

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky



Věra – Karin Brázová

Problém nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice

Diplomová práce

Praha
2010

Autor práce: **Věra – Karin Brázová**

Vedoucí práce: **Mgr. Marie Jelínková**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2010**

Hodnocení: *1*

Bibliografický záznam

BRÁZOVÁ, Věra – Karin. *Problém nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Katedra veřejné a sociální politiky, 2010. 112 s. Vedoucí diplomové práce Mgr. Marie Jelínková

Anotace

Diplomová práce nazvaná „*Problém nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice*“ chápe nelegální zaměstnávání cizinců jako aktuální a společensky značně škodlivý fenomén, s řadou negativních důsledků pro stát, pro cizince a v širším smyslu i pro společnost jako takovou. Zároveň problém vnímá jako velmi komplexní. Proto si klade za cíl tento problém analyzovat, strukturovat a tím jej učinit lépe uchopitelným pro potřeby veřejné politiky. Za tímto účelem sleduje práce čtyři na sebe navazující kroky k vymezení problému – od počáteční strukturace, přes definici problému a jeho modelování, po konečnou formulaci problému. Největší pozornost je přitom věnována právě strukturaci. Ta je v práci chápána jako základní a zároveň nejdůležitější krok. Její součástí je analýza aktérů na třech úrovních – první analyzuje úroveň ideologicky-politickou a zaměřuje se na vnímání problému parlamentními politickými stranami; druhá se zaměřuje na aktéry na nadnárodní úrovni a na jejich vliv vzhledem k úrovni národní; třetí pak analyzuje aktéry národní úrovně, jejich zájem na řešení problému a moc toto řešení ovlivňovat. Práce pak končí formulací problému, který do budoucna spatřuje především ve zneužívání účasti v právnických osobách a živnostenského podnikání k nelegálnímu zaměstnávání cizinců.

Annotation

The diploma thesis called “*The problem of illegal employment of foreigners in the Czech Republic*” understands the illegal employment of foreigners as a pressing and socially undesirable phenomenon which has many negative effects for the state as well as for the migrants and – in a broader sense – for the society as such. At the same time, the problem is seen as a very complex one. It is, therefore, the aim of the thesis to analyze this problem, structure it and, in this way, make it possible to handle the problem with the help of public

policy measures. For this purpose, the thesis follows four subsequent steps towards delimiting a problem – starting from structuration, through problem definition and modelling, to final problem formulation. The biggest attention is given to the first step of structuration, as it is understood to be the basic and – at the same time – the most important of the four steps. Integral part of the problem structuration is the actor analysis on three levels – the first one analyzes the ideo-political level and focuses on the problem perception by the parliamentary political parties; the second then concentrates on the actors at supra-national level and on their influence upon the national level; the third one analyzes the actors at national level, their interest in solution of the problem and their power to influence this solution. The thesis ends with problem formulation, when it sees the problem to be increasingly the misuse of entrepreneurship through trading licences and participation in corporate bodies for the sake of illegal employment of foreigners.

Klíčová slova

Analýza aktérů, definice problému, formulace problému, modelování problému, nelegální pobyt, nelegální práce, nelegální zaměstnávání cizinců, strukturace problému

Key words

Actor analysis, problem definition, problem formulation, modelling of a problem, illegal stay, illegal work, illegal employment of foreigners, problem structuration

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.

2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 8.1.2010

Věra – Karin Brázová



Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce Mgr. Marii Jelínkové za její odborné vedení, ochotu a trpělivost. Poděkování patří rovněž pražské misi Mezinárodní organizace pro migraci, konkrétně Lucii Sládkové a Janu Schrothovi, za spolupráci a ochotu, s jakou si na mne udělali čas. V neposlední řadě pak děkuji i mé rodině a přátelům za podporu, kterou mi při psaní této práce byli.

OBSAH

SEZNAM POUŽÍVANÝCH ZKRATEK..... 13

1. ÚVOD..... 14

2. VYMEZENÍ VEŘEJNĚ-POLITICKÉHO PROBLÉMU..... 15

2.1. VÝCHODISKA 15

2.2. VYMEZENÍ TÉMATU – DEFINICE POJMŮ 17

2.2.1. *Kdo je cizinec*..... 17

2.2.2. *Práce a nelegální práce*..... 20

3. CÍLE, HYPOTÉZY, OTÁZKY 23

3.1. CÍLE PRÁCE 23

3.2. HYPOTÉZY 23

3.3. OTÁZKY 24

4. METODOLOGIE 25

4.1. DATA 26

5. TEORETICKÉ UKOTVENÍ PROBLÉMU 29

5.1. SOCIOLOGICKÉ TEORIE, TEORIE GLOBALIZACE 29

5.1.1. *Nadnárodní produkční okruhy* 29

5.1.2. *Globální města*..... 30

5.1.3. *Sociální konstrukce a nově se objevující „aktérství“* 31

5.2. MIGRAČNÍ TEORIE 31

5.2.1. *Teorie duálního pracovního trhu* 31

5.2.2. *Teorie sítí* 32

5.2.3. *Institucionální teorie* 33

5.3. TEORIE VZTAŽENÉ K VEŘEJNÉ POLITICE, VZTAH LEGÁLNÍHO A NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ..... 34

5.3.1. *Dvojaký přístup k nelegálnímu zaměstnávání* 34

5.3.2. *Vztah mezi legálním a nelegálním zaměstnáváním (hypotéza komplementarity a substituce)*..... 35

6. PŘEHLED A VÝVOJ LEGISLATIVY 37

6.1. ETAPY VÝVOJE PODLE BARŠOVÉ..... 37

6.2. TŘI LINIE LEGISLATIVY 38

6.2.1. *Linie první – pobyt cizinců* 39

6.2.2. *Linie druhá – zaměstnávání*..... 41

6.2.3. *Linie třetí – postihy* 44

6.3. ZÁVĚR 46

7. VNÍMÁNÍ PROBLÉMU NAPŘÍČ POLITICKÝM SPEKTRÉM..... 47

7.1. OBČANSKÁ DEMOKRATICKÁ STRANA (ODS) 47

7.2. ČESKÁ STRANA SOCIÁLNĚ DEMOKRATICKÁ (ČSSD).....	49
7.3. KOMUNISTICKÁ STRANA ČECH A MORAVY (KSČM).....	51
7.4. KŘEŠŤANSKÁ A DEMOKRATICKÁ UNIE – ČS. STRANA LIDOVÁ (KDU-ČSL).....	52
7.5. STRANA ZELENÝCH (SZ).....	54
7.6. STRANA TRADICE – ODPOVĚDNOST – PROSPERITA 2009 (TOP 09).....	55
7.7. ZÁVĚR	56
8. ANALÝZA AKTÉRŮ	58
8.1. AKTÉŘI NADNÁRODNÍ ÚROVNĚ	58
8.1.1. <i>OSN a Mezinárodní organizace práce (ILO)</i>	58
8.1.2. <i>EU</i>	60
8.1.3. <i>Další aktéři nadnárodní úrovně</i>	63
8.2. AKTÉŘI NÁRODNÍ ÚROVNĚ	66
8.2.2. <i>Kompetence a vliv aktérů</i>	67
8.2.3. <i>Definice problému, zájem aktérů</i>	77
8.3. UTRŘIDĚNÍ AKTÉRŮ PODLE KRITÉRIÍ VLIVU A ZÁJMU	85
8.3.1. <i>Vliv a zájem</i>	85
8.3.2. <i>Vliv, zájem a legitimita</i>	88
9. PŘÍČINY A DŮSLEDKY PROBLÉMU	91
9.1. STROM PROBLÉMU	91
9.2. DISKUSE NEJBLIŽŠÍCH PŘÍČIN	93
10. NELEGÁLNÍ ZAMĚSTNÁVÁNÍ JAKO MLHAVÁ A NESTÁLÁ KATEGORIE.....	95
10.1. PODOBY NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ	95
10.2. DYNAMIZACE MODELU	98
11. ZÁVĚR	101
SHRNUTÍ	105
SUMMARY	106
ZDROJE	108
SEZNAM TABULEK	120
SEZNAM GRAFŮ	120

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Název (předběžně): Ilegální zaměstnávání a ekonomická integrace cizinců v ČR

Jméno studenta: Bc. Věra – Karin Brázová

Jméno konzultanta: Mgr. Marie Jelínková

Vymezení výzkumného problému:

Jaký je vztah ilegálního zaměstnávání k ekonomické integraci?

Může být ilegální zaměstnávání funkční z hlediska celkové integrace do společnosti?

- Jaké aktéry lze identifikovat při ekonomické integraci cizinců v ČR?
- Jaká je role těchto aktérů?
- Jaký byl vývoj politiky (zákonů, koncepcí, plánů) v dané oblasti?
- Jací aktéři tento vývoj nejvíce ovlivnili/ovlivňují?

Uplatněné teorie:

Pro analýzu jednotlivých aktérů a jejich rolí je v tomto případě nejvhodnější použít teorii politických aktérů, agend a arén (model A-A-A), která nahlíží veřejnou politiku jako proces střetávání různých aktérů sledujících různé zájmy a umožňuje tak lépe chápat role a působení jednotlivých zájmových skupin. Dále zde lze uplatnit např. tzv. teorii institucionalizovaných sítí, neboť věnuje pozornost aktivitám více aktérů, přičemž formální politické hierarchie nemusí nabývat nejvyšší důležitosti v porovnání s aktéry jinými.

Při vlastní identifikaci aktérů a jejich přístupů bude využito jednak poznatků obecných integračních teorií – asimilačního a multikulturního modelu, jednak i dalších teoretických

přístupů, jež se specifickěji věnují ekonomické (pracovní) stránce migrace [viz např. Massey a kol. 1993].

Definice pojmu:

Pojmem „ekonomická integrace“ uvedeným v názvu práce rozumím specifickou část integrace, v podstatě jde o začleňování do ekonomické sféry života společnosti. Asociovat ekonomickou integraci pouze se zaměstnáváním by bylo poněkud zavádějící, přestože je bezpochyby její hlavní součástí. O ekonomické integraci lze totiž mluvit i v souvislosti s podnikáním či samostatnou výdělečnou činností. Pouhá redukce na zaměstnávání by tak perspektivu značně zúžila.

Charakteristika problému:

Česká republika se stále více stává cílovým státem pro mezinárodní migraci. Je tedy třeba se tímto problémem zabývat, a to i vzhledem k tomu, že se jedná o fenomén relativně nový, spojený až s polistopadovým obdobím roku 1989 a zesílený členstvím v EU od května 2004.

V současné době tvoří podíl cizinců na obyvatelstvu v ČR 2,9 %¹. Pro porovnání, v Nizozemí dosahuje tento podíl 4,2 % a ve Velké Británii 5,2 %². Meziroční nárůst je však v případě ČR vyšší, než je tomu v zemích západní Evropy³ a lze tedy předpokládat další navýšení tohoto počtu v blízké budoucnosti. Tato situace tak bude klást ještě větší nároky na integraci migrantů, a to včetně integrace ekonomické.

Zároveň s růstem počtu cizinců roste však také počet cizinců pracujících nelegálně (odhad MPSV pro rok 2007 hovoří o 37 % zahraničních zaměstnanců). Problém rovněž v této souvislosti často představují cizinci formálně pracující na živnostenský list či družstva, zneužívaná k levné práci. Podle MPSV má nelegální zaměstnávání negativní vliv i na oficiální projekt aktivní legální migrace. Lze se tedy v této souvislosti ptát, jak velký problém

¹ Údaj k 1.1. 2007, zdroj Český statistický úřad

² Údaje k 1.1. 2006, zdroj Český statistický úřad

³ Zdroj: MVČR

– třeba právě vzhledem k projektu na podporu legální pracovní migrace - nelegální zaměstnávání představuje.

V pojednané oblasti je obecně patrný vliv Evropské Unie a přístup ČR k integraci cizinců se tak, do jisté míry v souladu s modelem občanské integrace⁴, soustředí na tři důležité aspekty: integraci na trh práce (ekonomická integrace), zvládnutí jazyka a bydlení. Z těchto dimenzí lze považovat za nejdůležitější právě integraci ekonomickou, a to hned ze dvou důvodů. Prvním důvodem je centrální postavení ekonomické aktivity v naší společnosti při dosahování společenské integrace, prevenci chudoby, odvozování vlastní identity, atd. Druhým důvodem je pak skutečnost, že značný počet cizinců v ČR pochází z nám relativně blízkého jazykového a kulturního prostředí (př. Ukrajina, Rusko). Zvládnutí jazyka a kulturní integrace migrantů do společnosti nepředstavuje tedy v ČR takový problém, jak tomu je v některých dalších zemích Evropy, kam migrují lidé lišící se výrazně jak jazykově, tak i kulturně (př. muslimové v západní Evropě).

Zaměříme-li se tedy na zmíněnou ekonomickou dimenzi, vyvstává otázka, zda nelegální zaměstnávání je (či může být) funkční z hlediska integrace do společnosti. Na jednu stranu zde figuruje ekonomická participace (obecně pojímaná jako nezbytná či dokonce základní podmínka pro úspěšnou integraci), na stranu druhou však může nelegálnost procedury integraci úspěšně zabraňovat, a to zejména v případě, kdy v ČR není praktikována regularizace (tedy nelegálně pobývajících a pracujících cizinci nemají možnost legalizace svého statusu).

Předpokládaná struktura:

V práci bych se ráda zaměřila nejprve na identifikaci jednotlivých aktérů, kteří hrají roli (positivní i negativní) při ekonomické integraci cizinců v ČR, a to jak na formální, tak na

⁴ Pozn.: Občanskou integraci lze považovat za nový „model“ integrace imigrantů propagovaný EU v reakci na problémy starších integračních modelů.

neformální úrovni. Vycházím přitom z předpokladu, že lze nalézt (identifikovat) i nelegální aktéry, kteří hrají určitou roli.

Na tuto identifikaci by bezprostředně navazovalo zjištění velikosti role těchto aktérů, a to na základě dostupné literatury, dokumentů i konzultací s odborníky/zúčastněnými aktéry (MPSV, IOM apod.).

Spíše přehledová část by pak zachycovala dosavadní hlavní vývoj legislativy v dané oblasti, zejména s ohledem na legální/nelegální zaměstnávání, stejně jako i roli jednotlivých aktérů, kteří tento vývoj ovlivňovali či ovlivňují. Důležitost této části spočívá mj. v identifikaci možných příčin „popularity“ nelegálního zaměstnávání cizinců.

Poté, co byli identifikováni aktéři a jejich role při ekonomické integraci, je následně úkolem další části práce zjistit, v jakém vztahu je nelegální zaměstnávání k jeho legální variantě. Jedná se o variantu ekonomické integrace „navazující“ na nelegální migraci? Anebo je nelegální zaměstnávání spíše preferováno cizinci jako jednodušší či rychlejší alternativa k legální proceduře? I zde předpokládám využití jak odborné literatury, tak konzultací (např. NGO Člověk v tísni).

Závěrečná část by měla do značné míry vycházet z částí předchozích, pokusit se o zodpovězení původně položené otázky – tedy zda lze považovat nelegální zaměstnávání za součást ekonomické integrace, anebo spíše za její překážku. Od odpovědi na tuto otázku se rovněž budou odvíjet případné návrhy možných řešení problému nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR.

Metoda:

- Sekundární analýza zdrojů
- Polostrukturované rozhovory

Zdroje (předběžně):

- Aktualizovaný Plán integrační politiky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Dostupné z www.mpsv.cz
- Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků (2004). Dostupné na www.cizinci.cz/files/clanky/16/analyza.pdf
- Baršová, A., Barša, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát. Brno: Mezinárodní politologický ústav
- Djajic, S.: Illegal Immigration and Resource Allocation. In: *International Economic Review*, vol. 38, no. 1 (1997), pp. 97-117
- Horáková, M. (2001): Zaměstnávání cizinců v České republice: Integrace cizinců na trhu práce v České republice. Dostupné z www.vupsv.cz
- Horáková, M., Kux, J. (2003): Národní zpráva o neformální ekonomice v České republice. Dostupné z www.vupsv.cz
- Koncepce integrace cizinců. Dostupné z www.mpsv.cz
- Massey, D. a kol. (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*: vol. 19, 431-466.
- Tollarová, B. (2006): Integrace cizinců v Česku: pluralita, nebo asimilace? *Biograf* (39): 107 odst. Dostupné na adrese <http://www.biograf.org/clanky/clanek.php?clanek=v3902>

Datum:

9. září 2008

Seznam používaných zkratk

- ČR Česká republika
- ČSSD Česká strana sociálně demokratická
- ČSÚ Český statistický úřad
- EU Evropská unie
- ILO Mezinárodní organizace práce
- IOM Mezinárodní organizace pro migraci
- KDU-ČSL Křesťanská a demokratická unie – čs. strana lidová
- KSČM Komunistická strana Čech a Moravy
- MPO Ministerstvo průmyslu a obchodu
- MPSV Ministerstvo práce a sociálních věcí
- MV Ministerstvo vnitra
- MZV Ministerstvo zahraničních věcí
- NGOs Neziskové organizace
- NZC Nelegální zaměstnávání cizinců
- OAMP Odbor azylové a migrační politiky
- ODS Občanská demokratická strana
- OSN Organizace spojených národů
- PřfUK Přírodovědecká fakulta University Karlovy
- SZ Strana zelených

1. Úvod

O tom, že nelegální zaměstnávání cizinců představuje problém, panuje ve společnosti konsensus. Přesto je však jeho potírání obtížné a jeho úplná eliminace nemožná – soudě podle ostatních evropských států (např. Francie, Německo, atd.), které mají s tímto fenoménem delší zkušenost než Česká Republika (dále jen ČR). S širokým konsensem o jeho nežádoucnosti tak kontrastuje značný deficit v jeho efektivním řešení.

Stejně tak se problém nelegálního zaměstnávání cizinců nevyhnul ani ČR. Jenom cizinců, kteří byli zadrženi v rámci kontrol při nelegální práci (tj. bez povolení k zaměstnání), bylo v roce 2007 celkem 1662 [Český statistický úřad 2008]. Je přitom potřeba zdůraznit, že se jedná o zachycené, tedy odhalené případy. Jaké procento představuje toto číslo z celkového počtu cizinců, u nás nelegálně pracujících, netuší ani experti [např. Drbohlav, 11. 12. 2007]. Například Ukrajinská Iniciativa však odhaduje počet svých nelegálně pracujících krajanů kolem 100.000 osob [Rajčinec, 3. 9. 2009].

Jak upozorňuje Drbohlav [31. 8. 2009], ČR je velmi atraktivní cílovou zemí na mapě nelegální migrace [ibid.]. I když nelze nelegální migraci hned přímo asociovat s nelegálním zaměstnáváním (byť se tak často děje, například v programech politických stran), přesto je dobré zdůraznit, že absolutní většina migrace je v současné době migrací ekonomickou, a tedy i pracovní [ibid.]. Problému nelegálního zaměstnávání cizinců přitom donedávna nebyla věnována větší pozornost. Svědčí o tom jak legislativní vývoj, tak i dostupná odborná literatura, jejíž objem je - ve srovnání s ostatními aspekty řízení migrace - výrazně menší. Tento relativní nedostatek, společně s aktuálností problému, motivoval výběr tématu práce.

Přestože má nelegální zaměstnávání i pozitivní efekty (např. snížení cen zboží a služeb, rozvoj některých odvětví průmyslu), jedná se o fenomén značně negativní. Argumentovat lze například hodnotami, na nichž stojí celá Evropská Unie a k nimž se hlásí všechny její členské státy, včetně ČR: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv*“ [Lisabonská smlouva]. Nelegální zaměstnávání přitom nezřídka porušuje všechny z uvedených hodnot.

Nelegální zaměstnávání cizinců zároveň představuje velice komplexní a špatně strukturovatelný problém. V praxi se lze setkat s celou řadou navrhovaných řešení – od liberálních po restriktivní, od globálních po místně úzce zaměřené. Cílem práce proto není hledání řešení. Naopak, cílem je zde jít trochu „proti proudu“ a pokusit se problém vymezit, strukturovat jej a učinit tak uchopitelnějším pro potřeby veřejné politiky.

2. Vymezení veřejně-politického problému

2.1. Východiska

Číselné údaje hrají ve veřejné politice důležitou úlohu – jsou jedním ze základních argumentačních podkladů, jak při počátečních definicích problémů, tak při návrzích možných řešení. Specifikem nelegálního zaměstnávání cizinců je problematická dostupnost (či spíše nedostupnost) empirických údajů. Jsme zde odkázáni pouze na kvalifikované a často navzájem značně odlišné odhady. S tímto úskalím se lze setkat snad kdekoliv na světě – např. studie J. Ratha [Eichenhofer a kol. 1999; 117-135] explicitě zmiňuje stejné úskalí. Problém nelegálního zaměstnávání nicméně nelze kvůli absenci konkrétních dat přehlížet.

Podle Delfy výzkumu, provedeného D. Drbohlavem a L. Lachmanovou [Drbohlav 2008], nejvíce respondentů (33 %) odhadovalo počet nelegálně ekonomicky aktivních migrantů v rozmezí **40 tisíc až 100 tisíc**. Celkem 49 % pak toto číslo považovalo za vyšší, dosahující **150 tisíc, 200 tisíc, respektive přesahující 200 tisíc** (19 % respondentů) [ibid.; 111]. Nelegální zaměstnávání cizinců se přitom netýká všech sektorů ekonomiky stejnou měrou. Nejčastěji je tento problém spojován se stavebnictvím a dále s pohostinstvím a ubytováním.[ibid.]

Vymezení problému – hlediska, ze kterých může být nahlížen

Na otázku „*Proč je nelegální zaměstnávání cizinců problém?*“ lze odpovídat z mnoha různých úhlů pohledu. Za nejvýstižnější považuji rozdělení argumentace podle tří základních kategorií uvažování, které nabízí například Organizace spojených národů (OSN) ve své zprávě *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* [Report, 2. 12. 2004]. Tato zpráva poukazuje na nedělitelnost bezpečnosti (zejména z hlediska státu), ekonomického fungování a lidských práv [ibid.; 11]. Ačkoliv vlastní obsah zmíněné zprávy s tématem nelegálního zaměstnávání přímo nesouvisí, domnívám se, že uvedená hlediska mají vcelku univerzální platnost.

I veřejně-politický problém, jakým je nelegální zaměstnávání cizinců, tak lze nahlížet z hlediska lidskoprávního, bezpečnostního a ekonomického. Těmto třem dimenzím lze rovněž vcelku úspěšně podřadit velkou část argumentů, které nalezneme v dostupné (české i zahraniční) odborné literatuře k danému tématu.

Pro úplnost pohledu lze nicméně přidat ještě další, čtvrté, hledisko. Toto reflektuje problematický vztah nelegálního zaměstnávání cizinců a existujících politik. Ve srovnání s předchozími, je toto hledisko výrazněji lokální - neplatí nezbytně univerzálně, ve všech vyspělých státech, nýbrž primárně reflektuje situaci v ČR. Toto hledisko má rovněž nejbližší k zaměření této práce. Vzhledem k jeho charakteru jej lze nazvat „sociálně-politickým“.

Na základě výše uvedených hledisek lze různé pohledy na problém nelegálního zaměstnávání cizinců vymezit následovně:

1. lidskoprávní hledisko

Při nelegálním zaměstnávání cizinců často dochází ke zneužívání jejich postavení. Jsou porušována běžná zaměstnanecká práva (dlouhá pracovní doba, nízké mzdy, špatné pracovní podmínky) a v horších případech i práva lidská. [viz např. LN, 31. 10. 2008] Život v ilegalitě navíc, například podle E. Eichenhofera [1999], nekonfrontuje cizince pouze s existenčními problémy, nýbrž i s dalšími palčivými otázkami po identitě, statusové a skupinové příslušnosti [ibid.; 13]. Někteří autoři [např. Epstein, Hillman, Weiss 1998] upozorňují na špatné zacházení s nelegálními zaměstnanci ze strany zaměstnavatelů a přirovnávají nelegální zaměstnávání k novodobému otroctví.

2. bezpečnostní hledisko

Nelegální zaměstnávání cizinců je z bezpečnostního hlediska problematické svým možným spojením s kriminalitou a nezřídka i s vazbami na organizovaný zločin. Kromě toho však lze za problematickou považovat i samotnou nelegalitu počínání. Je-li totiž nelegální jednání společností tolerováno či přehlíženo, pak je z dlouhodobého hlediska ohrožen právní řád jako celek. Například Dušan Drbohlav k tomuto píše: *„Nelegální migrace a ekonomické aktivity migrantů, které nejsou v souladu se zákonem, jsou obecně nebezpečným fenoménem. [...] podkopávají samu podstatu demokratického systému, který je na dodržování principů práva založen“* [Drbohlav 2008; 19].

3. ekonomické hledisko

Zejména v zahraniční odborné literatuře je nelegální zaměstnávání cizinců často analyzováno právě z tohoto hlediska. Jednotlivé závěry se však poněkud různí. Někteří autoři [např. Boyes, Melvin 2008] poukazují na relativní prospěšnost nelegálního zaměstnávání cizinců pro domácí ekonomiku [ibid.; 62]. Setkat se nicméně lze i s relativizací tohoto tvrzení [např. Grossman 1984] a s jeho kritikou.

Například podle Hansona [2007] s sebou příliv nelegálních imigrantů přináší nemalé ekonomické náklady tím, že snižuje domácí mzdy a zvyšuje výdaje na veřejné služby, zejména v oblasti zdravotnictví [ibid.; 19]. I když Hanson připouští určitý pozitivní vliv na příjmy státu, přesto podle jeho závěru (zejména) náklady na prevenci a na represii tyto příjmy předčí [ibid.; 25]. Zahrnout sem dále lze i daňové úniky a neodvádění sociálního a zdravotního pojištění cizinců pracujících bez oprávnění [Lachmanová 2008; 127].

4. sociálně-politické hledisko

Z tohoto pohledu lze nelegální zaměstnávání cizinců chápat jako problematické, jak ve vztahu k domácím občanům, tak k legálně pracujícím cizincům. Vzhledem ke mzdové konkurenci může mít nelegální zaměstnávání negativní dopad na státní politiku zaměstnanosti. Tato skutečnost se zejména týká nekvalifikovaných pracovníků, kteří tak buď o práci přijdou, nebo sami odmítnou za nízkou mzdu pracovat a raději volí sociální dávky [Boyes, Melvin 2008; 62-64]. Ještě výraznější vliv pak lze očekávat na oficiální programy pracovní migrace. Nelegální zaměstnávání je tak třeba chápat i jako konkurenci těmto programům [MPSV].

2.2. Vymezení tématu – definice pojmů

2.2.1. Kdo je cizinec

Pojmem **cizinec** se běžně rozumí „osoby s jiným než českým státním občanstvím, osoby bez státního občanství a rovněž osoby s více občanstvími, z nichž žádné není státním občanstvím ČR“ [ČSÚ 2006; 6]. Tato definice je však pro účely této práce příliš široká, neboť pouze vymezuje kategorii „cizinec“ jakožto opak ke kategorii „občan České republiky“.

Bližší specifikaci „**cizinec pobývající v ČR**“ lze chápat jako vymezení vůči krátkodobým (např. turistickým) pobytům. Důležitým je z tohoto hlediska „pobyt“, tedy zdržování se na území po dobu delší devadesáti dnů⁵. Ani takto nicméně není šíře pojmu pro účely této práce dostatečně redukována. Proto je zapotřebí dále použít subtilnější diferenciaci, s jakou pracuje například Zákon o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.).

Cizinci pobývající v ČR jsou v tomto zákoně členěni do **tří kategorií**, které se mezi sebou výrazně liší, co do práv a povinností osob do těchto kategorií spadajících. Těmito kategoriemi jsou:

⁵ Informace dostupná na www.cizinci.cz

1. Občané zemí EU, Norska, Švýcarska, Islandu a Lichtenštejska a jejich rodinní příslušníci

Tito cizinci pobývají v ČR na základě povolení k přechodnému pobytu, které je nárokové. Jedná se spíše o potvrzení o pobytu, „ *které by mělo ulehčit občanům EU jednání s úřady*“ [ČSÚ 2006; 6]. Zároveň není stanovena povinnost o toto povolení požádat: „*Vydání uvedeného povolení k pobytu však není podmínkou výkonu např. zaměstnání či jiné činnosti*“ [Portál veřejné správy]. Následně mohou příslušníci této skupiny získat povolení k trvalému pobytu, a to pokud v zemi pobývají nepřetržitě minimálně 3 roky a jsou zde zaměstnáni.

2. Občané zemí mimo EU (tzv. občané třetích zemí)

Příslušníci této kategorie mohou v ČR pobývat na základě víz nad 90 dnů, která mají maximální platnost jeden rok. Tato víza lze i opakovaně prodloužit (žádost o prodloužení je třeba podat policii ČR), pokud trvá důvod, pro nějž bylo vízum uděleno. Pokaždé je přitom třeba dokládat stejné náležitosti, jako tomu bylo při prvním vystavení víza, vč. rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání⁶.

Žádost o toto vízum se podává zpravidla ještě před vstupem na území, na zastupitelských úřadech ČR. Pro zastupitelské úřady zde existuje povinnost požádat o stanovisko k udělení víza policii ČR. V případě nesouhlasu policie totiž nelze vízum udělit. Policie přitom zároveň přihlíží ke stanovisku zastupitelského úřadu. [Zákon o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb.; § 57] Důležité je, že na udělení víza neexistuje právní nárok, čímž se tato kategorie zásadně odlišuje od kategorie předchozí.

Na uvedené vízum může navazovat tzv. povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost o toto povolení (podává se rovněž policii ČR) má cizinec právo podat, jestliže na území pobývá na vízum nad 90 dnů a hodlá na území nadále pobývat po dobu delší než jeden rok, trvá-li účel pobytu⁷. Dalším stupněm je pak povolení k pobytu trvalému. Trvalý pobyt „*se standardně vydá státnímu příslušníkovi třetího státu po 5 letech nepřetržitého pobytu na území ČR*“ [MV]⁸.

⁶ Informace o vízech pro cizince dostupné na stránkách Ministerstva vnitra: www.mvcr.cz

⁷ Informace o podávání žádosti o povolení k pobytu dostupné na stránkách Ministerstva zahraničních věcí: www.mzv.cz

⁸ Informace o trvalém pobytu na www.mvcr.cz

3. Žadatelé o mezinárodní ochranu

Do této kategorie spadají cizinci pobývající v ČR v rámci tzv. dočasné ochrany (upraveno zákonem č. 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců). Cílem vymezení této kategorie je poskytnout dočasné útočiště exulantům – v úvahu je brán zejména hromadný exodus „*v důsledku ozbrojeného konfliktu, živelné pohromy nebo soustavného porušování lidských práv v zemi původu*“ [ČSÚ 2006; 7] – do doby, než kritická situace pomine. Dále sem spadají cizinci, tzv. žadatelé o azyl (upraveno zákonem č. 325/1999 Sb. o azylu). [ibid.] Cílem je v tomto případě poskytnout útočiště uprchlíkům (definováno Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951).

Výše uvedené kategorie jsou tedy skutečně značně odlišné, a to i pokud jde o předmět této práce, tj. nelegální zaměstnávání. Například cizinci spadající do první kategorie mohou být sice nelegálně zaměstnáni, nicméně legalita jejich pobytu je v zásadě neměnná. K zaměstnání navíc nepotřebují získat žádné povolení.

Situace je o něco komplikovanější v případě třetí kategorie, tj. žadatelů o mezinárodní ochranu. Tito mohou být zaměstnáni až po jednom roce trvání správního řízení. Nejen z tohoto důvodu představuje nelegální zaměstnávání problém i u této skupiny [Burdová Hradečná, nedatováno]. Nicméně, „*jejich postavení je (...) výhodnější, než je tomu u jiných kategorií cizinců*“ [ibid.]. Potřebují totiž povolení k zaměstnání, avšak při jeho vydávání není přihlíženo k situaci na trhu práce. Zaměstnavatel tak nepotřebuje povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí [ibid.]. Stejně tak legalita pobytu těchto cizinců závisí na správním rozhodnutí a je na zaměstnání zcela nezávislá.

Jak lze vidět, kontrastní je rozdíl mezi jednotlivými kategoriemi i pokud jde o právo na pobyt. Zatímco u občanů EU se jedná o nárokové povolení, a tedy o formalitu (byť byrokraticky relativně náročnou), u občanů třetích zemí žádná jistota v tomto ohledu neexistuje. Tím se zvyšuje i pravděpodobnost jak nelegálního pobytu, tak i nelegálního zaměstnání.

Obzvláště cizinci spadající do druhé kategorie (viz výše) jsou často nelegálně zaměstnáni [např. Horáková 2005]. Zároveň i jejich pobytový status se může relativně snadno změnit z legálního na nelegální, jak bude ukázáno později⁹. Tím se tato skupina cizinců odlišuje zejména od kategorie první, neboť prolínání (ne)legality pobytu a zaměstnání staví tuto skupinu do výrazně nepříznivější situace. Rovněž počet cizinců, spadajících do této druhé

⁹ Viz kapitola „Nelegální zaměstnávání jako mlhavá a nestálá kategorie“.

kategorie, výrazně převyšuje počet cizinců v kategorii třetí, tj. žadatelů o mezinárodní ochranu¹⁰.

Jelikož se uvedené kategorie cizinců pobývajících v ČR navzájem značně liší, zaměřím se dále pouze na jednu z nich. Při vědomí si určitého zúžení reality, budou dále předmětem této práce výlučně **tzv. občané třetích zemí** (tj. cizinci spadající do druhé kategorie), kteří jsou nelegálně zaměstnání v ČR. Zmíněné zúžení reality může poněkud kompenzovat fakt, že právě této skupiny se uvedený problém dotýká nejvíce.

2.2.2. Práce a nelegální práce

Za zaměstnání považuje české právo v případě cizinců *pracovněprávní vztah*, a to včetně „*plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem [...] nebo členem družstva [...]*“ [Zák. č. 435/2004 Sb.; §89]. Žádost o povolení k zaměstnání tak musí být podána úřadu práce i v momentě, kdy společníci družstev a obchodních společností kromě účasti na řízení plní i tzv. běžné úkoly.

Pokud jde o pojem **nelegálního zaměstnávání**, podle Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (VÚPSV) se jedná o rozsáhlou paletu „*porušování právních předpisů o zaměstnávání a podnikání cizinců*“ [Horáková 2005; 26]. Důležitým je zde zejména zmíněné rozlišení mezi zaměstnáváním a podnikáním.

Ačkoliv se obě tyto kategorie řídí zcela odlišnými právními předpisy, v případě nelegálního zaměstnávání cizinců v praxi často splývají do kategorie jedné. Podnikání (ať již v obchodní společnosti či na živnostenský list) tak bývá pro svou relativně snadnou dostupnost často zneužíváno pro krytí činnosti, kterou bychom mohli nejlépe klasifikovat jako nelegální zaměstnávání [ibid.]. Pod „papírovou“, formální odlišností se tak nezřídka skrývá jedna a táž praxe.

Za **nelegální práci** je podle Zákona o zaměstnanosti považována závislá činnost vykonávaná bez pracovněprávního vztahu, případně jiné smlouvy. V případě cizinců, jakožto specifické skupiny, k tomuto přistupuje ještě rozpor s vydaným povolením nebo absence povolení. [Zák. č. 435/2004 Sb., §5]

I přes existenci přesné, zákonem stanovené definice, zůstává problém nelegálního zaměstnávání značně široký. Z diskuse pojmu cizinec¹¹ navíc vyplynula určitá provázanost

¹⁰ Blíže k počtu cizinců žádajících v ČR o mezinárodní ochranu viz statistiky Českého statistického úřadu (ČSÚ). Například v roce 2008 bylo podáno 1656 žádostí, přičemž trendem je jejich každoroční pokles. [www.czso.cz]

mezi legalitou pobytu a legalitou zaměstnání. Například pobytové (pracovní) vízum je vázáno na existenci (legálního) zaměstnání. Rovněž tak legální zaměstnání prakticky nelze získat v momentě, kdy se cizinec nachází v nelegálním postavení. [viz Zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. a Zákon o pobytu cizinců na území ČR č. 326/1999 Sb.]

Vzájemným vztahem těchto dvou dimenzí lze získat jakousi základní matici možných vztahů, kombinující legální status podle pobytu a zaměstnání. Výsledek graficky znázorňuje tabulka číslo 1 (Tab. 1).

