**Zasedání Výboru pro práva cizinců**

**ze dne 7. února 2013**

**Přítomni:** M. Rozumek (předseda), H. Dluhošová (místopředsedkyně), K. Boumová, H. Frýdová, P. Hradečná, M. Křivánková Beranová, M. Labuta, G. Oljača, H. Pipková, P. Pondělíček, P. Pořízek, Z. Ramajzlová, V. Roubalová, K. Stehlíková, P. Čižinský (st. zástupce F. Valeše), M. Faltová (st. zástupkyně P. Hradečné), P. Novotná (st. zástupce T. Haišmana), H. Chromý (st. zástupce V. Bajgarové), R. Odložilík (st. zástupce H. Rögnerové), M. Říhová (st. zástupkyně L. Sládkové), L. Trlifajová (st. zástupkyně M. Jelínkové), M. Čaněk (st. zástupce V. Roubalové), M. Maděra (st. zástupce K. Stehlíkové), M. Maletič (zástupce R. Szurmana)

**Omluveni:** V. Bajgarová, D. Steinbergerová, P. Levrincová, K. Machová (st. zástupkyně P. Levrincové), M. Jelínková, J. Krejčí, H. Rögnerová, L. Sládková, R. Szurman, L. Kučera (st. host)

**Nepřítomni:** P. Redlová

**Stálí hosté:** Y. Leontiyeva (Sociologický ústav Akademie věd ČR), E. Dohnalová a K. Červinková (InBáze Berkat, o.s.)

**Hosté:** A. Baršová (Odbor lidských práv a ochrany menšin Úřadu vlády), J. Vyčítal a M. Audy (Ministerstvo zahraničních věcí ČR), R. Seidl a J. Bílková (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR), K. Klimeček (Ředitelství služby cizinecké policie), M. Cilli (Organizace pro pomoc uprchlíkům), N. Viet Anh (advokát)

**Sekretariát:** Ľ. Majerčík (vedoucí sekretariátu), A.Plavinová (tajemnice)

**1. Zahájení, schválení programu, kontrola zápisu**

Jednání zahájil a vedl předseda. Tajemnice na úvod shrnula personální změny ve Výboru od jeho posledního zasedání. Předseda zjistil usnášeníschopnost. V době zahájení bylo přítomno 14 členů (resp. 20 členů a stálých zástupců s hlasovacím právem), **Výbor byl tedy usnášeníschopný**. Předseda představil návrh programu jednání, H. Chromý požádal o zařazení bodu programu týkajícího se Visapoint dříve, než jak bylo původně navrženo. Návrh programu s doplňující změnou byl Výborem jednomyslně odsouhlasen. Zápis z minulého zasedání byl schválen elektronicky.

**2. Aktuální problémy zahraniční zaměstnanosti (zákaz pracovních cest cizinců zaměstnaných na základě povolení k zaměstnání, nostrifikace)**

Tento bod programu představila M. Faltová.

***A) zákaz pracovních cest cizinců zaměstnaných na základě povolení k zaměstnání***

Výbor se problematikou zahraniční zaměstnanosti zabýval na dřívějších zasedáních, od posledního jednání v listopadu 2012 se situace nijak nezměnila. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), resp. Úřady práce (dále jen „ÚP“), podle M. Faltové rigidně interpretují ustanovení ohledně místa výkonu zaměstnání. Jestliže cizinec nemá vydané povolení k zaměstnání s působností na celou ČR, nemůže vyjíždět v rámci ČR na pracovní cesty (tato úprava se netýká zahraničních pracovních cest). Takový výklad je dle jejího názoru bez zákonné opory. Nedošlo k žádné legislativní změně, od 1. ledna 2012 se pouze změnil výklad. Pokud cizinec vyjede na pracovní cestu, dopustí se on i jeho zaměstnavatel nelegálního zaměstnávání. Zaměstnavateli hrozí sankce až 250.000 Kč, cizinci správní vyhoštění. Výklad mělo vytvořit oddělení správních činností MPSV. M. Faltová žádá, aby byl výklad revidován a bylo od něj ve stávající podobě upuštěno.

R. Seidl, ředitel Odboru koncepcí a mezinárodní spolupráce v oblasti zaměstnanosti MPSV, konstatoval, že od zářijového zasedání, které navštívil a kde Výbor téma již projednal, se argumentace nezměnila. J. Bílková, vedoucí Oddělení správních činností MPSV, uvedla, že „pracovní cesty cizinců“ nejsou pracovními cestami ve smyslu zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Tento termín zákoník práce nezná. Cizinec může vykovávat pracovní činnost v místě (resp. regionu), ke kterému je činěn test trhu práce. Pokud cizinec hodlá vykonávat práci jakýmkoliv způsobem v jiném místě, pak musí žádat o výkon pracovní činnosti v jiném místě. Nemůže toto činit institutem pracovní cesty, který zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v pozdějším znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tedy speciální úprava vůči Listině základních práv a svobod[[1]](#footnote-1), nezná. Otázka zahraničních pracovních cest je řešena právními řády toho konkrétního státu, v němž se pracovní cesta realizuje. MPSV nezná dopodrobna právní úpravu ostatních zemí v této věci. Dříve zákon o zaměstnanosti umožňoval za omezených podmínek vysílat cizince k výkonu práce mimo místo výkonu práce. Nejednalo se o pracovní cesty, ale o možnost pracovat jinde, než byl činěn test trhu práce (výjimka z § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti). Dne 31. prosince 2008 byl ovšem zákon o zaměstnanosti novelizován. Jakmile § 93 pozbyl účinnosti, již nebylo možné vykonávat práci jinde než v místě, pro které bylo povolení vydáno. Každá práce v jiném místě je považována za práci nelegální. Omezená možnost, kterou zákon o zaměstnanosti umožňoval, aby cizinec vykonával práci v jiném místě, byla tímto derogována. Zrušením ustanovení se neliberalizovala možnost cizince, aby pracoval jinde, právě naopak.

