Za větší problém ale považují to, že s tím, jak byla snaha rozšířit pole zahraničního zaměstnávání co nejvíc, měla zároveň stejnou měrou narůstat i kontrolní činnost zaměstnavatelů. Ti mají mnohem lehčí pozici. Vědí, že k nim kontrola může přijít, ale zároveň si uvědomují, že pravděpodobnost není zas až tak velká a pokud se případ dostane k soudu, tak tam pak leží měsíce až roky.“

Samotní cizinci, kteří si obvykle nejsou příliš jisti tím, zda mají v pořádku potřebné dokumenty a v čem kontroly spočívají, jsou z kontrol často vylekaní. Pocity kontrolovaných zaměstnanců-cizinců dokreslují slova paní Novákové, která na toto konto v srpnu prohlásila, že „*ted' už před nimi cizinci většinou neutíkají jako na začátku roku*“²³.

Spolupráce úřadů práce s dalšími orgány státní správy při kontrolách zaměstnavatelů

Spolupráce mezi jednotlivými kontrolními orgány mimo úroveň vytyčenou zákonem probíhá na základně volby každého úřadu práce. Ty spolupráci často odůvodňují větší bezpečností při kontrolách, stejným rozsahem kontrolovaní činnosti atd. Paní Nováková popisuje spolupráci ÚP Beroun s dalšími orgány kontroly následovně:

„Při kontrolách samotných velmi úzce spolupracujeme s celním úřadem Kladno, protože to je v rámci jejich působnosti a protože má také právo kontrolovat cizince. Řekla bych, že to má lepší účinek, protože je tam souhra mezi těmi dvěma institucemi, kdy opravdu ty kontroly mají lepší výsledky. V některých případech s námi na kontrolách působí také cizinecká policie, ale to není tak často. Pokud se při kontrole dozvíme, že jsou porušovány pracovněprávní vztahy, dáváme podnět ke kontrole oblastní inspekci práce.“

Ke spolupráci ÚP Plzeň s dalšími orgány se vyjadřuje pan Novotný:

„Kontroly neprovádíme sami, ale jediné ve spolupráci s cizineckou policií, protože bez ní bychom se tady nehnuli.“

Proč by se kontroloři z úřadu práce Plzeň při kontrolách neobešli bez zástupců cizinecké policie bohužel nebylo panem Novotným dále dovysvětleno. Nicméně i paní Nováková v rozhovoru naznačila, že pokud kontroloři z různých orgánů chodí na pracoviště společně, probíhají kontroly rychleji a kontrola je celkově více respektována ze strany zaměstnavatelů, u cizinců však může tato součinnost vzbuzovat ještě větší obavy z kontrol.

²³ Na počátku roku 2009 narostl počet kontrol mezi cizinci (zejména ze strany cizinecké policie), které dle zpráv zveřejněných v médiích byly nepřiměřené a nedůstojné. Paní Nováková se vyjadřuje k situaci v srpnu 2009.

Závěr

Levná pracovní síla se v minulých letech stala žádaným „artiklem“ státu, který proto nechal volné pole působnosti zprostředkovatelským agenturám, jež se staly předními dovozci zahraničních pracovníků na český trh práce. V období konjunktury se nikdo nezabýval otázkou, co se stane, když ekonomický růst ustane a že součástí kapitalismu jsou i ekonomické krize. Tato krátkozrakost se v souvislosti událostí posledního roku (2009) ukázala být jako jeden ze zdrojů současných problémů, které v oblasti pracovní migrace s propuknutím ekonomické krize na podzim roku 2008 nastaly. Hromadné propuštění pracovních migrantů z českých podniků a snahy cizinců o udržení si pracovního místa za každou cenu poukázaly na nedostatky, které se doposud skrývaly ve stínu ekonomické prosperity státu.

Na problémy v oblasti zaměstnávání cizinců v souvislosti s agenturami práce bylo ve větší míře mediálně upozorňováno od roku 2007, nicméně úřady práce (a inspektoráty práce), které jsou kontrolou těchto subjektů pověřeny, nevěnovaly danému problému dostatečnou pozornost. To umožnilo zaměstnavatelům, zejména pak agenturám práce, profitovat ze závislé situace zaměstnanců a nastartoval tak moloch netransparentního obchodování s levnou pracovní silou. V současné situaci je za daných podmínek v podstatě nemožné, aby kontrolní orgány „napravily“ chyby z minulých let, zejména pak když zde stále není dostatečná vůle státu se danému problému věnovat. Pokud se úřady práce budou při kontrolách i nadále více soustředit na samotné cizince než na kontrolu a sankcionování zaměstnavatelů, kteří porušují platné zákony, nelze očekávat žádné velké změny v přístupu zaměstnavatelů (zejména pak agentur práce) k cizincům. Kontroly nabudou na významu v momentě, kdy budou úřady práce uplatňovat pokuty v takové výši, aby byly pro zaměstnavatele citelné, a inspektoráty práce budou aktivně vyhledávat jednotlivé případy a budou se zabývat porušováním pracovně právních vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci-cizinci. Do té doby budou mít zprostředkovatelské agentury stále možnost získávat peníze od cizinců, kteří pokud nechtějí práci ztratit (a s ní velmi pravděpodobně i legální status), budou zaměstnavatele poslouchat a pracovat i za výdělek umožňující jim holé přežití s vyhlídkou nejistých zítřků.

Toto závislé postavení cizinců na zaměstnavatelích či zprostředkovatelích, ke kterému přispívá velmi nízká informovanost cizinců o svých právech, neznalost jazyka, zastupování cizinců na úřadech, nepružnost pracovního povolení a strach ze ztráty zaměstnání celou situaci velmi komplikuje. Jedna z mála skutečností, na které se shodnou jak pracovníci úřadů práce, tak zaměstnanci neziskových organizací je potřeba zvýšení spoluodpovědnosti zaměstnavatele za situaci cizince, žádná iniciativa ze strany státu však doposud vyvinuta nebyla.

Stát by se měl v dané chvíli zaměřit na otázku, zda je i nadále podporovat dovoz zahraničních pracovníků do České republiky skrze pracovní agentury (zejména při současném legislativním nastavení), které těchto osob často zneužívají k vlastnímu zisku. Je na čase přestat o migraci přemýšlet jako o toku lidí, jež lze libovolně regulovat na principu „vodovodního kohoutku“ (právě třeba skrze vydávání a prodlužování pracovních povolení), ale jako o kontinuálním procesu, ve kterém hraje klíčovou roli včasná informovanost cizinců a takové legislativní nastavení (včetně integračních opatření), které bude imigrantům zajišťovat rovnoprávnější postavení s občany České republiky. Téma pracovní migrace je v České republice stále velmi podceňováno, což ve výsledku vede nejen k špatným životním a pracovním podmínkám cizinců, ale také ke zkracování příjmů do státního rozpočtu, jež by stát při vhodném nastavení podmínek mohl z tohoto procesu získávat.

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



O autorce:

Autorka je studentkou Univerzity Palackého v Olomouci, oboru Sociální a humanitární práce. V současnosti působí jako redaktorka na webovém portálu www.migraceonline.cz.