Tab. 1: Legalita pobytu vs. Legalita zaměstnání – možné kombinace

	Legalita pobytu			
	Legální	Legální	Legální	Nelegální
Legalita zaměstnání	Legální	Legální + Nelegální	Nelegální	Nelegální

První dvě z uvedených možností v tabulce jdou mimo rámec této práce. Lze si představit kombinaci legálního zaměstnání a legálního pobytu, doplněnou nelegálním (nezdaněným, beze smlouvy) přivýdělkem. V praxi se lze setkat s českými občany, kteří takto služeb cizinců využívají například k víkendovým stavbám či opravám rekreačních objektů.¹² Takováto praxe je jakýmkoliv kontrolami prakticky nepostižitelná, zároveň se však lze domnívat, že např. daňové úniky vzniklé touto cestou jsou relativně zanedbatelné (alespoň ve srovnání s následujícími dvěma dalšími možnostmi). Dokonce, podle některých autorů [např. Rath 1999], lze takovouto praxi ve výsledku chápat jako přínosnou pro integraci do společnosti [ibid.; 117-135].

Jiná situace nastává v případě, že jde o nelegální zaměstnávání „na plný úvazek“. Mimo vlastní nelegalitu daného počínání se zde tito cizinci nezřídka dostávají do velmi nevýhodného postavení. Jak píše např. Drbohlav [2008]: „vykořisťování může mít [v tomto případě] mnohé podoby. Vyplacení nízkých odměn za práci je pouze jednou z nich. Velmi časté jsou také těžké pracovní podmínky v mnohých sektorech ekonomiky [...]“ [ibid.; 10]. Jako další negativní aspekty zde lze zmínit daňové úniky (v tomto případě již ve vyšší míře a systematicky ve srovnání s předchozím případem) a v některých případech i vazbu na organizovaný zločin.

¹¹ Blíže viz předchozí podkapitola.

¹² Zde vycházím ze zkušeností několika mých známých, kteří takto využili práce jinak legálně zaměstnaných cizinců.

Předmětem této práce je, z výše nastíněných důvodů, zejména poslední z uvedených kombinací. Souběh nelegálního zaměstnání a nelegálního pobytu staví tyto cizince do obzvláště prekérní situace a činí je velmi zranitelnými, i pokud jde o (již zmiňované) vykořisťování a další nekalé praktiky ze strany zaměstnavatelů a zprostředkovatelů práce. Zároveň, z titulu nelegality svého pobytu, nemají v České republice (na rozdíl od některých jiných států EU¹³) tito lidé prakticky žádnou možnost se účinně bránit či svou situaci efektivně řešit.

¹³ Viz např. [Čížinský 2005].

3. Cíle, hypotézy, otázky

3.1. Cíle práce

Cílem práce je analýza problému nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice (ČR) a jeho aktérů. Vzhledem k tomu, že se jedná o velmi komplexní a špatně strukturovatelný problém, hlavním cílem práce je problém nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR lépe strukturovat. Taková strukturace pak dále umožní přesnější pochopení studovaného jevu a může dále posloužit jako užitečný podklad pro jeho řešení.

Hlavní cíl práce (strukturace problému) se opírá o dílčí cíle. Ty jsou následující:

1. Zachycení hlavního vývoje legislativy v oblastech týkajících se nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR.
2. Analýza aktérů:
 - a) Analýza pozic parlamentních politických stran.
 - b) Identifikace jednotlivých aktérů a jejich role.
3. Formulace základních problémů, které k nelegálnímu zaměstnávání cizinců v ČR vedou.
4. Analýza problému nelegálního zaměstnávání s důrazem na vztah mezi legálním a nelegálním zaměstnáváním.

3.2. Hypotézy

1. Pojetí toho, co je či není legální, není statické. I v oblasti týkající se nelegálního zaměstnávání dochází ke změnám (ne)legalitu ovlivňujícím.
2. Jednotlivé parlamentní politické strany se vzájemně liší v pohledu na nelegální zaměstnávání cizinců; definice problému a pohledy na něj jsou různé napříč politickým spektrem.
3. Lze identifikovat řadu aktérů se značně odlišnými pohledy na problém, a to jak na nadnárodní, tak na národní úrovni; kromě pohledu se aktéři liší i v míře svého zájmu a možnostech vlivu.
4. Problém nelegálního zaměstnávání je komplexní, s řadou příčin sahajících od systémové až po konkrétní úroveň.
5. Legální a nelegální zaměstnávání nejsou pouze dva od sebe zcela oddělené protiklady.

3.3. Otázky

V práci si kladu níže uvedené otázky. Tyto otázky přímo vyplývají ze stanovených cílů práce a z uvedených hypotéz. Jejich účelem je jednotlivé cíle *operacionalizovat*, tedy převést do podoby, na niž lze přímo odpovědět.

- Jaký byl vývoj legislativy ovlivňující daný problém?
- Jak k problému přistupují politické strany, které jsou zastoupeny v Parlamentu ČR?
- Jak politické strany problém definují? Jaké vidí jeho příčiny a následky?
- Jaké aktéry lze při nelegálním zaměstnávání a snahách o jeho řešení identifikovat?
- Jak problém vnímají jednotliví aktéři?
- Jakou roli tito aktéři sehrávají?
- Jaké jsou příčiny a důsledky problému?
- Jakým způsobem (pokud vůbec) se legální a nelegální zaměstnávání ovlivňují?

4. Metodologie

Výchozí konceptuální rámec práce tvoří přístup vymezování problému v *policy analysis*, jak jej představuje Veselý [Veselý 2005, 2007]. Vymezení problému v rámci tohoto přístupu zahrnuje dva aspekty. Na jednu stranu má politický aspekt, a dotýká se „*formulace problému v politické aréně*“. Na stranu druhou zde figuruje i odborný aspekt, který se vztahuje ke strukturaci problému, jeho definici a modelování. [Veselý 2005; 17-18]

Prvním krokem dle uvedeného přístupu je *strukturace problému*. Ta představuje „*zmapování různých aspektů určité oblasti a perspektiv, z kterých lze tento problém nahlížet*“ [ibid.; 19]. Tomuto účelu slouží první tři kapitoly. První z nich, věnovaná teoriím, které s problémem nelegálního zaměstnávání souvisejí, zasazuje problém do širšího rámce. Druhá pak do rámce legislativního. To odpovídá *analýze prostředí*, která je součástí strukturace [ibid.; 35]. Na těchto dvou pak staví dvě kapitoly věnované aktérům¹⁴.

Při analýze aktérů vycházím především z teorie politických aktérů, agend a arén (model A-A-A), která nahlíží veřejnou politiku jako proces střetávání různých aktérů, sledujících různé zájmy, a umožňuje tak lépe chápat role a působení jednotlivých zájmových skupin. Uplatnit zde lze i tzv. teorii institucionalizovaných sítí, která věnuje pozornost aktivitám více aktérů, přičemž formální politické hierarchie nemusí nabývat nejvyšší důležitosti v porovnání s aktéry jinými. [Potůček 2005; 47-57]

Jako druhý krok uvádí Veselý *definování problému*. Zde je východiskem strom problému, získaný na základě předchozí strukturace. [Veselý 2005; 23] Vzhledem k tomu, že problém nelegálního zaměstnávání je velmi široký, zaměřuji v tomto kroku pouze na jednu z jeho (vnímaných) příčin. Kritérii jsou v tomto případě analyzovatelnost, řešitelnost veřejně politickými nástroji a existence možnosti řešení (při současné nemožnosti problém vyřešit rychle). [ibid.]

Třetí krok nazývá Veselý *modelováním problému*. Charakteristikou takového modelu je, že „*má podpořit jednak naši imaginaci, jednak schopnost vidět různé věci ve vzájemných souvislostech*“ [ibid.; 28]. Práce pak končí *formulací problému*, která je výsledkem tří předchozích procesů. [ibid.; 35]

¹⁴ Někteří autoři [např. Kriesi et al. 2006] pojednávají politické strany dohromady, společně s dalšími aktéry. Pro účely této práce jsem však považovala za účelnější politické strany pojednat samostatně (důvody uvádím dále).

4.1. Data

Práce je rozdělena na jednotlivé části, které odpovídají výše vytčeným cílům. Tyto části se v mnoha ohledech navzájem liší, pokud jde o použité zdroje dat. Proto je i nyní uvádím pro větší přehlednost odděleně.

Analýza vývoje legislativy

Východiskem je zde následující hypotéza: *Pojetí toho, co je či není legální, není statické. I v oblasti dotýkající se nelegálního zaměstnávání došlo v posledních deseti letech k výrazným změnám.* Analýza vývoje legislativy zde souží především k ukotvení problému. Tento krok je následně i východiskem pro další dílčí cíle.

Použitým metodologickým postupem je zde analýza právních předpisů, týkajících se (přímo či nepřímo) problému nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR. V práci jsem se zaměřila zejména na primární právní předpisy (tj. ústavní zákony, zákony a zákonná opatření) a jejich změny (novely). Tyto jsou důležité zejména z toho důvodu, že strukturují právní prostředí a definují (ne)legalitu určitého jednání.

Datovými zdroji zde tak byly přijaté zákony a novely těchto zákonů. Pro jejich získání byla nejčastěji využívána Sběrka zákonů ČR a dále Sběrka mezinárodních smluv. Obě tyto sbírky jsou přístupné ze stránek „Zákony na webu“ (www.sbcr.cz) a „Portál veřejné správy ČR“ (<http://portal.gov.cz>).

Vnímání problému napříč politickým spektrem

Cílem této části je prověřit platnost následující hypotézy: *Jednotlivé parlamentní politické strany se vzájemně liší v pohledu na nelegální zaměstnávání cizinců; definice problému a pohledy na něj jsou různé napříč politickým spektrem.* Analýza oblasti tzv. vysoké (parlamentní) politiky umožňuje posoudit, zda na této úrovni panuje konsensus ohledně existence problému a možností jeho řešení. Oblast vysoké politiky je důležitá z toho důvodu, že je to především tato úroveň, na které jsou přijímána důležitá rozhodnutí, která mohou mít zásadní vliv na nelegální zaměstnávání cizinců a na politiku jeho řešení.

Tato část se opírá o studium politických dokumentů. Zdrojem dat jsou především volební programy a další programové dokumenty jednotlivých politických stran, které jsou v současné době zastoupeny v Parlamentu ČR. Doplňkově je v této části využito i vyjádření představitelů

politických stran, uveřejněných ve veřejných sdělovacích prostředcích. Veškeré tyto dokumenty byly vyhledávány na internetových stránkách jednotlivých stran.

Analýza aktérů

Vzhledem k tomu, že hlavním cílem této práce je strukturace problému nelegálního zaměstnávání cizinců, analýzu relevantních aktérů zde používám především k identifikaci zúčastněných aktérů a k vymezení různých perspektiv problému. Kromě toho, že zde identifikuji jednotlivé aktéry, snažím se rovněž identifikovat jejich stanoviska jak k problému, tak i k sobě navzájem, a tím rovněž naznačit vliv těchto aktérů. Analýza aktérů hledá odpověď zejména na tyto otázky: Jaké aktéry lze při nelegálním zaměstnávání a snahách o jeho řešení identifikovat? Jak problém vnímají jednotliví aktéři? Jakou roli tito aktéři sehrávají?

Vodítkem pro identifikaci aktérů byla stať *Comparative analysis of policy networks in Western Europe* [Kriesi, Adam, Jochum 2006], ve které autoři rozlišují několik navzájem odlišných druhů aktérů. V první řadě upozorňují na nezbytnost zahrnout do analýzy domácí *policy* i širší, nadnárodní, kontext. Kromě vlivu jiných nadnárodních institucí se jedná zejména o značný vliv Evropské unie (EU), v případě členských států. Na národní úrovni je to na jedné straně stát a státní instituce; na straně druhé pak autoři rozlišují tři typy aktérů z oblasti „zprostředkování zájmů“. Jsou jimi nevládní organizace (NGOs), zájmové skupiny a politické strany. [ibid.; 342] Vliv politických stran je pro analýzu zajímavý, nicméně lze namítnout, že se projevuje poněkud odlišně¹⁵ – ve srovnání s předchozími dvěma typy aktérů. Proto je politickým stranám, jakožto aktérům, věnována samostatná kapitola (viz výše).

Hlavním přístupem v této části je analýza dokumentů, využívající sekundární data. Tato byla čerpána ze zákonů, úředních dokumentů, studií a expertních publikací. Doplňkovým zdrojem sekundárních dat byly články v periodících. Komplementárním přístupem pak byl sběr a využití dat primárních - osobně provedené semi-strukturované rozhovory s experty na problematiku. Tyto rozhovory posloužily především k orientaci v problému v jeho praktické podobě a dále k nástinu vztahů mezi některými aktéry. Osobní rozhovory byly uskutečněny se zástupci Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). V dalších případech (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, pracovní agentura Zetka) osobní rozhovory suplovala e-mailová korespondence, vzhledem k časové zaneprázdněnosti daných aktérů.

¹⁵ Především právě prostřednictvím státních institucí (ministerstev) či „státu“ jako takového (ve formě hlasování zastupitelů).

Velmi cenným zdrojem dat byly poznámky z přednášek, konferencí a s nimi spojených diskusí. Zejména se jednalo o *Kulatý stůl Imigrace v dnešní Evropě*, pořádaný na Goethe-Institutu v Praze 11. 12. 2007 (např. vystoupení Jana Jařaba, který měl v kabinetu eurokomisaře pro zaměstnanost Vladimíra Špidly na starost sociální politiku, vystoupení zástupců Ministerstva vnitra ČR); kurz *Migrace*, pořádaný na Fakultě sociálních věd University Karlovy v zimním semestru 2007, v jehož rámci proběhly diskuse s představiteli některých neziskových organizací (pro tuto práci relevantní především Mezinárodní organizace pro migraci (IOM)); *Letní škola migračních studií* v září 2009 spolupořádaná IOM a Ministerstvem vnitra, kde kromě zástupců zmíněných organizací vystoupila i řada odborníků (z českých zejména Dušan Drbohlav) i představitelů neziskových organizací (zde relevantní zejména Ukrajinská iniciativa či La Strada).

5. Teoretické ukotvení problému

Pro lepší uchopení problému nelegálního zaměstnávání cizinců, je zapotřebí jej nejprve zasadit do teoretického kontextu. Tento krok poslouží k otevření různých perspektiv nahlížení problému, jeho širších příčin a důsledků. Uvedení relevantních teorií nám umožňuje lépe problému porozumět, a to i v širším kontextu celospolečenských změn, jak je nastiňuje např. teorie globalizace. Následné uchopení a definice problému pak do značné míry vycházejí právě z těchto teoretických východisek.

Teorie vztahující se k nelegálnímu zaměstnávání jsou většinou úzce zaměřeny pouze na jednu jeho konkrétní oblast (aspekt). Problém je přitom zároveň potřeba chápat jako multidisciplinární, jdoucí napříč takovými obory, jako jsou sociologie, ekonomie, migrační studia, veřejná politika, atd. Proto se nelze omezit výlučně na jeden pohled.

Určitý logický základ k tomu, jak nelegální zaměstnávání cizinců vnímat, představují migrační teorie. Díky nim lze lépe porozumět dynamice nelegální migrace i nelegálního zaměstnávání. Širší kontext oproti tomu poskytují sociologické teorie, které problém rámují a zasazují jej do globálních souvislostí. Naopak teorie vztahované k veřejné politice poskytují nezbytný úzký, specifický kontext.¹⁶

5.1. Sociologické teorie, teorie globalizace

5.1.1. Nadnárodní produkční okruhy¹⁷

Neoliberální agenda v oblasti mezinárodního obchodu (a obchodu vůbec) se odrazila ve skutečnosti, že státy přestaly svou hlavní úlohu chápat jako ochranu obyvatel před silami a riziky mezinárodní ekonomické konkurence. Naopak začaly být samy důležitými aktéry v prosazování ekonomické globalizace samotné. Tato je tak nově chápána jako „charakteristický záměr politické volby“. [McNevin 2007; 659]

Úsilí o přilákání zahraničních investic usnadnilo přeshraniční působení firem a trhů; daňové prázdny a snížená regulace měly za následek přesun částí výroby – zejména výrobu součástí

¹⁶ Vzhledem ke zvolenému zaměření této práce (viz kapitola „Vymezení veřejně-politického problému“) zde neuvádím teorie z dalších oblastí, jakými jsou např. ekonomie či rozvojová studia. Určitý ekonomický prvek je nicméně součástí veřejně-politických teorií, které jsou dále uvedeny.

¹⁷ V originále: *Transnational production circuits*

a montáž – do jiných států. Zároveň s tím došlo v mnoha případech ke zrušení přímého spojení pracovníků těchto zařízení s firmou jako takovou.

Dělníci jsou nezdědka najímáni prostřednictvím subdodavatelů, což podnikům umožňuje využívat nelegální práci bez toho, aniž by byli přímo „vinni“ nelegálním zaměstnáváním. Podle McNevin tak dochází ke stírání rozdílů mezi formální a neformální ekonomikou. Nadnárodní produkční okruhy podle autorky podporují najímání nelegálních migrantů, kteří představují zdroj levné a flexibilní práce. [ibid.; 659 - 660]

V této souvislosti jsou v ČR nejčastěji kritizovány nadnárodní společnosti, zaměřené na finální kompletaci výrobků (často nazývané „*montovny*“). Do ČR byly lákány investičními pobídkami, v rámci úsilí o ekonomický růst země. Vzhledem k charakteru většiny pracovních pozic, potřebují tyto společnosti značné množství ne příliš kvalifikované pracovní síly, a to v množství, kterou trh práce ČR není schopen zabezpečit. [Nečas, 3. 9. 2008]

5.1.2. Globální města

Určitým protipólem průmyslových center zaměřených na kompletaci výrobků či výroby součástí jsou moderní velkoměsta, zaměřená na služby, s vysokou životní úrovní. Například podle Saskie Sassen [citováno podle Giddens 2003] nárůst vysokopříjmových městských center koresponduje se souběžným nárůstem nízkopříjmové neformální práce, například v oblasti úklidu, prodeje potravin, restaurací či oděvního průmyslu. [ibid.; 462]

Následně se začíná rozvíjet i druhá, alternativní, soustava služeb, poskytující servis právě druhým zmíněným, tedy nízkopříjmovým (většinou zahraničním) pracovníkům nekvalifikovaných obslužných profesí. Zde přicházejí ke slovu zejména mezinárodní (či transnacionální) sítě, neboť právě v jejich rámci se rozvíjí tyto alternativní, zpravidla kulturně specifické služby. Tyto jsou pak založené na neformální či neplacené práci, rekrutující se skrze sítě migrantů. [McNevin 2007; 660 - 662]

Ztěží lze Prahu (natož pak jiné město v ČR) nazývat globálním městem. Přesto však lze určité rysy této teorie identifikovat i zde. Nelegální zaměstnávání cizinců se tak (zejména v Praze) odehrává i v sektoru nízkopříjmových služeb v oblasti úklidu a pohostinství [Stehlíková, Konopásková 2007; 39]. Stejně tak lze identifikovat i sekundární soustavu služeb poskytovaných v rámci (vietnamské) komunity [Lidové noviny, 24. 4. 2009].

5.1.3. Sociální konstrukce a nově se objevující „aktérství“

V současné době nelze považovat za příliš reálné, že by se příliv cizinců, nelegálně v zemi pracujících, mohl zcela zastavit. Toto platí snad pro kteroukoliv zemi západní Evropy či severní Ameriky. Je tomu tak proto, že nelegálně pobývajících a pracujících cizinci se v mnoha těchto zemích stali strukturální součástí fungování společnosti, jak to ostatně naznačují i dvě výše nastíněné teorie.

Kategorie neregulérních migrantů bývá podle McNevin z pohledu státu konstruována jako ze své podstaty apolitická, samozvaná a společnost ohrožující [McNevin 2007; 671]. Takováto definice však kontrastuje s určitou potřebou (či alespoň poptávkou po) velmi levné a flexibilní pracovní síle. McNevin dále upozorňuje, že ani zcela opačná konstrukce neregulérních migrantů, jakožto obětí globálního kapitalistického vývoje, není příliš vhodným přístupem. Oba přístupy mají totiž za následek, že s nelegálními migranty není – jak na teoretické, tak na praktické rovině – počítáno jako s aktéry¹⁸. [ibid.; 671-674]

Tato teorie má praktickou implikaci pro tuto práci. Za její hlavní přínos lze totiž považovat snahu zahrnout nelegálně pracujících a pobývajících cizince do analýzy. Kapitola věnovaná analýze aktérů proto pojednává i o samotných cizincích.

5.2. Migrační teorie

5.2.1. Teorie duálního pracovního trhu

V podstatě se zde jedná o teorii obdobnou výše zmíněným teoriím nadnárodních produkčních okruhů a globálních měst. Pracovní migrace (bez ohledu na to, zda legální či nikoliv) je chápána jako důsledek permanentní poptávky, která je vlastní ekonomickým strukturám vyspělých společností. Rozhodujícími jsou zde tzv. *pull faktory*, zejména „*chronická a nevyhnutelná potřeba zahraniční pracovní síly*“ [Massey a kol. 1993; 440-441]. Naopak tzv. *push faktory*, spojené se zemí původu, jsou z hlediska této teorie nepodstatné.

¹⁸ Autorka zde vychází ze zkušenosti USA posledních cca 7 let, kdy uvedené konstrukce ostře kontrastovaly s reálným děním. Jako příklad lze uvést protesty neregulérních migrantů a jejich příznivců v roce 2006 proti nově schválené restriktivní imigrační legislativě. Z titulu nepostradatelnosti pro ekonomiku se nelegálně pracující cizinci stali relevantními politickými aktéry, aniž by však přitom požadovali plná občanská práva. [McNevin 2007]

Teorie vychází z poznatku, že mzdy jsou do značné míry ovlivňovány sociálním statutem daného povolání. Zvýšení mezd u nekvalifikovaných míst způsobuje strukturální inflaci¹⁹ a proto je drahé a destabilizující. Pro zaměstnavatele je výhodnější strategií (zvláště v období relativního nedostatku pracovní síly) zaměstnat cizince, kteří akceptují nízké mzdy. [ibid.; 440-444]

Nízký status spojený s nekvalifikovanými místy a absence vzestupné mobility rovněž činí takováto místa neatraktivní pro domácí pracovní sílu. Pracovní trh se tak rozděluje na primární a sekundární. Druhý zmíněný je charakterizován vysokou intenzitou práce, nekvalifikovanými a nestálými místy. Je to právě tato pracovní síla, která může být kdykoliv propuštěna. Obzvláště v obdobích hospodářského útlumu jsou tito pracovníci první na řadě. Rovněž tak mzdy v této oblasti jsou strukturálně drženy nízko, bez ohledu na aktuální stav nabídky a poptávky, respektive mají pouze tendenci klesat s rostoucí nabídkou, avšak nikoliv opačně. [ibid.]

Zajímavou implikací z pohledu nastíněné teorie je irelevance vládních programů či zásahů. Vzhledem k tomu, že poptávka po levné zahraniční pracovní síle je strukturální součástí post-industriálních společností, vláda nemá možnost tuto oblast příliš ovlivňovat, leda by iniciovala zásadní změny v ekonomické organizaci společnosti. [ibid.]

Problém nelegálního zaměstnávání cizinců je skutečně i v ČR spojen především s nekvalifikovanou manuální prací, vyznačující se extrémní flexibilitou a nahraditelností pracovní síly. Cizinci obecně, nehledě na legální status, byli rovněž velmi silně postiženi ekonomickou recesí, která začala v zimě 2008. Poněkud paradoxně pak právě tato recese vedla k tomu, že začala být problému nelegálního zaměstnávání cizinců věnována větší pozornost. [Lidové noviny, 27. 2. 2009]

5.2.2. Teorie sítí

Relativně vlivná teorie sítí se soustředí na kontinuitu a udržování migračních toků: Jakmile počet migrantů překročí určitý práh, existence sociální sítě snižuje náklady a rizika migrace dalších cizinců, opět bez ohledu na legalitu či nelegalitu jejich pobytu. Imigrace z určité země či oblasti původu tak neustále posiluje sama sebe. [Massey a kol. 1993; 448-450]

Takto lze relativně úspěšně vysvětlovat vznik a rozvoj komunit cizinců, čemuž odpovídá i empirický výzkum provedený v ČR Drbohlavem [2007]. Sítě také často pomáhají – kromě

¹⁹ Pozn.: strukturální inflaci se v tomto případě rozumí existence společenského tlaku na přiměřené zvýšení mezd napříč celým odvětvím, aby sociální hierarchie byla zachována.

poskytování dalšího, často komplexního, servisu – najít či zprostředkovat zaměstnání, mnohdy i nelegální. Teorii sítí tak lze vcelku úspěšně aplikovat například na tzv. klientský systém, který je v ČR spojen s pracovní migrací z Ukrajiny²⁰.

Ani tato teorie není příliš optimistická, pokud jde o možnosti zásahů ze strany státu. Jakmile určitý migrační tok jednou začal, je značně obtížné jej kontrolovat či regulovat. Migrace se tak posiluje bez ohledu na to, jaká politika je zrovna zastávána. [Massey a kol. 1993; 448-450]

Z této perspektivy se lze podívat i na dohody ČR se zdrojovými zeměmi: v roce 1999 byla podepsána *Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Mongolska o vzájemném zaměstnávání občanů* [Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 114/2001 Sb.m.s.]. Obdobná *dohoda* existuje i *mezi vládou ČR a vládou Ukrajiny*, podepsaná v březnu 1996. [Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 67/1999 Sb.] Naopak v případě Vietnamu takováto dohoda neexistuje, nicméně zde lze předpokládat, že pracovní migrace byla posilována vazbami vytvořenými ještě před rokem 1989.

I když nelze vysvětlovat současnou pracovní migraci z těchto zemí a nelegální zaměstnávání na základě výše uvedených dohod, uvedenou teorii minimálně nevyvrací. Sebe-posilování či udržování migračních toků je pak potřeba vzít v úvahu i při uvažování o problému nelegálního zaměstnávání. Implikuje totiž převahu poptávky (po práci a pracovních vízech) nad nabídkou legální práce, a to zejména v dlouhodobém horizontu. Na uvedený nepoměr se pak dále zaměřuje institucionální teorie (viz dále).

5.2.3. Institucionální teorie

Mezinárodní migrace na sebe váže vznik soukromých institucí a dobrovolných organizací, které – byť každá zcela odlišným způsobem – uspokojují potřeby migrantů, vyplývající z nepoměru mezi vysokým počtem lidí ochotných migrovat a nízkým počtem dostupných víz. Je to právě tento nepoměr, který umožňuje vznik lukrativní ekonomické niky a ve výsledku vede ke vzniku černého trhu s migrací (paděláním víz a dokumentů počínaje a zprostředkováním zaměstnání konče). [Massey a kol. 1993; 450-451]

Nelegální trh pak dále vytváří podmínky umožňující vykořisťování, na což reagují humanitární organizace ve vyspělých zemích, které se snaží prosadit práva a zlepšit zacházení

²⁰ Ke klientskému systému podrobně viz např. [Drbohlav a kol., 2008; 167 - 175]

s těmito cizinci. Postupný vznik, nárůst a etablování se institucí pomáhá udržovat mezinárodní migraci, a to bez ohledu na faktory, které původně migraci zapříčinily. [ibid.]

Ze strany státu je obtížné migrační toky ovlivňovat, neboť proces institucionalizace – který je z pohledu této teorie klíčový – lze jen ztěžít účinně regulovat. Vzhledem k výnosům, které napomáhání migraci slibuje, opatření zaměřená na ztížení přístupu cizinců do země jen zvětšují prostor pro nelegální aktivity. Zpřísnění kontrol a represivních opatření se pak povětšinou setkává s odporem humanitárních organizací. [ibid.]

I pro tuto teorii lze nalézt oporu v české migrační realitě. Konkrétně pokud jde o zaplňování ekonomické niky, která vznikla v souvislosti s hospodářskou recesí. V souvislosti s propouštěním (legálně) zaměstnaných cizinců, došlo v rámci černého trhu ke zneužití významu krize a navýšení částek, za které lze pořídit dokumenty k legalizaci pobytu. Stejně tak dokázali zprostředkovatelé využít například pozastavení vydávání pracovních víz ve Lvově či Kyjevě. [Rajčinec, 3. 9. 2009]

5.3. Teorie vztážené k veřejné politice, vztah legálního a nelegálního zaměstnávání

5.3.1. Dvojaký přístup k nelegálnímu zaměstnávání

„Zájmem vlády je udržovat mezeru mezi postulovanými cíly migrační politiky a jejich faktickým naplňováním v praxi.“ Tak alespoň zní hypotéza o mezeře (*gap hypothesis*), kterou formuloval Hollifield a kol. [citováno podle: Boswell, Straubhaar 2004]. Podle Boswellové a Straubhaara toto platí obzvláště v případě nelegální migrace.

Nedůslednost jednání ze strany státu, které by směřovalo k omezení problému, je podle autorů ovlivňována dvěma protichůdnými faktory. Na jedné straně zde figuruje **očekávání vyšších příjmů** podniků, díky zaměstnávání nelegálních pracovníků. Jinými slovy, ekonomicky optimální úroveň nelegálního zaměstnávání je téměř jistě větší než nula. Na straně druhé potom figuruje značná senzitivita tématu ustavení široké tolerance k nelegálnímu zaměstnávání, jakožto jednoho z politických cílů. Zmíněná citlivost tématu pro širokou veřejnost je způsobena obvyklou nevolí či **zdrženlivým postojem občanů** ke zvyšování pracovní imigrace. [Boswell, Straubhaar 2004]

Zvláště v Evropských státech přispívá podle autorů k většímu politickému tlaku na potírání nelegálního zaměstnávání existence odborů a jejich obava z poklesu mezd následkem

nelegálního zaměstnávání. Zároveň k tomuto tlaku přispívají i větší stimuly zaměstnavatelů k takovému chování důsledkem vyšší rigidity pracovního trhu²¹. [ibid.] Na jedné straně zde tak figuruje značně restriktivní politika (alespoň proklamativně), na straně druhé pak (záměrná) neefektivita v jejím naplňování.

Dlouhodobá strategie udržování „mezery“ je podle autorů neudržitelná. Případné fiskální a politické náklady nelegálního zaměstnávání jsou sice vyvažovány levnou pracovní silou; k nákladům je však zároveň třeba přičíst relativně vysoké náklady spojené s kontrolami, jak hraničními, tak i vnitrostátními. Druhé zmíněné pak mohou vést podle autorů k diskriminaci legálně pracujících cizinců a obrátit se i proti podnikům. Jako možné řešení spatřují autoři větší flexibilizaci pracovního trhu, včetně rozšíření legálních migračních schémat, a to zejména proto, že uplatnění nulové nelegální imigrace je příliš nákladné a zároveň i neefektivní. [ibid.]

5.3.2. Vztah mezi legálním a nelegálním zaměstnáváním (hypotéza komplementarity a substituce)

Pokud jde o vztah mezi legální a nelegální formou zaměstnávání cizinců, lze se v literatuře poměrně často setkat s tzv. *hypotézou komplementarity*. Podle této hypotézy jsou legální a nelegální zaměstnávání na sobě relativně nezávislé, respektive rozšíření legálních schémat nemusí nezbytně vést ke snížení poptávky po nelegální práci, tedy alespoň ne ve všech oblastech. Nelegální práci činí atraktivní nízké platy, absence sociálních nákladů a povinnosti vytvářet vyhovující pracovní podmínky, kteréžto výhody mizí (či jsou redukovány) v případě legálního zaměstnávání cizinců. [Boswell, Straubhaar 2004]

Pro české prostředí dospívají k obdobným závěrům i Stehlíková a Konopásková [Stehlíková, Konopásková 2007], když analyzují postavení cizinců (vč. těch neregulérních) na pracovním trhu v Praze. Stejně tak Drbohlav poukazuje na potvrzenou korelaci mezi legální a nelegální migrací [Drbohlav, 31. 8. 2009]

Na straně nabídky, tedy cizinců samotných, může rozšíření legálních možností – viděno prizmatem hypotézy komplementarity – vést k vyšší míře pracovní migrace celkově, a to včetně té nelegální. Zvýšená migrace pak hrozí zvýšit nabídku pracovní síly, bez ohledu na stav poptávky. [Boswell, Straubhaar 2004]

²¹ Pozn.: Byť i mezi Evropskými státy jsou v této oblasti značné rozdíly, přesto lze tvrdit, že se jako celek odlišují od Severní Ameriky pokud jde o uvedené aspekty.

O rozpolcenosti pohledu na problém svědčí následující *substituční teze*, se kterou se lze v odborných člancích setkat obdobně často. Rozšíření legálních programů pracovní migrace jsou z tohoto pohledu viděny jako prostředek redukce jak poptávky po nelegální práci, tak i její nabídky. Uvedený přístup předpokládá, že poptávka po legální pracovní síle vzroste, bude-li její nabídka dostatečně vysoká. [ibid.]

Substituční teze do značné míry předpokládá i zahrnutí těch cizinců, kteří by jinak v zemi pracovali nelegálně. Zásadním rozdílem od předchozí teze komplementarity je přesvědčení, že nabídka (včetně té potenciální) je více či méně konečná. [ibid.]

Pro (určitou) platnost substituční teze naopak hovoří zkušenost ekonomických migrantů z Ukrajiny. I když tato skupina patří s odstupem mezi nejvíce zastoupené nelegálně pracující (odhalené) cizince v ČR²², přesto podle zástupce Ukrajinské Iniciativy počet nelegálně pobývajících (a pracujících) v posledních dvou letech klesl. Za důvod je přitom považováno přibližování ČR standardům EU s ním spojené snadnější vyřizování „papírů“. [Rajčinec, 3. 9. 2009]

Lze předpokládat, že obě nastíněné teze budou součástí pohledu na problém a argumentace jednotlivých aktérů. Z tohoto hlediska jsou tedy zajímavé jako dva odlišné proudy racionalizace a definice problému, spíše než že by měla být testována jejich platnost jednou pro vždy.

²² Zdroj: ČSÚ. Data pro rok 2007.

6. Přehled a vývoj legislativy

Pojednává-li tato práce o problému nelegálního zaměstnávání, pak je nezbytné nejprve legalitu vymežit. Vycházím přitom z předpokladu, že legalita (definice toho, co je legální) není statická, nýbrž že se (i v relativně krátkém čase) její rozsah mění a posouvá. Zároveň předpokládám vzájemnou závislost legality a nelegality: změny v definici toho, co je legální, ovlivňují i obsah toho, co je nelegální.

Cílem níže uvedeného přehledu legislativy a jejích změn je poskytnout čtenáři informace o tom, jakým způsobem je k problému přistupováno *de iure*. Tuto část lze rovněž pojmout jako odrazový můstek k pozdější identifikaci aktérů, neboť některé zákony přímo identifikují určité aktéry, přičemž stanoví i jejich povinnosti či působnost.

6.1. Etapy vývoje podle Baršové

Baršová dělí „úsilí o potírání nelegální práce cizinců [...] do tří až čtyř etap“ [Baršová 2008b; 83]. Období první poloviny devadesátých let charakterizuje jako liberální, se vstřícnými a jednoduchými předpisy, kdy nelegální zaměstnávání (či práce) cizinců nebylo zdaleka definováno jako společenský problém. [ibid.]

Tomu zhruba odpovídá i skutečný rozsah imigrace, včetně té nelegální, a nelegálního zaměstnávání. Pro svoji geografickou blízkost státům západní Evropy, byla ČR vzhledem k nelegální pracovní migraci územím převážně tranzitním. Liberální zaměření tohoto období lze zároveň přičítat i koaliční vládě liberálně orientovaných středo-pravicových stran, která vydržela prakticky po celá devadesátá léta, až do roku 1998, kdy padla a byla nahrazena více jak půlroční vládou úředníků.²³

Za restriktivní naopak Baršová považuje další období do konce devadesátých let, tj. období, do kterého spadá i schválení nového zákona o pobytu cizinců. Charakterizuje jej jako období ovlivněné „*tehdejšími restriktivními politikami EU*“ a rostoucími obavami z domácí nezaměstnanosti. [Baršová 2008b; 83]

Následující období prvních šesti let nového tisíciletí je pak charakterizováno jako konsolidační. Na jedné straně jej můžeme spojovat s větší represí, neboť na jeho počátku vzniká „*administrativní struktura pro boj s černou prací zahraničních pracovníků – Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců*“ [ibid.]; na straně druhé se

²³ Zdroj: Přehled vlád ČR dostupný na stránkách www.vlada.cz

zde objevuje i snaha po vstřícnější úpravě legálního zaměstnávání, která nachází svůj výraz v Pilotním projektu Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků (iniciovaném již v roce 2001). Celkově je toto období charakterizováno značnou aktivitou v oblasti nelegálního zaměstnávání, a to jak ze strany státních orgánů, tak i nevládního sektoru. [ibid.]

