

Podnět Rady vlády ČR pro lidská práva

k částečnému řešení situace cizinců pobývajících v České republice přechodně, kteří ztratili své zaměstnání

I.

Současná úprava práv cizinců, kteří ztratí své zaměstnání

K výkonu zaměstnání v ČR potřebuje cizinec bez trvalého pobytu 2 povolení: povolení k zaměstnání od úřadu práce (lidově pracovní povolení) a povolení k pobytu (nejlépe také za účelem zaměstnání) od orgánů cizinecké správy (zastupitelské úřady ČR v zahraničí a cizinecká policie). Obě povolení jsou na sebe navázána. Prvotní je povolení k zaměstnání - to je sice právně vzato na povolení k pobytu nezávislé, ale cizinec nesmí pracovat, pokud nemá povolení k pobytu. Naopak ke každému povolení k pobytu musí existovat tzv. účel pobytu a dokladem o tomto účelu pobytu je pro povolení k pobytu za účelem zaměstnání výše uvedené povolení k zaměstnání. Cizinci tedy nemůže být vydáno povolení k pobytu, pokud nemá povolení od úřadu práce. Povolení k zaměstnání se váže na konkrétní pracovní místo, je nepřenosné a je v něm stanoven konkrétní zaměstnavatel, sídlo zaměstnavatele, druh práce a místo výkonu práce. Tyto podmínky nelze během doby platnosti pracovního povolení měnit, takže cizinec nejenže nemůže během v rámci téhož pracovního povolení změnit zaměstnavatele, ale nemůže být ani uvnitř téhož zaměstnavatele převeden na jinou práci, ba dokonce – až na výjimky stanovené v § 93 zákona o zaměstnanosti - vlastně nemůže být zaměstnavatelem ani vyslán mimo území okresu, který je uveden jako místo výkonu práce, aniž by bylo vydáno nové povolení. Platnost povolení k zaměstnání končí současně se skončením pracovního poměru, který byl tímto povolením povolen.

Pokud jde o skončení povolení k pobytu, je cizinecká policie dle § 37 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „cizinecký zákon“) povinna zrušit cizinci povolení k pobytu, pokud „cizinec neplní účel, pro který bylo toto vízum uděleno“. Policie tedy musí zrušit povolení k pobytu v případě, kdy cizincovo zaměstnání skončilo, a to bez ohledu na jakékoli jiné okolnosti – policie přitom ani nemusí brát ohled na přiměřenost takového rozhodnutí a dopad takového rozhodnutí do cizincova soukromého a rodinného života. Právně pak vypadá skončení cizincovy práce a pobytu následovně: pracovní právní poměr mezi cizincem a jeho zaměstnavatelem skončí (výpovědí, dohodou, okamžitým zrušením nebo zrušením ve zkušební době) a tímž dnem skončí i cizincovo pracovní povolení. Cizincův zaměstnavatel je povinen ohlásit skončení zaměstnání do 10 dnů úřadu práce (§ 88 zákona o zaměstnanosti) a úřad práce musí toto neprodleně ohlásit policii (§ 106 cizineckého zákona). Policie následně zruší cizinci platnost jeho povolení k pobytu a

udělí mu výjezdní příkaz, který cizince bude opravňovat k pobytu po dobu max. 60 dnů. V této lhůtě je cizinec povinen vycestovat.

Teoreticky existuje možnost, jak se zrušení pobytového povolení vyhnout, totiž najít si nové zaměstnání ještě dříve, než policie stihne dosavadní dlouhodobý pobyt zrušit. Nové zaměstnání by samozřejmě také muselo být povoleno novým pracovním povolením. O toto nové pracovní povolení lze požádat a též jej dostat vystaveno již před skončením dosavadního pracovního poměru.

II.

