

Nostrifikace: Uznávání zahraničního vzdělání v ČR

Výzkumná zpráva, 2014

Anna Pokorná



Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala donorům projektu Evropskému sociálnímu fondu, z něhož byl prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky celý projekt Využití kvalifikace imigrantů, v jehož rámci tato zpráva vznikla, financován. Díky ale náleží i všem, kteří se na výzkumu, na němž je tato zpráva založena, podíleli. Jde zejména o respondenty výzkumu, žadatele o uznání zahraničního vzdělání a pracovníky uznávacích orgánů, kteří nám věnovali svůj drahocenný čas, byli ochotni sdílet své zkušenosti a svými výpověďmi značnou část této zprávy sami napsali. Za odbornou spolupráci a konzultace bych ráda poděkovala pracovníkům Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu. Zpráva by však nemohla nabýt své finální podoby ani bez editací, komentářů a hodnotných připomínek pracovníků organizace META, zejména pak Lukáše Radostného, a Marka Čaňka, programového ředitele Multikulturního centra Praha. Díky ale patří i všem členům týmu projektu Využití kvalifikace imigrantů za podporu v průběhu celého výzkumu a vzniku zprávy.



Obsah

Shrnutí.....	4
Cíle výzkumu.....	4
Praktická doporučení	5
Úvod	6
Legislativní rámec uznávání zahraničního vzdělání	7
Legislativní rámec uznávání vzdělání či kvalifikace v EU	7
Legislativní rámec uznávání vzdělání či kvalifikace státních příslušníků tzv. „třetích zemí“ v České republice.....	8
Praxe uznávání vzdělání či kvalifikace státních příslušníků tzv. „třetích zemí“ v České republice – metodické pokyny.....	12
Metodologie výzkumu	15
Proč a v jakých případech může uznávání zahraničního vzdělání sloužit jako bariéra nalezení uplatnění na trhu práce v ČR?	17
Nostrifikovaný doklad jako vstupenka na trh práce	17
Zastaralé obory	18
Boj s časem	19
Nejednotnost praxe.....	20
Nejednotnost praxe – nostrifikace	20
Dopady nejednotné praxe	21
O jakém typu kvalifikací vypovídá uznaný doklad o vzdělání?.....	23
Uznávání zahraničního vzdělání a vysoce či středně kvalifikovaná pracovní síla	24
Nostrifikace a zaměstnavatelé zaměstnávající nízko a středně kvalifikovanou pracovní sílu.....	25
Jaké jsou limity stávající praxe uznávání zahraničního vzdělání v ČR?	27
Limitů stávající uznávací praxe si jsou vědomi nejen zaměstnavatelé, ale i pracovníci uznávacích orgánů.	27
Co je „podstatný rozdíl?“	27
Proč není nostrifikace vhodný nástroj k hodnocení kvalifikace za účelem povolení k zaměstnání	29
Meze zákona.....	30
Uzpůsobení praxe.....	31
Do čí kompetence by mělo uznávání zahraničního vzdělání spadat?	32
Jaká je role uznávání zahraničního vzdělání v realizaci politiky řízené migrace?	32
Závěrem	35
DOPORUČENÍ	37
Bibliografie	40

Shrnutí

Cíle výzkumu

Analýza, kterou momentálně držíte v ruce, vznikla v rámci projektu Využití kvalifikace imigrantů. Projekt financovaný z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky byl odpovědí na problém dequalifikace státních příslušníků z tzv. „třetích zemí“ v České republice. Dle Evropské agendy pro integraci státních příslušníků ze třetích zemí, klíčového koncepčního dokumentu EU v oblasti integrace, jde o problém celoevropský. Neshoda mezi dosaženou kvalifikací a zastávanou pracovní pozicí je na jedné straně příčinou plýtvání lidským kapitálem, na straně druhé může být migranty pocítována jako ponižující a může ohrožovat jejich plnou integraci do hostitelské společnosti. Jedním z podstatných faktorů, které ke vzniku této situace přispívají, je dle zprávy OECD z roku 2007 (Dumont, 2007) uznávání zahraničního vzdělání.

Uznávání zahraničního vzdělání proto nejen nemohlo být ve výzkumu Využití kvalifikace imigrantů, věnovanému problému dequalifikace imigrantů ze třetích zemí v ČR, opomenuto, ale byl mu věnován i dílčí výzkum provedený v rámci projektu.

Výsledky výzkumu věnovaného této partikulární bariéře, které imigranti ze třetích zemí čelí na trhu práce v ČR, byly značně ovlivněny změnami v oblasti uznávání zahraničního vzdělání v ČR, které proběhly v období před započítáním výzkumu. Tyto změny přinesl nejprve metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí z 25. 1. 2012, později upřesněný dalším pokynem z března 2012 a několika směrnicemi generálního ředitele Úřadu práce. Pokyny i směrnice vydávané od ledna roku 2012 nově upravovaly vydávání povolení k zaměstnání pro cizince ze třetích zemí a způsob prokazování kvalifikace pro vydání povolení k zaměstnání. Vydávání povolení k zaměstnání pro státní příslušníky třetích zemí pro výkon všech typů povolání bylo až do vydání doposud platné směrnice z listopadu 2013 nově podmíněno plošnou povinností předložit uznaný doklad o vzdělání.