Tato zvýšená aktivita přitom do značné míry odráží postupné „objevování se“ problému, neboť ČR byla – minimálně ke konci uvedeného období – stále více státem tranzitním a zároveň státem s velmi rychle se zvyšujícím přírůstkem migrantů [Fridrichová, 11. 12. 2007]. Zároveň se jednalo o období vlády levice (menšinová vláda ČSSD do roku 2002, poté v koalici²⁴ do roku 2006), což mohlo celkový přístup k imigraci rovněž ovlivnit.

Periodizaci Baršová uzavírá zatím otevřeným obdobím neoliberálního obratu, který asociuje s nástupem nové konzervativní vlády po volbách 2006 [ibid.; 84]. Je otázkou, co s tímto obdobím udělá ekonomická recese, která se začala plně projevovat od počátku roku 2009, resp. zda se z původně neoliberálního obratu nestane spíše příklon k vyšším restrikcím, a to nejen na území ČR, nýbrž i dalších zemí EU, případně i EU jako celku.

6.2. Tři linie legislativy

Při operování s problémem nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR lze identifikovat **tři klíčové linie legislativy**. Ústředním legislativním počinem první z nich je Zákon o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.). Tato linie, jak již název napovídá, upravuje pobyt cizinců na území, stanoví podmínky jeho legality, zejména v rámci jednotlivých druhů víz. Relevantním aspektem je zde i institut správního vyhoštění, který se m.j. vztahuje i na případy, kdy je cizinec na území nelegálně zaměstnán.

Druhou linií je pak legislativa přímo související se zaměstnáváním. Za nejdůležitější zde lze považovat Zákon o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb.). Upraveny jsou zde podmínky legálního zaměstnávání cizinců, včetně skončení pracovního poměru a dále – vedle vymezení legálního pole – i definice nelegální práce.

Za třetí linii pak můžeme považovat postihy v případě nelegálního zaměstnávání, přičemž těmto sankcím se v první řadě věnuje nový Trestní zákoník (č. 40/2009 Sb.).

Uvedené rozlišení legislativy do tří linií není nikterak samoúčelné. Jedná se o vcelku logickou kategorizaci podle obsahu (předmětu úpravy). Jestliže chceme sledovat určitý vývoj v čase, je velice zajímavé podívat se na tyto výše stanovené tři linie s odstupem. Tak lze sledovat i

²⁴ Pozn.: Jednalo se o koalici ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU.

jejich vývoj v rozdílných časových obdobích, který do značné míry odráží i vývoj sledovaného problému.

6.2.1. Linie první – pobyt cizinců

Původním záměrem v této práci bylo věnovat se vývoji legislativy až od roku 2004, a tedy od pomyslného milníku vstupu ČR do EU. Přesto nakonec zahrnuji i období předcházející, tj. od roku 1999 (respektive od roku 2000), neboť právě s tímto rokem vstoupil v účinnost nový Zákon o pobytu cizinců.

Samotný **zákon 326/1999 Sb. o pobytu cizinců** prodělal od doby svého vzniku četné změny (dosud byl novelizován celkem dvacet čtyřikrát). Hned první podstatnou změnou zákon prošel ve druhém roce své účinnosti (**novela 140/2001 Sb.**, účinná od 1. 7. 2001). Podle ministerstva vnitra tomu tak bylo proto, že původní znění bylo formulováno poněkud ukvapeně, bez přílišného respektování praxe [Jurníková 2001]. Jednalo se vesměs o ustanovení, která vycházela cizincům vstříc tím, že zmírňovala původní zákon. Úprava se týkala například předložení dokladu o zdravotním pojištění, které bylo původně potřeba již při pouhé podávání žádosti o vízum. [ibid.]

Za další podstatnou změnu lze považovat novelizaci z roku 2003 (**zákonem č. 222/2003 Sb.**, účinný od 1. 1. 2004). Zejména se jednalo o díl 4, upravující přechodný pobyt na dlouhodobé vízum a na povolení k dlouhodobému pobytu. Nově vložen byl rovněž díl 5, týkající se výjezdního příkazu²⁵. Předtím byl tento zákon podstatněji novelizován ještě **zákonem č. 217/2002 Sb.**, v souvislosti se vstupem do EU, kterým byl zejména upraven pobyt občanů EU.

V roce 2004 prodělal zákon o pobytu cizinců další změny (**zák. č. 436/2004 Sb.**), a to v souvislosti s přijetím zákona o zaměstnanosti. Úřadům práce tak vyplynula povinnost oznámit policii následující skutečnosti: „*zaměstnávání cizince bez povolení k pobytu; nenastoupení cizince na pracovní místo uvedené v povolení k zaměstnání; ukončení zaměstnání cizince před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání [a] odejmutí povolení k zaměstnání cizinci*“ [Zák. č.326/1999 Sb. § 106, odst. 1].

²⁵ Pozn.: Výjezdní příkaz je doklad, který „uděluje policie z moci úřední po zrušení platnosti víza, po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k pobytu nebo zvláštního pobytového povolení, po ukončení přechodného pobytu na území, k němuž se vízum nevyžaduje, po rozhodnutí o ukončení poskytování dočasné ochrany na území podle zvláštního právního předpisu nebo při správním vyhoštění“ [§50 odst. 1 zák. 326/1999 Sb.].

Taktéž **novela č. 161/2006** přinesla změny v zákoně o pobytu cizinců. Uvedená novela vycházela především ze směrnic EU, a tedy byla motivována především harmonizací právních předpisů. Za nejpodstatnější změny je v tomto případě považováno zkrácení lhůty při žádosti o trvalý pobyt (z původních 10 na 5 let) a zavedení institutu rezidentství [UIČR 2006].

Z prosince 2007 je pak **novela č. 379/2007 Sb.** Byly-li některé předchozí úpravy motivovány vstupem do EU či harmonizací legislativních předpisů, tato novela pak značně souvisí s přípravou na vstup do Schengenského prostoru²⁶. Vychází přitom především z nařízení Evropského parlamentu a Rady (č. 562/2006), kterým se stanoví tzv. Schengenský hraniční kodex [379/2007, změna č. 1].

V této souvislosti byla také nově zavedena instituce dobrovolného návratu [§123 písm. a]: „*Ministerstvo může nést, je-li to ve veřejném zájmu, náklady spojené s dobrovolným návratem cizince, který je zajištěn za účelem správního vyhoštění, nebo kterému byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta k vycestování z území a který nemá platný cestovní doklad [...]*“ [379/2007 Sb.]. Žádost o dobrovolný návrat podává cizinec policii. Je také „*povinen ministerstvu dodatečně uhradit přepravní náklady v poloviční výši*“ [ibid.].

Z dalších změn je relativně důležitá **novela zákona o pobytu cizinců (č. 274/2008 Sb.)**. V souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky řadí řadu úkonů souvisejících s pobytem cizinců pod kompetenci oblastních ředitelství služby cizinecké policie a Inspektorátu cizinecké policie. Navazující **zákon o Policii České republiky (č. 273/2008 Sb.)** pak stanoví oprávnění policisty „*vyzvat k prokázání totožnosti osobu [...] zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky*“ [zákon č. 273/2008 Sb.]. Rovněž je zákonem upraveno zajištění cizince, a to mj. z důvodu, kdy se lze „*domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území České republiky nebo zde neoprávněně pobývá*“ [ibid.].

Dnem 1. 1. 2009 vstoupila v účinnost **novela č. 382/2008 Sb.**, která zásadním způsobem mění hned dva zákony najednou: zákon o pobytu cizinců a zákon o zaměstnanosti. Byť je touto novelou dotčen zákon o pobytu, děje se tak zejména vzhledem k zavedení tzv. zelených karet. Proto se budu této změně věnovat později, v následující části věnované zaměstnávání. Zde stojí za to si pouze povšimnout vzájemné propojenosti těchto dvou úprav, což bylo ostatně i účelem projektu zelených karet²⁷.

²⁶ Pozn.: S tímto rovněž souvisela předchozí novela ze dne 7. 6. 2007, která se týkala zejména zavádění informačního systému.

²⁷ Pozn.: Konkrétně se jednalo o propojení pobytového víza a pracovního povolení (tzv. duální charakter karty), vedoucí k usnadnění a urychlení celé procedury, což bylo také spatřováno jako hlavní deviza zelených karet. [zdroj: MPSV]

Za pozitivní změnu vzhledem k právům cizinců lze považovat „**Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008 ve věci návrhu zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb.**“ (Zákon o pobytu cizinců na území ČR) s účinností od 13. 2. 2009. Uvedený náleží lze považovat za důležitý, a to i přesto, že se přímo nedotýká zaměstnávání, nýbrž neoprávněného pobytu cizinců.

Z návrhu Nejvyššího správního soudu byla napadena skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výše zmíněným paragrafem vylučoval z přezkoumání soudem „*rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území [...] neoprávněně*“ [§ 171 odst. 1 písm. c)]. Ústavní soud se v této věci zabýval především souladem daného ustanovení s čl. 36 odst. 2 Listiny²⁸. Dospěl přitom k závěru, že zde existuje rozpor, a proto napadené ustanovení zrušil [Nález Ústavního soudu]. Jedná se zároveň o jediný případ, kdy se Ústavní soud zákonem o pobytu cizinců zabýval²⁹.

6.2.2. Linie druhá – zaměstnávání

Zde je potřeba zmínit **živnostenský zákon** (č.455/1991), který podmiňuje podnikání zahraničních fyzických osob udělením víza k pobytu nad 90 dnů; a dále ze stejného roku pocházející **obchodní zákoník** č. 513/1991 Sb., jež je v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním cizinců nezdávka obcházen.

Od 1. 10. 2004 je účinným **zákon o zaměstnanosti** (435/2004 Sb.; ze dne 13.5.2004). I tento zákon byl mnohokrát novelizován, ve většině případů se však tyto novely netýkaly cizinců. Těm je vyhrazena část čtvrtá zákona o zaměstnanosti. Za důležité zde považuji zmínit, že dle toho zákona může být cizinec zaměstnáván pouze v případě, „*má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu*“ [§ 89]. Tento výčet byl pozdější změnou z roku 2008 rozšířen i na držitele zelené karty. Zároveň je za zaměstnávání považováno i plnění tzv. běžných úkolů společníky družstev či obchodních společností [ibid.].

Zákonem je dále upravena i kontrolní činnost: „*Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti vykonávají úřady práce, ministerstvo a v rozsahu stanoveném [...] i celní úřady*“ [Zák. č. 435/2004 Sb., § 125]. Tyto jsou souhrnně pojímány jako orgány kontroly. Zákon tak umožňuje zaměstnancům orgánů kontroly při kontrolní činnosti vyžadovat u cizinců

²⁸ Pozn.: Podle čl. 36 odst. 2 Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.

²⁹ Pozn.: Řeč je zde o „novém“ zákoně o pobytu cizinců, tedy nikoli o jemu předcházejícím federativním zákonu č.123/1992 Sb.

předložení povolení k zaměstnání a povolení k pobytu. Pozdějšími změnami bylo toto rozšířeno i o předložení zelené karty. [ibid., § 132]

Zánik platnosti povolení k zaměstnání pak tento zákon stanovil „*uplynutím doby, na kterou bylo vydáno; skončením zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno; a uplynutím doby, na kterou byl cizinci povolen pobyt*“ [ibid., § 100 písm. a až c]. I zde došlo později k rozšíření o další možnost, kterou je „*neudělením, nevydáním, zrušením nebo zánikem oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání z jiného důvodu*“ [ibid., písm. d].

S rokem 2007 vstoupil dále v účinnost **nový zákoník práce** (č. 262/2006 Sb.). S pojmem cizince, jako specifickou kategorií, se zde prakticky nesetkáme. Cizincům je věnován pouze §48, odst. 3, věnovaný skončení pracovního poměru cizince či osoby bez státní příslušnosti. Znění se tak v tomto případě v podstatě nelišilo od předchozího zákoníku. Toto znění (konec pracovního poměru „*dnem zrušení povolení k pobytu*“ a „*dnem nabytí právní moci trestu vyhoštění*“) bylo posléze rozšířeno o další písmeno, a to v souvislosti se zavedením tzv. zelených karet. Pracovní poměr cizince tak může skončit i „*uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech – zelená karta podle § 42g zákona o pobytu cizinců na území České republiky*“ [Zák. č. 262/2006 Sb.].

S účinností od 1. 1. 2009 platí **novela zákona o zaměstnanosti** (č. 435/2004 Sb.) a **zákon o pobytu cizinců** (č. 326/1999). Tato novela se ve značném rozsahu věnuje zaměstnávání cizinců, a to především „*povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech*“ [Zák. č. 326/1999 Sb.], neboli zeleným kartám – jejich vydávání a platnosti.

Je zde mimo jiné stanoveno rozdělení karet do tří „typů“, přičemž typ „C“ se vztahuje na „*ostatní pracovníky*“ (jedná se v podstatě o nekvalifikovaná povolání). Vymezením tohoto typu se české zelené karty výrazně liší od tzv. modrých karet EU, směřovaných na získávání kvalifikovaných pracovníků. Stejně tak byl tímto značně rozšířen původní záměr získávání kvalifikované síly, jak s ním pracoval pilotní projekt MPSV Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků [Baršová 2008b; 89]. Platnost zelené karty typu „C“ se na rozdíl od ostatních typů neprodlužuje [Zák. č. 435/2004 Sb.].

Podle této novely dále policie zruší povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, vydaného cizinci v rámci zelené karty, pokud cizincův pracovní poměr skončil a ve lhůtě 60 dnů ode dne následujícího po dni skončení tohoto poměru mu nebylo vydáno nové povolení k zaměstnání. Taktéž ministerstvo v tomto případě zruší platnost zelené karty [zákon č. 382/2008 Sb.].

Výše uvedené změny se týkaly zákona o pobytu cizinců. Zákon o zaměstnanosti doznal v této souvislosti změn, pokud jde o povolení k zaměstnání a jeho platnost: Nově bylo prodlouženo povolení k zaměstnání (vydává úřad práce), a to z jednoho roku na dobu nejdéle dvou let. Povolení k zaměstnání se taktéž vyžaduje i v případě, že je cizinec sezónním zaměstnancem [Zák. č. 435/2004 Sb., §96].

Zákon o zaměstnanosti doznal touto novelou i nikoliv nezajímavé „kosmetické“ změny v terminologii. Zejména se toto týká definice toho, kdo je „cizinec“, neboť nově se „*pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí [...] za cizince nepovažuje občan Evropské unie a jeho rodinný příslušník*“ [ibid.; § 85].

Za zásadní změnu lze v rámci zmíněné novely rovněž považovat větší kontrolu Ministerstva vnitra (MV) nad agenturami práce, které podle mnohých odborníků představovaly, resp. stále ještě představují problém, a to právě i v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním. Povolení ke zprostředkování zaměstnání nadále uděluje Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), nově nicméně se souhlasem MV. [Suchá, Daněk 2008] Do budoucna je pak v této souvislosti uvažováno o nových sankcích, kterými by bylo lze agentury práce postihovat v případě porušení zákonných povinností [ibid.].

V souvislosti s nelegálním zaměstnáváním cizinců vzrostly touto novelou i pokuty za umožnění nelegální práce, a to ze dvou na pět milionů korun. Tato změna odrážela poznatek z praxe, „*že maximální možná výše pokuty 2 miliony Kč není dostatečným preventivním opatřením před nelegálním jednáním*“ [Bičáková, 23. 3. 2009].

Dnem 1. 1. 2009 nabyla účinnosti **vyhláška ministerstva vnitra**, která stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty. Těmito zeměmi jsou: Austrálie, Černá Hora, Chorvatsko, Japonsko, Kanada, Korejská republika, Nový Zéland, Bosna a Hercegovina, Makedonie, USA, Srbsko, Ukrajina. [vyhláška ze dne 17. 12. 2008]

Není v tomto případě bez zajímavosti, že – s výjimkou Ukrajiny – země, z nichž se rekrutuje největší počet u nás nelegálně pracujících cizinců, v seznamu nefigurují. Příslušníci těchto zemí tak zůstávají odkázáni pouze na „starou“ proceduru udělování pracovních povolení, přičemž právě určitá nepružnost, složitost a neefektivnost této vedla ke vzniku projektu Zelených karet.³⁰

³⁰ Počet vydaných Zelených karet nicméně (alespoň zatím) není příliš vysoký. Do léta 2009 tuto možnost využil pouze jeden člověk. Od té doby jejich počet poněkud vzrostl a dostal se tak na číslo šestnáct [ČTK, 9. 10. 2009].

6.2.3. Linie třetí – postihy

I když zásadním počinem v této oblasti je až nový trestní zákoník, s jistým druhem sankcí, postihujících nelegální práci, se můžeme setkat již dříve. Jednalo se přitom o sankce namířené proti cizincům, kteří v ČR nelegálně pracují. Například již výše zmiňovaný zákon o pobytu cizinců již od svého počátku obsahoval institut správního vyhoštění³¹.

Rozhodnutí o správním vyhoštění vydává policie. Pro tuto práci je relevantní zejména vyhoštění dle tohoto zákona až na 5 let, a to v případě, „*je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu [...] anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval*“ [Zák. 326/1999 Sb., § 119, odst. 1, písm. b].³²

V průběhu deseti let platnosti zákona o pobytu cizinců zde došlo k určitému rozšíření důvodů správního vyhoštění. Kromě výše uvedených případů tak může být cizinec vyhoštěn až na pět let i tehdy, pokud „*jednal nebo měl jednat za právnickou osobu, která cizince bez povolení k zaměstnání zaměstnala anebo která takové zaměstnání zprostředkovala*“ [ibid.]³³.

Rovněž tak byly tímto zákonem definovány *správní delikty*. Ty jsou v zákoně spojovány s povinnostmi dopravců a ubytovatelů, resp. s porušením těchto (zákonem stanovených) povinností [ibid.; § 156]. Dále zákon o pobytu cizinců definuje *přestupky*, jichž se mohou dopustit sami cizinci. Tyto přestupky se původně týkaly pouze vyhýbání se kontrolám a užití padělaných či cizích dokladů. [ibid.; § 157 odst. 1]³⁴

Přestupky byly postupně dále rozšířeny o následující skutečnosti: pokud cizinec pobývá na území bez cestovního dokladu; zdržuje se na území po uplynutí doby platnosti víza; nebo nesplní povinnost hlásit místo pobytu na území a jeho změnu [ibid.; písm. g, h, k].³⁵ Uvedené znění bylo později ještě dále rozšiřováno³⁶. Kromě výše uvedených bodů je v současnosti přestupkem i nepožádání „*o prodloužení doby platnosti průkazu o povolení k pobytu v zákonem stanovené lhůtě*“ a neohlášení ztráty či odcizení dokladu do tří pracovních dnů ode dne zjištění této skutečnosti [ibid.; písm. j, o].

³¹ Pozn.: Správním vyhoštěním se rozumí „*ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území*“ [Rozumek, nedatováno].

³² „Zprostředkování“ bylo do znění zákona přidáno pozdější úpravou.

³³ Aktuální znění zákona 326/1999 Sb. (k 15. 12. 2009)

³⁴ Původní znění zákona 326/1999 Sb.

³⁵ Znění po novele 140/2001 Sb.

³⁶ Znění zákona bylo postupně rozšířeno z pěti bodů (písmen), uvedených v původním znění, na současných dvacet pět bodů (písmen).

Vývoj v této oblasti, tedy v oblasti postihů mimo rámec trestního zákona, lze charakterizovat postupným rozšiřováním obsahu nezákonného jednání. Toto se týká především jednání cizinců. Zákon o pobytu cizinců sice od počátku definuje správní delikty, ty však lze spojovat pouze s nelegálním pobytem cizinců a nikoliv s jejich zaměstnáváním.

Od 1. 1. 2010 nabývá účinnost nový **trestní zákoník** [č. 40/2009 Sb.]. Ten mimo jiné operuje i s kategorií neoprávněného zaměstnávání cizinců [ibid.; § 342]. Nutno podotknout, že dřívější trestní zákoník (č. 140/1961 Sb.) nelegální zaměstnávání cizinců vůbec neznal, resp. stále ještě nezná (vzhledem k účinnosti nového zákoníku až od roku 2010). Uvedení nelegálního (resp. neoprávněného) zaměstnávání cizinců v trestním zákoníku tak představuje zásadní posun v české legislativě. Zároveň se jedná i o důležitý moment z hlediska „odpovědnosti“: jak již bylo uvedeno výše, doposud byli za nelegální práci postihováni pouze cizinci.

Z našeho pohledu nejdůležitějšími změnami jsou odnětí svobody v maximální výši šesti měsíců (či postih v podobě propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, případně zákazu činnosti), které hrozí tomu, kdo „*ve větším rozsahu neoprávněně zaměstná nebo zprostředkuje zaměstnání cizinců zdržujících se neoprávněně na území České republiky, nebo [...] cizinců, kteří nemají platné povolení k zaměstnání [...]*“ [č. 40/2009 Sb., §342 odst. 1]. V případě, že prospěch, který pro sebe pachatel takto získá, bude velkého rozsahu, může být potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let, případně i propadnutím majetku [ibid., odst. 4]. Vyšší trest v podobě odnětí svobody až na jeden rok hrozí dle trestního zákoníku pak tomu, kdo takto bude činit „*jako člen organizované skupiny; za úplatu nebo opětovně*“ [ibid., odst. 2 písm a) až c)].

Relativně zajímavým je porovnání trestních sazeb v případě napomáhání k neoprávněnému pobytu a v případě nelegálního zaměstnávání: tyto sazby jsou u nelegálního zaměstnávání výrazně (dvoj- až trojnásobně) nižší. Za hlavní změnu zde lze zároveň považovat přísnější postih „organizovanosti“ takového počínání, a to jak v případě neoprávněného pobytu, tak nelegálního zaměstnávání. Obě výše zmíněná ustanovení odrážení celoevropské úsilí o zabránění nelegální migraci³⁷ a svou formulací do značné míry vycházejí z evropské směrnice³⁸ z roku 2002.

³⁷ K evropské legislativě blíže viz další pasáž.

³⁸ [k citaci příslušného textu směrnice viz. např. Baršová 2008a; 50]

6.3. Závěr

Ze všech tří uvažovaných linií legislativy je nejstarší linie pobytová: na počátku devadesátých let byl počet cizinců pobývajících – ať již legálně či nelegálně – v ČR malý, a to zejména kvůli relativní uzavřenosti země před rokem 1989. V průběhu let devadesátých však lze sledovat nárůst počtu nelegálních migrantů, zejména z prostoru bývalého Sovětského svazu [Kopeček 2004; 1]. Lze se proto vcelku oprávněně domnívat, že to byla právě tato skutečnost – nárůst migrace, včetně té nelegální – která vedla k nutnosti formulace zákona o pobytu cizinců.

Zároveň v té době byla ČR státem, vzhledem k migraci, převážně tranzitním, a tedy tlak na legislativní úpravu dalších oblastí (tedy zejména úpravy zaměstnávání cizinců a dále postihu zaměstnávání nelegálního) nebyl nikterak velký. Toto se posléze změnilo. Jak poukazuje Kopeček, již koncem devadesátých let se objevil „*problém desetitisíců 'načerno' pracujících Ukrajinců zaměstnaných především ve stavebnictví*“ [ibid.], který byl posléze – v prvních letech nového milénia – postupně reflektován i domácími politickými stranami [ibid.].

Stejně tak i rok 2004 bývá v této souvislosti považován za přelomový, a to nejen pro vstup ČR do EU, nýbrž i vzhledem k (bezesporu související) skutečnosti, že se země stala atraktivnějším cílem pracovní migrace [Fridrichová, 11. 12. 2007]. Můžeme říci, že tato skutečnost měla (z pohledu rozlišování mezi liniemi legislativy) dvojí důsledek – jednak se odrazila ve změnách zákona o pobytu cizinců, jednak našla svůj odraz i v oblasti zaměstnávání.

Z výše uvedeného přehledu lze rovněž vidět, že jakmile byly podstatné zákony již jednou přijaty, následovala celá řada změn, relativně rovnoměrně rozprostřených v čase. Toto lze vysvětlovat jednak jako důsledek „historických událostí“, jakými byl vstup do EU a posléze i do Schengenského prostoru, jednak jako důsledek „nárazu na realitu“, jak tomu bylo například v případě první platné verze zákona o pobytu cizinců z roku 1999.

Přestože výše uvedené zákony byly (a stále jsou) takřka neustále novelizovány, je zajímavé podívat se na „startovní fázi“ jednotlivých linií. Tyto od sebe dělí vždy zhruba pět let vývoje, respektive reakcí na tento vývoj. Zároveň lze sledovat rostoucí komplexnost a provázanost jednotlivých právních úprav – exemplárním příkladem je zde například zavedení zelených karet, které mají již od počátku duální charakter, a tedy jsou součástí jak pobytové, tak i pracovní linie zákonné úpravy.

7. Vnímání problému napříč politickým spektrem

Zkušenost řady západoevropských zemí je taková, že se tamní populistické strany nezdávka vyprofilovaly na tématu migrace, a to zejména pokud jde o negativní jevy s tímto spojené, nelegální práci na prvním místě. V 90. letech tomu tak bylo například v Dánsku, Nizozemí či Rakousku [Kopeček 2004; 3], počátkem 21. století pak ve Francii. Pohled českých politických stran a jejich uchopení dané problematiky je proto zajímavým exkurzem, nastiňujícím možné směry chápání problému napříč politickým spektrem.

Na jednu stranu nelze tvrdit, že by nelegální zaměstnávání cizinců někdy bylo v ČR prioritním či dokonce profilovým tématem politických subjektů. Spíše naopak. Migraci, včetně nelegálního zaměstnávání, nebyla doposud věnována příliš velká pozornost žádné z etablovaných politických stran – soudě podle hlavních dokumentů těchto stran, zejména pak volebních a dlouhodobých programů. To do jisté míry odráží i relativní nezájem veřejnosti o toto téma.

Zároveň jsou to právě politické strany, které – v případě volebního vítězství – ovlivňují hlavní směřování politiky země, a to i v případech, jakými jsou migrace a nelegální zaměstnávání. I z tohoto důvodu jejich definice problému zaslouží pozornost. Politické strany zde uvádím v pořadí, v jakém se umístily během posledních voleb do Parlamentu v roce 2006³⁹. Zároveň se soustředím pouze na tyto (tj. parlamentní) strany.

Velice přínosnou z tohoto hlediska je analýza L. Kopečka [Kopeček 2004], která poskytuje skvělý počáteční vhled do problematiky. Její drobnou nevýhodou je, že byla provedena již před delší dobou. Po prostudování aktuálních dokumentů politických stran jsou nicméně závěry této analýzy stále aktuální. Autor si všímá relativní marginality tématu a jeho postupného – byť nikterak velkého – „objevování“ v posledních osmi až devíti letech [ibid.].

7.1. Občanská demokratická strana (ODS)

Určitou nejdelší „tradici“ v daném směru lze vysledovat u ODS, která již ve svém volebním programu z roku 1995 zmiňuje kriminalitu spojenou s migrací cizinců a inklinuje spíše k velmi opatrnému přístupu k imigraci obecně. Kopeček tuto skutečnost vysvětluje zejména

³⁹ Zdroj: např. www.czso.cz

praktickou zkušeností z vládního působení, zejména pak zkušeností z postu ministra vnitra⁴⁰. [Kopeček 2004; 6]

Je zde od začátku patrná i snaha o účinnou regulaci růstu počtu cizinců a zároveň s tím i apel na zpřísnění postihů: Za jeden „z největších současných problémů nejen v České republice“ označil Ivan Langer⁴¹ v říjnu 2003 migraci [Černá kniha 2003; 15]. Problémy spojené s migrací jsou v Langerově dokumentu spojovány především s nelegálním zaměstnáváním: „vážným problémem je [...] nelegální zaměstnávání cizinců, zejména v oblasti méně kvalifikované pracovní síly, což jednak zvyšuje nezaměstnanost českých občanů a jednak připravuje stát o velké částky na daních a dalších odvodech“ [ibid.; 58]. Navrhovaná řešení se pak pohybují zejména v oblasti restrikcí: „Je třeba zabránit zneužívání příliš vstřícných zákonů, zpřísnit a zefektivnit kontroly na státních hranicích, zbavit se korupce v řadách cizinecké a pohraniční policie“ [ibid.; 15].

Pro stranu je přitom od začátku charakteristická právě tato linie represe, sázející na kontroly, při současném relativně skeptickém vztahu k imigraci jako celku. Za ilustrativní lze v tomto směru považovat i projev Jana Zahradila v Evropském parlamentu: „Nelze opomíjet, že mnozí potenciální nelegální přistěhovalci mohou podlehnout ideologii fundamentalismu a extremismu, a stát se nástrojem terorismu“ [Zahradil, 4. 5. 2004].

Uvedený směr uvažování nachází zřetelně svůj výraz v Pozičním dokumentu ODS ke vstupu do EU [Poziční 2003]. Důraz, v rámci priorit prosazovaných stranou, je kladen na „podporu veškerým snahám EU o zamezení nelegální migrace“ a dále na „Uplatňování veškerých nástrojů vedoucích k ochraně společného trhu před nelegální pracovní silou [...], a to prostřednictvím společné transparentní vízové a azylové politiky“ [ibid.; 49].

Tímto směrem se profilovalo i stanovisko strany k projektu výběru kvalifikovaných pracovních sil ze zahraničí. Projekt byl, jakožto „dílo“ tehdy vládní ČSSD dosti razantně odmítán. [Kopeček 2004; 6-7]

I v následujícím období se ODS držela výše načrtnuté linie. Ve volebním programu pro volby 2006 nalezneme nelegální zaměstnávání pod oddílem nazvaným Zvýšení bezpečnosti občanů: „Znemožníme imigrantům zneužívat podmínky pobytu k páčání trestné činnosti a k nelegálnímu zaměstnávání. Budeme důsledně kontrolovat a přísně trestat ty zaměstnavatele, kteří nelegálně zaměstnávají cizince“ [Volební program ODS 2006; 41].

Pokud jde o zaměstnávání cizinců, zajímavý obrat u strany nastal během posledního vládního období. Byť (zatím) jeho odraz nenalezneme v žádném z důležitých dokumentů, přesto na něj

⁴⁰ Pozn.: Post ministra vnitra zastával v tehdejší Klausově vládě po roce 1992 Jan Ruml (ODS).

⁴¹ Pozn.: Ivan Langer zastával v dané době post stínového ministra vnitra za ODS.

Ize usuzovat z vyjádření některých členů ODS. Ilustrující zde je vyjádření Petra Nečase⁴² v článku Hospodářských novin [HN 4. 9. 2008], ve kterém razantně obhájí Zelené karty, a tedy řízenou pracovní imigraci. Podle Nečase „*je velkým problémem řady zaměstnavatelů nepružný pracovní trh a nedostatek pracovních sil. [...] Pokud chceme pomoci naší ekonomice, musíme dát zeleným kartám zelenou*“ [ibid.]. Zelené karty jsou přitom Nečasem charakterizovány jako nástroj „*vytlačení nelegální práce cizinců*“ [ibid.].

Jak již uvedeno v předchozí kapitole, toto bylo také obdobím, kdy byl koncept Zelených karet přijat a zapracován do zákona. I když Zelené karty do velké míry navazují na projekt výběru kvalifikovaných pracovních sil, jak byl započat během Špidlovy vlády, přesto zde najdeme jisté odlišnosti. Patrně hlavním rozdílem je rozšíření o tzv. kategorii C, tedy o nekvalifikovanou sílu. Přičemž je to právě tento bod, který se stal předmětem kontroverze, leč tentokrát obráceně. ODS tak tento bod viděla jako vhodnou reakci na potřeby podniků, ČSSD jej kritizovala jako import podceněné síly patřící do ekonomiky minulosti. [ibid.]

Další obrat však v zápětí nastal v souvislosti s ekonomickou recesí: „*Musíme zastavit přísun nových pracovních sil ze zahraničí, protože jsou přímou konkurencí pro české občany*“ varoval v pořadu Události, komentáře ministr vnitra Ivan Langer [ČT 2, 9. 2. 2009]. Rétorika zde tak je opět podobná té z let 2004 či 2006.

Cizinci jsou tedy v současnosti ODS považováni zejména za hrozbu – jednak jako konkurence českým občanům na trhu práce, jednak představují i hrozbu bezpečnosti v souvislosti s „pádem“ do ilegality, včetně hledání si nelegálního zaměstnání v případě ztráty legálního.

7.2. Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)

I v případě ČSSD lze předpokládat, že se určitá vládní zkušenost s migrací odrazila i do programových dokumentů strany. Volební program z roku 2002, který otázce nelegálního zaměstnávání věnuje relativně velkou pozornost, lze tedy taktéž chápat jako zpětný odraz praktického setkání se s těmito problémy z pozic ministra vnitra a práce a sociálních věcí, kteréžto resorty pod stranu v předcházejících letech spadaly⁴³. [Kopeček 2004; 3]

Zajímavé je v této souvislosti spojení nelegálního zaměstnávání zejména s nezaměstnaností: Střednědobý program ČSSD hovoří o živelním a ilegálním „*dovozu pracovních sil, který vede*

⁴² Pozn.: Petr Nečas byl ministrem práce a sociálních věcí za ODS před vznikem úřednické vlády v dubnu 2009.

⁴³ Z této doby pochází například zákon o pobytu cizinců (326/1999 Sb.) a dále též např. první Konceptce integrace cizinců (2000) a počátek pilotního projektu výběru kvalifikovaných pracovních sil, spadajícího pod resorty práce a sociálních věcí, vnitra a zahraničí.

ve svých důsledcích k růstu nezaměstnanosti, [...] porušování standardů ochrany práce a mzdovému podbízení“ [Střednědobý program; 19]. Jako vhodné řešení spatřuje tento dokument „projekt koncepčně řízené imigrace cizinců a trvalé začleňování těch, kdo budou přínosem pro hospodářský, společenský a kulturní život ČR“ [ibid.]. Na jednu stranu je tak nelegální zaměstnávání cizinců chápáno jako problém, na stranu druhou však je ČSSD, na rozdíl od ODS, nakloněna řízené imigraci a na ni navazující integraci.

Dlouhodobý program strany je, pokud jde o nelegální zaměstnávání, oproti programu střednědobému výrazně méně specifický. Nelegální zaměstnávání zde sice figuruje, nicméně je tak v dokumentu učiněno pouze velmi obecně, ve vztahu k pěstování morálního a právního vědomí občanů: „Tržní ekonomika není a nesmí být negací morálky. [...] Odpovědností politiky je soustavně vysvětlovat, že např. neplacení daní, nelegální zaměstnávání, zneužívání sociálních dávek [...] se děje na daňový účet řádných občanů a nemůže být tolerováno“ [Dlouhodobý program, 50]. V souvislosti s migrační tematikou věnuje ČSSD ve svém dlouhodobém programu pozornost pouze integraci a kulturní pluralitě [ibid.; 11, 39].

Následující volební program ČSSD z roku 2006 v souvislosti s cizinci opět akcentuje především integraci a usnadnění legálního zaměstnávání [Volební program 2006]. ČSSD v současné době uvádí především svůj poslední volební program k (nakonec neuskutečněným) předčasným volbám 2009. V tomto dokumentu cizinecké problematice příliš pozornosti věnováno není. Důraz je opět kladen na integraci a řízenou (regulovanou) imigraci - včetně návrhu na zřízení Imigračního úřadu [Volební program 2009; 34]. Problematika zaměstnávání cizinců, ať již legálního či nelegálního, zde však zcela absentuje.

V posledním roce, kdy se více mluvilo o potřebě problém nelegálního zaměstnávání cizinců řešit, byl ze strany ČSSD kritizován dosud roztržštěný postup jednotlivých úřadů. František Bublan⁴⁴ v této souvislosti navrhoval „zřízení imigračního úřadu, který by řešil komplexně a s ohledem na aktuální vývoj na trhu práce otázku imigrace do Česka“ [idnes.cz, 22. 2. 2009]. Zřízení úřadu se posléze skutečně promítlo i do posledního volebního programu strany (viz výše).