Problémy současné situace

Hlavním problémem současné právní úpravy je vytváření a udržování závislosti zaměstnaného cizince na jeho zaměstnavateli. Cizinec totiž ví, že pokud přijde o zaměstnání, bude muset nejdéle v horizontu týdnů, možná však i v horizontu dnů, opustit ČR anebo „přejít“ do illegality. Na to, aby si před zrušením povolení k dlouhodobému pobytu našel nové zaměstnání a vyřídil i nové pracovní povolení nebývá zpravidla dostatek času. Aby si cizinec stihl zařídit nové zaměstnání, musel by si novou práci najít již za trvání dosavadního pracovního poměru a souběžně s dosavadní prací podat žádost o nové povolení k zaměstnání. Toto je možné jen tehdy, pokud cizinec sám chce ukončit své zaměstnání anebo pokud cizinec dostane výpověď, přičemž výpovědní lhůta činí nejméně 2 měsíce. Pokud ale cizincův pracovní poměr skončí okamžitým zrušením nebo zrušením ve zkušební době, může tato skutečnost nastat náhle, ze dne na den. Navíc okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele může být dáno i neoprávněně. Zaměstnavatel zkrátka může cizinci oznámit, že jej propustil a nahlásit tuto skutečnost na úřadu práce. Cizinec by musel na úřadu práce úředníky přesvědčit, že okamžité zrušení pracovního poměru bylo neplatné a že tedy úřad práce nemá cizinecké policii co oznamovat. To se cizinci, který velkou většinou nemá právní vzdělání a který se navíc nachází v lidsky vypjaté situaci, zřejmě obtížně podaří.

Je otázkou, jak by policie reagovala, pokud by si cizinec rychle našel nového zaměstnavatele, podal na úřad práce žádost o nové povolení k zaměstnání a požádal policii, aby přerušila řízení o zrušení jeho pobytového oprávnění do doby, než se rozhodne o novém pracovním povolení jako o předběžné otázce. Dle práva taková možnost existuje, ovšem v praxi by zřejmě narazila na faktické nesnáze. Vezmeme-li v potaz, jak málo i českých občanů, kteří byli neprávem propuštěni ze zaměstnání, se vůči svým zaměstnavatelům vůbec nějakým způsobem brání (ačkoli nemají žádné potíže s právem pobytu), je jasné, že cizinci, kteří by se museli nejen bránit, nýbrž i si v řádu dní najít nové zaměstnání, nemají reálnou možnost bránit svá práva v případě, že by byli neprávem a šikanozně propuštěni ze zaměstnání.

S těžkou situací se i nadále potýkají též ženy, které přestanou pracovat z důvodu těhotenství. I pokud by se jim podařilo uhájit své pracovní místo před výpovědí během své pracovní neschopnosti a následně tzv. mateřské dovolené, nemohou již ovlivnit, zda jejich zaměstnavatel požádá o obnovení jejich povolení k zaměstnání. Nedostanou-li po skončení dosavadního povolení k zaměstnání od úřadu práce povolení nové (a to bez zaměstnatelovy součinnosti získat nemohou), jejich pracovní poměr skončí nezávisle na jejich statutu mateřské dovolené a policie je povinna jejich povolení k pobytu zrušit též. Změna účelu pobytu dle § 45 cizineckého zákona nemusí být vždy možná či snadná.

Tato situace vede k tomu, že cizinec, který má v EU vízovou povinnost a který v ČR pobývá přechodně, ví, že o své zaměstnání prostě přijít nemůže. To jej činí vůči jeho zaměstnavateli ještě nesrovnatelněji slabším, než tomu tak je u ostatních zaměstnanců, to určuje jeho vztah k zaměstnavateli a to udává jeho mantinely při hájení si svých práv. Tato právní úprava nahrává vykořisťování a jinému zneužívání cizinců, kteří jsou v ČR zaměstnáni, a přispívá nezanedbatelnou měrou k obchodu s lidmi a k fungování tzv. klientského systému v ČR.

