

# Doporučení pro nastavení politiky v oblasti zahraniční zaměstnanosti

**s ohledem na připravovanou novou právní úpravu vstupu a pobytu cizinců na území České republiky**

*Předkládaná doporučení vychází především z výzkumu realizovaného v rámci projektu Na práci v ČR mezi zaměstnavateli, kteří zaměstnávali cizince na nízko-kvalifikovaných a vysoce kvalifikovaných pozicích i pozicích vyžadující speciální kvalifikaci, a cizinci ze třetích zemí, kteří na těchto pozicích pracovali. Doporučení byla dále byla doplněna na základě dalších projektových aktivit.*

*Doporučení sloužila mimo jiné jako interní podklad pro zpracování připomínek nevládního sektoru k návrhům nové cizinecké legislativy, předložené Ministerstvem vnitra ČR začátkem května 2013 do mezirezortního připomínkového řízení, a související sérii článků na serveru [MigraceOnline.cz](http://MigraceOnline.cz) zachycují hlavní připomínky z perspektivy různých aktérů). Vzhledem k silné kritice, kterou návrhy tří nových zákonů vyvolaly, bylo jejich předložení odloženo; cizinecká legislativa byla pouze novelizována. Přepracovaný návrh legislativy nebyl zatím předložen.*

## Administrativní procesy

Oproti období před nástupem ekonomické krize došlo po roce 2009 ke zpřísnění procesu vydávání pracovních povolení. Jak ze strany cizinců, tak zaměstnavatelů je administrativní proces zaměstnávání cizinců vnímán jako velmi náročný. Jako zvlášť problematická byla hodnocena celková délka procesu vydávání pracovních povolení a zpřísnování procesu prodlužování povolení k zaměstnání osob, o jejichž udržení měli zaměstnavatelé zájem. Některé změny zavedené v době ekonomické krize byly identifikovány jako zcela neefektivní (např. povinnost nostrifikace).

Doporučení:

- Zachovat jen jeden systém regulace vstupu na pracovní trh. Pokud by systém pracovních povolení fungoval spolehlivě, není důvod dále omezovat ekonomickou migraci systémem kvót. V opačném případě vznikají dva systémy, které mohou být vzájemně ve střetu (i přesto, že je zaměstnanci vydáno pracovní povolení, nedostane možnost do Česka přijet z důvodu nevydání povolení k pobytu nebo nastoupí až s několikaměsíčním zpožděním). Dvojí systém regulace navíc zvyšuje náklady i pro stát.



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

- Jasná a transparentní pravidla vstupu. Při vydávání povolení k zaměstnání je vhodné udržet vyšší míru kontroly státu nad celkovým procesem s cílem předcházet upřednostňování zahraničních pracovníků z důvodu jejich ochoty přijmout horší pracovní podmínky.
- Jasně časově ohraničený proces podání a vyřízení žádosti. Při vydávání povolení je podstatné stanovit a následně dodržovat lhůty. Pro zaměstnavatele je velmi obtížné – ne-li nemožné – plánovat, pokud zaměstnanec může nastoupit na pozici až s několikaměsíčním zpožděním.
- Zvážit možnosti jednoduššího řízení vydávání povolení pro osoby pracující na vysoce-kvalifikovaných pozicích. U specializovaných pozic, kde se firmy nebo vzdělávací a výzkumné instituce snaží získat odborníky na mezinárodní úrovni, je třeba proces vydávání pracovního povolení zjednodušit, má-li být Česká republika schopná uchovat konkurenceschopnost v globálním kontextu. Nemělo by to nicméně vést k odlišné kvalitě procesu v závislosti na charakteru pozice, na níž cizinec nastupuje.
- Zjednodušit proces prodlužování pracovních a pobytových povolení, zejména pokud jde o opakované prodloužení. Především jde o paušální požadavek výběrových řízení na pozici, na kterou již bylo vydáno pracovní povolení.
- Doba, na kterou je pracovní (pracovní a pobytové) povolení vydáváno, by měla růst postupně s délkou pobytu. Toto výrazně sníží náklady jak pro cizince samotné, tak zaměstnavatele a stát.
- Časté úpravy legislativy i způsobu její implementace výrazně komplikují celý proces a snižují jeho přehlednost a transparentnost pro všechny zúčastněné. Ke zlepšení procesu by přispělo silnější zapojení aktérům ze strany nevládního a soukromého sektoru do přípravy legislativních úprav a hodnocení jejich dopadů.

## Právní a sociální ochrana cizinců

Zajištění právní a sociální ochrany cizinců je podstatné nejen vzhledem k lidsko-právní závazkům, ale v důsledku slouží i jako nástroj ochrany pracovního trhu. Na některých pozicích mohou být cizinci zaměstnavateli upřednostňováni nejen z důvodu specifické kvalifikace, ale i ochoty přijímat určité pracovní podmínky. Ochota cizinců přijímat horší pracovní podmínky může být způsobeno jednak dočasností jejich pobytu, dále ale také nastavením migrační politiky, která zvyšuje míru závislosti cizince na daném zaměstnavateli. Nedostatečná míra sociální ochrany navíc v dlouhodobém horizontu



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030

Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

zvyšuje polarizaci společnosti. V tomto ohledu je klíčové v oblasti migrační legislativy rozvíjet nástroje právní a sociální ochrany.