Mezi programové dokumenty lze zahrnout i tzv. Oranžovou knihu ČSSD, konkrétně pro resort vnitra [Oranžová 2009]. Tento dokument konstatuje existenci „problémů se zaměstnáváním cizinců“ a s „pokračující a neřízenou migrací“ [ibid.; 8]. Na jednu stranu se zde lze opět setkat s podporou legální imigrace: „systém tzv. zelených karet rozšíříme na všechny občany států mimo tzv. Schengenský prostor“ [ibid.; 10]. Na stranu druhou zde snad

⁴⁴ Pozn.: Bublan v dané době figuroval jako stínový ministr vnitra za ČSSD.

vůbec poprvé v programových dokumentech této strany zaznívá relativně silná restriktivní rétorika: „*Je nutné zvýšení a zkvalitnění pobytových kontrol cizinců na území ČR, včetně zpřísnění legislativních norem za porušování pobytového režimu a protiprávní zaměstnávání ilegálních přistěhovalců*“ [ibid.].

Stručně lze shrnout, že hlavním zájmem ČSSD na poli migrace je řízená pracovní imigrace a integrace cizinců. Nelegálnímu zaměstnávání je přitom věnováno relativně málo pozornosti. Pokud je již v programových dokumentech strany zmíněno, pak zejména jako nekalá konkurence domácí pracovní síly. Nově, v souvislosti s hospodářským poklesem z let 2008 a 2009, lze identifikovat (pro tuto stranu vcelku novou) rétoriku zdůrazňující kontroly a postihy.

7.3. Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)

Ani v současné době nenalezneme problém nelegálního zaměstnávání cizinců v programech všech parlamentních politických stran. Například u KSČM se tato problematika do žádného z dosavadních volebních programů (zatím) nepromítla. Imigrace obecně, a obzvláště ta nelegální, byla zprvu (na konci devadesátých let) stranou asociována s bezpečnostními riziky a organizovaným zločinem [Kopeček 2004; 5]. Později, na přelomu tisíciletí, byla tato rizika v dokumentu nazvaném „KSČM na přelomu tisíciletí“ částečně „internalizována“ a spojována s nebezpečím domácího rasismu a nacionalismu, jakožto možné reakce na imigraci [ibid.].

Volební program z roku 2004 znamenal posun v tom smyslu, že stanovil jako nezbytné, věnovat pozornost „*životním podmínkám a právům přistěhovalců, kteří u nás pracují, a hledat cesty k navazování a zlepšování jejich vztahů s domácím obyvatelstvem*“ [Volební program 2004, citováno podle Kopeček 2004; 5]. Volební program strany pro léta 2006 až 2010 však nejde o nic dále, spíše naopak. Výše uvedený integrační aspekt zde již nefiguruje a cizinci jsou zde zmíněni pouze v souvislosti s diskriminací. Jedním z cílů KSČM podle posledního volebního programu totiž je „*odstranění všech forem diskriminace menšin a jednotlivců, včetně migrantů*“ [Volební program 2006; 2].

Z aktuálních dokumentů zmiňuje nelegální migraci (nikoliv však zaměstnávání) materiál nazvaný „*Přístupy KSČM k aktuálním aspektům evropské bezpečnosti a v jejím rámci k bezpečnostní situaci v ČR*“. Podle tohoto materiálu patří právě organizování nelegální migrace k „*nejrozšířenějším formám organizovaného zločinu na území ČR*“ [Informace o bezpečnostní situaci ČR, 16. 10. 2009].

Ačkoliv nelegální zaměstnávání v žádném programovém dokumentu KSČM nefiguruje, lze se, v souvislosti s tímto problémem, setkat s aktivitou některých poslanců. Byť se toto odehrává mimo program strany, zmínit zde lze například poslankyni Z. Bebarovou-Rujbrovou⁴⁵, která se k cizinecké problematice, včetně nelegálního zaměstnávání, systematictěji vyjadřuje.

Upozorňuje zejména na problém korupce na českých ambasádách v zemích, z nichž se rekrutuje nejvíce cizinců v ČR pracujících⁴⁶ [např. Tisková konference 16. 1. 2008; Bebarová-Rujbrová 13. 3. 2008]. Poslankyně byla rovněž (společně F. Bublanem a Z. Maršíčkem (KSČM)) předkladatelkou návrhu⁴⁷ novely zákona o pobytu cizinců, s cílem integrovat do zákona protikorupční opatření, právě v souvislosti s vydáváním víz na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí.

Kromě korupce zůstává i zde tématem diskriminace cizinců: „*Stydím se za diskriminaci cizinců v ČR. [...] Dělalji cokoliv, za minimální plat, jsou vykořisťováni agenturami, žijí mnohdy v novodobém otroctví [...]. Naše zákony na ně samozřejmě platí. Neobcházejí je oni, ale zprostředkovatelé za asistence českých úřadů*“ [Bebarová-Rujbrová, 22. 9. 2009]. Ve vyjádřeních současného stínového ministra KSČM pro resort vnitra, Z. Maršíčka, je pak vedle korupce opět zdůrazňována hrozba nárůstu xenofobie v ČR: „*Může dojít k růstu sociálního napětí a k posílení xenofobních nálad mezi obyvatelstvem těch regionů, které jsou postiženy nezaměstnaností více než jiné*“ [Maršíček, 19. 2. 2009].

I když nelegální zaměstnávání cizinců není zmiňováno v žádném z programových dokumentů KSČM, lze si udělat jistou představu o postoji strany k tomuto problému na základě stanovisek některých jejích členů. Obecně lze říci, že nelegální zaměstnávání je asociováno s diskriminací a vykořisťováním na straně jedné a s hrozbou rasismu a xenofobie ze strany české společnosti na straně druhé. Korupce, kterou oba výše zmínění poslanci vidí jako hlavní příčinu problému, ve volebním programu sice figuruje [Volební 2006], nicméně bez jakékoli souvislosti s nelegálním zaměstnáváním.

7.4. Křesťanská a demokratická unie – čs. strana lidová (KDU-ČSL)

Zájem KDU-ČSL o migrační problematiku lze vysledovat nejdříve v rámci prohlášení Čtyřkoalice z roku 2001. Jako jeden z cílů je zde (značně obecně) deklarováno úsilí o

⁴⁵ Poslankyně působila jako odborná mluvčí KSČM pro resort vnitra, v současnosti je stínovou ministryní KSČM pro legislativu a lidská práva. Zdroj: www.kscm.cz

⁴⁶ Jedná se v tomto případě o Vietnam, Mongolsko a Ukrajinu.

⁴⁷ Návrh byl zamítnut v prvním čtení.

omezení nelegální migrace. [Kopeček 2004; 4] Pokud jde o nelegální zaměstnávání, bylo toto asociováno zejména s organizovaným zločinem a pojmáno především jako vykořisťování lidí: „*Omezíme nelegální migraci. Využijeme současných možností k omezení ilegální práce a k vykořisťování lidí, které na náš pracovní trh umisťují lidé spojení s organizovaným zločinem*“ [Programové prohlášení 2002].

Později zájem strany o problematiku poněkud vzrostl a v roce 2004 lze ve volebním programu do Evropského parlamentu najít nástin jejího řešení, a to zejména skrze prevenci. Problém tak byl spatřován v rozdílné životní úrovni zemí původu nelegálních migrantů, na což logicky navazovalo zaměření prevence právě na tyto země formou hospodářské pomoci. [Kopeček 2004; 4-5] I zde stojí za pozornost, že post ministra zahraničních věcí – pod nějž hospodářská pomoc spadá – tou dobou zastával tehdejší předseda strany, Cyril Svoboda⁴⁸. Teoreticky tak lze opět usuzovat na zpětné ovlivnění stranické politiky a definice problému praxí, spíše než naopak.

Za značný posun pak můžeme označit volební program strany pro rok 2006, následující po čtyřletém působení strany v koalici s ČSSD a US-DEU. Strana nadále zmiňuje dodržování lidských práv, nicméně tentokrát již bez explicitní provázanosti s migrací. Naopak zmiňuje potřebu aktivní politiky v oblasti zaměstnávání cizinců a zároveň i žádoucí integraci legálně pracujících (tj. daně platicích) cizinců: „*Slušný cizinec platící daně a dodržující naše kulturní a společenská pravidla je vítaným hostem*“ [Volební program 2006; 75]. Dokument ve stejné pasáži rovněž kritizuje cizineckou policii, „*kteřou je navíc možno momentálně považovat za článek policie nejvíce zasažený korupcí a klientelismem*“ [ibid.].

Volební program strany pro léta 2009-2013 se od minulého dokumentu příliš neliší, pokud jde o body uvedené výše. Ty jsou zachovány, nový volební program však dále rozvíjí a specifikuje postoj strany k nelegální migraci a nelegálnímu zaměstnávání: „*Budeme rovněž bojovat za omezení [...] ilegální imigrace. Jsme pro nejvyšší možné postihy zaměstnavatelů zaměstnávajících ilegální imigranty*“ [Volební program 2009; 33]. Zajímavá je i skutečnost, že program identifikuje konkrétní partnery pro spolupráci z nevládního sektoru: „*Budeme spolupracovat s nevládními organizacemi, které v této oblasti mají letité zkušenosti a praxi, jako je Česká katolická charita, Centrum pro integraci cizinců, Člověk v tísni apod.*“ [ibid.].

Nelegální zaměstnávání cizinců je rovněž nezdárka prezentováno jako hrozba pro domácí ekonomiku či zaměstnanost: Například poslanec za KDU-ČSL L. Hovorka vysvětloval nesouhlas se zavedením zelených karet tím, že existuje „*riziko, že ČR bude zaplavena levnou*

⁴⁸ Zdroj: Přehled vlád ČR na www.vlada.cz

nekvalifikovanou pracovní silou ze třetích zemí. [...] Samozřejmě vznikne i tlak na snižování mezd v odvětvích, do nichž přijdou pracovníci ze zahraničí“ [Janiš, 23. 8. 2008]. Stejně tak i Roithová v souvislosti s nelegální migrací zmiňuje především dopad na ekonomiku: „Nelegální forma přistěhovalectví snižuje HDP řady zemí až o 20 %“ [Roithová, 14. 11. 2007]⁴⁹.

V přístupu KDU-ČSL k zaměstnávání cizinců tak lze identifikovat dva navzájem provázané přístupy. Na jednu stranu je podporována integrace cizinců pracujících v ČR legálně. KDU-ČSL zde nicméně nejde tak daleko, jako např. ČSSD, když žádoucnost integrace těchto cizinců podmiňuje placením daní a dodržováním kulturních pravidel (viz výše). Na stranu druhou lze pak nověji identifikovat příklon k politice boje s nelegálním zaměstnáváním, který nachází výraz zejména v posledním volebním programu.

7.5. Strana Zelených (SZ)

Ve svém volebním programu pro rok 2006 [Volební 2006] věnuje SZ migraci a cizincům relativně dost pozornosti. Kromě obecného odmítnutí diskriminace (mimo jiné) cizinců [ibid.; 32], zde nalezneme vcelku liberální postoj strany k imigrační politice: „Příliš represivní imigrační politika státu není správná. [...] Praxe ukázala, že čím více je omezována legální migrace, o to větší je migrace ilegální“ [ibid.; 52].

Pozornost je zde věnována především společenské integraci cizinců, včetně nezbytnosti zavedení projektů „proti negativním náladám a projevům vůči cizincům ze strany části české společnosti“ [ibid.]. Nelegální zaměstnávání, respektive zaměstnávání zneužívající cizince, je zde zmíněno spíše okrajově, v souvislosti s návrhem na změnu zákoníku práce⁵⁰: „Také navrhujeme změnu zákoníku práce a dalších předpisů, které vyloučí otrockou práci cizinců a zajistí jejich práva“ [ibid.].

Nelegální zaměstnávání je v programu explicitě zmíněno na jiném místě, v kapitole „Bezpečnost lidí patří k základům právního státu“. Uvedená pasáž kritizuje korupci u cizinecké policie. Tuto korupci, včetně přehnaně přísných pravidel pro cizince, lze podle dokumentu chápat jako příčinu nelegálního zaměstnávání: „Korupci u cizinecké policie mohou snížit skleněné přepážky v úřadovnách, ale ještě více zmírnění přísných pravidel

⁴⁹ Boj s nelegální migrací byl ostatně i jedním z bodů (úspěšné) kandidatury Z. Roithové za KDU-ČSL do Evropského parlamentu v roce 2009. [Roithová 2009]

⁵⁰ Uvedené změny v zákoníku práce však v programu nejsou blíže specifikovány.

pobytu pro cizince. Většina zaměstnavatelů a zaměstnávaných cizinců raději zákon obejde nebo i poruší, či dokonce dá úplatek, aby povolení dosáhla“ [ibid.; 37].

Poněkud překvapivě věnuje volební program SZ pro rok 2009 [Volební 2009] menší pozornost cizincům, než program předcházející. I v tomto programu nicméně dominuje integrační tematika nad ostatními aspekty migrace. Například korupce policie je v dokumentu stále jedním z důležitých témat, nicméně již není v textu provázána s cizinci, jejich pobytem a zaměstnáváním. [ibid.]

Pokud jde o vlastní nelegální zaměstnávání, nově jsou zmíněny pracovní agentury a klientský systém: *„Strana zelených bude postupovat proti klientskému systému i vykořisťujícím agenturám na zprostředkování zaměstnání pro cizince v České republice“ [ibid.; 61].* Namísto zjednodušení legislativy a celkové liberalizace, jde v uvedeném dokumentu zejména o transparentnost: *„Zasadíme se o [...] transparentnější legalizaci pobytu cizinců v České republice, čímž se mj. sníží nelegální zaměstnávání“ [ibid.].*

Obecně lze říci, že SZ zaujímá k migraci spíše liberální postoj. Stejně tak i problém nelegálního zaměstnávání lze dle jejích dokumentů nejlépe řešit zjednodušením a zpřehledněním příslušné legislativy. Cizinci jsou ve výše uvedených dokumentech prezentováni jako ohrožená skupina, nejsou kriminalizováni či označováni za hrozbu. Tento přístup lze dokreslit například vyjádřením poslankyně K. Jacques k nelegálnímu pobytu: *„Myslím si, že nelegální pobyt nelze sám o sobě považovat za zločin“ [Jacques, 31. 12. 2007].*

7.6. Strana Tradice – Odpovědnost – Prosperita 2009 (TOP 09)

Na závěr zde lze zmínit i novou stranu, která na parlamentní půdě vznikla v roce 2009. Ve volebním programu pro rok 2009 [Volební 2009] sice pojem nelegálního zaměstnávání figuruje, vztahuje se však především na občany ČR: *„Prosazujeme, aby nelegální zaměstnávání lidí bylo trestným činem. V případě, že takto „na černo“ zaměstnaný člověk pobírá navíc sociální dávky, aby byl trestně stíhán i on sám“.* [ibid.; 5] Stejně tak ani na internetových stránkách strany nelze (alespoň zatím) nalézt žádné články související s problémem nelegálního zaměstnávání cizinců.

7.7. Závěr

Všechny parlamentní strany⁵¹ nelegální zaměstnávání cizinců akceptují jako společensky nežádoucí situaci, kterou je potřeba řešit. Problém nelegálního zaměstnávání našel svůj výraz i ve volebních programech většiny politických stran. Výjimku tvoří volební programy KSČM a z posledních let i ČSSD. Nicméně v případě druhé zmíněné figuruje nelegální zaměstnávání v dalších programových dokumentech (viz výše). Samotné nahlížení problému, jeho příčin a následků, se pak liší podle jednotlivých stranických orientací. Tyto podobnosti a rozdíly shrnuje tabulka číslo 2 (Tab. 2).

Zároveň platí, že v případě žádné z výše uváděných stran nelze nelegální zaměstnávání chápat jako klíčový či prioritní problém. I v případě, že je nelegální zaměstnávání cizinců zmíněno ve volebním programu, děje se tak zpravidla jednou větou. Výraznou přednost má zejména téma integrace cizinců do společnosti, kterému je v dokumentech politických stran věnována značně větší pozornost.

Stejně tak i vliv, který poslanci za jednotlivé strany mají, nelze přeceňovat. Stranické směřování lze považovat za důležité, pokud se straně podaří obsadit ministerský post, a tím alespoň částečně ovlivnit ideologickou orientaci daného resortu. Vliv zvolených členů strany jako takových je však spíše malý: „*Ten problém [nelegální zaměstnávání] je totiž velmi bolavý. A nemohou ho řešit jen poslanci na výborech, kteří mají popravdě řečeno jen minimální šanci něco zásadně změnit. Je třeba, aby se věci konečně začala zabývat i exekutiva. Tedy vláda*“ [Bebarová-Ruibrová, 22. 1. 2009].

Lze uvažovat i o tom, že se do postojů stran určitým způsobem promítla i stranická rivalita. Zejména se toto týká zejména ODS a ČSSD, příkladně na projektech aktivního (legálního) zaměstnávání cizinců, které jsou ostatně často chápány jako alternativa k nelegální pracovní migraci: Pilotní projekt MPSV v této oblasti, který vznikl za vlády ČSSD, a jež inicioval Vladimír Špidla (ČSSD), tak byl ze strany ODS odmítán a kritizován. Nový ministr práce a sociálních věcí Petr Nečas (ODS) chtěl původně tento program tento program zrušit, a to jen proto, že jej zahájil Špidla [Schroth, 8. 4. 2009].

Stejně tak nový projekt Zelených karet nevznikl v návaznosti na starší, pilotní projekt, zmíněný výše. Iniciovalo jej zcela jiné ministerstvo (Ministerstvo průmyslu a obchodu) a jiná politická strana (ODS). Zdůrazňována přitom byla ambice řídit legální pracovní migraci lépe, než to dělala opoziční ČSSD formou několikaletého pilotního projektu. [ibid.]

⁵¹ S výjimkou TOP 09, která se k problému ve svých dokumentech (alespoň zatím) nevyjadřuje.

Tab. 2: Nelegální zaměstnávání cizinců v dokumentech politických stran zastoupených v Parlamentu ČR v posledním volebním období

Politická strana	ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SZ
Nelegální zaměstnávání cizinců (NZC) ve volebním programu strany	Ano	2002, později ne	Ne	Ano	Ano
NZC v dalších dokumentech	Ano	Ano	Ne	Ano	Ne
Pojetí nelegálně pracujících cizinců	Hrozba	Hrozba	Oběť	Oběť (2002) / hrozba (2008)	Oběť
Proč je NZC problém (důsledky)	Zvýšení bezpečnostního rizika Ekonomické dopady: - Konkurence občanům - Stát přichází o daně	Dopady na pracovní trh: - Zvýšení nezaměstnanosti - Pokles mezd - Zhoršení pracovních podmínek	Dopady na cizince: Vykořisťování a diskriminace Nárůst xenofobie v české společnosti	Snižování mezd Stát přichází o daně	Vykořisťování cizinců
Příčiny	Cizinci zneužívající (pobytové) zákony Korupce cizinecké policie	Přímo neidentifikuje	Korupce na českých úřadech v zemích původu	Korupce cizinecké policie	Korupce cizinecké policie Přísná legislativa Klientský systém a agentury
Navrhovaná řešení	Zpřísnění legislativy Zpřísnění kontrol Zpřísnění postihů zaměstnavatelů Zavedení Zelených karet (2008)	Řízená imigrace (vč. rozšíření Zelených karet na další státy) Zpřísnění kontrol Zpřísnění postihů cizinců i zaměstnavatelů	Protikorupční opatření	Hospodářská pomoc zemím původu (prevence) Zpřísnění postihů zaměstnavatelů	Liberalizace / zvýšení transparentnosti legislativy

8. Analýza aktérů

Aktéry jsou z definice ti, „*kdo mají určitý zájem na problému*“, dále pak ti, „*kdo jsou postiženi daným problémem*“ a konečně ti, „*kdo mají aktivní či pasivní vliv na [...] rozhodování týkající se daného problému*“ [Veselý 2007; 226]. Existence či účast některých z následujících aktérů již byla nastíněna dříve, zejména v pasáži věnované vývoji legislativy a částečně i v kapitole věnované relevantním teoriím.

Problém nelegálního zaměstnávání cizinců, včetně snah o jeho řešení, lze spojovat především s aktéry na národní úrovni: I když je nelegální zaměstnávání široce (globálně) rozšířeným fenoménem, dotýká se různých zemí odlišnou měrou [Kupiszewski, Mattila 2008]. Přesto však nelze tuto národní úroveň považovat za zcela samostatnou a na vnějším kontextu zcela nezávislou. I zde se totiž projevuje (větší či menší) vliv aktérů nadnárodní úrovně, jakými jsou například Organizace spojených národů (OSN) a zejména Evropská unie (EU).

Z tohoto důvodu se zde nejprve zaměřuji na úroveň nadnárodní, bez níž nelze (dle mého názoru) děnit na národní úrovni plně porozumět. Přitom však zároveň nelze ani nadnárodní úroveň chápat jako pouze jeden, zcela jednoznačný kontext – i zde se vyskytuje celá řada aktérů s rozdílnými zájmy, stanovisky a v neposlední řadě i vlivem.

8.1. Aktéři nadnárodní úrovně

8.1.1. OSN a Mezinárodní organizace práce (ILO)

Na globální úrovni nalezneme problém nelegálního zaměstnávání v agendě OSN. Zároveň je to právě agenda OSN (společně s ILO), která je často citována a přejímána v dokumentech EU, respektive Evropské Komise (viz dále). Role OSN je přitom relevantní především kvůli tomuto ideovému vlivu. Její přímý vliv, na druhou stranu, lze považovat za minimální.

Z hlediska našeho problému je důležitá zejména úmluva OSN z roku 1990, týkající se ochrany práv všech migrujících pracovníků⁵², včetně základní ochrany migrantů pracujících nelegálně⁵³. Tato vešla v platnost (a stala se tak instrumentem mezinárodního práva) relativně nedávno, v roce 2003. V tomto roce se totiž podařilo získat podpisy dvaceti zemí, nezbytných k nabytí platnosti. [OSN 2003] Nutno však podotknout, že ve všech případech šlo o země

⁵² *Convention on the Protection of Rights of All Migrant workers and Members of Their Families.*

⁵³ Pozn.: Podkladem pro zpracování této úmluvy byla zejména úmluva ILO č. 143 (viz dále), avšak v některých ohledech jde úmluva OSN ještě dále [Kupitsch 2004; 2].

chudé, figurující v mezinárodní migraci jako země původu. Naopak žádná z přijímacích zemí, včetně České Republiky, úmluvu nepodepsala.⁵⁴

V podstatě identickou agendu má i ILO, svojí působností spadající pod OSN. Byť nelegální zaměstnávání cizinců nelze považovat za předmět prioritního zájmu této organizace, přesto je její snahou ovlivňovat legislativní rámce s cílem dosažení lepší ochrany alespoň základních práv neregulérních migrantů. [ILO]

Prvním a nepochybně zásadním krokem bylo vydání úmluvy ILO číslo 97 (již v roce 1949). Tato úmluva se sice nelegálního zaměstnávání týkala pouze nepřímo, avšak odrážela názor, že „nejlepším způsobem ochrany migrantů je zajistit, aby byli zaměstnáni legálně“ [Kuptsch 2004; 1]. Pokud jde o nelegální migraci, zmíněná úmluva akcentuje zejména prevenci. Státy by měly zajistit, aby se migrantům dostalo adekvátních informací a aby tito nebyli uvedeni v omyl, na základě nepravdivé „propagandy“ ohledně pracovní migrace. [ibid.]

Další úmluvou z dílny ILO byla úmluva číslo 143 (1987), zaměřená na nezákonné podmínky zaměstnávání cizinců⁵⁵. Jednalo se o první pokus na mezinárodní úrovni o to, zajistit nelegálně pracujícím migrantům alespoň určitá práva. Zároveň zde byla formulována potřeba potírání fenoménu nelegálního zaměstnávání: Jednak potlačením nelegální migrace, jednak postupem proti organizátorům nelegální pracovní migrace a proti zaměstnavatelům. Mezi navrhovanými sankcemi pak figuroval i trest odnětí svobody a tíha důkazního břemena na straně zaměstnavatele, že jednal v dobré víře. [ibid.; 1-2]

Lze proto říci, že uvedené organizace (OSN a ILO) mají značný předstih ve formulaci problému nelegálního zaměstnávání a v návrzích jeho řešení, jak před EU samotnou, tak i před jejími členskými státy. Zároveň však platí, že ratifikace těchto úmluv je zcela dobrovolná. Například Boockmann [2000] vypočítává pravděpodobnost ratifikace pro jakoukoliv úmluvu ILO (z let 1975-1995), deset let po jejím přijetí, kolem 13 procent. U vyspělých států přitom sleduje v průběhu posledních dvou desetiletí sestupný trend pravděpodobnosti ratifikace úmluv ILO. [ibid.] Pokud pak jde o konkrétní, výše zmíněné úmluvy, Česká Republika tyto rovněž neratifikovala⁵⁶.

⁵⁴ Zdroj: <http://www.december18.net/present-status-ratification> (stav k 8.10.2009)

⁵⁵ *Migrations in Abusive Conditions (1975)*.

⁵⁶ Zdroj: Seznam úmluv MOP ratifikovaných Českou Republikou. <http://www.mpsv.cz/cs/1009> (9.10.2009)

8.1.2. EU

Na evropské úrovni je problematika migrace relativně novou záležitostí. Zejména pak aspekt nelegálního (i legálního) zaměstnávání a pracovní migrace se dostává do agendy až v posledních letech. Zatímco v devadesátých letech byla hlavní pozornost věnována uprchlíkům a žadatelům o mezinárodní ochranu⁵⁷, nyní se začíná tato pozornost přesouvat k pracovní migraci. [Appave, 31. 8. 2009] Současnou politiku EU, týkající se migrace, lze přitom rozdělit do tří hlavních oblastí. Jsou jimi: azylová politika, vytváření podmínek pro legální migraci a konečně potírání nelegální migrace, včetně nelegálního zaměstnávání. [Jařab, 11. 12. 2007]

Zajímavé je, že EU má větší vliv v oblasti nelegální migrace a nelegálního zaměstnávání, než je tomu v případě legální pracovní migrace. Jednotlivé státy EU si tak snaží zachovat co možná největší autonomii zejména ve druhém zmíněném případě, zatímco u nelegálních aktivit je společný, jednotný postup průchodnější. Tomu odpovídá i stav legislativní procedury v oblasti migrace: opatření „*týkající se boje s nelegálním přistěhovalectvím [jsou] přijímány kvalifikovanou většinou v Radě za spolurozhodování Evropského parlamentu, pro přijímání opatření týkajících se legálního přistěhovalectví je ale nadále nutný konsensus všech zemí a Evropský parlament má jen konzultační roli*“ [Baršová 2008a; 48–49].⁵⁸

Nejzásadnější dokumenty, týkající se nelegálního zaměstnávání, shrnuje tabulka č. 3 (Tab.3). Z dalších, souvisejících dokumentů, lze považovat za významnou *Zelenou knihu o přístupu EU k řízení ekonomické migrace* (2005) a na ni navazující *Plán politiky v oblasti migrace*⁵⁹ (2007). Relevantní je zde především myšlenka tzv. cirkulační pracovní migrace, která je prezentována jakožto alternativa migraci nelegální. [Baršová 2008a; 52-54] Zatím bez legislativních implikací zůstává *Sdělení Komise o práci načerno*⁶⁰, předložené Vladimírem Špidlou⁶¹. Dokument ukazuje práci načerno jako široký fenomén, který se zdaleka netýká jen migrantů, nýbrž i domácích obyvatel. Akcentovány jsou i jiné než represivní nástroje, především fiskální. [Jařab, 22. 11. 2007]

⁵⁷ Azyl a migrace se staly oblastí společného zájmu v roce 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva. V roce 1999 ji následovala smlouva Amsterdamská, v rámci které přešly otázky víz a legální i nelegální imigrace pod tzv. první pilíř. [Baršová 2008a; 48]

⁵⁸ Přijatá Lisabonská smlouva však může znamenat určité sjednocení v této oblasti. [Baršová 2008a; 55]

⁵⁹ V rámci Plánu bylo ohlášeno 5 směrnic, m.j. tzv. modré karty.

⁶⁰ *Communication on Undeclared Work (2007)*

⁶¹ Pozn.: V uvedené době zastával Špidla post Komisaře pro zaměstnanost, sociální věci a rovnost.

Za francouzského předsednictví v roce 2008 byl rovněž přijat Radou *Pakt o imigraci a azylu*⁶². Hlavní pozornost je zde věnována nelegální migraci a vyhoštění nelegálních migrantů. Nelegální zaměstnávání je pojednáno pouze okrajově, v jednom bodě. V něm Rada souhlasí, že by členské státy měly používat odrazující postihy vůči těm, „*kdo nelegální migranty využívají (zaměstnavatele, atd.)*“ [Pact 2008; 7]. Více se opět nelegálním zaměstnáváním zabývá Komise ve *Sdělení* z června 2009. Nový aspekt zde představuje apel na to, aby byla věnována pozornost dopadům ztráty zaměstnání na povolení k pobytu. U nelegálního zaměstnávání je jako priorita spatřována implementace Směrnice z roku 2009 a její monitoring. [Sdělení 2009; 25 - 26]

Tab. 3: Přehled: Hlavní dokumenty přijaté Radou EU⁶³

1995:	Doporučení Rady o harmonizaci prostředků boje proti nelegálnímu přistěhovalectví a nelegálnímu zaměstnávání (právně nezávazné)
1996:	Doporučení o boji proti nelegálnímu zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí (právně nezávazné)
2002:	Návrh komplexního plánu na potírání nelegálního přistěhovalectví a obchodu s lidmi v EU (návaznost na Sdělení Komise 2001)
2009:	Směrnice zavádějící sankce pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají nelegálně pobývajících cizince ze třetích zemí (návaznost na Sdělení Komise 2006)

Pro vývoj i směřování politik EU, zaměřených na potírání nelegálního zaměstnávání cizinců, je podstatná role Evropské Komise. Iniciativy Komise v této oblasti jsou často spojovány se jménem jejího někdejšího místopředsedy, Franca Frattiniho⁶⁴. Ten vnímal zejména stínovou ekonomiku jako velký *pull* faktor pro nelegální migraci. [Laitner, 30. 11. 2006] Obdobné stanovisko však zaujímala Komise již dříve. Ve *Sdělení z roku 2001* nastolila Komise otázku nelegální migrace jako součást politické agendy. Důraz byl přitom kladen i na postih zaměstnavatelů, cizince nelegálně zaměstnávajících. [Baršová 2008a; 50]

O obtížné prosaditelnosti takového návrhu svědčí to, že Rada EU (reprezentující v evropských strukturách národní státy) v „*akčním plánu posvětila jen zpracování studie o legislativě členských zemí v diskutované oblasti*“ [ibid.]. Nelegální zaměstnávání, včetně postihů zaměstnavatelů, z agendy však nezmizelo. Opětovně se jím zabývala Komise ve svém

⁶² *Pact on Immigration and Asylum*; jeho schválení bylo jednou z priorit francouzského předsednictví EU.

⁶³ Vybráno, uspořádáno a doplněno podle [Baršová 2008a; 47 - 55]

⁶⁴ Pozn.: Místopředseda EK od 2004 do 2008, kdy byl nahrazen Antoniem Tajaním.

Sdělení z roku 2006, ve kterém je nelegální práce označena „za klíčový přitahující faktor, který vytvářejí samy členské státy“ [ibid.]. Rovněž se zde objevil tlak na postihy zaměstnavatelů, včetně snahy o harmonizaci předpisů. [ibid.; 50-51]

Výsledkem byl tentokrát *Návrh směrnice (2007)*, stanovící minimální harmonizaci správních, finančních i trestních sankcí vůči zaměstnavatelům a určující členským státům provést určitý minimální počet inspekcí (10 %) ⁶⁵ v exponovaných odvětvích. Hlavní myšlenka zde opět byla, že možnost najít zaměstnání představuje faktor podněcující „nedovolené přistěhovalectví do EU“ [Tisková zpráva 2007]. Jednalo se o represivní nástroj (i když některé progresivní prvky byly rovněž obsaženy), který kladl důraz zejména na administrativní sankce, s návrhem trestněprávních sankcí pro závažná provinění. [Jařab, 22. 11. 2007]

Po předání Radě a Evropskému parlamentu, se v březnu 2008 k návrhu směrnice kladně vyjádřil i Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV). Cílem zde bylo zejména upozornit na nutnost zapojit do dialogu i zástupce organizací občanské společnosti. Podle EHSV zde jde totiž o úpravu klíčových oblastí, které „ovlivňují zaměstnanost a sociální politiku“ jako takovou [Stanovisko 2008; 1]. Aspektem, který EHSV zejména uvítal, bylo dodržování lidských práv. S dalším obsahem návrhu Komise se však příliš neztotožnil. Kritizoval především jeho úzké zaměření na postihování zaměstnavatelů, jakožto základní nástroj boje proti nelegální práci. Toto by podle EHSV mělo být mnohem spíše pouze součástí širšího balíčku opatření, zaměřených na nehlášenou práci jako celek. [ibid.; 1-2]

Pokud jde o agendu nelegálního zaměstnávání a boje s tímto fenoménem, nelze však EHSV považovat za příliš zásadního aktéra – přinejmenším ve srovnání s rolí Evropské Komise. Usuzovat tak lze již ze samotného úvodu vyjádření k výše zmíněné směrnici, kterým celý dokument začíná: „EHSV vyjadřuje politování nad tím, že nebyl požádán o vyjádření svého stanoviska ⁶⁶ k návrhu směrnice, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem, přestože je to uvedeno v úvodu směrnice“ [ibid.; 1].

V únoru 2009 byl pak návrh Komise schválen Radou a přijat Evropským parlamentem. Zároveň je zde i přímá implikace pro ČR, neboť členské státy mají povinnost směrnicí do dvou let implementovat. [Tisková zpráva 2009] Nutno podotknout, že uvedená směrnice je

⁶⁵ Pozn.: Záměr zkontrolovat 10% zaměstnavatelů ročně vyvolal velkou debatu v Parlamentu, která vedla ke snížení na 5 %. S tím nicméně Komise nesouhlasila, a tak výsledkem byla kompromisní formulace „co možná nejvíce“. [de Bruycker, 1. 9. 2009]

⁶⁶ Zvýraznění dodáno.

v současné době jednoznačně nejzásadnějším, právně závazným, dokumentem EU v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců.

Srovnáme-li obě výše zmíněné iniciativy Komise (*Sdělení 2001 a 2006*) v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců, vidíme značně rozdílný výsledek celého procesu v obou případech. Lze se domnívat, že úspěšnost druhé byla pozitivně ovlivněna jednak již dlouhodobější přítomností problematiky na agendě, samotným vývojem problému nelegálního zaměstnávání cizinců – druhé *Sdělení* přišlo právě v době, kdy se jižní státy Evropy potýkaly s rapidně rostoucím počtem imigrantů [Laitner, 30. 11. 2006] – a zejména i změnou legislativní procedury v roce 2005 [Baršová 2008a; 55]. Právě poslední z těchto faktorů pravděpodobně pomohl překonat nesouhlas některých členských států se zásahy do trestního práva, které je tradičně vnímáno jako doména národní politiky.

Ani roli Komise v této oblasti nelze přeceňovat. Podařilo se sice prosadit sankce vůči zaměstnavatelům, nicméně naděje na úspěch šířeji pojatých návrhů opatření – jakými jsou například ta zmíněná ve *Sdělení Komise o práci načerno* – je již poněkud menší. Pozitivní role EU jako celku je tak zejména v přijímání minimálních standardů, spíše než ve formulaci a propagaci komplexního řešení problému.

8.1.3. Další aktéři nadnárodní úrovně

I na nadnárodní úrovni se lze setkat s celou řadou dalších aktérů. Tito mají nejčastěji podobu zájmových organizací či platforem, sloužících jako sdružení národních aktérů z různých států. Následující aktéři byli identifikováni na základě zmínek v literatuře [např. Baršová 2008a; Carrera a Merlino 2009].

Nevládní organizace (NGOs)

Lze tak jmenovat například platformu PICUM⁶⁷, jejímiž členy jsou z českých nevládních organizací (NGOs) La Strada, Člověk v tísni a Poradna pro uprchlíky⁶⁸. PICUM, společně s Evropskou odborovou konfederací⁶⁹ a organizací Solidar, se na svých stránkách vyjadřovaly (nutno říci, že značně kriticky) k návrhu směrnice o postizích zaměstnavatelů. Směrnice může

⁶⁷ Platform on International Cooperation on Undocumented Migrants

⁶⁸ Zdroj: www.picum.org (stav z roku 2007)

⁶⁹ European Trade Union Confederation (ETUC)

totiž mít, podle uvedených organizací, negativní důsledky na pracující migranty a vést k jejich viktimizaci.