Ke změně právního názoru MPSV sdělila J. Bílková, že výklad není příznivý nebo nepříznivý. Nejedná se tedy o to, že MPSV by se mělo přiklonit k výkladu příznivějšímu. Původní výklad byl nesprávný, chybný, špatný. Stávající výklad MPSV odpovídá dikci a smyslu zákona. Důsledkem původního výkladu by se vydání povolení k zaměstnání stalo pouhým formálním úkonem, jehož obsah by byl bezvýznamný. Cizinec by mohl podat žádost v regionu s nízkou nezaměstnaností, poté vycestovávat do celé ČR a kdekoliv vykonávat práci pod záminkou pracovní cesty. Zákon o zaměstnanosti ve sféře povolování zaměstnávání cizince by se stal bezzubým nástrojem. Rozvolnila by se ochrana pracovního trhu.

M. Rozumek se dotázal, jak by měl postupovat např. vysoce postavený manažer společnosti Hyundai, pokud potřebuje jet na tuzemskou zahraniční cestu z Brna do Prahy. J. Bílková v odpovědi uvedla, že pokud má takový manažer povolení k zaměstnání, ve kterém má umožněn výkon práce pouze v Brně, pak výkon práce v jiném místě ČR je v rozporu s vydaným povolením, tj. dopouští se nelegální práce podle zákona o zaměstnanosti. Jedinou možností je tedy označit jako místo výkonu práce celou ČR.

M. Faltová odkázala na důvodovou zprávu k novele zákona o zaměstnanosti. Předmětné ustanovení bylo zrušeno, protože dosavadní právní úprava neměla podstatný dopad na ochranu trhu práce v daném regionu a zrušením ustanovení mělo rovněž dojít ke snížení administrativní zátěže zaměstnavatelů. Pokud ČR neumožňuje krátkodobé základní pracovní cesty, které jsou podmínkou pro výkon většiny povolání, jedná se o závažný problém diskriminace cizinců. Nechápe, že MPSV mohlo po 4-5 letech poskytování určitého výkladu změnit svůj názor bez změny zákona. V právním státě takto nelze interpretovat právo. Princip právní jistoty by měl být jedním ze základních pilířů interpretace práva.

P. Hradečná připomněla vystoupení zástupkyně Americké obchodní komory na posledním zasedání Výboru. Přístup MPSV je podle jejího názoru v rozporu s vládou schválenou Koncepcí konkurenceschopnosti. ČR by byla zřejmě první zemí, která by vyhošťovala vysoce postavené manažery za výkon nelegální práce, když by přijeli z Brna na jednání do Prahy. To je podle ní zcela zjevně proti smyslu zákona.

J. Bílková souhlasila, že právní jistota je jedním ze základních pilířů společnosti. Nicméně ke změně výkladu dojít může. Pokud se změní právní názor, může být do určité míry oslabena právní jistota, ale není to nezákonné. Pokud původní výklad odporuje znění a smyslu zákona, pak se názor může změnit. K tomuto existuje i judikatura. Změna je možná, aniž by založila nezákonnost v postupu správního orgánu. Nemožnost změny právního názoru by znamenala rigiditu interpretace zákona. Pokud by byl zákon na začátku správním orgánem vyložen nesprávně, pak už by se správní orgán musel tohoto výkladu držet. To, že někdo chce novelu zákona o zaměstnanosti, není důvodem, aby se změnila interpretace již existujících ustanovení tohoto zákona.

R. Seidl se vyjádřil k možnosti cestování vysoce postavených manažerů. MPSV jim pracovní cesty nezakazuje, existuje možnost vymezit si místo výkonu práce po celé ČR. MPSV si je vědomo, že dochází k nedorozumění, a proto v tomto případě připravuje změnu. Cizinci – držitelé modrých karet a karet vysoce kvalifikovaných zaměstnanců budou moci vykonávat pracovní cesty.

P. Hradečná se dotázala R. Seidla, zda mu stávající praxe nepřijde diskriminační, z jejího pohledu ano. A. Baršová doplnila, že některým osobám nelze podle zákoníku práce pracovní cestu nařídit (osoby pečující o malé děti, atd.). V případě výkonu práce po celé ČR, pak není zajištěna ochrana těchto osob, navíc cizinec nemá nárok na stravné, cestovné, atd. Diskriminace na základě rodičovství je diskriminací na základě pohlaví. Stávající situaci, kdy cizinci nemohou vyjíždět na pracovní cesty, nepovažuje za logickou a je třeba ji řešit namísto obcházení zákona. Uvedla, že je třeba chápat zákoník práce jako obecnou normu vztahující se na zaměstnance. Pokud zákoník práce chrání některého pracovníka před jednáním zaměstnavatele, pak jej nemůže zákon o zaměstnanosti této ochrany zbavit. M. Rozumek dodal, že označit za místo výkonu práce celou ČR nahrává i zaměstnavatelům, kteří by se chtěli zaměstnance zbavit (jeden den v Praze, druhý v Ostravě, třetí v Brně). Pracovní cesta to není, takže nedostane zaplaceny žádné náklady. Zaměstnanec toto nemůže dlouho vydržet. Jedná se o způsob, jak se zbavit zaměstnance v rozporu se zákoníkem práce.

M. Faltová přivítala, že MPSV zvažuje umožnit pracovní cesty určitým skupinám cizinců, ale považuje to za nedostatečné. Nevidí rozdíl mezi vysoce kvalifikovaným manažerem a technikem, který např. jede na montáž bazénu v rámci výkonu své práce. Není tedy důvodné, aby se pracovní cesty umožnily jen vysoce kvalifikovaným zaměstnanců. Ochrana zákoníku práce by měla být vztažena na všechny zaměstnance, zejm. s nízkou kvalifikací, kde se vykořisťování objevuje více. Pracovní cesty jsou běžná součást pracovního života téměř každého zaměstnance.