Druhým problémem současné právní úpravy je dlouhodobě kritizované, výrazné omezení zaměstnaných cizinců při využívání služeb zaměstnanosti. Jde o to, že zaměstnání cizinci (tak jako ostatně i živnostníci) a jejich zaměstnavatelé platí z mezd příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a jím tedy přispívají - pro případ, že o práci přijdou – na služby v nezaměstnanosti. Pokud ovšem cizinec o zaměstnání přijde, musí během krátké doby vycestovat a nemůže tak tedy reálně využívat služeb zaměstnanosti, jako jsou např. evidence zájemců o zaměstnání, zabezpečení rekvalifikace a jiné.

Nicméně i v případě, že cizinec může po skončení svého zaměstnání pobývat na území ČR i nadále (např. z titulu svých rodinných vazeb), nedává mu současná právní úprava možnost přihlásit se do evidence uchazečů o zaměstnání a pobírat podporu v nezaměstnanosti či podporu při rekvalifikaci. Tato skutečnost vyplývá z ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti, které stanoví, že „*uchazečem o zaměstnání je fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání úřad práce, v jehož správním obvodu má bydliště*“. Z tohoto ustanovení lze dovodit, že jednou z podmínek pro vstup do evidence uchazečů o zaměstnání je bydliště na území České republiky. Dle ustanovení § 5 písm. b) bod 3 je u cizince, který není občanem EU nebo jeho rodinným příslušníkem, bydlištěm adresa místa trvalého pobytu na území ČR. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že cizinci bez trvalého pobytu (a dokonce i čeští občané bez trvalého pobytu) nemohou být zařazeni do evidence uchazečů o zaměstnání. Cizinci bez trvalého pobytu, ať již musí po skončení zaměstnání vycestovat či ne, tedy nemohou pobírat podporu v nezaměstnanosti.

Cizinci (a jejich zaměstnavatelé) jsou tedy zákonem nuceni přispívat si na něco, co – v případě, že nezískají za 5 let trvalý pobyt, tedy v případě jen dočasné pracovní migrace – nebudou moci v podstatné míře využít.

Za současné právní konstrukce příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ne jako daně, nýbrž jako odvodu na příspěvkovou dávku je tak tento stav vůči cizincům zjevně nespravedlivý snad i diskriminační.

O tomto problému se již řadu let jedná. Do zahraničí se ovšem podpora v nezaměstnanosti nevyplácí (tam by nešlo cizince kontrolovat, zda si opravdu hledá zaměstnání) a myšlenka vracet cizincům, kteří zaměstnání v ČR skončili a vycestovali, jejich zaplacené příspěvky narazila na administrativní potíže

III.

Navrhované řešení

Řešením obou těchto problémů je poskytnutí cizincům po skončení jejich zaměstnání určitou lhůtu k tomu, aby si našli nové zaměstnání, předtím než jim cizinecká policie dle § 37 cizineckého zákona zruší pobytové oprávnění.

Druhou částí řešení je změna zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, která umožní zařazování těchto nezaměstnaných cizinců po dobu ochranné lhůty do evidence uchazečů o zaměstnání.

Pokud jde o právo pobytu cizinců, jejichž zaměstnání skončilo na území ČR, nabízí se teoreticky dvě možnosti:

- **změna praxe v rámci současného znění zákona.** V současné dikci cizineckého zákona poskytnutí takové lhůty již za současného znění zákonů teoreticky nic nebrání, jde pouze o to, jak bude policie interpretovat ustanovení „cizinec neplní účel, pro který bylo toto vízum uděleno“. Pokud bude policie pojem „účel pobytu“ interpretovat jen jako existující a trvající povolení k zaměstnání, pak přistoupí ke zrušení dlouhodobého pobytu ihned po skončení takového zaměstnání a nedá tak cizinci čas k tomu, aby si našel zaměstnání nové. Pokud ovšem bude za účel pobytu považován nejen vlastní výkon zaměstnání dle vydaného pracovního povolení, nýbrž i přiměřená doba po skončení tohoto zaměstnání, během níž si cizinec hledá zaměstnání nové, pak se právní postavení zaměstnaných cizinců radikálně zlepší. V této souvislosti nelze nezmínit, že stejné řešení přijal i tzv. pilotní projekt výběru kvalifikované zahraniční síly Ministerstva práce a sociálních věcí.