Podle uvedených organizací „*identifikace ‚nelegálního‘ zaměstnání jako pull faktoru pro ‚nelegální‘ migraci opomíjí skutečnost, že převážná většina migrantů by raději měla řádnou pracovní smlouvu*“ [Společné stanovisko, 26. 4. 2007; 3]. Při potírání nelegálního zaměstnávání by pak především měla být zaručena základní práva neregulérních migrantů. Především by tak boj s nelegálním zaměstnáváním měl znamenat boj s pracovním vykořisťováním. Zejména v této souvislosti tyto organizace požadují, aby EU podpořila ratifikaci relevantních smluv OSN a ILO⁷⁰. [ibid.; 3-10]

Jedním z návrhů je pak v této souvislosti zaručení sdružovacího práva pro všechny pracovníky, nehledě na jejich (nelegální) pobytový status. Rovněž by měla být posílena role inspekce práce, pokud jde o ochranu pracujících (na rozdíl od vynucování pobytového práva). Pobytové právo by pak mělo být zcela odděleno od inspekce práce, aby měli neregulérní migranti možnost podat stížnost na špatné (nezákonné) podmínky na pracovišti, aniž by tak čelili bezprostřední hrozbě vyhoštění. [ibid.; 3-4]

Businesseurope

Tato organizace byla jedinou, která se z obdobných organizací přímo k tématu na svých stránkách (respektive dokumentech ze stránek dostupných) vyjadřuje. Jedná se o střešovou organizaci evropských zaměstnavatelů, hájící jejich zájmy na evropské úrovni.⁷¹ Český Svaz průmyslu a dopravy je rovněž členem této organizace. Stanoviska Businesseurope k nelegálnímu zaměstnávání cizinců vyjádřila tato organizace v pozičním dokumentu [Position Paper 2007]⁷², kterým reagovala na návrh směrnice z roku 2007.

Businesseurope hájí zájmy zaměstnavatelů, a tak příliš nepřekvapí odmítavý postoj vůči sankcím namířeným na zaměstnavatele nelegálních migrantů ze třetích zemí. Nelegální zaměstnávání podle této organizace představuje nekalou konkurenci pro ostatní firmy a pro stát znamená ztráty na daních a sociálním pojištění. Businesseurope podle svých slov rovněž podporuje snahu EU o boj proti zaměstnávání nelegálních migrantů. Zároveň však upozorňuje, že nejvhodnější úrovní, na které by se problém měl řešit, jsou národní státy. [ibid.]

⁷⁰ K těmto smlouvám viz výše.

⁷¹ Informace získané z www.businesseurope.eu.

⁷² Pozn.: Jedná se o jediný dokument publikovaný na toto téma. Zároveň je tento dokument ze své podstaty reaktivní – snaží se chránit zaměstnavatele před dopady nových opatření.

Podniky by podle BusinessEurope rovněž neměly přebírat odpovědnost, která náleží státním orgánům. Uvedený výrok se vymezuje zejména proti požadované (trestní) odpovědnosti zaměstnavatelů, a to i v případě, že nelegální zaměstnance dodal zprostředkovatel. Měl by to tak být právě stát, kdo má být zodpovědný za kontrolu zprostředkovatelů a dodržování zákona v této oblasti. Důvodem je, že podniky často nemají možnost kontrolovat soulad s právem v případě subdodavatelů. [ibid.]

Organizace identifikuje příčiny problému, spočívající ve vysokých mzdových nákladech a nedostatečné flexibilitě pracovního trhu, resp. trhů jednotlivých zemí EU. Řešení pak spatřuje zejména v doplnění stávajícího potírání nelegální migrace o další opatření, která by podporovala migraci legální. Tato opatření by přitom měla být přijímána opět zejména (či výlučně) na národní úrovni. [ibid.; 8-9]

8.2. Aktéři národní úrovně

I přes rostoucí vliv EU v této oblasti, problém nelegálního zaměstnávání lze nejběžněji chápat jako problém národní úrovně. Značná zainteresovanost státu je ostatně nasnadě. Repatriace⁷³ platí vláda⁷⁴ a mimo to, podle odhadů ekonomických analytiků, přichází navíc stát ročně o pět až deset miliard korun na pojistném a daních [Škodová 2008].

Přístup ČR přitom lze v současné době charakterizovat spíše jako reaktivní, nežli aktivní. O tom ostatně do značné míry svědčí i vývoj legislativy kopírující (respektive reagující na) vznik a vývoj problému⁷⁵. Za závažný nedostatek lze přitom považovat nezáměr ze strany politiků na straně jedné a nedostatek koordinace a komunikace mezi jednotlivými resorty na straně druhé [Fridrichová, 11. 12. 2007].

Ekonomická činnost cizinců v ČR spadá určitými svými aspekty hned pod tři ministerstva. Vzhledem k charakteru problému a jeho účinnému řešení, má toto implikace i pro ekonomickou činnost nelegální. Spolupráce mezi resorty je přitom dlouhodobě kritizována jako nefunkční, i když v posledních dvou letech došlo k mírnému zlepšení. [ibid.] Svůj díl viny na neshodách nese i roztržitost pravomocí:

Zatímco v oblasti prevence figurují zejména *Ministerstvo vnitra* (zjednodušení udělování víz, vyhoštění) a *Ministerstvo zahraničních věcí* (odstraňování příčin v zemích vzniku, monitoring), kontrolní činnost spadá hned pod tři resorty. Na *resort vnitra* tak připadá kontrola dokladů a dále kontrola právnických osob, jejichž společníky nebo členy jsou cizinci. *Resort práce a sociálních věcí* má na starost kontrolu nelegálního zaměstnávání a sankcionování zaměstnavatelů za nedoplatky na pojistném. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* pak má zodpovídat za kontrolu zahraničních fyzických osob podnikajících podle živnostenského zákona. [Usnesení vlády 2004]⁷⁶

Na neshody aktéři nicméně upozorňují i přes nutnost spolupráce a přes existenci *Meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání* (MOPNZ), který vznikl usnesením vlády ČR ze dne 23. října 2000. Gestorem činnosti orgánu je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Jeho posláním je zejména informovanost a koordinace postupů, s cílem zlepšení efektivnosti boje s nelegálním zaměstnáváním. I když zde jsou určité přesahy do

⁷³ Tj. návrat do země původu

⁷⁴ Pozn.: Jistou úlevu státní pokladně zde může v současnosti představovat možnost spolufinancování prostřednictvím „Návratového fondu“ EU (*European Return Fund*), zřízeného pro léta 2008 až 2013 v rámci programu Solidarity a řízení migračních toků.

⁷⁵ Viz kapitola věnovaná vývoji legislativy.

⁷⁶ Většina gescí je přitom v dokumentu svázána se spoluprací s dalšími resorty a nelze říci, že by kterýkoli z resortů měl dle tohoto dokumentu výraznější převahu.

praxe, orgán je především platformou pro výměnu informací [Hejná, 7. 5. 2009]. Vliv MOPNZC na změny v oblasti boje s nelegálním zaměstnáváním v poslední době poměrně narůstá [Kalinová, 15. 5. 2009].

Nutno podotknout, že tento orgán nezahrnuje pouze nejvíce zainteresované resorty, nýbrž pokrývá vcelku širokou paletu aktérů: Kromě resortů práce a sociálních věcí, vnitra a průmyslu a obchodu, jsou zde zastoupena i ministerstva financí a zahraničních věcí. Z dalších institucí jsou to pak *BIS, Ředitelství služby cizinecké policie, Generální ředitelství cel, Státní úřad inspekce práce, Českomoravská konfederace odborových svazů, Odborový svaz Stavba ČR, Svaz podnikatelů ve stavebnictví, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Český statistický úřad a Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze.* [Statut; 5]

Kromě ministerstev zde tak participují složky represivní, analytické i ryze zájmové. Ne všechny uvedené instituce však lze z úzce zaměřeného pohledu této práce považovat za relevantní aktéry (např. BIS). Zároveň další relevantní aktéři, které lze při definici problému identifikovat, ve zmíněném orgánu absentují (např. NGOs či zástupci cizinců). Proto se dále zabývám pouze některými z výše uvedených, a zároveň zohledňuji i aktéry další, výše neuvedené.

V následující pasáži se nejprve zaměřuji na kompetence jednotlivých aktérů. Zároveň s tím mne zajímá i vliv, který tito mají na ovlivňování problému nelegálního zaměstnávání cizinců. Další, navazující, část je pak věnována definicím problému, jak jej tito aktéři vnímají a reflektuje zájem (zainteresovanost) aktérů na problému. Pro přehlednost jsou aktéři v následujících pasážích řazeni postupně podle sektorů, ke kterým náleží – tj. veřejného⁷⁷, soukromého a občanského.

8.2.2. Kompetence a vliv aktérů

Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)

Problematika zaměstnávání cizinců, včetně toho nelegálního, je v ČR spojována v první řadě s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Jak již bylo uvedeno výše, ministerstvo je také gestorem meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání a v jeho gesci leží též koncepční činnost v této oblasti.

⁷⁷ Z hlediska veřejného sektoru je problém v ČR definován zejména na státní úrovni. Zde jsou zároveň formulována řešení (viz. MOPNZ). Role regionů a obcí je oproti tomu relativně menší a i tak je u nás značně zanedbávána [Drbohlav, 11. 12. 2007]. To je důvodem, proč se na tyto aktéry následující analýza nezaměřuje.

I když se ministerstvo původně stavělo kriticky vůči návrhu programu pracovní migrace (dnešní Zelené karty), pocházejícím z dílny Ministerstva průmyslu a obchodu (viz dále), přesto je to nakonec MPSV, pod nějž projekt legálního zaměstnávání cizinců, trochu nechtěně, nyní spadá. [Sládková, 26. 3. 2009]

Dále pod MPSV spadají i podmínky pro udělování licence pro zaměstnávání cizinců. Od 1. 1. 2009 nově získalo v této souvislosti slovo i Ministerstvo vnitra (MV). Agenturní zaměstnávání je nicméně definováno jako problém zejména ze strany MV – Ministerstvu práce a sociálních věcí je naopak vyčítáno, že právě agenturní zaměstnávání jako problém dlouhodobě nevnímalo a neřešilo [Hejná, 7. 5. 2009].

Úřady práce

Důležitou úlohu, z hlediska našeho problému, sehrávají **úřady práce**, které pod MPSV spadají. Právě úřady práce kontrolují legalitu zaměstnávání cizinců, a to nejčastěji na podnět Cizinecké policie a orgánů Celní správy [MOPNZ 2008; 2]. Kromě zaměstnavatelů kontrolují úřady práce i právnické osoby, ve kterých působí cizinci (tj. kontrola dodržování zákona o zaměstnanosti). [ibid.]

Jejich role je však poněkud problematická, neboť na jednu stranu vykonávají kontrolní činnost s cílem zamezit nelegálnímu zaměstnávání (tj. zaměstnávání bez pracovní smlouvy), na stranu druhou zároveň mají pracovní sílu dodávat, resp. schvalovat. J. Schroth (IOM) zde například na základě své zkušenosti vidí střet zájmu a upozorňuje, že nejlepším řešením by bylo úřady práce kontrolní činnosti zbavit, ve prospěch inspektorátu práce. [Schroth, 8. 4. 2009]

O problematičnosti situace svědčí zejména to, že úřady práce nejsou při své kontrolní činnosti ochotny riskovat případnou žalobu ze strany zaměstnavatelů: „*Úřad práce nepůjde do rizika, že by ho zaměstnavatel zažaloval*“ [ibid.]. Z obdobných důvodů i MPSV jako celek nezakazuje agentury – „*nemá dle zákona na základě čeho*“ [ibid.].

Inspektoráty práce

Státní úřad inspekce práce je samostatným orgánem, který spadá přímo pod ministra práce a sociálních věcí. Zaměřuje se hlavně na dodržování pracovních podmínek. Do jeho kompetence spadá kontrola dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů.

Inspektoráty provádějí kontrolu hlavně zaměstnavatelů legálně zaměstnávajících cizince. Za nejčastěji porušovanou oblast označily inspektoráty „*oblast, změny a skončení pracovního poměru*“ [MOPNZ 2008; 4]. Jako hlavní problém při (legálním) zaměstnávání cizinců je pak

ze strany inspektorátů označována jazyková bariéra, která „fakticky znemožňuje domáhání se práv a nároků z pracovněprávních vztahů“ [ibid.; 5].

Stejně tak pracovní podmínky bývají leckdy porušovány. Cizinci tak nejsou informováni o pracovních podmínkách a platných předpisech: „Kontrolami u zaměstnavatelů zaměstnávajících cizince často zjišťujeme, že zaměstnavatelé v malých organizacích nevěnují dostatečnou pozornost informování cizinců [...]. V některých případech se skutečně jedná o neznalost, někde bohužel zřejmě i o záměr využít tyto cizince jako ‚levnější‘ pracovní sílu“ [Státní úřad inspekce práce 2007; 3].

Problémem u obou uvedených úřadů – jak inspektorátů, tak úřadů práce – je jejich přeplněná kapacita jinými, zákonem danými činnostmi. Jejím důsledkem je pak nedostatek jak času, tak kapacit pro provádění kontrol, například i na žádost samotných cizinců. [Jelínková 2008; 6]

Kapacitní poddimenzovanost kontrolních oddělení úřadů práce a oblastních inspektorátů práce vnímá jako značně problematickou i MPSV [Kalinová, 15. 5. 2009]. Zároveň poukazuje na obtížnost řešení tohoto (zdánlivě jednoduchého) problému: „potřeba personálního posílení [...] není v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 25. dubna 2007 č. 436 k návrhu na snižování počtu funkčních míst ve státní správě do roku 2010, [...] bez ohledu na agendy a narůstající rozsah činností“ [ibid.].

Ministerstvo vnitra (MV)

S účinností od 1. července 2000 došlo z rozhodnutí ministra vnitra ke sloučení odboru pro uprchlíky a integraci cizinců Ministerstva vnitra s odborem pro imigraci a ochranu státních hranic. Činnosti těchto odborů přešly do nově zřízeného Odboru azylové a migrační politiky (OAMP), který je nyní klíčovým aktérem v této oblasti. MV rovněž rozhoduje o vydávání víz a nově (od 1. 1. 2009) i Zelených karet, jejichž součástí pracovní vízum je.⁷⁸

I když jsou tedy Zelené karty a pracovní migrace v kompetenci MPSV, přesto má právě MV zásadní slovo. Rozhoduje totiž, komu vízum udělí a – v případě Zelených karet – jaké země do projektu zahrne. Například právě pro obrovský nárůst pracovní migrace z Asie⁷⁹ se MV rozhodlo tyto státy z projektu Zelených karet vyškrtnout. [Sládková, 26. 3. 2009] Na rozhodnutí nic nezměnila ani žádost vietnamského velvyslance [ihned.cz, 23. 12. 2008]⁸⁰.

⁷⁸ Zdroj: Informace dostupné na internetových stránkách Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz)

⁷⁹ Pozn.: Především se jedná o Vietnam a Mongolsko.

⁸⁰ Na konci roku 2008, v souvislosti s ekonomickou recesí, pozastavilo MV vydávání pracovních (klasických) víz ve Vietnamu úplně. Zanedlouho nato však Ministerstvo zahraničních věcí přijímání nových žádostí své ambasádě v Hanoji opět povolilo. MPSV krok chápe pouze jako informativní zjišťování toho, „kdo se o pracovní

Další novou pravomocí MV, počínaje rokem 2009, je jeho zahrnutí do rozhodovacího procesu⁸¹ ohledně udělování nových povolení agenturám práce, které jsou právě s nelegálním zaměstnáváním cizinců u nás rovněž spojovány. Právě tento krok je z pozice MV v současné době nejvíce zdůrazňovaný a ministerstvo si od své nové kompetence slibuje „*pročištění tohoto prostoru*“ [Hejná, 7. 5. 2009]. Obecně pak lze MV označit jako za „*vítěze*“ snahy o řízení pracovní migrace ze třetích zemí, postupně získávajícím více kontroly nad řízením migrace v ČR [Schroth, 8. 4. 2009].

I vzhledem k výše uvedenému vlivu není příliš překvapivé, že Ministerstvo od začátku podporovalo koncept Zelených karet, ve kterém vidělo nástroj ke snížení počtu „*nelegálů*“. Naopak, pokud jde o postihy zaměstnavatelů, zde panovala jistá skepse [Fridrichová, 11. 12. 2007]. Nutno však podotknout, že původní pilotní projekt MPSV (tj. Výběr kvalifikovaných pracovních sil ze zahraničí) MV více méně ignorovalo [Schroth, 8. 4. 2009].

Cizinecká policie

Represivní část boje s nelegálním zaměstnáváním je spojena hlavně s cizineckou policií, která pod ministerstvo spadá. Jejím úkolem je mimo jiné kontrola víz, a to i při kontrolách zaměstnavatelů. Vcelku úzké zaměření cizinecké policie hezky vystihuje její ředitel Vladislav Husák: „*Nás zajímá jen to, jestli je tady legálně, nebo nelegálně*“ [rozhovor v LN, 31. 8. 2009].

Problém nelegality je zde prezentován v první řadě jako osobní volba cizince. S tím pak logicky souvisí i osobní odpovědnost. Jako ilustraci lze opět použít slova Vladislava Husáka: „*V okamžiku, kdy [cizinec] o práci přijde, se má prostě vrátit. To, že se mu nechce, je zase jeho volba. [...] Vy pořád říkáte, že oni jsou chudáci, a já snad neříkám, že oni nejsou, ale přenášíte jejich povinnosti na někoho jiného*“ [ibid.].

Stejně tak v případě agenturního zaměstnávání apeluje Husák v první řadě na osobní odpovědnost cizinců: „*Ty částky [...] platili zprostředkovatelům, to je jejich problém. [...] A jestliže ten člověk poruší zákon, tak to není chyba nikoho jiného než tohoto člověka. On si toho musí být vědom. Ale on si toho je vědom, on jen doufá, že se na to neprijde*“ [ibid.]. Ve druhé řadě potom na odpovědné instituce, tj. MPSV a úřady práce: „*Problém agentur není problém cizinecké policie, to řeší ministerstvo práce. [...] Ten hlídač je úřad práce*“ [ibid.].

víza v ČR uchází v době, kdy ČR nemá zájem Vietnamce zaměstnávat“ a akci nespojuje s aktivní pracovní imigrací. [Nečas] MPO naopak tento krok plně uvítalo [Říman]. [Zprávy ČT 24, 7. 3. 2009]

⁸¹ Pozn.: Konkrétně se jedná o to, že novou úlohou MV je vydávání stanovisek, na jejichž základě bude či nebude povoleno nové agenturní zaměstnání.

Řešení problému nelegálního zaměstnávání cizinců tedy není „problémem“ cizinecké policie. Ta pouze kontroluje legalitu či nelegalitu pobytu. V případě nelegality pak předpokládá racionální a záměrnou volbu cizince, která jej k takovému jednání vedla. Z tohoto je pak logicky vyvozena i osobní odpovědnost cizince a pouze něj.

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ačkoliv původní projekt výběru kvalifikovaných pracovních sil ze zahraničí pocházel z dílny MPSV, Zelené karty začaly zcela nezávisle, a to na Ministerstvu průmyslu a obchodu (MPO). Asi nejvýraznějším rozdílem mezi oběma projekty je přítomnost tzv. kategorie C v pozdějším z nich, tedy rozšíření z kvalifikované i na nekvalifikovanou pracovní sílu. Právě toto rozšíření lze vykládat jako výsledek silné zaměstnavatelské lobby. [Sládková, 26. 3. 2009]

Ačkoliv v prezentaci projektu je mj. uvedeno „využití zkušeností ze zahraničních modelů“ [Gráf 2008], přesto někteří experti upozorňují, že Zeleným kartám nepředcházela jakákoliv analýza. Stejně tak zde i absentovala formulace dlouhodobé strategie a výsledek tak byl spíše aktuálním vyjádřením (momentálních) potřeb či požadavků zaměstnavatelů [Sládková, 26. 3. 2009].

I když bylo MPO jeho iniciátorem, přesto se od realizace projektu postupně odtahovalo a agenda začala přecházet na jiné resorty. Projekt Zelených karet pak začal být i ze strany MPO prezentován jakožto projekt MPSV. Svůj díl na tomto nese i skutečnost, že sliby, které MPO původně v této souvislosti investorům dalo, se nepodařilo ve značné míře naplnit [Schroth, 8. 4. 2009].

Živnostenské úřady

Důležité je zmínit, že pod MPO, respektive pod jeho **živnostenské úřady**, spadá kontrolní činnost „u zahraničních fyzických osob, právnických osob s účastí cizince ve statutárním orgánu a zahraničních právnických osob“ [MOPNZ 2008; 13]. Patří sem tedy sféra tzv. podnikání cizinců. Právě tato forma bývá k nelegálnímu zaměstnávání cizinců v ČR často zneužívána. Živnostenské úřady plní *signalizační povinnost* mj. k úřadům práce a cizinecké policii [ibid.].

Zajímavé je apriorní zřikání se angažovanosti v oblasti nelegálního zaměstnávání. Jak uvádí za živnostenské úřady Souhrnná informace o aktivitách realizovaných příslušnými resorty, resp. jejich výkonnými složkami: „*Předpoklad, že by živnostenské úřady bylo možné více*

angažovat do problematiky potírání nelegálního zaměstnávání cizinců je, vzhledem k jejich personálnímu obsazení a vytíženosti stávajícími agendami, nereálný“ [ibid.; 14].

Ministerstvo zahraničních věcí

Okrajově zde můžeme zmínit i Ministerstvo zahraničních věcí (MZV), a to vzhledem k tomu, že to jsou právě *zastupitelské úřady ČR v zahraničí*, které pod MZV spadají a přes které se odehrávají první kroky vedoucí k získání víz a k legálnímu zaměstnávání.

Právě úřady v zemích, z nichž k nám přichází nejvíce cizinců za prací (jmenovitě Ukrajina, Vietnam a Mongolsko) byly již několikrát nařčeny z korupce, a to jak ze strany médií [např. Vidlák 2009], tak i ze strany některých poslanců, odvolávajících se na informace tajných služeb [např. Rujbrová 2008].

Zaměstnavatelé

I když od 1. 1. 2009 fungují tzv. Zelené karty, přesto většina zaměstnavatelů využívá služeb pracovních agentur. Nezaměstnávají tak cizince přímo, nýbrž skrze tyto agentury. Právě uvedená forma práce je v současné době nejvíce asociována s nedodržením pracovních podmínek a nezřídka i s nelegálním zaměstnáváním. Agentur je přitom téměř dva tisíce, přičemž zprostředkování práce ze třetích zemí se věnuje cca 460 z nich. Uvedená situace přitom v podstatě znemožňuje kontroly, neboť tak velký počet agentur kontrolovat nelze. [Sládková, 26. 3. 2009]

Ostatně agentury (ať již více či méně legálně zprostředkující práci) není lehké ani omezovat či rušit. I zde existuje totiž ze strany samotných zaměstnavatelů velký tlak, aby nebyli zaměstnavatelé tímto způsobem omezováni: *„Dovážet a přímo zaměstnávat cizince označil za ‘neperspektivní‘ i plzeňský výrobce televizorů Panasonic. Podobně mluví i další firmy. ‘Cizince do kmenového stavu? To není dobré řešení,’ říká i Lubomír Křivánek z nýrské Okuly“ [ihned.cz, 23. 12. 2008].*

Nízce kvalifikovanou - a často i nelegální - práci cizinců (zprostředkovanou skrze agentury) přitom využívá celá řada zahraničních společností, působících např. v elektrotechnickém průmyslu. [Kaiserová 2008] V této souvislosti je nezřídka kritizována i samotná praxe investičních pobídek: *„[CzechInvest] svými aktivitami tlačí na oslabování kontrolních funkcí veřejné správy, například při povinném posuzování vlivů investic“ [ibid.; 1].*

Mluvíme-li již o zájmech zaměstnavatelů, je třeba zmínit i *Svaz průmyslu a dopravy*, který v ČR představuje velmi silné lobby v této oblasti. Na tom se shodují jak vládní (MV), tak i nevládní (NGOs) aktéři. Svaz v poslední době aktivně vystupoval zejména proti sankcím vůči zaměstnavatelům v případech nelegálního zaměstnávání. V tomto směru se jeho agenda shoduje s agendou nadnárodní reprezentace zaměstnavatelských zájmů, *BusinessEurope*, o níž byla řeč výše.

Svaz dále v minulosti kritizoval i „*nedostatečnou legální dostupnost zahraniční pracovní síly v podmínkách ČR*“ a nepružnou spolupráci pracovních úřadů se zaměstnavateli [Svaz průmyslu a dopravy 2002]. Vzhledem k silnému vlivu Svazu průmyslu a dopravy na MPO, lze označit vliv zaměstnavatelů v ČR i v této oblasti jako relativně velký. Na druhou stranu lze však zaměstnavatele a zprostředkovatele práce považovat ve výsledku za jediný, kdo na nelegálním zaměstnávání cizinců skutečně vydělávají.

Odbory

Na relativně slabou (samostatnou) roli odborů lze například usuzovat ze zdůrazňování role Meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání.⁸² Lze se tak domnívat, že působnost v tomto orgánu dává odborům - jmenovitě *Českomoravská konfederace odborových svazů* (ČMKOS) a *Odborový svaz Stavba ČR* - více méně jedinou skutečnou možnost participace na definici a návrzích řešení problému.

ČMKOS byla zejména proti zavedení Zelených karet, proti jejichž úpravě se vyjadřovala v připomínkovém řízení. Nesouhlas se zelenými kartami byl motivován především názorem, že jejich zavedení „*povede k snížení regulace zaměstnávání cizinců na českém trhu práce, k oslabení role MPSV v této agendě a ve svém důsledku i k snížení ochrany českého trhu práce a k prohloubení problémů v oblasti nelegálního zaměstnávání*“ [ČMKOS, 31. 3. 2008]. ČMKOS podle svých slov rovněž předložila řadu dalších pozměňovacích návrhů k poslední rozsáhlé novele zákona o zaměstnanosti, pokud jde o nelegální zaměstnávání cizinců. Tyto návrhy se týkaly hlavně problematiky agenturního zaměstnávání a jeho zneužívání v ČR. Uvedené návrhy nicméně „*bohužel nebyly přijaty*“ [ibid.].

⁸² Zdroj: Zápis z 28. plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody ČR. Dostupné na: <http://www.spcr.cz/zasedani/28-zasedani> (navštíveno 4.5.2009)

Občané

V demokratické společnosti lze považovat za důležitý i vliv samotných občanů. Děje se tak jednak přímo, prostřednictvím organizací občanského sektoru; jednak nepřímo, skrze ovlivňování politiky ve volbách. Vzhledem k tomu, že problém nelegálního zaměstnávání figuruje v programech většiny politických stran, mají občané možnost se k němu ve volbách vyjádřit. Jak nicméně vyplývá z kapitoly věnované politickým stranám, jedná se o marginální agendu. Stejně tak voliči se patrně ve volbách nebudou rozhodovat na základě právě tohoto bodu – jedná se tak spíše o teoretickou možnost. Ani tak ji však nelze podceňovat. Jak ukazuje zkušenost některých států EU, jsou to konečně právě občané, kdo volí proticizinecké strany⁸³.

S problémem souvisí dále skutečnost, že šedá ekonomika, do níž nelegální zaměstnávání cizinců patří, je v ČR ze strany občanů běžně tolerována. Na přítomnost nelegálně pracujících cizinců, včetně samotného faktu nelegality (či kvazi-legality), jsme si do značné míry zvykli. Svědčí o tom ostatně již široce rozšířený stereotyp nelegálního ukrajinského stavebního dělníka. Jak podotýká ve svém článku, založeném na rozhovorech, Škodová: „Značně rozšířené zneužívání cizinců je do velké míry veřejným tajemstvím a podílí se na tom i přimhouřené oko ze strany společnosti. Málokdo se ptá, zda je Ukrajinec pracující na stavbě jeho domu zaměstnán najatou firmou legálně. A ani ze strany státu nebyla donedávna zřejmá snaha problém řešit“ [Škodová 2008].

NGOs

Podle dostupných informací lze soudit, že z neziskového sektoru jsou v našem případě nejvlivnější relativně silné NGOs s mezinárodním zázemím. Takovými jsou u nás v dané oblasti *Mezinárodní organizace pro migraci* (IOM), *Člověk v tísni* a *Charita ČR*. Všechny tři byly – na rozdíl od ostatních – v dokumentech⁸⁴ zmiňovány jako relevantní partneři z neziskového sektoru.

Toto má svou logiku, neboť značná část spolupráce ministerstev a NGOs, v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců a jeho prevence, zahrnuje zahraniční aktivity (poskytování

⁸³ Viz např. Vlámský blok v Belgii, Národní fronta ve Francii nebo Svobodní v Rakousku.

⁸⁴ Dokumenty o spolupráci na projektech, dostupné na stránkách MPSV a MV, oba resorty zmiňují všechny tři organizace.

korektních informací veřejnosti ve třetích zemích, rozvojové projekty, apod.). Ryze domácí organizace, působící jen v ČR, mohou takovýto druh spolupráce jen obtížněji nabídnout.

V současnosti je patrně nejjednodušším „nástrojem“, jak identifikovat další NGOs, seznam partnerů projektu dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců.⁸⁵ Hlavním partnerem je zde IOM, která tyto návraty organizuje. Jako další partneři neziskového sektoru jsou pak uvedeny následující organizace: *Charita ČR, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Poradna pro integraci, Sdružení pro integraci a migraci, Sdružení občanů zabývajících se emigranty a Most pro lidská práva*. [Leták MV 2009]

Z dalších NGOs se nelegálnímu zaměstnávání – vedle dalších agend – věnují *Multikulturní centrum Praha, La Strada* či *Poradna pro občanství*, která se zaměřuje zejména na nediskriminaci obecně, nicméně v nediskriminaci školí i policisty, a tudíž je alespoň okrajově relevantní. *Poradna pro občanství* je zároveň spojena se jménem Pavla Čížinského, který velice aktivně prosazuje řešení problému pomocí regularizace^{86, 87}

Výše uvedené *Sdružení pro integraci a migraci* je společným novým názvem pro *Centrum pro otázky migrace*, za jehož doménu lze považovat právní a sociální poradenství a *Poradny pro uprchlíky*, která jako svou důležitou činnost uvádí lobbying v parlamentu (m.j. pro regularizaci) a působení na veřejnost. Pokud se druhého bodu týče, pak podle svých slov ne moc úspěšně – pro nezájem veřejnosti.⁸⁸ To, že se tyto dvě v létě 2008 sloučily, svědčí do určité míry i o konkurenci a roztržitosti na poli NGOs zabývajících se migrací⁸⁹.

Přestože NGOs v této oblasti spojuje společný zájem a do značné míry i stejný pohled na problém (viz dále), existuje zde konkurence a určitá míra rivality. Toto se týká příkladně vztahu IOM s ostatními NGOs, které první zmíněnou „viní z protekce“, na základě dobré kooperace s MV. [Sládková, 26. 3. 2009] Určitý rozdíl zde skutečně existuje, pokud jde o agendu. IOM klade větší důraz na aspekt bezpečnosti, čímž má (v tomto ohledu) blíže k diskurzu MV, než je tomu u dalších NGOs⁹⁰. Vliv lze připsat i charakteru organizace, neboť se jedná o mezivládní (nikoliv nevládní) organizaci⁹¹, což může kooperaci trochu usnadňovat.

⁸⁵ Projekt dobrovolných návratů cizinců, pobývajících v ČR nelegálně, probíhal od 15. září do 15. prosince 2009. Reagoval na situaci cizinců v souvislosti s ekonomickou recesí. Cílovou skupinou měli být cizinci, kteří přišli o zaměstnání (a tedy „spadli“ do nelegality) ještě před spuštěním programu dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince v únoru 2009. [Hejná, citováno podle Jelínková 2009]

⁸⁶ Tj. umožnění nelegálně pobývajícím cizincům jejich status legalizovat.

⁸⁷ Zdroj: www.migraceonline.cz; www.poradna-prava.cz

⁸⁸ Informace získané z rozhovoru v rámci kurzu Migrace na FSV UK, ZS 2007.

⁸⁹ Společný nový název nyní zní *Sdružení pro integraci a migraci* (SIMI). Na konkurenci v oblasti upozorňovali sami aktéři. Zdroj: www.uprchlici.cz

⁹⁰ Ostatní NGOs mají naopak svou definici problému (a jeho řešení) blíže k MPSV.

⁹¹ Zdroj: www.iom.int

Cizinci

Je otázkou, zda samotné nelegálně pracující cizince považovat za aktéry či nikoliv: Na jednu stranu se jich problém bytostně týká – více než kohokoli jiného; na stranu druhou však – při současném nastavení legislativních podmínek v ČR – citelně postrádají *agency*, tj. schopnost či vůbec možnost podílet se na definici problému, natož pak hájit své zájmy. Ze svého titulu nelegality jsou v podstatě neviditelnými⁹². Vzhledem pak k tomu, že jsou politicky nežádoucí (v lepším případě neatraktivní) skupinou, je problematické dávat jejich problémy na pořad dne.

Takováto situace se však úplně nerozumí sama sebou a ani v čase nemusí být nutně konstantní. Lze se například domnívat, že při splnění určitých podmínek (nejspíše překročení „kritického“ počtu) mohou nelegálně pracující a pobývací cizinci začít vystupovat jako političtí aktéři, jak tomu bylo například v USA (2006) či ve Francii (2005). Na stranu druhou si však ČR – vzhledem k novosti fenoménu – na takovýto vývoj pravděpodobně ještě několik let počká.

Nelegálně pracující cizince tak v ČR – i vzhledem k neexistenci regularizačních mechanismů – nelze považovat za politické aktéry. To nicméně neznamená, že by je nebylo lze považovat za aktéry v širším smyslu, ve smyslu jednání. Z této perspektivy pak hrají i tito cizinci určitou roli.

Je však třeba rovněž zmínit úlohu *komunity*, na kterou ostatně poukazuje i výzkum Drbohlava [2008]. Té lze připsat dvojí roli. Na straně jedné může skrze komunitu docházet ke zprostředkování informací a případně též nelegálního zaměstnávání. Na straně druhé pak lze komunitu chápat rovněž jako aktéra, který může zprostředkovaně hájit zájmy i nelegálně pobývacích a pracujících cizinců ze svých řad [např. Ukrajinská iniciativa, 3. 9. 2009].

Další aktéři

Záběr občanského sektoru doplňují i další dva aktéři – *akademická obec a média*. Pokud jde o část akademické obce, aktivně se problematikou nelegálního zaměstnávání cizinců zabývající, jedná se především o Katedru sociální geografie Přírodovědecké fakulty UK. Tato je reprezentována vedoucím této katedry *Dušanem Drbohlavem*. O důležitém postavení této katedry (Drbohlava) svědčí i její zastoupení v Meziresortním orgánu (viz výše). Kromě toho

⁹² Namísto běžně používaného „neviditelnými“ by zde snad bylo lepší použít pojem „neslyšitelnými“, vzhledem k tomu, že lépe vystihuje podstatu aktérství v tomto případě. První zmíněný pojem je nicméně běžnější.

zde lze identifikovat intenzivní spolupráci s neziskovým sektorem. Jako příklad můžeme uvést aktivní spolupráci s NGO Člověk v tísni, ale i s dalšími, včetně IOM. Co se týče jiných akademických pracovišť, lze se s nimi setkat v dokumentech jen v minimální míře a stejně tak i jejich činnost je medializována výrazně méně.

Rovněž média jako taková hrají v naší společnosti důležitou úlohu, a proto považují za dobré jim i zde krátce věnovat pozornost. Pokud jde o problematiku nelegálního zaměstnávání cizinců, nelze média představovat jako jednotného, unifikovaného aktéra, jak dokládá mediální analýza provedená organizací Člověk v tísni: „*Obecně platí, že články v regionálních denících a regionálních vydáních celostátních deníků často vychází jen z policejních zpráv o nelegálních migrantech (např. odhalení cizinci bez povolení k pobytu) a zprávu nezasazují do širšího kontextu. Články v celostátních vydáních deníků a v časopisech pak téma nelegální migrace častěji buď zasadí do širšího kontextu nebo se mu věnují podrobněji*“ [Člověk v tísni 2007].