M. Křivánková Beranová v souvislosti se zákazem pracovních cest cizinců a vydáváním rozhodnutí o správním vyhoštění uvedla, že z praxe cizinecké policie vyplývá především následující zjištění. Cizinec si zpravidla požádá o povolení k zaměstnání v místě, kde nezaměstnanost není příliš vysoká a je pravděpodobnější, že mu bude pracovní povolení vydáno, přičemž pobytové kontrole je následně podroben v místě, kde by pracovní povolení s ohledem na vysokou nezaměstnanost nedostal. Pro upřesnění uvedla, že v roce 2012 bylo celkem vydáno 2066 pravomocných rozhodnutí o správním vyhoštění. Z důvodu neoprávněného zaměstnávání[[2]](#footnote-2) bylo vydáno celkem 383 pravomocných rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž z tohoto počtu se necelých sto případů týkalo pracovní cesty cizince. Většina těchto rozhodnutí není stále pravomocná, neboť jsou v tuto chvíli přezkoumávána v rámci odvolacího řízení Ředitelstvím služby cizinecké policie.

Podle M. Rozumka je třeba také brát v patrnost, jaké důsledky mohou mít pracovní cesty pro zaměstnavatele (vyloučení z veřejných zakázek, z podpory Evropské unie atd.). M. Křivánková Beranová doplnila, že byť nejsou veškeré údaje k těmto případům sledovány za účelem statistiky, lze říci, že ani v jednom z případů, kdy došlo k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, nešlo o vysoce kvalifikovaného pracovníka.

R. Seidl uvedl, že institut povolování místa výkonu práce v celé ČR funguje již dlouhá léta, dosud nebyl nijak kritizován či ze strany zaměstnavatelů zneužíván. ÚP vždy v každém případě zvažují důvod vydání povolení s místem výkonu po celé ČR. U vysoce kvalifikovaných cizinců výjimka oprávněná je (např. jezdí po veletrzích, navštěvují subdodavatele atd.), u cizinců s nízkou kvalifikací nelze a priori předpokládat, že budou vykonávat pracovní cesty. Povolení k zaměstnání nemusí být rovnou rozšířeno na celou ČR, ale i jen na několik regionů.

M. Čižinský poukázal na neexistenci definice regionu, vůči němuž se trhu práce zkoumá. Zákon pracuje s termínem místo výkonu práce; tím je zpravidla konkrétní místo. Regionalizace je velmi nepružná, výklad MPSV směřuje vůči flexibilitě pracovního trhu.

P. Hradečná upozornila na skutečnost, že vysocí manažeři postupují contra legem, přestože policie v případě vysoce kvalifikovaných cizinců dosud nevydala rozhodnutí o vyhoštění. To, že policie vysoce kvalifikované cizince nekontroluje a zaměřuje se jen na cizince s nízkou kvalifikací, považuje za diskriminační. M. Křivánková Beranová jednoznačně vyloučila, že by se kontroly cizinecké policie zaměřovaly pouze a jen na cizince s nízkou kvalifikací. K. Klimeček dodal, že vysoce postavení cizinci musejí a priori předpokládat, že budou pracovat ve větším regionu. Právě z tohoto důvodu zákon o zaměstnanosti obsahuje ustanovení § 145, které umožňuje vydat pracovní povolení k výkonu práce na více místech. Není problém, aby si zažádali o působnost pro celou ČR. K ochraně zákoníku práce uvedl, že tato ochrana nepadá tím, že má cizinec vydané pracovní povolení s působností pro celou ČR. Pracovní povolení cizince pouze opravňuje k tomu, aby pro nějakého zaměstnavatele pracoval. Teprve potom uzavírá pracovní smlouvu a vztahuje se na něj zákoník práce, ve kterém je obsažena úprava vysílání na pracovní cesty. Pokud nemá cizinec pracovní povolení na území celé ČR, pak jej nemůže zaměstnavatel na pracovní cestu vyslat. Vydání povolení k zaměstnání a pracovně-právní vztah, na nějž se vztahuje ochrana zákoníku práce, jsou dvě odlišné věci. Většina cizinců, kteří jsou postihováni, se nachází mimo úpravu zákoníku práce (např. členové družstev, kteří pro družstvo vykonávají činnosti vyplývající z předmětu činnosti družstva, ale nejsou jeho zaměstnanci).

R. Seidl žádá Výbor o návrhy řešení k problematice pracovních cest.

Po debatě ***přijal Výbor usnesení:***

**Výbor pro práva cizinců vyjadřuje zájem, aby byla problematika zákazu pracovních cest dopracována do podoby podnětu, jenž bude po schválení Výborem předložen Radě vlády pro lidská práva.**

11 členů bylo pro, 9 proti. Podnět by mělo vypracovat Sdružení pro integraci a migraci a s předstihem jej zašle tajemnici.

***B) Nostrifikace***

M. Faltová uvedla, že i problematika nostrifikací je projednávána opakovaně. Požadavek nostrifikace jde podle ní nad rámec zákona. M. Faltová navrhuje otevřít debatu, jakým způsobem upravit do budoucna nostrifikace (resp. uznávání zaměstnávání), aby lépe vyhovovaly zaměstnavatelům i požadavkům trhu práce.

R. Seidl sdělil, že téma nostrifikace se řeší až v posledních měsících. Využívání institutu nostrifikace v oblasti zaměstnanosti přitom není nikterak nové. Již v roce 2006 vydalo MPSV pokyn, podle nějž měli zaměstnanci ÚP v odůvodněných případech žádat cizince o doklad o nostrifikaci, aby bylo zamezeno případům, kdy cizinec kvalifikaci neměl. Metodickými pokyny nyní zbavilo MPSV zaměstnance ÚP povinnosti zkoumat, zda je doklad o vzdělání pravý nebo ne. MPSV chce, aby cizinec, který se v ČR uchází o práci, prokázal, že je na toto zaměstnání dostatečně kvalifikován. Stejně tak je toto vyžadováno po občanech ČR či občanech EU. Pokud Čech vystuduje školu v zahraničí a chce v ČR prokázat své vzdělání, pak musí projít procesem nostrifikace. Pokud by se nostrifikace po cizincích nevyžadovala, pak by se jednalo o diskriminaci vůči Čechům. P. Čižinský žádal o vysvětlení situace, kdy např. M. Čaněk studoval v Polsku a Spojených státech amerických a nyní pracuje na území ČR bez nostrifikace.