Doporučení:

- Prodloužení/rozšíření dostupnosti ochranných lhůt pro nalezení nového zaměstnání v případě ukončení dosavadní pozice. Vysokou míru závislosti na zaměstnavateli zvyšuje provázanost mezi pobytovým a pracovním povolení – v případě (předčasného) ukončení zaměstnání ztrácí cizinec nárok na pobyt. Vedle prodloužení ochranných lhůt je další variantou možnost rozšířit platnost povolení při jeho opakovaném prodloužení na určitý sektor.
- Cizinci ze třetích zemí s dlouhodobým pobytem by měli mít přístup k podpoře v nezaměstnanosti v závislosti na předchozích odvodech (tj. podmínka min. roku zaměstnání v průběhu posledních dvou let).
- Nevytvářet nové legislativní nástroje omezující přístup cizinců k sociální ochraně, které by určovaly nárok na podporu nikoliv dle délky pobytu, ale v závislosti od charakteru pozice, na které cizinci pracují. Zejména jde o omezování přístupu k sociálním a občanským právům u osob, které pracují na nízko-kvalifikovaných pozicích oproti osobám pracujících na pozicích s vyšší kvalifikací.
- Určitou výjimku může tvořit jednorázový krátkodobý pobyt. Je nicméně třeba předcházet tomu, aby dočasná povolení byla využívána – vzhledem k obtížné dostupnosti jiných typů pobytu – k opakovanému nebo dlouhodobému pobytu.

### Trvalý pobyt a usazování se

Řada cizinců, kteří do Česka přišli v době před nástupem ekonomické krize, dosahuje v současnosti na trvalý pobyt, případně jiné typy pobytů, u který je vyšší pravděpodobnost usazení se. Začlenění na pracovní trhu a vertikální mobilita v jeho rámci u této skupiny představuje podstatnou součást prevence sociální stratifikace.

Doporučení:

- Umožnit okamžitý přístup na trh v případě sloučení rodiny. Delší doba nečinnosti po příchodu do země zvyšuje pravděpodobnost obtížného hledání zaměstnání.
- Zvýšit dostupnost nástrojů zaměstnanosti pro cizince s trvalým pobytem (zprostředkování zaměstnání, rekvalifikace aj.). I když toto je zajištěno po formální stránce, cizincům je ze strany Úřadu práce někdy přistupováno odlišně,



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030

Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

v některých případech je zpochybněn nárok na některé služby (např. zprostředkování práce).

## Provázanost legislativních opatření

Migrační legislativa by měla být úzce provázána s dalšími oblastmi, zejména s politikami zaměstnanosti a sociálními politikami. Neměla by nicméně suplovat absenci nebo omezenou funkčnost nástrojů v těchto oblastech:

- Spolupráce se zaměstnavateli v oblasti umisťování dlouhodobě nezaměstnaných na pracovní trh. Není vhodné aby se např. prodlužování pracovních povolení se stalo na některých Úřadech práce jedním z hlavních nástrojů ke komunikaci se zaměstnavateli v této oblasti.
- Dodržování minimálních standardů na pracovním trhu (např. adekvátní odměňování, standardy výkonnosti, aj.). Toto je velmi podstatné zejména vzhledem k otevření evropské trhu práce a tedy nárůstu počtu zahraničních pracovníků, jejichž vstup na pracovní trh není regulován, kteří jsou nicméně vzhledem k odlišným ekonomickým podmínkám a nižší míře sociální ochrany v zemi původu ochotni přijímat horší pracovní podmínky
- Přístup k sociálním právům jako nástroji sociální ochrany. Toto souvisí s předcházejícími doporučení, velmi podstatnou dimenzí je srovnávání sociálních práv a přístupu k sociální ochraně v rámci jednotlivých členských států EU

## Statistika

Implementace jednotlivých opatření by měla být spojena s jejich statistickým vyhodnocením a zveřejněným dostupných dat. V současnosti pro řadu oblastí nicméně chybí zcela základní data. Toto na jednu stranu znemožňuje vyhodnocení dopadů zaváděných opatření, na stranu druhou to pak vytváří prostor pro populistická opatření, která nemusí odpovídat realitě. Nedostatek dat je viditelný zejména v těchto oblastech:

- Data o zahraniční zaměstnanosti – data ohledně počtu a struktury zaměstnávání cizinců, která nejsou dostupná od roku 2011.
- Statistiky o agenturním zaměstnání – dostupná data o registrovaných agenturách práce zaměstnávajících zahraniční pracovníky mají velmi omezenou validitu. Kromě nedostupnosti dat aktuálním vývoji v této oblasti toto zásadně omezuje možnosti kontroly nad fungováním agentur práce.



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

- Sektorové analýzy – poptávka po zahraniční zaměstnancích a charakter jejich zaměstnávání je velmi odlišná v jednotlivých ekonomických odvětvích. Znalost jednotlivých sektorů by mimo jiné usnadnila nastavení procesů regulace vstupu na pracovní trh a prodlužování povolení k zaměstnání.
- Sociální oblast – Vzhledem k nárůstu xenofobních projevů ve veřejném prostoru bude do budoucna podstatné sledovat míru nezaměstnanosti a přístup cizinců k čerpání sociální podpory a vyvracet mýty, které v této oblasti vznikají.



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)