Zároveň lze říci, že například články, věnované lidskoprávní dimenzi nelegálního zaměstnávání, se v médiích objevily teprve relativně nedávno. V letech 2008 a 2009 tuto kategorii patrně nejlépe reprezentuje publikační činnost Milana Vidláka z redakce Lidových novin. Na druhou stranu v ekonomicky orientovaných periodících stále nalezneme pohled spíše bližší pohledu zaměstnavatelů a spojování tématu s nedostatkem pracovních sil či s problémy legálních pracovních schémat.⁹³

8.2.3. Definice problému, zájem aktérů

MPSV

Lze říci, že MPSV vidí problém nelegálního zaměstnávání o něco šířeji, jako celospolečensky škodlivý jev, snižující cenu a hodnotu práce na straně jedné, a způsobující státu finanční ztráty na daních a sociálních odvodech na straně druhé. [Kalinová, 15. 5. 2009] Nelegální zaměstnávání cizinců má podle MPSV současně i (negativní) vliv na projekt aktivní legální migrace. Zejména v oborech s nižšími platy „*mnoho zaměstnavatelů najímá cizince především proto, že jsou ochotni pracovat za nižší mzdu než domácí*“ a současné legislativní nastavení přitom možnost najít legálně práci příliš neusnadňuje [Škodová 2008].

Pokud jde o prevenci, zastává MPSV obdobné stanovisko, jako ostatní resorty. Zmiňována je tak především potřeba větší osvěty v zemích původu migrantů o rizicích spojených

⁹³ Viz např. internetový archiv týdeníku Ekonom či Euro.

s nelegálními postupy, včetně upozornění na tyto postupy a jejich nelegalitu. Společně s tím pak MPSV dlouhodobě zdůrazňuje potřebu osvěty o legálních kanálech pracovní migrace: „*Je potřeba co nejdříve podporovat legální migraci, řada překážek v legální cestě nutila jít cizince nelegální cestou, která je pro ně i pro naši společnost škodlivá*“ [Meduna⁹⁴ 2004].

MPSV zároveň přidává „domácí“ dimenzi, když za problém považuje i toleranci v hostitelské společnosti (ČR) k tomuto jevu. Krajním výrazem této tolerance je pak i poptávka po nelegálních pracovnících [Kalinová, 15. 5. 2009]. Kromě všeobecné tolerance k nelegálnímu zaměstnávání, vidí Kalinová jako problém malou vymahatelnost právní úpravy, pokud jde o zákaz nelegálního zaměstnávání. Jako problém je vnímáno i obcházení legální procedury za účelem získání zaměstnání v ČR, a to zejména účastí v právnických osobách. Získat vízum za tímto účelem je totiž jednodušší. [ibid.]

Příliš nepřekvapí, že definice problému MPSV je ovlivněna zaměřením tohoto resortu. Hlavní příčiny problému jsou tak spatřovány zejména na domácí scéně. Jsou jimi tolerance společnosti na straně jedné a ochota (či poptávka) zaměstnavatelů na straně druhé. Tímto směrem je pak také směřována snaha o řešení problému – jako příklad lze uvést iniciativu ministra práce a sociálních věcí Petra Nečase, aby se nelegální zaměstnávání stalo trestným činem [Škodová 2008]. Stejným směrem se ubírají i další návrhy, například rozšíření typů sankcí pro zaměstnavatele (veřejné černé listiny, zákaz dotací, atd.) [Kalinová, 15. 5. 2009].

Ze strany úřadů práce je v této souvislosti zdůrazňována potřeba zpřísnění postihů jak zaměstnavatelů, tak odběratelů cizí pracovní síly (v případě subdodávek, tj. při zprostředkované práci). Rovněž by měla být snížena administrativní náročnost legálního zaměstnávání cizinců. [Lachmanová 2008] Zajímavé je zde zejména srovnání s vnímáním problému pracovníky živnostenských úřadů⁹⁵. Ti naopak považují stávající migrační politiku za příliš liberální, vedoucí „*k neregulovanému přílivu cizinců do Česka*“ [ibid.; 128].

MV

Co do příčin problému nelegálního zaměstnávání, jako jednu z hlavních příčin vidí MV neinformovanost ve třetích zemích ohledně faktu, že lze přijít i legálně [Fridrichová, 11. 12. 2007]. Právě prevence nelegální migrace, a zejména zmíněný aspekt informovanosti ve třetích

⁹⁴ MPSV, ředitel Odboru pro migraci a integraci cizinců.

⁹⁵ Živnostenské úřady spadají pod MPO (viz výše).

zemích, se stala jednou z oblastí, v níž MV aktivně spolupracuje s neziskovými organizacemi, zvláště pak s českou misí Mezinárodní organizace pro migraci (IOM).⁹⁶

Ministerstvo vnitra zastává stanovisko, že důsledky nelegální migrace nejsou dobré ani pro stát, ani pro migranty [Fridrichová, 11. 12. 2007]. Těmto chce MV v rámci prevence poskytnout pravdivé a nezkreslené informace o situaci na českém pracovním trhu: „*Stejná praxe funguje v Moldavsku, Arménii nebo na Ukrajině, kde stát buduje informační kanceláře mající za úkol některé potenciální migranty od jejich cesty do Česka odradit*“ [iHNed.cz, 27. 4. 2008]⁹⁷.

Pokud jde o spolupráci MV s občanským sektorem celkově, lze říci, že jisté prominentní postavení má již zmíněná IOM. Ta se tak odlišuje od ostatních NGOs, kde je MV sice často donorem (spadá pod něj problematika migrace), nicméně vztahy zde jsou spíše problematické. [Fridrichová, 11. 12. 2007]

Pokud jde o mediální prezentaci problému ze strany MV v poslední době, akcentováno je především téma agentur a potřeby tvrdého postupu proti těmto⁹⁸. Medializována byla rovněž celorepubliková razie proti nelegálně pobývajícím cizincům v ČR v březnu 2009, kterou měly posléze následovat další obdobné akce. „*Ministr Langer i policisté o ní mluví jako o ofenzivě: po celé republice odstartovaly plošné kontrolní akce cizinecké policie*“ [týdeník Respekt, 14. 4. 2009].

Přestože MV podporuje Zelené karty jakožto legální kanál migrace a alternativu nelegálnímu zaměstnávání, je jeho převládajícím přístupem „uzavírání“, tj. odrazování cizinců od cesty do ČR a redukce či „pročištění“ pracovních agentur, které se zprostředkováním práce cizinců zabývají. Problém je definován především v termínech bezpečnosti a pořádku.

MPO

Obecně lze říci, že MPO hájí zájmy podnikatelů v ČR a jeho vstup do řízení migrace byl bez větší znalosti věci (viz výše). Rovněž tak vztah mezi MPO a řadou dalších aktérů není nikterak intenzivní a nepatří ani k těm nejlepším [např. Hejná, 7. 5. 2009]. To se týká jak NGOs [Sládková, 26. 3. 2009], tak i dalších resortů MV a MPSV, kde je spolupráce sice nutná, nicméně zájmy zcela odlišné: „*[...]spolupráce s MPO nebo spíš snaha o kompromisní řešení mezi zájmy, které zastupuje MV a těmi, které zastupuje MPO není příliš vysoká, kdy*

⁹⁶ Zdroj: www.mvcr.cz

⁹⁷ Zvýraznění přidáno

⁹⁸ Viz. například vystoupení I. Langer v pořadu Otázky Václava Moravce [ČT 1, 22. 2. 2009].

MPO má tendenci prosazovat takovou úpravu, která řeší potřeby podnikatelů bez jakékoli snahy zohlednit také potřeby a zájmy, které jsou hájeny v rámci ostatních resortů [Hejná, 7. 5. 2009].

MPSV v této souvislosti považuje za kámen úrazu zejména skutečnost, že podnikání (tj. zájem reprezentovaný MPO) je posledních několik let „*prioritním zájmem státní správy ČR, zatímco sociální, bezpečnostní, etické a další aspekty působení cizinců na trhu práce v ČR byly upozaděny*“ [Kalinová, 15. 5. 2009]. Právě toto širší nastavení priorit přispívá k obtížnosti prosazování legislativních změn.

Pokud jde pak o účast MPO v meziresortním orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání, je zde spíše pasivním, než aktivním členem. [ibid.] Stejně hovoří i Souhrnná informace, předkládaná MOPZC, podle které je zájmem MPO podílet se na zmíněném orgánu „*především za účelem vlastní informovanosti [...], případně spolupráce na tvorbě příslušné legislativy*“ [MOPZC 2008; 14]. Z toho lze usuzovat, že zájem na řešení problému je ze strany MPO malý.

MZV

I když je MZV – zejména kvůli roli svých zastupitelských úřadů – důležitým aktérem, přesto stojí poněkud stranou problému. Ostatně i z hlediska ostatních aktérů (NGOs) je MZV charakterizováno jako „*velmi uzavřené*“ (IOM) či s „*téměř nulovou komunikací*“, a to i meziresortní (Charita ČR).

Zaměstnavatelé

Část ekonomiky profituje z nelegálního zaměstnávání, a to nejen v ČR, nýbrž i v ostatních zemích Evropy. Jmenovitě lze zmínit například Francii či Německo, kde je nelegální zaměstnávání v současnosti silně spojeno s automobilovým průmyslem. Vzhledem k důležitosti právě tohoto sektoru pro národní ekonomiku, se tamní politici problémem příliš nezabývají. [Drbohlav, 31. 8. 2009]

Za ČR lze takto zmínit například i stavebnictví, i když nelegální zaměstnávání např. v průmyslu je zde rovněž aktuální. Podle průzkumu KPMG například souhlasí tři čtvrtiny stavebních firem „*s tím, že společnosti ve stavebnictví, kde je cizinců nejvíce, je zaměstnávají bez potřebných povolení*“ [Škodová 2008].

Ani kontroly na stavu věci příliš nemění: „Přes veškeré namátkové i předem ohlášené kontroly ilegální zaměstnávání kvete dále. Někteří zaměstnavatelé si proto vedou dvojí výkazy“ [ibid.]. Rovněž tak v průmyslu, tlak ze strany ostatních zaměstnavatelů (tzv. *peer pressure*) v této oblasti nefunguje [Sládková, 26. 3. 2009].

Odbory

Kromě požadavku na regulaci a zpřísnění agenturního zaměstnávání (viz výše), upozorňuje ČMKOS dlouhodobě na potřebu změn v oblasti kontrol. Konkrétně jde o to, „aby byla zákonnou úpravou zajištěna provázanost a spolupráce všech dotčených státních orgánů při provádění kontrolní činnosti na úseku nezaměstnanosti, zejména pokud jde o odhalování a postihování nelegálního zaměstnávání (úřady práce, policie, živnostenské úřady, finanční úřady, inspektoráty práce)“ [ČMKOS, 3. 4. 2008].

V souvislosti s nelegálním zaměstnáváním cizinců byly rovněž – soudě podle dostupných dokumentů – dlouhodobě zdůrazňovány represivní aspekty, zvláště pak postihy zaměstnavatelů.⁹⁹ Na stranu druhou je však zapotřebí uvést, že dokumentů věnovaných cizincům (obecně) a jejich nelegálnímu zaměstnávání (konkrétně), nalezneme na internetových stránkách ČMKOS jen velmi málo.

Alespoň podle takovéto publikační činnosti soudě, lze zájem ČMKOS o problematiku nelegálního zaměstnávání cizinců charakterizovat jako spíše malý. Zde je pak zajímavý rozdíl, srovnáme-li aktivity na tomto poli, které vyvíjí Evropská konfederace odborových svazů. Na tuto skutečnost, respektive na relativně nízký zájem odborů o oblast nelegálního zaměstnávání, upozorňuje např. i Jan Schroth z IOM [8. 4. 2009].

Občané

Určitým specifikem fenoménu nelegálního zaměstnávání je, že se z pohledu občanů nejedná o jakkoli zásadní problém. Například Drbohlav [31. 8. 2009] vidí jako jednu ze zásadních příčin rozšířenou toleranci české společnosti k nelegálnímu zaměstnávání. Zároveň upozorňuje na to, že se do značné míry jedná o přístup ve všech postkomunistických zemích. [ibid.] Určitý výraz zájmu ze strany občanské společnosti sice nacházíme v podobě agend některých NGOs

⁹⁹ Zdroj: www.cmkos.cz

(viz níže), nicméně běžný občan situaci s největší pravděpodobností jako zásadně problematickou nedefinuje.¹⁰⁰

Toto nepochybně souvisí i s malým povědomím o problému obecně: Jak ukázal např. výzkum CVVM, jen malé procento respondentů bylo schopno vůbec odhadnout přibližný počet cizinců v ČR, jak legálních, tak nelegálních [CVVM 2003]. České veřejné mínění se přitom odlišuje od mínění evropského, pokud jde o problematiku imigrace jako takovou. Migrační otázky celkově totiž považuje za důležité pouze 18% lidí, zatímco v EU (EU27) je to 29 %. Tento rozdíl zároveň do značné míry kopíruje rozdíl mezi starými a novými členskými zeměmi EU. [Eurobarometr 2008; 7-38].

O tom, že se však nejedná o zcela odtrženou, pro občany „neviditelnou“ oblast, svědčí například výzkum provedený v Praze, zaměřený i na práci na černo cizinců ze třetích zemí: „*At' už příslušníci české majority figurují jako [nelegální] zaměstnavatelé [cizinců] nebo zaměstnanci (tj. kolegové a spolupracovníci při práci načerno), přichází se s českými občany na svých cestách za nelegálními výdělků setkávají*“ [Stehlíková, Konopásková 2007; 42].

Pokud jde o zaměstnávání cizinců (obecně), ve vnímání veřejnosti došlo během posledních pěti let k určitému posunu směrem k souhlasnému postoji. Cizinci jsou nicméně takřka konstantně vnímáni jako levná pracovní síla. I když jsou lidé k zaměstnávání cizinců vstřícnější, stejně jsou tito vnímáni jako potenciální hrozba pracovním místům občanů ČR [CVVM 2008]. Negativní vliv na tuto percepci má pravděpodobně i aktuální ekonomická situace, jak ukazuje poslední výzkum z roku 2009 [Čížek 2009]. Výzkumy či dokumenty týkající se postojů občanů k nelegálnímu zaměstnávání cizinců však zcela absentují.

NGOs

I když na poli migrace působí v ČR celá řada organizací neziskového sektoru, soustředíme-li se na problematiku nelegálního zaměstnávání, tento počet se značně redukuje. Je to dáno tím, že pozornost byla – alespoň donedávna – věnována především integraci cizinců, na kterou se řada NGOs také (téměř) výlučně zaměřuje.

NGO *Člověk v tísni* již byla zmíněna dříve. Kromě práce na zahraničních projektech a mediálních analýzách, zde nalezneme i domácí projektovou spolupráci s dalšími NGOs, uvedenými výše. Pokud pak jde o samotné řešení problému, kromě preventivního působení, *Člověk v tísni* rovněž podporuje regularizaci, jako vhodný nástroj pro potýkání se

¹⁰⁰ Výjimku může představovat obecně proticizinecký přístup, který je však svou podstatou již mimo rámec problému.

s problémem nelegálního zaměstnávání. Zejména porušování práv na straně jedné a regularizace jako řešení současného stavu na straně druhé, patří mezi společné jmenovatele agend NGOs.

IOM oproti tomu akcentuje potřebu otevírání legální cesty, společně se změnou legislativy směrem k tzv. Kanadskému modelu, který umožňuje cizincům svobodně si vybrat zaměstnavatele při současných kvalitnějších prověrkách (bezpečnostní, vzdělání, pracovní schopnosti) na vstupu. Naopak regularizace na agendě organizace nefiguruje. [Sládková, 26. 3. 2009]

K řešení problému stávajících nelegálních cizinců v ČR organizace navrhovala rozšíření tzv. dobrovolných návratů i na tyto cizince. Upozorňuje přitom, že se jedná v podstatě o jedinou schůdnou cestu, vzhledem k tomu, že (i při plné funkčnosti a efektivnosti kontrol) počty „nelegálů“ převyšují místa v detenčních zařízeních o (deseti)tisíce. [ibid.]

Představu o postojích dalších českých NGOs si lze učinit na základě jimi připraveného Migračního manifestu, který byl prezentován Poslanecké sněmovně v listopadu 2007. Cílem zde bylo oslovit nejen poslance, nýbrž i další aktéry (odborníky, MV, MPSV, atd.).¹⁰¹ Pro tuto práci jsou relevantní především body 5 a 8, které tematizují nelegální pobyt a pracovní vykořisťování [Migrační manifest 2007].

V Manifestu je kritizován způsob organizace pracovní migrace do ČR, konkrétně politika a praxe udělování víz. Ta totiž napomáhá „vzniku závislosti cizinců na jejich zaměstnavatelích či zprostředkovatelích práce“ [ibid.]. Stejně tak pobytová ilegalita by neměla být pastí, z níž není přijatelného východiska: „Stát musí nabízet cizincům pobývajícím na jeho území v rozporu s právem možnost opustit neregulérní status“ [ibid.].

I z tohoto důvodu by nelegalita pobytu cizinců neměla být „démonizována“. Cizinci se často do nelegálního postavení nedostávají svým (vědomým) zaviněním. Jak upozorňuje M. Daniel (Most pro lidská práva): „Často se jedná pouze o drobné pochybení administrativního charakteru, nebo je na vině špatné fungování českých úřadů či úmyslné jednání zaměstnavatelů [...], kteří si tímto chtějí pojistit cizincovu závislost“ [Daniel, 22. 9. 2008].

Společným jmenovatelem NGOs je při definici problému zejména důraz na zneužívání práce cizinců a jejich špatné podmínky. Sami aktéři pak svoji nejdůležitější roli vidí v prevenci nelegálního zaměstnávání a dále v pomoci cizincům při řešení problému jejich nelegálního postavení, včetně pomoci obětem pracovního vykořisťování [Drbohlav 2008; 196].

¹⁰¹ Zdroj: informace o Migračním manifestu dostupné na www.migraceonline.cz.

Jak dále uvádí Vlastimil VINTR (IOM), „*efektivní fungování neziskového sektoru v této oblasti [nelegální migrace a nelegálního zaměstnávání] je pak podmíněno úzkou spoluprací s kompetentními orgány¹⁰² státní správy*“ [VINTR 2008; 200]. Zároveň špatná komunikace mezi MPSV a MV (daná odlišnými prioritami těchto dvou resortů) je častým předmětem kritiky, zaznívající z tohoto sektoru.

Cizinci

Jeden z problémů představuje volba cizinců nelegálně pracovat – často je v této souvislosti zmiňována neinformovanost (či dezinformovanost) cizinců. „*V praxi je cizincům bez informací bohužel jedno, jestli pracují legálně nebo nelegálně - rizika z postihů pro ně nepředstavují překážku*“ [Sládková, 26. 3. 2009]. To dokládá i častý příklad mongolských migrantů, kteří ochotně podepíší smlouvu v českém jazyce – aniž by věděli, co podepisují. „*Zkrátka chtějí jet za prací, tak jedou*“ [Byamba, 3. 9. 2009].

Jednak i legálně pobývajícím cizincům se legální práce často shání výrazně obtížněji než práce nelegální, jak ukazuje *case study* organizace Člověk v tísni [Člověk v tísni, nedatováno]. K tomu se přidává i (ne)dovednost komunikovat s úřady, a tedy nemožnost získat informace či domoci se práv: „*člověk, který přijede ze zakarpatské vesničky na Ukrajině, neumí jazyk, neumí komunikovat s úřady*“ [Rajčinec, 3. 9. 2009].

Kromě neinformovanosti je poněkud podceňovaným aspektem v této souvislosti i vliv kulturní odlišnosti. Jedná se zejména o odlišnosti ve vnímání práv a možností. Cizinci pracující za velmi špatných podmínek tak kolikrát svoji situaci jako problematickou nedefinují. Právě tato odlišnost činí cizince často ještě více bezbrannými vůči špatnému zacházení ze strany zaměstnavatelů. [VINTR, leden 2008]

Stejně tak nelze ani očekávat – a četné případové studie tomu nasvědčují [např. Hofherr 1999] – že by nelegální zaměstnanci nespolečně pracovali se svým zaměstnavatelem. Důvodem je především obava ze ztráty místa. Tato je dána velmi snadnou nahraditelností ze strany zaměstnavatele a zároveň i potřebou alespoň nějakého finančního příjmu ze strany cizince. K tomu se přidává neochota či vůbec nemožnost se vrátit – například kvůli zadlužení v zemi původu.

¹⁰² V textu jsou za tyto kompetentní orgány označeny MV, MPSV a Služba kriminální policie ČR.

8.3. Utrídění aktérů podle kritérií vlivu a zájmu

8.3.1. Vliv a zájem

Právě provedenou analýzu aktérů lze nyní uspořádat a vyjádřit též v grafické formě. Zaměřím se zde opět pouze na národní úroveň. Vliv EU je sice v této oblasti důležitý, nicméně zejména na obecně-direktivní rovině, skrze legislativu (směrnice), které musí ČR (stejně jako ostatní členské státy) implementovat. Proto, je-li tématem práce nelegální zaměstnávání cizinců v ČR, je třeba zohlednit právě tento konkrétní národní kontext.

Takový přístup ostatně podporují i závěry analýzy migrační politiky, ke kterým ve svém výzkumu docházejí Kriesi, Adam a Jochum [Kriesi et al. 2006]. Za nejdůležitější v oblasti migrace (na rozdíl od mnoha jiných) stále považují za relevantní v prvé řadě národní aktéry, přičemž zapojení institucí EU je zde relativně malé [ibid.]. Zároveň, ani EU není jednotným aktérem¹⁰³. Lze ji spíše chápat jako arénu, na níž se střetávají zájmy různých aktérů¹⁰⁴. EU proto chápu na tomto místě spíše jako vnější rámec působení a zaměřuji se na pozice aktérů uvnitř státu.

Východiskem je zde postoj jednotlivých aktérů k problému nelegálního zaměstnávání a jejich možnosti a vůle ovlivňovat rozhodnutí v této oblasti. Kategorie vlivu a zájmu nebyly vybrány náhodně. Konceptuálním vodítkem v této části analýzy byla práce Ronalda K. Mitchella [Mitchell 1997]. Mitchell rozlišuje tři základní charakteristiky aktérů – jsou jimi moc, legitimita a naléhavost¹⁰⁵. [ibid.]

Moc autor definuje více méně ve weberiánském stylu, tedy jako „*schopnost prosadit svou vůli*“, přičemž sem zahrnuje i moc normativní. *Naléhavost* pak chápe jako „*požadování okamžité akce*“ aktérem, kterou dále rozkládá na dimenze časové tísně a důležitosti. [Mitchell 1997; 865-868]

V následující analýze tyto charakteristiky chápu především jako *vliv* aktérů na definici problému a na prosazování jeho řešení, ať již nepřímo (např. prostřednictvím lobby) anebo přímo (např. skrze zákonem dané kompetence). Mitchellovu naléhavost zde pak pojímám jako *zájem* aktérů na řešení problému a pozornost, kterou aktéři problému věnují. Hodnocení

¹⁰³ Viz kapitola věnovaná aktérům na nadnárodní úrovni.

¹⁰⁴ Charakter EU je v tomto směru komplikovaný: Lze ji charakterizovat jako arénu, pokud jde o generování definic problému a možností jejich řešení. V momentě, kdy je závazné rozhodnutí (směrnice) přijato, lze pak EU charakterizovat spíše jako aktéra, disponujícího prostředky k ovlivnění politik národních států (prostřednictvím implementace směrnice).

¹⁰⁵ V originále *Power, Legitimacy, Urgency*.

aktérů z hlediska těchto dvou dimenzí vyplývá z předcházející analýzy a shrnuje jej tabulka číslo 4 (Tab. 4).

Tab.4: Hodnocení jednotlivých aktérů z hlediska jejich vlivu v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců a jejich zájmu na řešení tohoto problému

	MPSV	MV	MPO	MZV	Svaz ¹⁰⁶	Odbory	Občané	NGOs	Cizinci	Komunity
Vliv	V	V	SV	S	SV-	SM	SM-	SM	M	M
Zájem	V	SV	SM+	M	SM	SM	M	V	S	V

Legenda: V = velký; SV = spíše velký; S = střední; SM = spíše malý; M = malý.

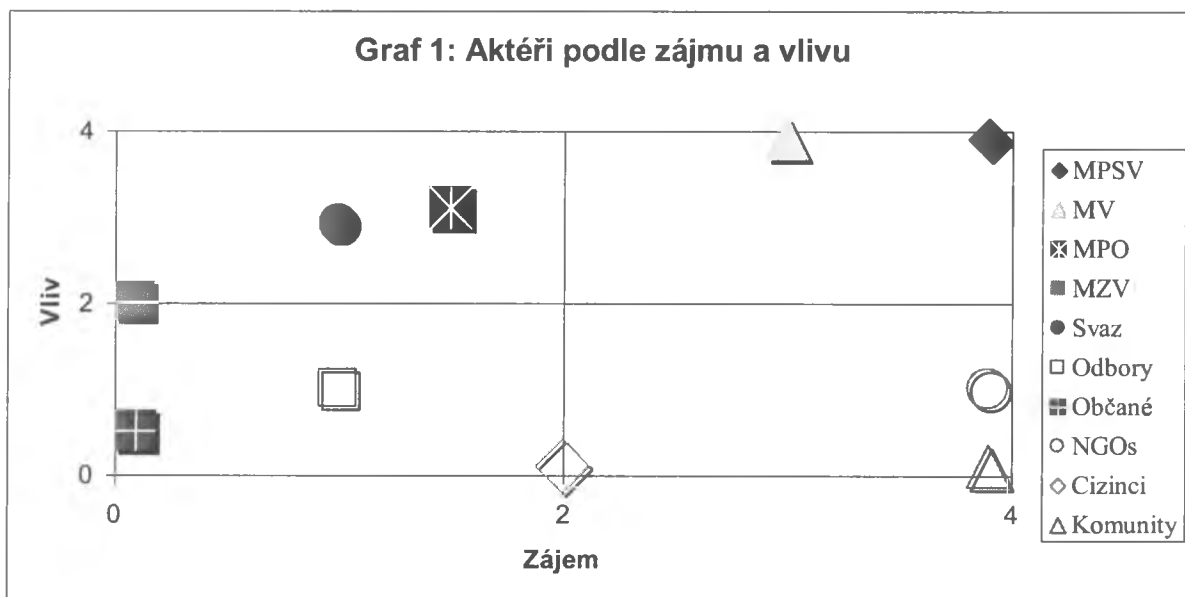
Zdroj: autorka.

Jak lze vidět, ne u všech aktérů koresponduje velikost jejich zájmu o problém s velikostí vlivu, kteří tito aktéři v dané oblasti mají. Lepší představu o tom, jak vypadá toto pole (tvořené vztahem mezi kategoriemi vlivu a zájmu), si lze udělat na základě grafického zobrazení.

Následující graf č. 1 [Graf 1] transformuje údaje z výše uvedené tabulky. Pro potřeby grafického znázornění byly kategoriím přiřazeny hodnoty od 0 do 4, kdy 0 odpovídá malému zájmu (resp. vlivu) a 4 velkému. Hodnota 2 je pak ekvivalentní střednímu vlivu (zájmu). Při interpretaci grafu je však třeba mít na paměti, že se jedná o *kvalitativní* postup, založený na předchozí (opět *kvalitativní*) analýze. Jde tak spíše o kvalifikovaný odhad¹⁰⁷ umístění jednotlivých aktérů.

¹⁰⁶ Svaz průmyslu a dopravy

¹⁰⁷ Požadavek na takovéto ohodnocení spolehlivosti úsudku na postavení aktérů vznáší např. [Dick 1997; Veselý 2007].



Zdroj: autorka

V **prvním kvadrantu**, který kombinuje relativně velkou moc i zájem, se nacházejí dva rozhodující institucionální aktéři pro danou oblast. Jsou jimi MV a MPSV.

Druhý kvadrant naopak zahrnuje aktéry, kteří mají moc uvažování o problému a jeho (ne)řešení ovlivňovat, nicméně jejich zájem o problém nelegálního zaměstnávání je relativně malý. Patří sem MPO a zaměstnavatelé, reprezentovaní Svazem průmyslu a dopravy. Na pomezí druhého a třetího kvadrantu se nachází MZV, které sice má určitý vliv na problém, vzhledem ke svým zastupitelským úřadům, nicméně nevnímá problematiku nelegálního zaměstnávání jako předmět svého zájmu.

Třetí kvadrant obsahuje marginální aktéry: Je charakterizován nízkou úrovní jak vlivu, tak zájmu. Nalezneme zde veřejnost, tedy občany ČR. Vliv veřejnosti na problém nelegálního zaměstnávání cizinců není příliš velký. Zároveň artikulovaný zájem občanů na tom, problém řešit, je minimální. Dále sem spadají i odbory, které sice situaci jako problematickou vnímají, nicméně jí nevěnují velkou pozornost, vzhledem k hlavnímu proudu jejich agendy.

Poněkud kontra-intuitivně působí umístění samotných nelegálně pracujících cizinců na pomezí třetího a čtvrtého kvadrantu. Řešení problému nelegálního zaměstnávání je sice „v jejich zájmu“, nicméně se často nejedná o „jejich zájem“ jako takový. Na jednu stranu sice existují nelegálně pracující cizinci, kteří svou pozici skutečně jako problém vnímají; na stranu druhou však velké množství z nich si situaci jako „problém“ neuvědomuje¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Blíže k tomuto viz část věnovaná cizincům, jakožto aktérům.

Čtvrtý kvadrant je charakterizovaný nízkou mírou moci, avšak relativně vysokou mírou zájmu. Figurují zde NGOs, které si nejvíce uvědomují lidskoprávní dimenzi daného problému. Dalšími v této kategorii jsou komunity cizinců, které mají zájem problém řešit (např. v této souvislosti často kritizují vízovou politiku státu), nicméně jejich vliv na výslednou politiku je malý.

Úmyslně do grafu nebyli zařazeni dva z původně identifikovaných aktérů – akademická obec a média. Na rozdíl od aktérů předešlých, chyběly v těchto případech spolehlivé údaje, na jejichž základě bychom mohli na vliv a zájem těchto aktérů usuzovat. V případě médií je důvodem především vnitřní rozštěpenost pojetí problému a spíše jen nárazový zájem. Z toho by bylo lze usuzovat na umístění médií do třetího kvadrantu.

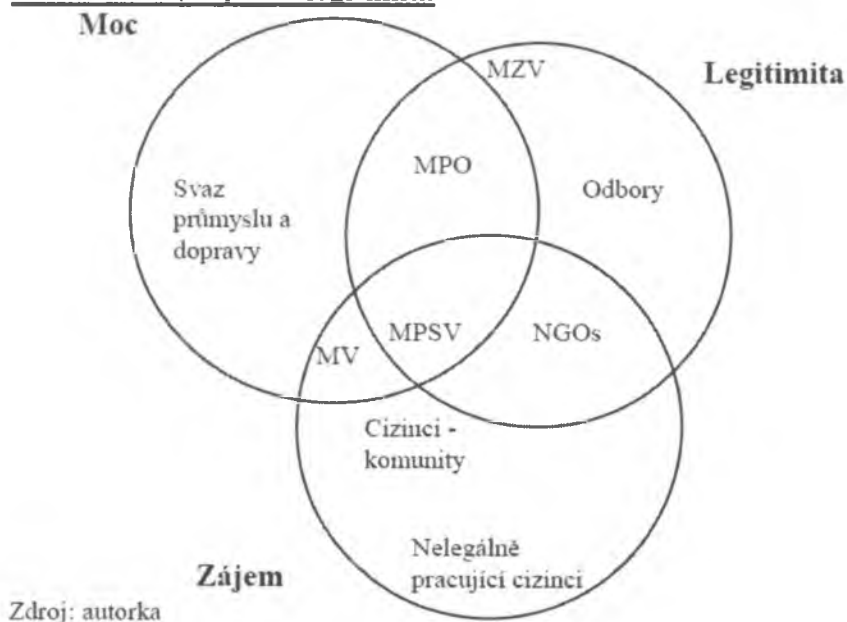
Pokud jde o akademickou obec, respektive Katedru demografie PřfUK, její vliv lze posuzovat jako relativně velký, vzhledem ke spolupráci jak s neziskovým, tak se státním sektorem. Vliv i zájem jsou zde však subtilnější, projevující se zejména v možnostech usměrňovat definice problému jiných aktérů. Z určité perspektivy bychom pak mohli akademickou obec řadit na pomezí prvního a čtvrtého kvadrantu. V obou uváděných případech nicméně absentuje triangulace dat, která by vynesení těchto aktérů na graf ospravedlňovala.

8.3.2. Vliv, zájem a legitimita

Třetí charakteristikou, kterou Mitchell uvádí, je *legitimita*. Chápe ji jako „*obecné vnímání či předpoklad, že jednání aktéra je žádoucí*“ [Mitchell 1997; 866-867]. Tato žádoucnost je přitom posuzována vzhledem k normám, hodnotám a přesvědčením [ibid.]. Jako problematickou lze v tomto případě nicméně označit skutečnost, že jednotliví aktéři mohou legitimitu posuzovat různě, právě v závislosti na svých hodnotách a přesvědčeních. Univerzální legitimita pak z tohoto pohledu neexistuje, je naopak závislá na (často odlišných) hodnotách a přesvědčeních aktérů.

Následující graf č. 2 [Graf 2] rozšiřuje předchozí rámec právě o tuto kategorii legitimacy a zasazuje aktéry do obecného schématu, které ve své práci navrhuje Mitchell. *Legitimitu* v tomto případě spojuji s otázkou: „*Kdo by problém nelegálního zaměstnávání měl řešit?*“ Vzhledem k tomu, že zde neexistuje univerzální kritérium legitimacy, používám subjektivní hodnocení. Hodnotově přitom vycházím především z hlediska sociálně-politického a částečně i lidskoprávního, jak jsou uvedeny na začátku této práce. Podkladem pro toto hodnocení pak byly kompetence jednotlivých aktérů a jejich agendy.

Graf 2: Vliv, zájem a legitimita



Mitchell v navrhovaném schématu dělí aktéry na *uchazečské*, *definitivní* a *latentní*¹⁰⁹. První z uvedených jsou charakterizováni současnou přítomností dvou atributů (ze tří uvažovaných). [Mitchell 1997; 874-879] V našem případě se jedná o MV, MPO a NGOs. Postavení, ve kterém se nalézá MPO pak Mitchell charakterizuje jako takové, kde aktér „*může, ale zároveň nemusí nikdy jednat*“ [ibid. 876]. Lze říci, že ze zmíněné trojice aktérů mají nejméně výhodné postavení NGOs, které „*postrádají moc, ale jejich požadavky jsou naléhavé a legitimní*“ [ibid.]. K prosazení těchto požadavků je pak potřeba koalice s mocnějším aktérem (aktéry). Jako *definitivní* aktér je Mitchellem definován takový aktér, kterého charakterizují všechny tři uvažované atributy. Za definitivního aktéra lze v našem případě považovat MPSV¹¹⁰. Zároveň Mitchell upozorňuje, že definitivním aktérem se může stát jakýkoli z tzv. uchazečských aktérů, pokud nabude atributu, který mu do té doby chyběl. [ibid.; 876-877] Protiklad definitivním aktérům pak představují aktéři *latentní*, disponující pouze jedním atributem (vzhledem k uvažovanému problému). Jejich společnou charakteristikou je relativně nízká míra interakce¹¹¹ s ostatními aktéry. [ibid.; 874-876] V našem případě sem spadají odbory, MZV, Svaz průmyslu a dopravy, komunity cizinců i samotní cizinci.

¹⁰⁹ V originále *expectant, definitive, latent* [Mitchell 1997; 874-879].

¹¹⁰ Pozice *definitivního* aktéra přitom nemusí nezbytně znamenat největší moc (ta je pouze jednou z dimenzí).

¹¹¹ Tato nízká míra interakce má v jednotlivých případech odlišné příčiny – od nezájmu samotného aktéra, po nezájem ostatních aktérů.

Celkově lze za rozhodující aktéry považovat MV a MPSV. Obě tyto instituce jsou nadány jak potřebnou mocí, tak i zájmem na řešení problému. Rozdílem je zde však legitimita těchto aktérů, pokud jde o řešení problému nelegálního zaměstnávání cizinců. Obě tyto instituce rovněž definují problém značně odlišně¹¹². Dalším dominantním aktérem je pak rovněž státní instituce, MPO. Zásah z její strany lze vnímat jako legitimní a potřebný při zneužívání živnostenského zákona. Problém však představuje nezájem MPO o tuto oblast.

Jak vyplývá z předchozí analýzy aktérů, reálné vztahy mezi těmito institucemi lze charakterizovat spíše v termínech konfliktu, nežli kooperace. Na vině jsou zcela odlišné zájmy těchto aktérů a zároveň snaha tyto zájmy prosazovat na úkor ostatních. I koaliční potenciál v této oblasti se pak do značné míry odvíjí od těchto dělících linií, přičemž za nejjasněji artikulovanou zájmovou koalici lze považovat Svaz průmyslu a obchodu a MPO.