H. Pipková informovala, že v rámci EU byla vydána řada směrnic o vzájemném uznávání vzdělání. V rámci těchto směrnic se uznává bez dalšího vzdělání uznané v členských státech EU. Kromě směrnic existuje i Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu (tzv. Lisabonská úmluva)[[3]](#footnote-3) z roku 1997, která je aplikovatelná i v evropských zemích, jež nejsou členy EU. Univerzita či MŠMT rozhoduje o uznání vzdělání získaného v  zemích mimo EU. Existuje řada případů, kdy vysoká škola neuznává vzdělání získané mimo EU. Jestliže univerzita, MŠMT ani soud neuznají kvalifikaci, kterou žadatel získal mimo EU, a ten pak nemůže pracovat v ČR, bylo by dle jejího názoru v rozporu s ústavními principy, kdyby se za takové situace uznalo vzdělání občanů třetích zemí. V Lisabonské úmluvě je nicméně ustanovení[[4]](#footnote-4) o uznávání kvalifikací, jejichž držiteli jsou uprchlíci, vyhnanci a osoby v podobné situaci jako uprchlíci, se změkčujícím dopadem (jestliže není možné předložit vysokoškolský diplom).

R. Seidl uvedl, že nemá informace o tom, že by vysoké školy byly zahlceny žádostmi o nostrifikace kvůli metodickému pokynu MPSV. Statistiky k tomuto problému uvítá. Požadavek nostrifikace byl zaveden jako opatření vůči zaměstnávání cizinců bez požadované kvalifikace (kvůli nedostatečnosti nabytého vzdělání nebo falzifikátu diplomu). MŠMT již dokonce zachytilo i falzifikáty nostrifikací. MPSV nesouhlasí s tím, že by požadavek nostrifikace byl nad rámec zákona, MPSV se v tomto odkazuje na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). J. Bílková doplnila, že ÚP musí zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly pochybnosti. Protože pochybnosti jsou (objevují se falzifikáty, nemusí se jednat se o ekvivalent vysokoškolského vzdělání), MPSV doporučilo ÚP, aby požadovaly nostrifikace. Samotné požadavky na vzdělání stanovuje zaměstnavatel, ÚP tuto skutečnost pouze ověřuje. R. Seidl potvrdil, že jde o to, aby zaměstnavatel nestanovil podmínky s cílem zabránit uchazeči o zaměstnání z evidence z ÚP získat zaměstnání a účelově nenastavil podmínky tak, aby to nahrálo cizincům, ať již z jakýchkoliv důvodů. Návrh podnětu o zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací je podle řečníka zavádějící, př. věta „nostrifikace je nástroj regulace zaměstnanosti“. Nostrifikace je pouze nástrojem ověření, že daný cizinec skutečně má takové vzdělání, které má mít.

P. Čižinský odmítl, že by cizinci měli jakékoliv výhody oproti českým občanům. Ve všech případech, kdy stát požadoval po českých občanech nostrifikaci zahraničního vzdělání, vyžadoval to i po cizincích, pokud šlo např. o právníky, doktory atd. Otázkou je, kdo nostrifikaci požaduje. Pokud má požadavky na vzdělání stát, požaduje nostrifikaci vždy po všech. Nyní jde o případy, kdy požadavky na vzdělání klade zaměstnavatel. Zaměstnavatel si může vybrat, zda chce oficiální ověření vzdělání nebo zda mu stačí zahraniční vzdělání. Argument MPSV, že chrání zaměstnavatele, aby jej cizinec nepodvedl, je sporné. Český občan má výhodu v tom, že zaměstnavatel po něm nemusí chtít nostrifikaci, věří mu, a tak jej na danou pozici zaměstná. U cizince je však povinnost vzdělání prokázat na ÚP, což je velká byrokratická komplikace. P. Čižinský se domnívá, že se jedná o regulaci pracovního trhu, nikoliv o ochranu zaměstnavatelů. Nevylučuje, že mohou existovat případy, kdy zaměstnavatel určí takové požadavky na zaměstnance, které vyloučí české uchazeče, aby zaměstnání získal „jeho cizinec“, ale to lze řešit snáze a jinak než šikanou zaměstnanců. Je to zásah státu do domluvy mezi zaměstnavatelem a cizincem- zaměstnancem.

R. Seidl v reakci uvedl, že v případě, že zaměstnavatel udá vzdělání jako podmínku zaměstnání, pak musí být na místo přijata osoba, která tuto podmínku splňuje. ČR musí chránit svůj pracovní trh. V současnosti, kdy má ČR cca 38 000 volných pracovních míst a 560 000 evidovaných uchazečů o práci (vč. občanů jiných členských zemí EU a třetích zemí), nelze upustit od požadavku nostrifikace.