Toto řešení by mohlo mít formu usnesení vlády.

- **změna zákona o pobytu cizinců.** V zákoně cizineckém by bylo vhodné provést 2 změny:

1) odstoupit od automatického rušení povolení k pobytu při „neplnění účelu víza“ dle § 37 cizineckého zákona a rušit takové povolení k pobytu jen tehdy, bude-li toto rozhodnutí přiměřené a

2) zavést do zákona lhůtu k hledání nového zaměstnání po skončení zaměstnání dosavadního (tzv. ochranná lhůta). Zdá se přiměřené, aby během prvního roku zaměstnání cizince v ČR činila tato lhůta jeden měsíc od skončení dosavadního pracovního poměru – během tohoto měsíce by cizinec ještě neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti, neboť by zřejmě nesplňoval požadovaných 12 měsíců předchozího zaměstnání dle § 39 zákona o zaměstnanosti. Během dalších let zaměstnání cizince v ČR by se tato lhůta měla prodlužovat vždy o jeden měsíc za každý další rok, takže během druhého roku zaměstnání cizince v ČR by tato lhůta činila 2 měsíce, během čtvrtého roku 4 měsíce a během pátého roku zaměstnání cizince by to bylo již 5 měsíců lhůty k hledání nového zaměstnání. Po skončení pátého roku by měl zaměstnaný cizinec zpravidla získat již trvalý pobyt a mít tedy nárok na 6 měsíců podpory v nezaměstnanosti dle § 43 zákona o zaměstnanosti.

Lhůta k hledání nového zaměstnání by mohla být stanovena buď fixně přímo zákonem anebo by mohla být určována rozhodnutím úřadu práce či cizinecké policie s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případů (dosavadní délka pobytu a délka zaměstnání, profese, míra nezaměstnanosti v regionu a pravděpodobnost, že si cizinec bude schopen najít práci atd.) stanovit přiměřenou lhůtu pro hledání nového zaměstnání); vydání tohoto rozhodnutí by mohlo být podmíněno žádostí cizince. Za důležité je nutno považovat, aby tato lhůta každopádně měla určitou minimální délku (nejméně jeden měsíc) a zadruhé aby délka této lhůty odrážela dobu předchozího

zaměstnání cizince v České republice a tedy dobu, po kterou tento cizinec již přispíval do veřejných rozpočtů¹.

Vzhledem k povaze českých právních předpisů a k fungování mnoha českých úřadů by bylo zřejmě vhodnější dosáhnout realizace smyslu tohoto podnětu druhou možností, tedy změnou zákona.

Pokud jde o zajištění přístupu cizinců, jejichž zaměstnání skončilo, ke službám zaměstnanosti v celém rozsahu, navrhuje se novelizace zákona o zaměstnanosti, která by umožnila zařazování těchto cizinců do evidence uchazečů o zaměstnání a tím pádem i umožnila vyplácení podpory v nezaměstnanosti. Námětem může být pozměňovací návrh k sněmovnímu tisku č. 191 zákona o pobytu na území ČR, který přednesl poslanec František Bublan a který navrhoval novelizovat § 24 zákona o zaměstnanosti následující formou: „*Uchazečem o zaměstnání je též cizinec, který o zprostředkování vhodného zaměstnání požádal úřad práce, v jehož správním obvodu je hlášen k pobytu dle zvláštního právního předpisu, pokud splňuje podmínku stanovenou v § 39 odst. 1 písm. a) a pokud má platné povolení k pobytu na území České republiky na dobu delší než 90 dnů.*“

Tento návrh by umožnil zařazení těchto cizinců do evidence uchazečů o zaměstnání pouze po dobu trvání ochranné lhůty v souladu s ustanoveními cizineckého zákona.

¹ Členové Výboru za MPSV informovali, že v současné době je zpracováván návrh novely zákona o zaměstnanosti, který zavádí v určitých případech, kdy cizinci přijdou o zaměstnání, ochrannou lhůtu.