Zároveň je zde patrná centralita státu, respektive státních institucí, v předmětné oblasti naší analýzy, tj. problému nelegálního zaměstnávání cizinců. Tuto centralitu však souběžně provází fragmentace kompetencí a zájmů mezi jednotlivými resorty. Vyjdeme-li z kategorizace mocenských struktur, jak je podávají Kriesi a kol., pak můžeme říci, že jádro mocenské struktury je v tomto případě charakterizováno fragmentací (pokud jde o distribuci moci) a spíše konfliktem (pokud jde o převládající druh interakce) [Kriesi et al. 2006; 342-343]. Výsledkem je pak *vyzyvatelský*¹¹³ typ mocenské struktury, který lze rovněž chápat jako jednu z podstatných překážek při snaze o účinné řešení problému.

¹¹² Viz pasáž věnovaná těmto aktérům.

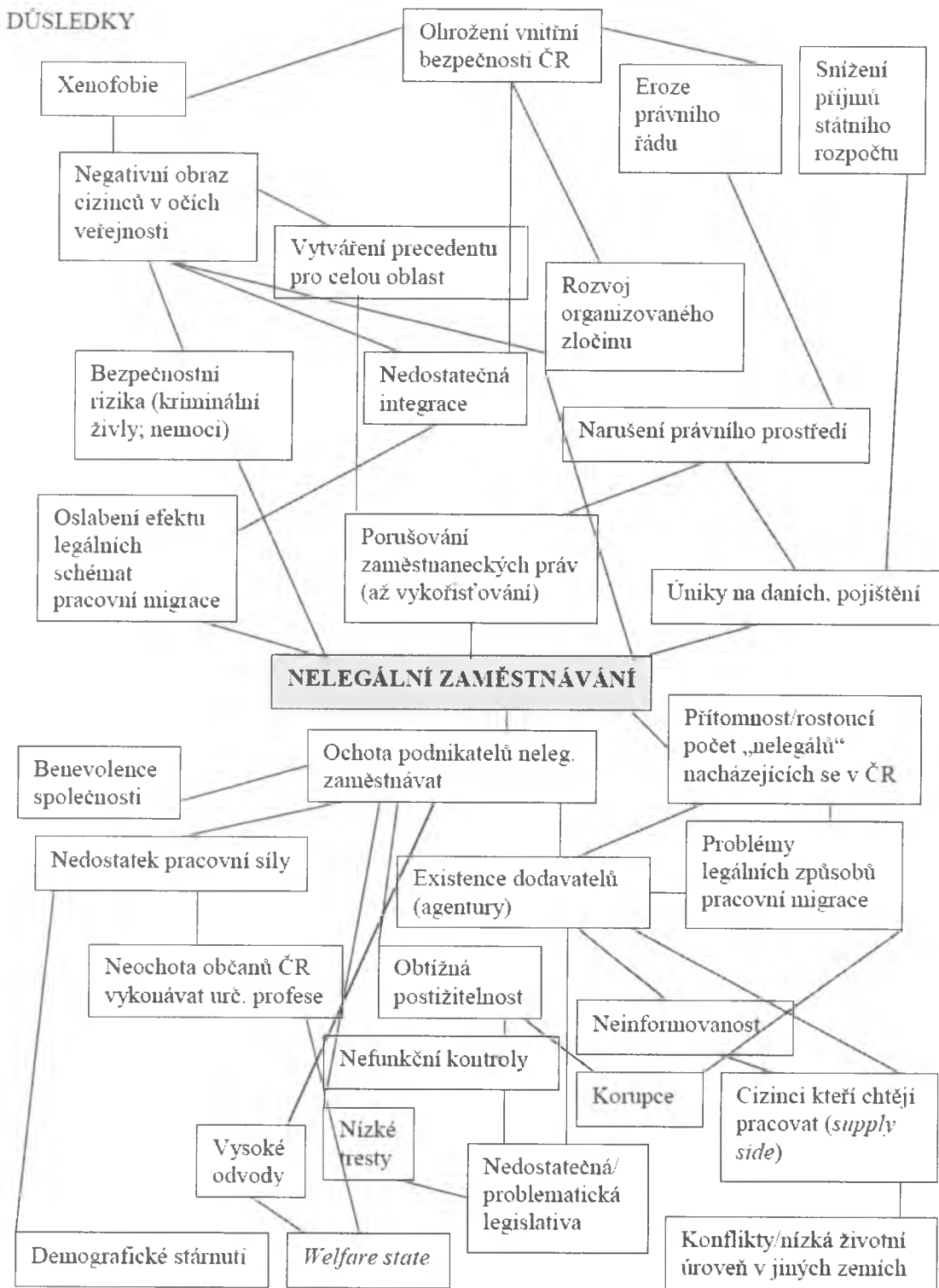
¹¹³ V originále *challenge* [Kriesi et al. 2006; 343].

9. Příčiny a důsledky problému

9.1. Strom problému

Cílem této části je předložit ucelenou vizualizaci problému v podobě stromu problému, tj. diagramu možných příčin a následků problému (Graf 3). Nejedná se přitom o zcela přesné modelování kauzálních vztahů, nýbrž o snahu velice komplexní a špatně strukturovatelný problém nějakým způsobem uchopit. I když jsou tedy jednotlivé příčiny a následky zachyceny na základě studia literatury, dokumentů a rozhovorů, přesto odrážejí i individuální percepci autora. [Veselý 2007; 218-220]

Graf 3: Strom problému



9.2. Diskuse nejbližších příčin

Za bezprostřední problém, respektive příčinu, pokud jde o nelegální zaměstnávání cizinců, lze považovat vlastní ochotu zaměstnavatelů cizince nelegálně zaměstnávat. Důvodů vedoucích k této ochotě je celá řada. Od nedostatku specifického druhu (nekvalifikované) domácí pracovní síly¹¹⁴, po nepružnost legálních migračních schémat¹¹⁵. Stejným způsobem, tedy skrze roli zaměstnavatele, vnímá problém i většina aktérů, včetně EU.

Debata nad zpřísněním postihů zaměstnavatelů, včetně související nové směrnice EU, však hrozí, že se v českých podmínkách poněkud mine účinkem. Spíše než tvrdost postihů zde lze totiž jako problematickou vnímat především obtížnou postižitelnost nelegálního zaměstnávání, jako takovou [Schroth, 8. 4. 2009]. Podle řady zdrojů je rovněž závažným problémem v ČR v této souvislosti i značná míra korupce [např. Kuchyňová, 31. 5. 2006].

Například Drbohlav [31. 8. 2009] identifikuje osm důvodů, proč opatření k postihům zaměstnavatelů selhávají. Jsou jimi *nedostatek koordinace a kooperace mezi odpovědnými aktéry na místní úrovni; absence legislativního rámce, který by tuto kooperaci řídil; nedostatek lidských zdrojů; nedostatek finančních zdrojů; překážky aplikace* (tj. zejména možnost zaměstnavatele kontrolu odmítnout), *nedostatek informací pro efektivní kontrolu, nedostatek dat pro evaluaci provedených inspekcí* a konečně i *nedostatek mezinárodní spolupráce* [ibid.].

Za další bezprostřední příčinu pak lze považovat i samotnou existenci nelegálně pobývajících cizinců v ČR. I tito lidé se potřebují uživit a vzhledem k jejich statusu toto nelze realizovat jinak než nelegální prací¹¹⁶. I možnost odcestovat zpět do vlasti v těchto případech nezřídka odpadá. Jednak na ni – vzhledem k velmi nízkým mzdám – tito lidé nemají prostředky; jednak zde často sehrávají roli i psychologické faktory a dluhy v zemi původu, ze kterých hradili cestu do ČR. [Lidové noviny, 24. 3. 2009]

Na rozdíl od ostatních aspektů, je to právě tato přítomnost cizinců, která je relativně často opomíjena. Standardně je totiž vnímána jako následek, spíše než příčina nelegálního zaměstnávání. Přitom obzvláště v posledním roce (v souvislosti s ekonomickým poklesem

¹¹⁴ V této souvislosti jsou nejčastěji kritizovány nadnárodní společnosti, zaměřené na finální kompletaci výrobků.

¹¹⁵ Podle expertů na tomto mnoho nemění ani tzv. Zelené karty, neboť i zde zůstává přítomna řada problémů, které legální pracovní migraci znesnadňují. Kromě omezeného okruhu zemí, který neodráží aktuální migrační trendy, je to i zdoluhavost byrokratické procedury (kterou měly Zelené karty řešit, nicméně v realitě v tom nejsou příliš úspěšné). [Schroth, 8. 4. 2009]

¹¹⁶ Další možností pak zůstává kriminální činnost, nicméně ta je v tomto případě výrazně méně častá. [Drbohlav, 31. 8. 2009]

českého hospodářství) se lze setkat i s praktikami, kdy jsou cizinci „dováženi“ do ČR s příslibem práce, kterou však nedostanou, případně ji velmi brzy ztratí [Urubek, 3. 9. 2009]. Svoji roli sehraává i skutečnost, že o legalitu pobytu mohou cizinci vcelku snadno přijít, jak upozorňují NGOs¹¹⁷ [např. Daniel, 22. 9. 2008].

Zároveň nelze předpokládat, že „*zákaz dovozu*“ cizinců (tj. restriktivní imigrační politika) dokáže problému jejich nelegálního zaměstnávání účinně zamezit. Vyjdeme-li z institucionální teorie¹¹⁸, pak lze očekávat, že pouhé zvýšení restrikcí povede spíše ke vzniku (resp. rozšíření) niky pro polo-legální a nelegální aktivity¹¹⁹.

S tím koresponduje i skutečnost, že relativně nepružná a restriktivní politika udělování pracovních víz je v současné době obcházena. Kalinová (MPSV) v této souvislosti upozorňuje především na „*možnost obcházet regulaci vstupu zahraničních zaměstnanců na trh práce ČR prostřednictvím účasti cizince v právnické osobě [a] pseudo živnostenského podnikání*“ [Kalinová, 15. 5. 2009]. K nelegálnímu zaměstnávání jsou tak ve značné míře zneužívány jiné kanály, jejichž úprava je výrazně liberálnější.

Problémem může být v této souvislosti i vlastní neostrost fenoménu nelegálního zaměstnávání a existence celé řady cest, které k němu vedou. Následující kapitola se proto zaměřuje na problém nelegálního zaměstnávání z hlediska neostrých přechodů mezi zaměstnáváním legálním a nelegálním a jejich implikace pro problém existence nelegálně pobývajících cizinců v ČR.

¹¹⁷ Podrobněji viz kapitola věnovaná definicím problému jednotlivými aktéry.

¹¹⁸ Blíže viz kapitola věnovaná teoriím.

¹¹⁹ Například podle Čermákové přispěla koncem devadesátých let zvýšená kontrolní činnost cizinecké policie k institucionalizaci zprostředkovatelské činnosti nelegálního zaměstnávání Ukrajinců. V důsledku zintenzivnění kontrol cizinců totiž došlo k omezení možnosti svobodné „*nabídky pracovní síly migrantů skrze různá shromaždiště (např. u Výstaviště v Praze-Holešovicích)*“ [Čermáková 2008; 168].

10. Nelegální zaměstnávání jako mlhavá a nestálá kategorie

10.1. Podoby nelegálního zaměstnávání

Pojmy „nelegální“ a „legální“ zaměstnávání cizinců jsou běžně chápány jako vzájemné protiklady. Legální zaměstnávání zpravidla chápeme jako správné a žádoucí, zatímco nelegální zaměstnávání představuje jev nežádoucí, proti kterému je třeba zakročit. S takovýmto (černo-bílým) viděním problému se lze setkat jak v médiích, tak i například v dokumentech politických stran¹²⁰.

Nelegální zaměstnávání je dále vcelku často asociováno s nelegální migrací (i zde můžeme odkázat mimo jiné na politické dokumenty). Jak však uvádím výše (viz kapitola věnovaná vymezení tématu), ani tento vztah není jediným možným. V praxi se lze setkat i s nelegálním zaměstnáváním cizinců pobývajících v zemi legálně [viz např. Stehlíková, Konopásková 2007].

Cílem jedné z výzkumných otázek proto bylo prozkoumání vztahu mezi legalitou a nelegalitou. Zajímalo mne přitom, zda existuje nějaká souvislost či interakce mezi legálním a nelegálním zaměstnáváním; anebo zda se jedná o dvě zcela odlišné, na sobě nezávislé, entity. Zodpovězení uvedené otázky je nezbytné pro porozumění tak komplexnímu a složitému problému, jakým nelegální zaměstnávání cizinců bezesporu je.

Inspirací a výchozím bodem mi v tomto případě byla práce Ch. Junkerta a A. Kreienbrinka [Junkert, Kreienbrink 2008], kteří se zabývají právními aspekty nelegálního zaměstnávání cizinců v Německu. Autoři rozlišují čtyři kategorie nelegálního zaměstnávání, v závislosti na pobytovém a pracovním statusu cizinců. Vzniklé schéma lze vcelku úspěšně aplikovat i na české prostředí, ovšem s určitými změnami, které uvádím dále.

Východiskem je zde tedy rozdělení podle legality zaměstnání a pobytu, které schematicky znázorňuje tabulka číslo 4 (Tab. 4). Tabulka kategorizuje formy nelegálního zaměstnávání, které lze identifikovat v ČR, a to na základě dvou kritérií – legality (respektive kvazi-legality) a nelegality. Následující pasáž pak tyto kategorie uvádí do dynamického vztahu a ukazuje možné směry pohybu mezi nimi.

¹²⁰ Blíže k tomuto viz kapitola „Vnímání problému napříč politickým spektrem“.

Tab. 4: Možné interakce (ne)legality pobytu a zaměstnání cizinců

		Zaměstnání	
		Nelegální	Legální
Pobyt	Nelegální	A „Klasický případ“ tzv. <i>overstayers</i>	B V ČR nelze.
	Legální	C Polo-legální tzv. <i>společníci</i>	D Zdánlivě legální tzv. <i>živnostníci</i>

Zdroj: Podle [Junkert, Kreienbrink 2008; 22], pozměněno dle specifik českého prostředí a zaměření této práce.

Kategorie A tabulky představuje „klasický případ“ nelegálního zaměstnávání nelegálních migrantů. Kromě cizinců, kteří se do země dostali nelegálně (např. pomocí převaděčů či padělaných dokumentů), charakterizují tuto skupinu tzv. *overstayers*, tedy cizinci, kteří do země přijeli za prací na turistické vízum a po skončení jeho platnosti zde zůstali a jejich pobyt se tak stal nelegálním. [Junkert, Kreienbrink 2008; 22]

Vzhledem k existenci systému ochrany vnějších hranic Schengenského prostoru a vzhledem ke geografické poloze ČR, přichází většina cizinců do ČR legálně a zde teprve padá do ilegality. Děje se tak zpravidla po vypršení turistického víza¹²¹, které je k pracovní migraci tímto způsobem často zneužíváno. Obdobná situace nastává v momentě skončení platnosti či neprodloužení pracovního víza. [Drbohlav, 31. 8. 2009]

Za důvod bývá v tomto případě často považována neinformovanost cizinců, kteří kolikrát ani mezi jednotlivými vízy nerozlišují [např. Byamba, 3. 9. 2009]. Dalším důvodem pak může být snazší dostupnost (a nižší cena v případě korupce) turistického víza. Zejména na tuto kategorii se rovněž zaměřila Evropská Komise v návrhu svých směrnic¹²².

Kategorie B je v legislativních podmínkách ČR kategorií ryze teoretickou. Získání legálního pobytu je vázáno na existenci legálního zaměstnání, případně jsou tyto dvě spojeny dohromady, jak je tomu nově v případě Zelených karet (podrobněji viz kapitola věnovaná

¹²¹ Například Čermák a Džurová [Čermák, Džurová 2008] označují (na základě výzkumu, který byl proveden v roce 2007) „legální příchod na turistická víza“ za nejčastější způsob, „jak se migranti dostávají na černý pracovní trh v Česku“ [ibid.; 148].

¹²² Blíže viz část věnovaná EU.

legislativnímu vývoji). Obdobná právní situace existuje například i v Německu [Junkert, Kreienbrink 2008; 24] a dalších zemích střední Evropy [Čižinský 2005].

V některých dalších evropských státech však tato kategorie není pouze prázdným reziduem čtyřpolní tabulky. Příkladem zde může být Nizozemí, kde cizinci mohou získat čísla pojištění (a tedy mohou legálně pracovat), *de facto* bez ohledu na vlastní legalitu pobytu. [ibid.]

Kategorie C zahrnuje podle Junkerta a Kreienbrinka cizince s povoleným pobytem, avšak bez povolení v zemi pracovat. Zejména se toto týká občanů nových členských států EU, včetně ČR¹²³. [Junkert, Kreienbrink 2008; 22 - 23] V České republice oproti tomu takováto opatření, kombinující povolení k pobytu a zákaz pracovní činnosti, neexistují¹²⁴.

Oproti tomu lze do této kategorie zařadit pololegální praktiky obchodních společností a družstev. V praxi toto běžně funguje zejména ve stavebním průmyslu. Desítky cizinců se stanou členy vedení družstva, přitom však vykonávají manuální práci v postavení zaměstnanců. [Sieveking, Reim, Sandbrink 1997] Důvodem je především snadnost takového postupu a velmi obtížná prokazatelnost pochybení v případě kontrol. [Kalinová, 15. 5. 2009]

Cizinci tímto způsobem pobývají v ČR zdánlivě legálně, využívajíce podnikatelské vízum. Toto vízum je navíc výrazně snazší získat, ve srovnání s běžnými pracovními vízy [ibid.]. Platné podnikatelské vízum tak zajišťuje legalitu pobytu. Práce (závislá pracovní činnost) však ve vztahu s tímto vízem legální není: Zákon takového jednání v případě cizinců výslovně zakazuje (viz kapitola věnovaná legislativě).

Kategorie D představuje „nejlegálnější část“ nelegálního zaměstnávání. Bylo by však zavádějící ji spojovat se zcela legálními praktikami. Junkert a Kreienbrink v rámci této kategorie identifikují čtyři různé případy porušování legality:

Zprvé sem spadá legální zaměstnávání cizinců, při kterém však dochází k hrubému porušování (či ignoraci) zákoníku práce, zejména pokud jde o mzdy a o pracovní podmínky. [Junkert, Kreienbrink 2008; 23] V českém prostředí sem lze řadit činnost (některých)

¹²³ Pozn.: Německo (a Rakousko) uplatnilo přechodné období na volný pohyb pracovníků z nových členských států EU.

¹²⁴ Výjimku představují žadatelé o azyl, u nichž platí zákaz zaměstnání po dobu jednoho roku. Uvedená skupina však není předmětem této práce.

zprostředkovatelských agentur, které zaměstnávají (půjčují podnikům) cizince jako velmi levnou a výkonnou pracovní sílu za podmínek srovnatelných s dobou průmyslové revoluce¹²⁵. Autoři, zadruhé, uvažují další případy, kdy právo porušuje výhradně zaměstnavatel. Například tím, že nemá od příslušného úřadu povolení cizince zaměstnávat (zatímco zaměstnávání cizinci pracovní povolení mají). [ibid.] Vzhledem k provázanosti pracovního víza s konkrétním pracovním místem, nepřipadá taková situace v rámci české legislativy v úvahu. Zatřetí sem autoři řadí „falešnou samostatně výdělečnou činnost“: oficiálně samostatně podnikající cizinci ve skutečnosti „pracují pouze pro jediného zaměstnavatele a jsou plně závislí na jeho instrukcích a na jím stanovených pracovních podmínkách“ [ibid.]. V ČR se jedná o živnostníky. Tzv. švarc systém přitom není doménou výhradně cizinců: jak v ČR, tak i v zemích EU participuje část obyvatel na trhu práce tímto způsobem [Sdělení Komise o práci načerno 2007].

Situaci v případě cizinců problematizuje i fakt, že živnostenské úřady nemají právo přezkoumat skutečný přínos živnosti, ani kvalifikaci cizince. [Gabal 2004; 15] Žádost o živnostenský list je proto relativně častou strategií cizinců. Běžné jsou i přechody agenturních zaměstnanců na „podnikání“: „Naši Vietnamci mají práci do konce platnosti pracovních povolení zajištěnou. [...] Většina z nich se na situaci po konci platnosti pracovního povolení připravuje změnou na účel podnikání. Vnitřně s tím nesouhlasím, ale nijak jim v tom nebráním“ [Libor Novotný, personální ředitel agentury Zetka; 13. 3. 2009].

Začtvrté, autoři zařazují do této kategorie případy, kdy jinak legálně zaměstnaní cizinci provozují navíc ještě další činnost, ke které však již oprávnění nejsou. [Junkert, Kreienbrink 2008; 23] Tato eventualita již byla uvažována výše (viz kapitola vymezení problému) a není třeba ji sem zařazovat.

10.2. Dynamizace modelu

Jednotlivé kategorie byly doposud popisovány jako více méně statické. Nicméně i zde může docházet (a v praxi často skutečně dochází) k přesunům mezi jednotlivými kategoriemi. Za nejdůležitější z nich – z hlediska výše nastíněného problému nelegální přítomnosti cizinců v ČR – považují následující:

¹²⁵ Tzn. zejména neexistence sociálního ani úrazového pojištění, prekérní pracovní podmínky, extrémně dlouhá pracovní doba, okamžitá nahraditelnost bez následného minimálního zabezpečení, atd. [viz např. reportáže M.Vidláka v Lidových Novinách 2008 a 2009].

C → A

Přibližně od roku 2004 začala nabývat na četnosti organizace nelegální práce cizinců prostřednictvím právnických osob (v.o.s., s.r.o. a družstva). [Vintr, leden 2008] Takové počínání odpovídá kategorii C, jak byla charakterizována výše.

Cizinci jsou nicméně i v postavení společníků ve značně nevýhodné pozici. Zaměstnavatelé v praxi disponují řadou donucovacích prostředků. Jedním z nich je například nahlášení cizinců na fiktivních adresách, případně zrušení souhlasu k ubytování¹²⁶. Cizinci se tak mohou propadnout do nelegality, aniž by o tomto vůbec věděli. [ibid.]

D → A

Tento posun se může týkat i legálně zaměstnaných cizinců, využívajících pracovní víza, a to v momentě jejich propuštění ze zaměstnání. Riziko příliš nezmírňují ani nové Zelené karty. Existuje zde sice tzv. ochranná lhůta, nicméně ta se vztahuje pouze na propuštění z nadbytečnosti [zákon č. 435/2004 Sb.]. Po dobu prvního roku cizincova pobytu tak tento nemá příliš práv a lze jej snadno vydírat hrozbou výpovědi [Sládková, 26. 3. 2009], a tedy přesunem do kategorie A.

Další riziko zde představuje i podnikání na živnostenský list, pokud je využíván v termínech výše popsané kategorie D, tedy v rámci tzv. švarc systému. V momentě, kdy si cizinec po jeho vypršení nezařídí vízum nové (s čímž je často spojena značná míra organizované korupce), následuje uvedený posun. Někteří cizinci ani své živnostenské oprávnění neaktivují – stačí jim jen podnikatelské vízum v pase¹²⁷. [Schroth, 8. 4. 2009] Problém však může nastat po dvou letech, kdy si musí zařídit vízum nové.

A ~~→~~

„Překlopit“ nelegální pobyt do legální podoby prakticky nelze. Jedinou možností (dobrovolného) výstupu z nelegality tak představuje přihlášení se na cizinecké policii a následné správní vyhoštění¹²⁸. Lze pochopit, že tato cesta není pro cizince příliš atraktivní, a tedy ani využívaná [např. Rozumek, únor 2009]. Nastíněnému „kumulačnímu procesu“, zasahujícímu kategorii A, v zásadě odpovídají zjištění výzkumu Drbohlava [Drbohlav, 2007]. Konkrétně se jedná o poznatek, že se v ČR nachází i hodně „nelegálů“, kteří jsou zde již

¹²⁶ Pozn.: Cizinec pak má pouze omezenou dobu na nahlášení změny Cizinecké policii.

¹²⁷ Cizinecká policie kontroluje pouze vízum. Kontroly ze strany finančního úřadu prakticky nejsou. [Schroth, 8. 4. 2009]

¹²⁸ Situace byla rovněž řešena programem dobrovolných návratů cizinců, pobývajících v ČR nelegálně. Jednalo se však pouze o krátkodobý program v gesci MV, které jeho opakování v dohledné budoucnosti nezvažuje [Hejná, citováno podle Jelínková 2009].

dlouhou dobu. V případě cizinců z post-sovětského prostoru šlo o dobu 46 měsíců, v případě Vietnamu pak měsíců 64 [ibid.].

Jak již bylo naznačeno výše, jako problém je chápána v první řadě kategorie A, jako taková. Tomu je rovněž podřízena politika v oblasti boje s nelegálním zaměstnáváním cizinců, i když i zde existuje celá řada problémů různé úrovně a různého stupně řešitelnosti (viz předešlé kapitoly). Na základě výše uvedeného modelu dynamické interakce (kvazi)legálního a nelegálního zaměstnávání lze usoudit, že věnovat pozornost až kategorii A je pozdě.

Kategorie C a D přitom nelze považovat za výrazně méně problematické. Rozdílem zde sice je dočasná (D) či zdánlivá (C) legalita pobytu cizince, nicméně na zbylých okolnostech se příliš nemění. Pracovní a mzdové podmínky pro cizince, případný (negativní) vliv na státní migrační politiku (zejména na politiku pracovní migrace) či ochuzení státu na daních a odvodech, se nemusí příliš (či vůbec) lišit od situace pod kategorií A. Nazývat takovéto situace legálními je pak z této logiky poněkud zavádějící.

O rostoucí důležitosti kategorií C a D svědčí i skutečnost, že roste počet cizinců, kteří spadají právě do těchto kategorií (viz výše). Lze přitom uvažovat, že jejich důležitost (resp. zneužívání) do budoucna dále poroste: v rámci Schengenského prostoru byl schválen (politicky podporovaný) projekt zřízení tzv. *exit-entry systému*. Ten je přitom zaměřen zejména proti tzv. *overstayers*, neboť bude v rámci systému spojovat údaje o vstupu a opuštění Schengenského prostoru a tím „ukazovat“ cizince, kteří se zde zdržují nelegálně. [de Bruycker, 1 .9. 2009]

Kategorie C a D mají zároveň pro zaměstnavatele (a zprostředkovatele) nemalé výhody i oproti legálnímu zaměstnáváním cizinců. Zatímco legální zaměstnávání je značně (podle většiny aktérů až příliš přísně) regulováno a je mu vytýkána nepružnost, zaměstnávání skrze kategorie C a D je výrazně snazší. Podmínky pro zahájení podnikání či pro účast v právnické osobě jsou velmi liberální, stejně jako další požadavky, které musí žadatel o vízum splnit [Kalinová, 15. 5. 2009]. Tak lze pochopit i zdánlivý rozpor mezi tím, jak problém vnímají úřady práce (tj. přílišná administrativní náročnost zaměstnávání cizinců) a živnostenské úřady (tj. příliš liberální migrační politika)¹²⁹.

¹²⁹ Viz část věnovaná definicím problému jednotlivými aktéry.

11. Závěr

Diplomová práce se zabývala analýzou problému nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice. Cílem zde bylo problém vymezit, strukturovat jej a učinit tak uchopitelnějším pro potřeby veřejné politiky. Vzhledem k tomu, že se jedná o velice komplexní a složitý problém, zvolila jsem za tímto účelem přístup postupného vymezení problému v *policy analysis*. Jednotlivým fázím vymezení problému (tj. strukturace, definice, modelování a formulace) tak odpovídají dílčí cíle (a z nich vyplývající pracovní hypotézy a otázky), jež si v práci kladu.

Prvním dílčím cílem byla analýza dosavadní legislativy, která se dotýká nelegálního zaměstnávání cizinců. Pro nezbytnost takového kroku hovoří již samotné použití pojmu „nelegální“ při pojmenování problému. Je to konečně legislativní znění, které určité jednání jako nelegální definuje. V pracovní hypotéze jsem přitom předpokládala, že „*pojetí toho, co je či není legální, není statické; i v oblasti týkající se nelegálního zaměstnávání dochází ke změnám (ne)legalitu ovlivňujícím*“. Vývoj legislativy pak lze skutečně charakterizovat jako dynamický, reagující jak na „historické události“ (např. vstup do EU, ovlivňující definici toho, kdo je podle zákona o zaměstnanosti cizinec, a tedy potřebuje pracovní vízum), tak na „migrační realitu“ (např. nově rozšíření trestní odpovědnosti za nelegální zaměstnávání i na zaměstnavatele). Legislativu dotýkající se nelegálního zaměstnávání lze zároveň vcelku snadno rozdělit do tří linií (tj. linií upravující pobyt, zaměstnání a postihy). Hlavní úprava těchto jednotlivých linií přitom vznikala postupně (v uvedeném pořadí). Jejich vznik se jeví vůči problému nelegálního zaměstnávání cizinců jako reaktivní, reflektující mnohé skutečnosti až *ex-post*. Pro tuto práci je pak z hlediska legislativy obzvláště důležitá provázanost (resp. závislost) mezi pobytovým vízem (a tedy legalitou pobytu) a vízem pracovním (či podnikatelským). Ztráta druhého automaticky vede ke ztrátě prvního.

Druhým dílčím cílem byla analýza aktérů. Zde jsem se nejprve zaměřila na pozice jednotlivých parlamentních politických stran, jejich definici problému a přístup k němu. Důvodem pro jejich zahrnutí byla skutečnost, že jsou to právě politické strany, které – v případě volebního vítězství – ovlivňují hlavní směřování politiky země. Vycházela jsem přitom z hypotézy, že se tyto strany „*vzájemně liší v pohledu na nelegální zaměstnávání cizinců*“. Tato odlišnost pak – soudě podle analyzovaných dokumentů politických stran – skutečně existuje. Vnímání problému přitom většinou neodráží tradiční pravo-levou orientaci na politickém spektru. Naopak nalezneme velice podobné pojetí problému u dvou, v současnosti nejsilnějších, politických stran (tj. ODS a ČSSD). V obou případech jsou

nelegálně pracující cizinci vnímáni jako hrozba a jako konkurence občanům ČR na trhu práce. Obě strany se ve svých dokumentech shodnou i na požadavku zpřísnění kontrol (v případě ODS i zpřísnění legislativy) a zpřísnění postihů zaměstnavatelů (v případě ČSSD i postihů cizinců). Obdobný diskurz ve vztahu k nelegálně zaměstnaným cizincům nalezneme i u KDU-ČSL. Naopak dvě zbývající strany (KSČM a SZ) se k problému staví zcela odlišně. Nelegálně pracující cizinci jsou zde chápáni jako oběť a za hlavní problém je tak považováno jejich vykořisťování. Tomu odpovídá i řešení problému, které tyto strany asociují s protikorupčními opatřeními (KSČM) a se zvýšením transparentnosti legislativy (SZ). Nutno však podotknout, že v případě všech uváděných stran představuje nelegální zaměstnávání cizinců pouze marginální problém a je mu věnována spíše jen minimální pozornost.

Následující kapitola pak věnovala pozornost aktérům na nadnárodní a posléze na národní úrovni. Pracovní hypotézou zde bylo následující tvrzení: *„lze identifikovat řadu aktérů se značně odlišnými pohledy na problém, a to jak na nadnárodní, tak na národní úrovni; kromě pohledu se aktéři liší i v míře svého zájmu a možnostech vlivu“*. Vzhledem ke vlivu, jaký má např. politika EU na členské státy (především skrze závazné směrnice), jsem se nejprve zaměřila na úroveň nadnárodní. I na této úrovni přitom existuje celá řada aktérů s rozdílnými zájmy i vlivem. Takto jsou postupně pojednány OSN a ILO, jejichž roli lze v tomto případě shledávat především v oblasti *agenda setting* – organizace dlouhodobě na problém poukazují, což částečně reflektují dokumenty EU, nicméně nemají přímý vliv na jeho řešení. Ani samotnou EU pak nelze pojímat jako jednotného aktéra – nejdůležitější roli při definování problému zde hraje Komise, jejíž vliv při prosazování návrhů řešení je však limitovaný, jak ukazují na příkladu jednotlivých Sdělení Komise, týkajících se nelegálního zaměstnávání. Roli EU lze pak celkově chápat jako zásadní, nicméně pouze v přijímání minimálních standardů, spíše než ve formulaci a propagaci komplexního řešení problému. Pokud jde o vlastní percepci problému, obdobně jej chápou OSN (resp. ILO) a nadnárodní NGOs. Problémem je z jejich perspektivy zejména vykořisťování nelegálních migrantů. Oproti tomu převažující definice v dokumentech EU je vedena především obavou z nelegální migrace – v nelegálním zaměstnávání je spatřován významný faktor přitažlivosti (*pull faktor*).

Aktéři národní úrovně byli analyzováni postupně podle dvou kritérií, totiž podle *vlivu*, který mají na ovlivňování problému nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR a dále podle *zájmu (zainteresovanosti)* na jeho řešení. Ne u všech aktérů přitom korespondovala velikost jejich zájmu o problém s velikostí vlivu, který tito aktéři v dané oblasti mají. Třetím kritériem pak byla *legimita* aktérů vzhledem k řešení problému. Na základě takto provedené analýzy, zohledňující všechna tři kritéria, lze za rozhodující aktéry v oblasti nelegálního zaměstnávání

cizinců považovat MV a MPSV. Obě tyto instituce jsou nadány jak potřebnou mocí, tak i zájmem na řešení problému. Rozdílem je zde však legitimita těchto aktérů. Za důležitého aktéra lze označit i další státní instituci, MPO. Případný zásah z její strany lze vnímat jako legitimní a potřebný, např. kvůli zneužívání živnostenského zákona. Problém však představuje nezáměr MPO o danou oblast a neochota angažovat se na tomto poli. Mezi důležité aktéry patří dále NGOs, jejichž postavení je však méně výhodné, vzhledem výrazně menšímu vlivu oproti aktérům předchozím. Ostatní aktéry pak lze chápat spíše jako *latentní*, bez přímého vlivu na definici problému či zájmu na jeho řešení. Centralitu státních institucí v předmětné oblasti naší analýzy (tj. problému nelegálního zaměstnávání cizinců) souběžně provází fragmentace kompetencí mezi jednotlivými resorty a odlišnost jejich zájmů (a zároveň snaha tyto zájmy prosazovat na úkor ostatních). Jádrem mocenské struktury je v tomto případě charakterizováno fragmentací (pokud jde o distribuci moci) a spíše konfliktem (pokud jde o převládající druh interakce). Výsledkem je pak *vyzyvatelský* typ mocenské struktury, který lze rovněž chápat jako jednu z podstatných překážek při snaze o účinné řešení problému nelegálního zaměstnávání cizinců v ČR.

Třetím dílčím cílem bylo formulovat základní problémy, které vedou k nelegálnímu zaměstnávání cizinců v ČR. Tato část staví na zjištění předchozích kapitol, na jejichž základě byl sestaven strom problému. Jeho pomocí jsem se snažila utřídit a vizualizovat možné následky a příčiny nelegálního zaměstnávání cizinců. Takto jsem identifikovala dvě příčiny, které považuji za bezprostřední, tj. ležící problému nejbližší. Jsou jimi *ochota zaměstnavatelů cizince nelegálně zaměstnávat* na straně jedné a *přítomnost nelegálně pobývajících cizinců* na straně druhé. Pro další analýzu jsem se zaměřila zejména na druhý zmíněný problém přítomnosti nelegálně pobývajících cizinců.

Posledním, navazujícím, dílčím cílem byla analýza kvazi-legálního a nelegálního zaměstnávání a jejich implikace pro (ne)legalitu pobytu. V pracovní hypotéze jsem předpokládala, že „*legální a nelegální zaměstnávání nejsou pouze dva od sebe zcela oddělené protiklady*“. V praxi lze v ČR identifikovat, kromě „klasického“ nelegálního zaměstnávání nelegálně pobývajících cizinců (*kategorie A*), ještě další dvě důležité modalit. První z nich představuje zaměstnávání „polo-legální“ (*kategorie C*), charakterizované zejména účastí cizinců v obchodních společnostech a družstvech (což zákon v případě cizinců zakazuje). Kontrola je zde nicméně značně problematická, a tak i pobyt cizinců je *de facto* legální. Druhou modalitou je zaměstnávání „zdánlivě legální“ (*kategorie D*), pod nějž lze přiřadit zejména vykonávání závislé práce na živnostenský list. Pobyt cizince lze v tomto případě považovat za legální i *de iure*. Právě poslední dvě kategorie jsou k nelegálnímu zaměstnávání

v ČR relativně často zneužívány a jejich význam patrně poroste i do budoucna. Zároveň ani tyto kategorie nejsou zcela statické. Cizinci do nich spadající se mohou relativně snadno dostat pod kategorii A, tedy do nelegality. V rámci českého prostředí by tak dle mého názoru mělo být věnováno více pozornosti zneužívání alternativních cest k nelegálnímu zaměstnávání cizinců (tj. využívání kategorií C a D), společně s nastolením větší rovnováhy mezi podmínkami pro podnikání cizinců (které jsou v současné době příliš liberální) a pro jejich zaměstnávání (které jsou naopak příliš náročné). Zneužívání podnikatelských víz je přitom ze strany aktérů věnována pouze malá pozornost. Jak ukázala analýza aktérů, důležitou úlohu by zde mohlo/mělo sehrát MPO, neboť pod něj obě aktivity (tj. účast v právnických osobách i živnostenské podnikání) spadají. Za zásadní překážku tak lze z této perspektivy považovat nezáměr MPO o tento problém a jeho neochotu jej řešit.