H. Pipková se vyjádřila k návrhu podnětu Výboru k zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací. Podle jejího názoru je na první stránce podnětu nekorektně citován rozsudek Nejvyššího soudu, neboť z citace vypadla poslední věta.[[5]](#footnote-5) Z rozsudku i interpretace§ 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že ÚP nemá povinnost vydat pracovní povolení každému cizinci, který o to žádá, ale má testovat aktuální situaci na trhu práce, zjistit, zda je situace skutečně řádným způsobem zmapována a zda skutečně cizinec splňuje podmínku požadované kvalifikace. Jak jinak by měl ÚP zjistit, že vydává pracovní povolení správnému uchazeči o zaměstnání, než když přezkoumá, zda je opravdu kvalifikován. Předpoklad, že se na jedno místo hlásí jen jeden cizinec, je absurdní. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku uvedl, že „*ÚP* *může stanovit podmínky - s ohledem na situaci na trhu práce - za nichž bude volné pracovní místo nabízeno uchazečům, kteří jsou ve smyslu zákona o zaměstnanosti preferováni. Například může úřad práce s ohledem na místní situaci stanovit, jak dlouho musí být volné pracovní místo neobsazeno, aby bylo možné vydat povolení k zaměstnání, přičemž bude přihlížet i ke kvalifikaci požadované zaměstnavatelem (u profesí, které jsou na trhu práce nedostatkové, lze stanovit dobu kratší, naproti tomu u profesí s nízkou kvalifikací, jako je v případě stěžovatelky, lze stanovit delší dobu, po kterou bude ohlášené volné pracovní místo nabízeno místním uchazečům a podobně).*“ Tedy v situaci, kdy chce zaměstnavatel zaměstnat více či méně kvalifikovaného pracovníka a vyhlásí výběrové řízení, je podle výše kvalifikace stanovena lhůta, po kterou má být toto veřejně známo, a potom se uchazeči hlásí o místo. Za této situace je tedy podle H. Pipkové nutné, aby ÚP požadoval po cizincích ze třetích zemí doklad o nostrifikaci jejich kvalifikace. Tyto požadavky vycházejí z rezoluce Rady ze dne 20. 6. 1994 o omezení přijímání státních příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnávání. České právní předpisy vycházejí z předpisů EU. V současné době se připravuje novelizace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací s cílem zjednodušit uznávání kvalifikací atd. Za této situace tedy nemá smysl navrhovat změnu právní úpravy, je třeba vyčkat.

M. Čaněk uvedl, že z pozice nevládních organizací existují dva problematické body: (1) nezákonnost a ohýbání zákona, přičemž tato připomínka neziskových organizací odsouvala diskuzi o smyslu nostrifikací, do budoucna o tomto navrhuje diskutovat; (2) způsob, jakým je nostrifikace zaváděna. Ukazuje se, že to není dostatečně připravené, nejsou jasné dopady pro různé skupiny pracovníků z různých zemí. Metodické pokyny se dle zkušeností různých obchodních společností upravovaly za pochodu. V diskuzi Výboru dochází ke směšování; je třeba oddělovat otázku falzifikací, což nemusí nutně souviset s otázkou nostrifikací. Nostrifikace je způsob uznávání kvalifikace, nikoliv prevence falzifikátů. Zaměstnavatel, který si vybral některého kandidáta, by měl rozhodnout i o tom, zda nostrifikaci vyžaduje. Jsou pouze některé regulované profese, kde je nostrifikace vyžadována státem. Toto by se mělo vyjasnit.

P. Čižinský souhlasí s H. Pipkovou, že testování aktuální situace na trhu práce ze strany ÚP je skutečně dle rozsudku Nejvyššího soudu možné. V rozsudku šlo primárně o nekvalifikované cizince, kdy ÚP odůvodnil neudělení povolení k zaměstnávání s tím, že má dostatek vlastních nekvalifikovaných uchazečů. Tedy šlo o něco jiného. Z rozsudku podle P. Čižinského nevyplývá, že by bylo možné testovat trh práce pomocí kvalifikací, ale nepochybně je testování trhu práce v zákoně umožněno. Mělo by to ovšem probíhat v souladu se smyslem a zásadami správního řízení, tj. v případech, kdy je podezření, nikoliv paušálně. O tom by měl rozhodovat zaměstnavatel. I EU byla v pokušení ekonomickou migraci regulovat a užívat nostrifikaci jako bariéru. Nostrifikace je jistou formalizovanou administrativní bariérou, ztížením procesu, jak cizince zaměstnat.

Výbor následně otevřel debatu ke způsobu zpracování a přijímání podnětů. Podle názoru R. Seidla by podněty Výboru měly obsahovat i názory ministerstev. Tajemnice upřesnila, že v případě, kdy má člen Výboru, který je zástupcem dotčeného ministerstva, pocit, že jeho názor byl ve Výboru opomenut, má dále možnost vyjádřit se v rámci projednávání podnětu před Radou vlády pro lidská práva. Sekretariát vždy dopředu žádá vyjádření dotčeného rezortu, které je poté spolu s podnětem předloženo Radě. P. Hradečná doplnila, že každý z členů Výboru může navrhovat podnět a potom záleží na konečném hlasování Výboru, i ona bývá přehlasována. Dle názoru M. Rozumka by zpracovatel podnětu měl žádat o názor i druhou stranu, chce-li, aby měl jeho podnět šanci na úspěch. H. Dluhošová se také přimlouvá za to, aby podněty vyjadřovaly názory obou stran a podněty nebyly přijímány o jeden hlas. Nemá smysl čekat, jak se ve věci vyjádří Rada, zda přijme argumentaci jedné či druhé strany. Názor musí přijít z Výboru pro práva cizinců. Výbor nemůže přesouvat odpovědnost na Radu s tím, že tam jsou také zástupci rezortu. Podněty by tedy měly být zpracovány v duchu diskuze, která se na Výboru vedla.

M. Faltová upozorňuje, že pokud neziskový sektor navrhne podnět, pak nemohou ostatní členové Výboru očekávat, že tam bude zapracovávat argumentaci, která jde zjevně proti právnímu názoru zpracovatelů podnětu. Je vhodné debatovat o tom, jak budou podněty zpracovány a kdo se bude podílet na zpracování finálního znění. Do vypracování podnětů se dosud zapojovali jen členové za občanskou společnost. Členové za občanskou společnost jsou ochotni diskutovat se zástupci státní správy, ale pokud má být názor daného rezortu zapracován do podnětu, pak je ovšem také třeba, aby zástupce daného rezortu vyvinul aktivitu a názor ministerstva do podnětu zapracoval. Pak je možné hlasovat o různých zněních. H. Chromý také doplňuje, že názory druhé strany by neměly být opomenuty, má-li být naplněn smysl Výboru. Tajemnice uvedla, že návrhy podnětů se projednávají na Výboru právě proto, aby mohli jednotliví členové navrhovat úpravy či doplnění. P. Čižinský by očekával, že pokud mají členové Výboru připomínky k předloženým podnětům, pak je zašlou; podněty byly všem členům zaslány s dostatečným předstihem. Pokud některý člen uvede ústně výtky s tím, že chce, aby tyto byly do podnětu zapracovány, pak by to mohlo být spíše zdržováním celého procesu.

Výbor poté debatoval, zda bude chtít k problematice nostrifikaci přijmout nový podnět nebo zda ponechat nostrifikace v návrhu podnětu o zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací. Podle P. Pořízka argumentace MPSV s textem podnětu k zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací nic nemění. Argumentace podnětu je postavena na tom, že § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti požadavek doložit doklad o nostrifikaci neobsahuje, směrnice připouští, že jde nad rámec zákona, a uvádí odkaz na § 53 odst. 3 a 4 správního řádu; to ale nestačí k tomu, aby MPSV mohlo chtít po komkoliv předložení nějakého dokladu. Na to je třeba zmocnění v zákoně. Argumentace v podnětu je podle něj stručná, ale věcná. Ze strany MPSV nemohlo zaznít nic jiného, než že situace je v pořádku a má to oporu v zákoně. O podnětu je možné hlasovat. Podnět o zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací je podle názoru R. Seidla zpracován účelově. R. Seidl se ohradil, že směrnice nepřipouští, že by šla nad rámec zákona. K potvrzení této skutečnosti byla na vyžádání zástupců neziskové sféry směrnice předložena k nahlédnutí. V. Roubalová doplnila, že je základním demokratickým principem, aby členové Výboru zpracovali podnět, o kterém se pak bude hlasovat, přičemž rozhodne většina hlasů. Ostatní členové mohou předložit protinávrh, jenž bude také předmětem hlasování. P. Novotná upozornila, že státnímu sektoru trvá vypracování stanoviska k podnětu déle než jeden týden. Je třeba věc diskutovat s věcně příslušnými gestory a nechat stanovisko schválit nadřízenými. M. Rozumek proto žádá o zaslání podnětu s dostatečným časovým předstihem.

Po diskuzi ***přijal Výbor usnesení***:

**Výbor pro práva cizinců souhlasí s tím, že problematika nostrifikací bude projednána v rámci návrhu podnětu k zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací.**

11 členů bylo pro, 9 proti.

**2. Podněty Výboru pro Radu vlády pro lidská práva v návaznosti na usnesení přijatá na zasedáních 22. října a 6. prosince 2012**

1. ***k fungování systému Visapoint***

Problematiku stručně shrnul P. Pořízek. Bezproblémový přístup k podání žádostí o vybrané druhy dlouhodobých pobytů, zejm. za účelem sloučení rodiny a studia, na něž je při splnění podmínek nárok, by měl být samozřejmostí. V některých zemích tomu tak není. Nutit cizince, aby podávali žádosti o dlouhodobé a trvalé pobyty prostřednictvím systému Visapoint nemá oporu v zákoně.

J. Vyčítal souhlasí, že problém v některých zemích existuje, což je dáno poptávkou na jedné straně a kapacitou zastupitelských úřadů (dále jen „ZÚ“) na straně druhé. Ideální by bylo navýšit kapacity ZÚ. Předkládaný podnět nevychází z diskuze, která proběhla na minulém zasedání Výboru. Podnět navrhuje konkrétní řešení, to však nezajistí bezproblémový přístup k správnímu orgánu a možná bude znamenat porušení jiných práv jiných cizinců. Může způsobit problémy žadatelům o jiná pobytová oprávnění než za účelem sloučení rodiny nebo studia. J. Vyčítal dále požaduje dopracovat podnět o informace, které MZV a Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“) adresovalo veřejnému ochránci práv. V něž je uvedeno, že MZV rádo zajistí bezproblémový přístup, ale potřebuje k tomu finance, které mu však ministr financí neuvolní. Pokud u žádostí o dlouhodobé pobyty nebude žádná registrace, pak se vrátí stav z let 2008-2009, jenž byl kritizován veřejným ochráncem práv.

P. Novotná uvedla, že MV je také ochotno problém řešit. V návrhu usnesení ovšem chybí uložení povinnosti ministru financí, aby zaplatil náklady, které s sebou podnět nese. Ministr zahraničních věcí tedy bude mít uložen úkol, za současné situace ovšem nebude moci požádat o navýšení rozpočtu, takže úkol nebude moci splnit. MZV a MV společně vyčíslilo náklady na existující limity, vyčíslilo i náklady nárazové studentské migrace. Obě ministerstva chtějí problém řešit, ale potřebují k tomu nástroje, které jim jejich ministři nejsou schopni dát.

M. Faltová chápe argumenty MZV i MV. Smyslem Výboru pro práva cizinců je upozorňovat na porušování práv cizinců. M. Faltová oceňuje přístup MV a MZV, které chtějí problém řešit, ale podnět je třeba vnímat jako další z možností, jak ovlivnit postoj vlády, popř. Ministerstva financí, tak, aby pochopila, že jde o závažný problém. Nelze rezignovat na přijetí podnětu z toho důvodu, že oba rezorty se ve věci snaží konat, jakkoliv to neziskový sektor velmi vítá. Problém nadále trvá.

M. Rozumek upozornil, že Výbor se již jednou ve věci vyjádřil, nyní jde jen o to, jak postupovat procesně. Členové Výboru pak debatovali nad způsobem řešení navrženým v podnětu.