Závěrem je třeba upozornit, že – nezávisle na navrhovaných řešeních – zcela uspokojivé vyřešení problému nelegálního zaměstnávání cizinců patrně neexistuje. Jak předpokládají teorie nadnárodních produkčních okruhů a teorie globalizace, nelegální zaměstnávání se stalo strukturální součástí (nejen) evropských ekonomik. Tímto směrem ukazuje i zkušenost řady evropských států, kde nelegální zaměstnávání stále představuje problém, i přes dlouhou zkušenost s tímto fenoménem. V případě ČR lze k tomuto přidat i poněkud konfliktní, vyzyvatelský typ mocenské struktury při řešení tohoto problému, jímž je situace dále komplikována. Problém nelegálního zaměstnávání tak obecně lze spíše zmírňovat (včetně jeho negativních dopadů na stát i na cizince) prostřednictvím veřejně-politických nástrojů, než (nereálně) usilovat o jeho úplnou eliminaci. Zároveň je však potřeba „boj“ s nelegálním zaměstnáváním cizinců a jeho negativními důsledky nevzdávat.

Shrnutí

Diplomová práce „*Problém nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice*“ se zabývala aktuálním a v české odborné literatuře relativně - vzhledem k ostatním aspektům řízení migrace - málo pojednaným fenoménem nelegálního zaměstnávání cizinců. Hlavním cílem přitom bylo tento velmi komplexní problém strukturovat a učinit jej uchopitelnějším pro potřeby veřejné politiky.

Na začátku práce byla nastíněna různá hlediska, ze kterých může být problém nelegálního zaměstnávání nahlížen. Konkrétně se jednalo o hledisko lidskoprávní, bezpečnostní, ekonomické a sociálně-politické. Ačkoliv všechna tato hlediska lze považovat za relevantní, přístup této práce je nejbližší posledně zmíněnému.

Pro účely analýzy problému nelegálního zaměstnávání cizinců byl zvolen přístup postupného vymezování problému v *policy analysis*. Práce je proto vnitřně členěna podle jednotlivých podcílů, odpovídajících prvním třem krokům vymezení problému, tj. strukturaci, definici a modelování problému. Největší pozornost je přitom věnována (nejdůležitějšímu) kroku prvnímu, tedy strukturaci.

Za tímto účelem byla v práci nejdříve provedena analýza prostředí. Problém nelegálního zaměstnávání cizinců je nejprve zasazen do teoretického kontextu: zatímco široký (globální) kontext poskytují v tomto případě sociologické teorie, úzký (specifický) kontext lze nalézt v teoriích vztažených k veřejné politice. Následně je problém zasazen do rámce legislativního: diskutovány jsou uvažované tři linie legislativy, které se problému dotýkají.

Hlavní část strukturace pak představuje analýza aktérů. Ta se skládá ze tří částí, resp. reflektuje tři odlišné úrovně aktérů. Jako první jsou pojednány parlamentní politické strany a jejich vnímání problému nelegálního zaměstnávání cizinců. Dále je pozornost věnována aktérům na nadnárodní úrovni a vlivu, jaký mají na úroveň národní. Jako poslední jsou analyzováni aktéři na národní úrovni. Analýza je zde provedena především z hlediska kritérií kompetencí a vlivu, který aktéři na problém a jeho řešení mají; a z hlediska zainteresovanosti aktérů na řešení problému a jejich definice tohoto problému.

Na strukturaci přímo navazuje definice problému. Na základě předchozí analýzy byl v této fázi sestaven strom problému, jehož cílem byla vizualizace a utřídění možných příčin a následků nelegálního zaměstnávání cizinců. V této fázi jsem identifikovala dvě příčiny, které považuji za bezprostřední, tj. ležící problému nejbližše. Na jednu z nich, *přítomnost nelegálně pobývajících cizinců*, jsem se pak dále zaměřila.

Cílem fáze modelování problému pak bylo navázat na předchozí zjištění a podrobněji analyzovat vztah mezi (ne)legalitou pobytu a jednotlivými formami nelegálního, resp. kvazi-legálního zaměstnávání. Na základě odhadu budoucího vývoje byl do této fáze následně vnesen dynamický prvek. Ten vedl k závěrečné fázi, tj. formulaci problému, v poslední části práce.

Summary

The diploma thesis called "*The problem of illegal employment of foreigners in the Czech Republic*" deals with a current problem which has not been yet largely adressed by the Czech expert literature – as compared to other migration-related topics. It was hence the goal of this thesis to help structuring this very complex problem, making it easier to handle for the public policy purposes.

At the beginning of the thesis, various perspectives of viewing the problem of illegal employment are presented – namely the human rights, security, economic and social-policy perspective. Albeit all these perspectives can be seen as relevant, the approach in this thesis is coined predominantly by the last mentioned one.

For the purposes of problem analysis, the approach of gradual problem-delimiting in policy analysis was chosen. The thesis is structured according to its sub-goals. These correspond to the first three steps of the proces of delimiting a problem, i.e. structuration, definition and modelling. Most attention is given to the (most important) first step, i.e. to the structuration.

For this reason, the analysis of the environment is done first. The problem of illegal employment of foreigners is put into a theoretical context: while a broad (globa) context can be in this case understood through theories from sociology, a narrower (specific) context can be understood on grounds of public policy related theories. The problem is, followingly, put into a legislative framework: three considered branches of legislation, which relate to the problem, are discussed.

The main part of structuration is the actor analysis. This consists of three parts, or: of three different levels of actors. Firstly, parliamentary political parties are dealt with and the perceptions of the problem of illegal employment across the political spectrum are analyzed. Secondly, the attention is paid to supra-national actors. Thirdly, the actors at national level are brought into analyzis. This is done here especially through the criteria of competence and influence, the actors have on the problem (and its solution); and of the interest these actors have in the problem, including their definition of the problem.

The structuration is directly followed by the definition of the problem. On grounds of the previous analysis, a diagram is constructed, with the aim of organizing and visualizing possible causes and effects of the illegal employment of foreigners. In this phase, I have identified two causes which I believe to be immediate, i.e. to be the closest to the respective problem. Further in the thesis, I focus on one of them, namely on the *presence of illegally staying foreigners*.

The aim of the modelling phase was to build on the previous findings and to analyze the relation between the il/legal stay and various forms of illegal, or quasi-legal, employment. With the estimation of further developments, a dynamic aspect was brought into this phase. This has then lead to the final phase, i.e. to the problem formulation, which is to be found in the last part of the work.

Zdroje

Internetové stránky

- Mezinárodní organizace práce www.ilo.org
- Mezinárodní organizace pro migraci: www.iom.cz; www.iom.int
- Ministerstvo práce a sociálních věcí: www.mpsv.cz
- Ministerstvo průmyslu a obchodu: www.mpo.cz
- Ministerstvo vnitra: www.mvcr.cz
- Multikulturní centrum Praha: www.migraceonline.cz
- Portál veřejné správy: <http://portal.gov.cz>
- Rady cizincům pro život v České republice: www.domavcr.cz
- Stránky Ministerstva práce a sociálních věcí o integraci cizinců: www.cizinci.cz
- Zákony na webu: www.sbcr.cz

Legislativa

- Lisabonská smlouva. Dostupná na: <http://www.lisabonska-smlouva.eu/> (navštíveno 13.12.2009)
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008 ve věci návrhu na zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb.
- Novela 382/2008 Sb., kterou se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Účinnost od 1.1.2009.
- Novela č. 274/2008 Sb, kterou se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Účinnost od 1.1.2009
- Rada EU: Rozhodnutí Rady ze dne 14. května 2008. 2008/381/ES. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:CS:PDF> (navštíveno 28.3.2009)
- Správní delikt. Definice na: <http://cz-pravo.blogspot.com/2008/07/sprvn-delikt.html> (navštíveno 22.3.2009)
- Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem.(2008/C 204/16) Dostupné na: [- 108 -](http://eur-</div><div data-bbox=)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:204:0070:0076:CS:PDF

(navštíveno 22.3.2009)

- Trestní zákoník (40/2009 Sb.). Účinnost od 1.1.2010.
- Vyhláška 461/2008 Sb., ze dne 17. prosince 2008 kterou se stanoví seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni požádat o vydání zelené karty. Účinnost od 1.1.2009.
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- Zákon o Policii České republiky č. 273/2008 Sb. Účinnost od 1.1.2009
- Zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb. Dostupný z:
<http://business.center.cz/business/pravo/zakony/prestupky/> (navštíveno 20.3.2009)

Dokumenty politických stran, stanoviska představitelů politických stran

- Bebarová – Rujbrová, Z., Bublan, F., Maršíček, Z. (2008): Návrh poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb. Dostupné z:
http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&02-11
(navštíveno 31.3.2009)
- Bebarová-Rujbrová, Z. (2008): Tisková konference: Korupce státních úředníků aneb Jak se žije cizincům u nás. Dostupné na: <http://www.blisty.cz/art/38480.html> (navštíveno 31.3.2009)
- ČSSD (nedatováno): Dlouhodobý program. Dostupné na: www.cssd.cz/soubory/ke-stazeni/.../programove.../dlouhodoby-program.pdf (navštíveno 15.11.2009)
- ČSSD (nedatováno): Střednědobý program. Dostupné na: <http://www.cssd.cz/soubory/ke-stazeni/dokumenty/programove-dokumenty/strednedoby-program.pdf> (navštíveno 15.11.2009)
- ČSSD (2006): Jistoty a prosperita: Volební program 2006. Dostupné z: www.cssd.cz (navštíveno 15.11.2009)
- ČSSD (2009): Jistoty pro lidi, naděje pro naši zemi: Volební program 2009. Dostupné z: www.cssd.cz (navštíveno 15.11.2009)
- KDU-ČSL (2002): Programové prohlášení koalice pro volby 2002. Dostupné na:
<http://www.kdu.cz/media/tisk.asp?page=510&IDCI=10946&IDR=10149> (navštíveno 13.11.2009)
- KDU-ČSL (2006): Volební program 2006. Dostupné z: www.kdu.cz (navštíveno 13.11.2009)

- KDU-ČSL (2009): Volební program 2009-2013. Dostupné z: www.kdu.cz (navštíveno 13.11.2009)
- KSČM (2006): Volební program na období 2006 – 2010. Dostupné z: www.kscm.cz (navštíveno 14.11.2009)
- Nečas, P.: Zelené karty a pokrytec Paroubek. In: *Hospodářské noviny*. 4.9.2008. Dostupné na: <http://www.ods.cz/media/clanek.php?ID=7243> (navštíveno 20.4.2009)
- ODS (2003): Když do EU tak s ODS: Poziční dokument ke vstupu do EU stínové vlády ODS. Dostupné z: www.ods.cz (navštíveno 15.11.2009)
- ODS: Společně pro lepší život: Volební program 2006. Dostupné z: www.ods.cz (navštíveno 15.11.2009)
- Roithová, Z. (2009): Priority Zuzany Roithové do Evropského parlamentu. Dostupné na: <http://www.kdu.cz/media/tisk.asp?page=510&IDCl=26691&IDR=10872>
- SZ (2006): Kvalita života: Volební program 2006. Dostupné z: www.zeleni.cz (navštíveno 16.11.2009)
- SZ (2009): Volební program 2009. Dostupné z: www.zeleni.cz (navštíveno 16.11.2009)
- TOP 09 (2009): Volební program 2009. Dostupné z: www.top09.cz (navštíveno 16.11.2009)
- Zahradil, J. (4.5.2004): Projev k bezpečnosti EU. Dostupné na: <http://www.ods.cz/eu/projev.php?ID=261> (navštíveno 16.11.2009)
- Roithová, Z. (14.11.2007): Imigrace musí mít společná racionální pravidla, která zmírní dopady na tranzitní země. Tisková zpráva. Dostupné na: <http://www.kdu.cz/media/tisk.asp?page=311&IDCl=21648&IDR=13> (navštíveno 13.11.2009)
- Jacques, K. (31.12.2007): Cizinecký zákon zohlední registrované partnerství. Dostupné na: <http://lidskaprava.zeleni.cz/7550/clanek/cizinecky-zakon-zohledni-registrovane-partnerstvi/> (navštíveno 14.11.2007)
- Bebarová-Rujbrová, Z. (13.3.2008): Cizinci. Článek dostupný na: <http://www.kscm.cz/article.asp?thema=2665&item=37785&category=&previev=archiv> (navštíveno 14.11.2009)
- Bebarová-Rujbrová, Z. (22.1.2009): Oblast lidských práv není pro vládu prioritou. Rozhovor dostupný na: <http://www.kscm.cz/article.asp?thema=3855&item=41105&category=> (navštíveno 14.11.2009)

- Maršíček, Z. (19.2.2009): Vládní pomoc nezaměstnaným cizincům je pochybná. Rozhovor dostupný na: <http://www.kscm.cz/article.asp?thema=3855&item=41308&category=> (navštíveno 14.11.2009)
- Bebarová-Rujbrová, Z. (22.9.2009): Ze zákona jsme si rovni, až na výjimky. Rozhovor dostupný na: <http://www.kscm.cz/article.asp?thema=3855&item=44215&category=> (navštíveno 14.11.2009)
- KSČM (16.10.2009): Informace o bezpečnostní situaci ČR. Dostupné na: <http://www.kscm.cz/article.asp?thema=3102&item=44992&category=> (navštíveno 12.11.2009)
- Janiš, P. (23. 8. 2008): Ludvík Hovorka: Nekvalifikovaní cizinci budou snižovat cenu práce. Rozhovor pro Právo. Dostupné na: <http://www.kdu.cz/media/tisk.asp?page=311&IDCl=24462&IDR=132> (navštíveno 14.11.2009)
- ČSSD (27. 2. 2009): Oranžová kniha ČSSD: Ministerstvo vnitra a bezpečnostní problematika. Dostupné na: <http://www.cssd.cz/soubory/ke-stazeni/dokumenty/oranzove-knihy/vnitro.pdf> (navštíveno 14.11.2009)
- Langer, I. (říjen 2003): Černá kniha policejních hříchů: Červen 2002 – září 2003. Dostupné na: www.ods.cz/docs/dokumenty/kniha_policejnich_hrichu.pdf (navštíveno 15.11.2009)

Literatura

- Baršová, A. (2008a): Vytváření společných politik EU k regulaci ekonomické migrace. In: Drbohlav a kol.: *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*, Praha: Karolinum, s. 47-56. ISBN: 978-80-246-1552-3
- Baršová, A. (2008b): Potírání neoprávněných ekonomických aktivit migrantů v Česku – právní a politický rámec. In: Drbohlav a kol.: *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*. Praha: Karolinum, s. 82-90. ISBN: 978-80-246-1552-3.
- Baršová, A., Barša, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Brno: Mezinárodní politologický ústav. ISBN: 80-210-3875-6
- Bičáková, O. (23.3.2009): Změny v právní úpravě kontrolní činnosti a správního trestání. Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/cs/6578> (navštíveno 20.4.2009)

- Boockmann, B. (2000): The ratification of ILO conventions: A failure time analysis. IINS Research Paper No. 4. Centre for European Economic Research. Dostupné na: <http://econstor.eu/bitstream/10419/24360/1/dp0014.pdf> (navštíveno 9.10.2009)
- Boswell, Ch.; Straubhaar, T. (nedatováno): The Back Door: Temporary Migration and Illegal Employment of Workers. Dostupné na: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/boswell.pdf> (navštíveno 12.4.2009)
- Boyes, W. J., Melvin, M. (2008): Fundamentals of Economics. Boston: Houghton Mifflin. ISBN: 0-618-99267-7.
- Burdová Hradečná, P. (nedatováno): Žadatelé o azyl a nelegální práce. Dostupné na: <http://www.konzorcium.cz/cz/projekty/Pavla1.php> (navštíveno 9.10.2009)
- Businesseurope (2007): Position Paper: Commission proposal for a directive on sanctions against employers of illegally staying third-country nationals. Dostupné z: www.businesseurope.eu (navštíveno 4.5.2009)
- Carrera, S., Merlino, M. (2009): Undocumented Immigrants and Rights in the EU. Centre for European Policy Studies. ISBN: 978-92-9079-953-5.
- CVVM (2003): Pobyt cizinců v České republice. Dostupné na: http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100240s_ov30704.pdf (navštíveno 3.4.2009)
- CVVM (2008): Postoje české veřejnosti k cizincům. Dostupné na: http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100779s_ov80429.pdf (navštíveno 5.4.2009)
- Čaněk, M., Čížinský, P., Jelínková, M., Szczepaniková, A., Uhl, P. (2007): Migrační manifest. Dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/migracnimanifest/> (navštíveno 15.12.2009)
- Čermák, Z., Dzúrová, D. (2008): Pracovní a životní podmínky nelegálních migrantů v Česku. In: Drbohlav a kol.: *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*, Praha: Karolinum, s. 130-149. ISBN: 978-80-246-1552-3
- Čermáková, D. (2008): Klientský systém a jeho specifika. In: Drbohlav a kol.: *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*, Praha: Karolinum, s. 167-175. ISBN: 978-80-246-1552-3
- Český statistický úřad (2006): Cizinci v regionech ČR. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. http://www.cizinci.cz/files/clanky/421/Cizincivregionech_def.pdf (navštíveno 7.1.2009)

- Český statistický úřad: Ekonomická aktivita cizinců. *Cizinci v ČR 2008*. Dostupné na: [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/1C0034698B/\\$File/141408_k3CJ_2.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/1C0034698B/$File/141408_k3CJ_2.pdf) (navštíveno 14.12.2009)
- Čížek, T. (2009): Postoje k cizincům na trhu práce očima sociologického výzkumu. Dostupné na: <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=temata&shw=329&lst=113> (navštíveno 14.12.2009)
- Čižinský, P. (2005): Regularizace nelegální migrace v Evropě. Dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PCizinsky_Regularizace_nelegalni_migrace.pdf (navštíveno 2.5.2009)
- Člověk v tísni (2007): Mediální analýza: téma nelegální migrace v českých tištěných médiích. Dostupné na: www.clovekvtisni.cz/download/pdf/107.pdf (navštíveno 4.5.2009)
- Člověk v tísni (nedatováno): Život jako adrenalinový sport. Dostupné na: <http://www.clovekvtisni.cz/index2.php?id=321&idArt=47> (navštíveno 4.5.2009)
- ČMKOS (3.4.2008): Stanovisko ČMKOS k návrhu zákona o zaměstnanosti. Dostupné na: <http://www.cmkos.cz/vyklady-nazory-a-stanoviska/zamestnanost/806-3/stanovisko-cmkos-k-navrhu-zakona-o-zamestnanosti> (navštíveno 5.6.2009)
- ČMKOS (31.3.2008): Co můžeme očekávat od novely zákona o zaměstnanosti. Dostupné na: <http://www.cmkos.cz/vyklady-nazory-a-stanoviska/794-3> (navštíveno 5.6.2009)
- Daniel, M.: Cesta z pasti pro nelegály. *Britské listy*, 22.9.2008. Dostupné na: <http://www.blisty.cz/2008/9/22/art42871.html> (navštíveno 20.12.2009)
- Dick, B. (1997): Stakeholder analysis. Dostupné na: <http://scu.edu.au/schools/gcm/ar/arp/stake.html> (navštíveno 31.10.2009)
- Drbohlav, D. (2008): K některým aspektům nelegální migrace a neoprávněných ekonomických aktivit migrantů. In: *Neregulérní pobyt cizinců v ČR: Problémy a jejich řešení*. Dostupné na: <http://clovekvtisni.cz/download/pdf/136.pdf> (navštíveno 11.11.2009)
- Drbohlav, D. a kol. (2008): Nelegální ekonomické aktivity migrantů: Česko v evropském kontextu. Praha: Karolinum. ISBN: 978-80-246-1552-3.
- Eichenhofer, E. a kol. (1999): Migration und Illegalität. Osnabrück: Uiversitätsverlag Rasch. ISBN: 10-3932147219
- Epstein, G. S., Hillman, A. L., Weiss, A. (1998): Creating Illegal Immigrants. CEPR Discussion Paper No. 1796. Dostupné z: <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=1796> (navštíveno 6.4.2009)

- EU (12.06.2007): 2807: Zasedání Rady. Tisková zpráva PRES/07/125. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/07/125&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en> (navštíveno 3.4.2009)
- EU (19.02.2009): Cracking down on illegal employment: Jacques Barrot welcomes the European Parliament's vote on sanctions against employers of illegally staying third-country nationals. Tisková zpráva IP/09/298. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/298&format=HTML&aged=0&lang> (navštíveno 4.4.2009)
- Eurobarometr (podzim 2008): Národní zpráva Česká Republika. Evropská Komise. Dostupné z: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/08082031_cs.htm (navštíveno 15.4.2009)
- Evropská Komise (10.6.2009): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2009) 262 final.
- Evropská Rada (24.9.2008): European Pact on Immigration and Asylum. Dostupné na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> (navštíveno 20.4.2009)
- Fernandez, I. (nedatováno): Recognize rights of workers before review of industrial conflict resolution structure. Dostupné na: <http://www.2008.december18.net/web/papers/view.php?menuID=41&lang=EN&paperID=1277> (navštíveno 18.4.2009)
- Gabal, I. (2004): Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků. Dostupné na: www.cizinci.cz/files/clanky/16/analyza.pdf (navštíveno 29.4.2009)
- Giddens, A. (2003): Sociologie. Praha: Argo. ISBN: 80-7203-124-4
- Gráf, V. (2008): Zelené karty. Dostupné na: http://web.mvcr.cz/archiv2008/sprava/moderniz/kvalita/prezentacekv/32_zelene_karty.pdf (navštíveno 2.4.2009)
- Grossman, J., B. (leden 1984): Illegal Immigrants and Domestic Employment. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol, 37, No, 2, s. 240-251
- Hanson, G. H. (2007): The Economic Logic of Illegal Immigration. The Bernard and Irene Schwartz Series on American Competitiveness. No. 26. Dostupné na: <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/ImmigrationCSR26.pdf> (navštíveno 20.9.2009)

- Hofherr, K. (1999): Die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und ihre arbeitsvertragsrechtlichen Folgen. Frankfurt am Main: Peter Lang. ISBN: 3631340699
- Horáková, M. (2001): Nelegální zaměstnávání cizinců jako překážka v jejich žádoucí integraci na trhu práce. VÚPSV. Dostupné na: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/neleg2.pdf> (navštíveno 18.4.2009)
- Horáková, M. (2005): Cizinci na trhu práce v České republice v letech 1994 – 2004. VÚPSV. Dostupné na: <http://www.vupsv.cz/an172.html> (navštíveno 10.2.2008)
- Igič, V.: Vnitro chystá programy na omezení migrace. *Hospodářské noviny*. 27.4.2008. Dostupné na: <http://domaci.ihned.cz/c1-24326010-vnitro-chysta-programy-na-omezeni-migrace> (navštíveno 3.5.2009)
- IOM Praha (2006): Novela zákona o pobytu cizinců 161/2006 Sb. Dostupné z: http://www.en.domavcr.cz/downloads/rtf/IOM_novela_z_kona_o_pobytu_angl.rtf (navštíveno 18.3.2009)
- Jařab, J.: Migrační politika EU a Evropský sociální fond. *Projev přednesený v Senátu Parlamentu ČR*. 22.11.2007. Zkrácená verze dostupná na: www.konzorcium.cz/cz/documents/Jarab-azylantiESFPraha-4.doc (navštíveno 29.4.2009)
- Jelínková, M. (leden 2008): Česká republika jako ráj pro Mongoly? Dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2068493> (navštíveno 4.12.2009)
- Jelínková, M. (srpen 2009): Rozhovor s Bělou Hejnou z Ministerstva vnitra o projektu Dobrovolné návraty cizinců v nelegálním postavení a o cizincích bez oprávnění k pobytu v ČR. Dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2195061> (navštíveno 20.10.2009)
- Junkert, Ch., Kreienbrink, A. (2008): Irregular Employment of Migrant Workers in Germany – Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon. In: Kupiszewski, M., Mattila, H. (eds.): *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights*. Budapest: IOM.
- Jurníková, J.(červen 2008): Novela cizineckého zákona přinesla významné změny. *Veřejná správa*, č. 48/2001. Dostupné z: <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0048/48konz.html> (navštíveno 15.3.2009)
- Kaiserová, I. (2008): Drotáři v Plzni: Slováci na práci v průmyslové zóně. Dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/IKaiserova_DrotarivPlzni.pdf (navštíveno 21.11.2009)

- Kopeček, L. (2004): Imigrace jako politické téma v ČR: analýza postojů významných politických stran. Dostupné na: www.cepsr.com/tisk.php?ID=203 (navštíveno 29.3.2009)
- Kriesi, H., Adam, S., Jochum, M. (2006): Comparative analysis of policy networks in Western Europe. *Journal of European Public Policy*. Vol. 13, no. 3, s. 341-361.
- Kuchyňová, Z. (31.5.2006): Otrocká práce naráží podle studie na nezájem veřejnosti. Dostupné na: <http://www.radio.cz/cz/clanek/79513> (navštíveno 5.11.2009)
- Kupiszewski, M., Mattila, H., Eds. (2008): Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights. Budapest: IOM. ISBN: 978 92 9068 449 7.
- Kuptsch, Ch. (2004): The protection of illegally employed foreign workers: Mission impossible? *Intereconomics*, Vol. 39, no. 1/2004. Dostupné na: <http://migration.uni-konstanz.de/content/center/events/de/events/mexico2006/Kuptsch.pdf> (navštíveno 3.5.2009)
- Lachmanová, L. (2008): Neoprávněné ekonomické aktivity migrantů pohledem pracovníků úřadů práce a živnostenských úřadů. In: Drbohlav a kol.: *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*. Praha: Karolinum, s. 122-129. ISBN: 978-80-246-1552-3
- Laitner, S.: EU to crack down on illegal migrant work. *Financial Times*. 30.11.2006. Dostupné na: http://www.ft.com/cms/s/0/daaa22c0-80ab-11db-9096-0000779e2340.html?nclick_check=1 (navštíveno 8.4.2009)
- Massey, D. S. et al. (1993): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, s. 431-466
- McNevin, A. (2007): Irregular migrants, neoliberal geographies and spatial frontiers of „the political“. *Review of International Studies*, 33, s. 655 – 674
- Meduna, M. (Odbor pro migraci a integraci cizinců ministerstva práce a sociálních věcí) v pořadu *Události*. Český rozhlas 7. 31.03.2004.
- Mitchell, R. K. (1997): Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management. The Academy of Management Review*; Oct 1997; Vol. 22, no. 4, s. 853-886.
- MPSV (2005): Plnění resortních Plánů integrační politiky v roce 2005. Dostupné na: www.mpsv.cz/files/clanky/2605/prilohy.pdf (navštíveno 27.4.2009)
- MPSV (26.1.2007): Zpráva o realizace Koncepce integrace cizinců v roce 2006 a návrh dalšího postupu. Dostupné na: www.cizinci.cz/files/clanky/423/koncepce.pdf (navštíveno 27.4.2009)

- MPSV (27. 6. 2008): Souhrnná informace za rok 2007 o aktivitách realizovaných příslušnými resorty, resp. jejich výkonnými složkami, v oblasti potírání nelegálního zaměstnávání cizinců. Dostupné na:
http://www.mpsv.cz/files/clanky/5516/nelegalni_zamestnavani.pdf (navštíveno 6.10.2009)
- MVČR (2008): Další rozvoj prostoru svobody, bezpečí a práva. Dostupné na:
http://web.mvcr.cz/archiv2008/eunic/predsednictvi/priority_mv.pdf (navštíveno 16.4.2009)
- MVČR (2009): Žijete v České Republice nelegálně? Leták k programu dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců. Dostupný na: www.mvcr.cz/soubor/informacni-letak-cesky.aspx (navštíveno 17.10.2009)
- Nečas, P.: Máme tu 275 000 cizinců, ale šíření nemocí se nekoná. *Mladá fronta Dnes*, 3.9.2008. Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/cs/5653> (navštíveno 2.12.2009)
- OSN (19.3.2003): Convention on Protection of Rights of Migrant Workers to Enter into Force Next July. Tisková zpráva L/T/4371. Dostupné na:
<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/LT4371.doc.htm> (navštíveno 12.6.2009)
- OSN (2.12.2004): A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A/59/565. Dostupné na:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf (navštíveno 8.6.2009)
- Palata, L.: Cizinci raus! *Lidové noviny*. 27.4.2009
- Petr, M.: Vláda škrtná zelené karty, firmy cizince nechtějí. *Ihned.cz*, 23.12.2008. Dostupné na: http://ihned.cz/1-10052830-31819330-000000_print-71 (navštíveno 20.4.2009)
- PICUM, ETUC, Solidar (26.4.2007): Joint Comments on Expected Commission Proposals to Fight 'Illegal' Employment and Exploitative Working Conditions. Dostupné na:
http://www.etuc.org/IMG/pdf/joint_comments_ETUC_PICUM_SOLIDAR_2604507_EN_final.pdf (navštíveno 24.9.2009)
- Potůček, M. a kol. (2005): Veřejná politika. Praha: Slon. ISBN: 80-86429-50-4
- Rath, J. (1999): The Informal Economy as Bastard Sphere of Social Integration: the Case of Amsterdam. In: Eichenhofer, E. (ed.): *Migration und Illegalität*. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch; s. 117 – 135. ISBN-10 3932147219
- Rejšková, T. (březen 2009): Kvůli permanentní nejistotě s vízy nemůže být mongolská komunita v ČR stabilní a rozvíjet se: Rozhovor s Ariunjural Dashnyam, ředitelkou Česko-mongolské společnosti. Dostupné z: www.migraceonline.cz (navštíveno 6.4.2009)

- Rozumek, M. (nedatováno): Správní vyhoštění jako nástroj regularizace cizinců. Dostupné na: http://www.opu.cz/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=263 (=cs (navštíveno 13.11.2009)
- Rozumek, M. (únor 2009): Migrační příležitosti aneb několik poznámek k problému propouštění zahraničních pracovníků. Dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/MRozumek_Migrace_AKrizi_1.pdf (navštíveno 21.12.2009)
- Sieveking, K., Reim, U., Sandbrink, S. (1997): Werkvertragsarbeitnehmer aus osteuropäischen Ländern: Politische Konzepte und arbeitsmarktpolitische Probleme. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: *Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn, s. 39-76. ISBN 3-86077-495-6.
- Státní úřad inspekce práce (2007): Zpravodaj č. 4/2007. Dostupné z: www.suip.cz (navštíveno 7.12.2009)
- Statut meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání. Dostupný na: www.mpsv.cz/files/clanky/5521/Statut_MOPNZC.pdf (navštíveno 25.4.2009)
- Stehlíková, E.; Konopásková, H.(2007): Postavení cizinců na trhu práce v Praze. Dostupné na: http://opu.cz/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=247 (navštíveno 1.5.2009)
- Suchá, D., Daněk, M. (2008): Novela zákona o zaměstnanosti – od cizinců k agenturám. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/novela-zakona-o-zamestnanosti-od-cizincu-k-agenturam-55002.html> (navštíveno 15.3.2009)
- Svaz průmyslu a dopravy (2002): 28. Plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody ČR. Dostupné na: <http://www.spcr.cz/cz/infoservis/rhsd/rhsd28.php?cat=-1> (navštíveno 10.4.2009)
- Škodová, L.: Nelegální zaměstnávání má stále zelenou. *Měšec.cz*, 26. 11. 2008. Dostupné na: <http://www.mesec.cz/clanky/nelegalni-zamestnavani-ma-stale-zelenou/> (navštíveno 13.4.2009)
- Veselý, A. (2005): Metody a metodologie vymezení problému: Strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis. Praha: UK FSV CESES. ISBN: 1801-1519

- Veselý, A.; Nekola, M., Eds. (2007): Analýza a tvorba veřejných politik, přístupy, metody a praxe. Praha: Slon. ISBN 978-80-86429-75-5
- Vidlák, M.: Cizince jsme nezvali, mohli zůstat doma. *Lidové noviny*. 31.8.2009, s. 6.
- Vidlák, M.: Chcete domů? Tak zaplaťte. *Lidové noviny*. 24.3.2009
- Vidlák, M.: Pošlem na ně Ramba? Příloha *Pátek Lidových novin*. 24.4.2009
- Vidlák, M.: Zde nejsi člověk. Příloha *Pátek Lidových novin*. 31.10.2008
- Vintr, V. (2008): Úloha neziskového sektoru v oblasti nelegální migrace a nelegální práce migrantů. In: Drbohlav a kol.: *Nelegální ekonomické aktivity migrantů*. Praha: Karolinum, s. 193-201. ISBN: 978-80-246-1552-3.
- Vláda ČR (2004): Usnesení vlády ČR o Akčním plánu boje s nelegální migrací ze dne 4.února 2004. Dostupné na:
http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/ABF17A44EF9AEBD9C12571B6006E39E5 (navštíveno 3.4.2009)

Neveřejné zdroje

Poznámky z rozhovorů, korespondence:

- Hejná, B. – MVČR (e-mailová korespondence, 7.5.2009)
- Kalinová, M. – MPSV (e-mailová korespondence, 15.5.2009); č. j.: 2009/38498
- Novotný, L. – agentura Zetka (e-mailová korespondence, 13.3.2009)
- Schroth, J. – IOM (dříve Člověk v tísni a UNHCR). Rozhovor ze dne 8.4.2009
- Sládková, L. – vedoucí mise IOM v ČR. Rozhovor ze dne 26.3.2009

Poznámky ze seminářů a diskusí s odborníky:

- Appave, G. (31.8.2009): Mobility Matters: Migration Essentials. Prezentace v rámci *Letní školy migračních studií* pořádané IOM a Ministerstvem vnitra ČR.
- Byamba, E. (3.9.2009): Prezentace k mongolské migraci v rámci *Letní školy migračních studií* pořádané IOM a Ministerstvem vnitra ČR.
- De Bruycker, P. (1.9.2009): Towards a Common Immigration and Asylum Policy of the EU. Prezentace v rámci *Letní školy migračních studií* pořádané IOM a Ministerstvem vnitra ČR.
- Drbohlav, D. (11.12.2007): Modely integrace vybraných imigračních skupin v Česku. Kulatý stůl *Imigrace v dnešní Evropě*. Goethe-Institut Praha.

- Drbohlav, D. (31.8.2009): Comparative Approaches to Tackling Illegal Migration and Undeclared Work. Prezentace v rámci *Letní školy migračních studií* pořádané IOM a Ministerstvem vnitra ČR.
- Fridrichová, P. (11.12.2007): Současné trendy v české imigrační politice. Kulatý stůl *Imigrace v dnešní Evropě*. Goethe-Institut Praha.
- Jařab, J. (11.12.2007): Úvodní vystoupení ke kulatému stolu *Imigrace v dnešní Evropě*. Goethe-Institut Praha.
- Rajčinec, B. (3.9.2009): Ukrajinská iniciativa. Prezentace v rámci *Letní školy migračních studií* pořádané IOM a Ministerstvem vnitra ČR.
- Urubek, T. (4.9.2009): Migration challenges and trends. Prezentace v rámci *Letní školy migračních studií* pořádané IOM a Ministerstvem vnitra ČR.
- Vintř, V. (leden 2008): Diskuse v rámci kurzu *Migrace*, vyučovaného na FSV UK

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Legalita pobytu vs. Legalita zaměstnání – možné kombinace

Tabulka č. 2: Nelegální zaměstnávání cizinců v dokumentech politických stran zastoupených v Parlamentu ČR v posledním volebním období

Tabulka č. 3: Přehled: Hlavní dokumenty přijaté Radou EU

Tabulka č. 4: Možné interakce (ne)legality pobytu a zaměstnání cizinců

Seznam grafů

Graf 1: Aktéři podle zájmu a vlivu

Graf 2: Vliv, zájem a legitimita

Graf 3: Strom problému