J. Vyčítal upozornil, že neměl možnost se k podnětu vyjádřit, což by uvítal. MZV však chce hledat řešení. Na některých úřadech může dojít k tomu, že se budou řešit směrnicové pobyty a přestanou se řešit všechny ostatní. Chce-li Výbor najít řešení nezákonného stavu, jenž J. Vyčítal v některých případech nepopírá, pak by bylo vhodnější hledat řešení v jednání mezi subjekty, kteří se touto konkrétní problematikou zabývají, než postupovat prostřednictvím Rady vlády pro lidská práva.

P. Čižinský uvedl nedávný příklad svých klientů z Ruska, kteří potřebovali překlenovací vízum. Jako jejich právnímu zástupci mu nebylo překlenovací vízum na MV vydáno. Klient musel jít na ambasádu v Moskvě, ta pak požádala MV a ambasáda na základě vyjádření MV udělila vstupní vízum. Cizinec odjel do ČR, kde mu bylo uděleno překlenovací vízum. Kdyby se netrvalo na těchto postupech, pak by mělo MZV a MV více času na cizince žádající o dlouhodobý pobyt.

Výbor nejprve hlasoval o návrhu řešení v podnětu, který nebyl schválen (10 členů pro, 7 proti, 3 se zdrželi). Jednání bylo přerušeno přestávkou, ve které odešla H. Pipková. Po diskuzi ***přijal Výbor usnesení***:

1. **Výbor pro práva cizinců schvaluje podnět k fungování systému Visapoint a žádá Radu vlády pro lidská práva, aby podnět projednala na svém nejbližším zasedání.**
2. **Výbor pověřuje předsedu, aby podnět představil na zasedání Rady.**

10 členů hlasovalo pro, 9 proti, nikdo se nezdržel.

1. ***k zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací***

Vzhledem k tomu, že diskuze k problematice zaměstnávání cizinců proběhla v rámci bodu 1, členové již nechtěli otevřít k tomuto bodu další debatu a ***Výbor schválil usnesení:***

1. **Výbor pro práva cizinců schvaluje podnět k zaměstnávání cizinců s nízkou kvalifikací a žádá Radu vlády pro lidská práva, aby podnět projednala na svém nejbližším zasedání.**
2. **Výbor pověřuje předsedu, aby podnět představil na zasedání Rady.**

10 členů hlasovalo pro, 8 proti, jeden se zdržel.

1. **k rozhodování Ministerstva vnitra v řízení o pobytu cizinců**

Návrh podnětu představil M. Čaněk. V řízení o pobytu nastávají průtahy na pobočkách MV, což souvisí s převodem agendy z cizinecké policie, fluktuací zaměstnanců a podle jeho názoru i zpřísňování postupu vůči cizincům. Základní lhůtou pro vydání rozhodnutí je 60 dní, některé žádosti nebyly vyřízené ani po roce a půl. Dalším problémem je poučovací povinnost. Podnět navrhuje personální a materiální navýšení u zaměstnanců OAMP, zajištění poučovací a informační povinnosti a poskytnutí zadostiučinění vůči žadatelům, kde lhůty nebyly splněny.

P. Novotná v některých bodech s podnětem souhlasí, v některých ne. MV situaci řeší. Od května 2011 dostalo MV na starost biometriku, kterou vzrostla činnost o 20-25 % bez jakéhokoliv personálního navýšení. Ke konci roku 2011 došlo k 30% personálnímu snížení oproti tomu, čím disponovala policie. MV situaci řeší přesčasy (za rok 2012 34 500 hodin přesčasů, tj. cca 20 tabulkových míst), což je zřejmě i důvodem zvýšené fluktuace zaměstnanců. Dosud mohlo MV využívat i pracovníky na dohodu o pracovní činnosti, což zřejmě nadále nebude možné. K 1. lednu 2013 získalo MV 20 tabulkových míst, nadále však nejspíše přetrvají přesčasy. Materiální předpoklady jsou velmi problematické. V rámci Odboru azylové a migrační politiky MV došlo k mnoha reorganizačním změnám ve prospěch pobytové agendy, čímž ovšem utrpí jiné oblasti. S ohledem na digitalizaci zkouší MV nyní žádat o prostředky z Evropského sociálního fondu, ale zdá se, že mu nebudou přiděleny. Místem, kde však MV nemůže získat prostředky, je Ministerstvo financí. Od roku 2011 se hovoří o snaze elektronizovat systém pobytové agendy. První impulz byl ve [Strategii mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky na období 2012 až 2020](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf). MV na digitalizaci již ¾ roku pracuje, ale naráží na dvě překážky: (1) finance (ty však MV pro rok 2013 získalo), a (2) nutnost vypsat veřejnou soutěž, což digitalizaci zpozdí zhruba o rok. K poučovací povinnosti uvedla P. Novotná, že se budou noví zaměstnanci školit již po jednom měsíci od nástupu (tj. ještě ve zkušební lhůtě); za tímto účelem byl vytvořen nový školicí modul. Ten bude spuštěn na konci února či začátku března. Občas se zaměňuje poučovací povinnost s předjímáním rozhodnutí. MV se systémově snaží zajistit přístup k informacím (informační web, emailová adresa, telefonní linka, informační materiály k dispozici na pracovištích, asistence na pracovištích hrazená ze zdrojů MV; 3 filmy, letáky, publikace v rámci Evropského integračního fondu[[6]](#footnote-6)). Pokud cizinec neumí česky, pak má podle správního řádu povinnost zajistit si tlumočníka. Jestliže nerozumí, není to chyba pracovníka MV. **V případě, že zaměstnanec Odboru azylové a migrační politiky MV cizinci špatně poradí, je třeba tuto skutečnost komunikovat přímo P. Novotné.** Od září 2012 P. Novotná neobdržela ani jednu takovou zprávu. Zároveň upozornila, že pracovníci MV nemohou poskytovat informace ohledně jiných oblastí (např. povolení k zaměstnání), neboť tyto otázky spadají do působnosti jiného resortu (pracovníci mají odkázat na ÚP). P. Novotná upozornila, že v návrhu chybí způsob financování. MV samo nemůže jít do vlády s návrhem, který by měl finanční nároky či žádal personální navýšení. Do podnětu by mělo být doplněno i stanovisko MV a informace o tom, co realizováno již je.

P. Čižinský uvedl, že pokud má správní úřad nějakou prioritu, pak si na ně prostředky vyhradí. Problém s délkou rozhodování v pobytových řízeních trvá i přes osobní nasazení pracovníků MV. Na pracovníky MV podává poměrně často stížnosti, dostává odpovědi jen v pětině případů. M. Rozumek doplnil, že není úkolem Výboru hledat finance na řešení problémů spojených s porušováním práv cizinců.

Po debatě ***přijal Výbor usnesení***:

**Výbor pro práva cizinců žádá Ministerstvo vnitra o doplnění návrhu podnětu o rozhodování Ministerstva vnitra v řízení o pobytu cizinců. Podnět bude poté předložen k elektronickému hlasování Výboru.**

10 členů hlasovalo pro, 6 proti, 3 se zdrželi.

1. **ke zdravotnímu pojištění cizinců legálně pobývajících na území České republiky po dobu delší 90 dní**

P. Čižinský uvedl, že podnět řeší jen lidskoprávní aspekty problematiky, nikoliv aspekty ekonomické. R. Odložilík informoval, že Ministerstvo zdravotnictví se nebrání diskuzi o rozšíření osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění. Řešení navrhované v podnětu je nelogické v tom smyslu, že se v současné době připravuje návrh cizineckého zákona spolu se změnou zákona o zdravotním pojištění. Navrhuje, aby Výbor uplatnil připomínky v rámci vnějšího připomínkového řízení k návrhu zákonu o pobytu cizinců. M. Čaněk navrhuje, aby Výbor podnět přijal, protože se jedná o způsob, jak může Výbor přispět do diskuze k připravovaným legislativním změnám.

***Výbor přijal usnesení:***

1. **Výbor pro práva cizinců schvaluje podnět ke zdravotnímu pojištění cizinců legálně pobývajících na území České republiky po dobu delší 90 dní a žádá Radu vlády pro lidská práva, aby podnět projednala na svém nejbližším zasedání.**
2. **Výbor pověřuje předsedu, aby podnět představil na zasedání Rady.**

10 členů hlasovalo pro, 9 proti, nikdo se nezdržel.

**3. Různé**

H. Dluhošová informovala Výbor o tom, že vláda schválila [Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2013](http://www.cizinci.cz/files/clanky/988/Postup.pdf). Byl schválen i rozpočet na podporu projektů, zejm. nestátních neziskových organizací, ve stejném rozsahu jako v loňském roce (25 mil. Kč).

M. Čaněk sdělil, že by chtěl požádat sekretariát Rady vlády pro lidská práva o vypracování nové analýzy o ekonomickém dopadu začlenění cizinců do systému veřejného zdravotního pojištění. Existující analýzy nejsou dostatečné a je jednoduché zpochybnit způsob vypočítání nákladů na zahrnutí migrantů. Analýzu by mohla vypracovat H. Hnilicová ve spolupráci s ekonomem. Podle P. Čižinského jsou stávající materiály dostatečné, kvalifikované odhady již existují. M. Rozumek upřesnil, že ze schůzky s Ministerstvem financů, které se účastnil, vyplynulo, že Ministerstvo financí nepovažuje za dostatečnou ani analýzu neziskového sektoru, ani Pojišťovny VZP, a.s. P. Pořízek upozornil, že je třeba, aby zpracovatelem byla renomovaná osoba, jejíž analýzu pak Ministerstvo financí nezpochybní. Je také třeba analýzu zpracovat velmi rychle, má-li být vládě předložena nová právní úprava zdravotního pojištění cizinců do března 2013. H. Chromý žádá upřesnit zadání analýzy s Ministerstvem financí. M. Rozumek navrhuje, aby H. Hnilicová dojednala s Ministerstvem financí jméno ekonoma, jenž by se na analýzy podílel. P. Pořízek podpořil myšlenku vytvořit objektivní analýzu nenavázanou na jednu ze stran a doporučuje vytvořit v analýze různé varianty dle jednotlivých skupin cizinců. M. Odložilík vyjádřil zájem Ministerstva zdravotnictví, aby byla taková analýza vypracována. Výbor se po diskuzi jednomyslně shodl, že **pověřuje M. Čaňka dopracováním návrhu zadání analýzy, který bude poté předložen k elektronickému hlasování Výboru.**

**Příští zasedání Výboru proběhne 25. dubna 2013 od 10 hodin ve Strakově akademii, nábř. Edvarda Beneše 128/4, Praha 1.**

Zapsala A. Plavinová

1. Čl. 26 Listiny základních práv a svobod odst. 4: „Zákon může stanovit odchylnou úpravu pro cizince“. [↑](#footnote-ref-1)
2. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-2)
3. Publikovaná pod č. 60/2000 Sb.m.s. [↑](#footnote-ref-3)
4. Čl. VII Lisabonské úmluvy. [↑](#footnote-ref-4)
5. Právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2011, sp. zn. 6 Ads 139/2011: „*Pokud bylo pracovní místo, pro které cizinec žádá o povolení k zaměstnání, ohlášeno v souladu se zákonnými podmínkami, a nelze-li toto místo obsadit jinak s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil, úřad práce vydá povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Úřad práce může obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa testovat způsobem, kterým zohlední aktuální situaci na trhu práce*.“ [↑](#footnote-ref-5)
6. 28. února 2013 MV představí činnosti v souvislosti s Evropským integračním fondem. [↑](#footnote-ref-6)