Díky těmto změnám vystoupilo uznávání dokladů o zahraničním vzdělání z úzkého zájmu vzdělávacích institucí, pro které doposud sloužilo pouze k účelům hodnocení, zda vědomosti a schopnosti zahraničního studenta jsou dostačující pro pokračování v navazujícím studiu v českém vzdělávacím systému. Uznávání zahraničního vzdělání se stalo jedním z nástrojů řízení pracovní migrace, začalo zasahovat do ekonomických zájmů zaměstnavatelů zaměstnávajících zahraniční pracovní sílu, pro některé cizince mohlo zcela znemožnit přístup k pracovnímu trhu v ČR. Uznávání zahraničního vzdělání se tak proměnilo v jablko sváru, ve kterém se protínaly zájmy několika skupin – imigrantů, zaměstnavatelů, uznávacích orgánů a orgánů utvářejících politiku zahraniční zaměstnanosti. Jejich postoje a argumenty pro i proti užití nástroje uznávání zahraničního vzdělávání pro potřeby pracovního trhu vyostřené snahou hájit své zájmy tak otevřely zásadním způsobem debatu o uznávání zahraničního vzdělání v ČR na konceptuálnější úrovni, než byla doposud, pokud vůbec, vedena. Přestože jde o reakci na velmi partikulární problém, tyto postoje, které se následující analýza pokouší zprostředkovat, nastolují celou řadu zásadních otázek sahajících za úzké hranice dopadu metodických pokynů a směrnic.

Mezi tyto otázky, které si analýza klade za cíl zodpovědět, patří:

- 1. Proč a v jakých případech se může uznávání zahraničního vzdělávání stát bariérou v nalezení uplatnění na trhu práce v ČR?**

- 2. O jakém typu kvalifikací vypovídá uznávaný doklad o vzdělání?**
- 3. Jaké jsou limity stávající praxe uznávání zahraničního vzdělání v ČR?**
- 4. Jaká je role uznávání zahraničního vzdělání v realizaci politiky řízené migrace?**

Na každou z otázek se pokouší odpovědět jedna z analytických kapitol tohoto textu, které následují po obecném představení problematiky (vymezení pojmů, představení legislativního evropského i českého rámce uznávání zahraničního vzdělání a kvalifikace). Kapitola „Proč a v jakých případech může uznávání zahraničního vzdělání sloužit jako bariéra nalezení uplatnění na trhu práce v ČR?“ reprezentuje zejména perspektivu imigrantů. Kapitola druhá pod názvem „O jakém typu kvalifikací vypovídá uznávaný doklad o vzdělání?“ se na postoji zaměstnavatelů pokouší demonstrovat, jaký typ kvalifikací je uznávání zahraničního vzdělání schopno ohodnotit. Třetí kapitola nesoucí název „Jaké jsou limity stávající praxe uznávání zahraničního vzdělání v ČR?“ navazuje na předcházející kapitolu a demonstruje, na jaké limity nastavení současné uznávací praxe naráží uznávací orgány. Jakou roli může sehrávat uznávání zahraničního vzdělání v řízení pracovní migrace, pak přiblíží kapitola poslední: „Jaká je role uznávání zahraničního vzdělání v realizaci politiky řízené migrace?“

Nalézt odpovědi na tyto otázky ale nebylo důležité pouze pro potřeby zmapování situace na poli uznávání zahraničního vzdělání v ČR ve vztahu k pracovní mobilitě cizinců z tzv. „třetích zemí“. Výzkum Využití kvalifikace migrantů je výzkum aplikovaný. Analýzy, které v jeho rámci vznikají, mají proto sloužit zejména k vytvoření praktických nástrojů, jak praxi uznávání zahraničního vzdělání optimalizovat. Jedním z nich jsou i praktická doporučení.

Praktická doporučení

Problém nekvalifikovanosti v populaci imigrantů na straně jedné a snaha přilákat zahraniční odbornou sílu na straně druhé vedl řadu evropských zemí ke snaze o modernizaci uznávací praxe (Schuster & Desiderio, 2013). Spolupráce s mezinárodními partnery projektu zejména s německou organizací EBB Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH, dále pak s rakouskou organizací Österreichischer Integrationsfonds a s italskou organizací COSPE – spolu se studiem zahraničních zdrojů nám umožnily příklady dobré praxe ze zahraničí převést do českého kontextu. Mezi tato doporučení inspirovaná zahraniční praxí a uzpůsobená stavu v ČR, která jsou podrobně rozvedena v závěrečné části zprávy, patří:

- 1. Nesměšovat nástroje kontroly migrační politiky s nástroji ochrany českého pracovního trhu.**
- 2. Neužívat uznávání zahraničního vzdělání k jiným účelům, než ke kterým je určeno, to je k jiným účelům než pro potřeby dalšího vzdělávání v ČR.**
- 3. Utvořit systém uznávání kvalifikací pro občany tzv. třetích zemí.**
- 4. Modernizovat praxi uznávání zahraničního vzdělání pro účely dalšího studia.**
- 5. Konzultovat jakékoliv změny v uznávací praxi s dotčenými orgány a prohloubit vzájemnou spolupráci a informovanost zainteresovaných aktérů (MPSV, MŠMT, uznávací orgány, zaměstnavatelé, migranti, NNO pracující s migranty).**
- 6. Utvořit transparentnější systém uznávání zahraničního vzdělání (pomocí lepšího sjednocení stávající praxe a utvoření stabilnějšího prostředí).**
- 7. Utvořit flexibilnější systém uznávání pro žadatele o azyl a doplňkovou ochranu.**

Úvod

„Přišla jsem do České republiky roku 2008. Vše bylo domluveno, zařízeno. Byla jsem přijata na doktorandské studium medicíny, měla stipendium od české vlády. Česky jsem sice neuměla, doteď to není perfektní, ale věděla jsem, že hned po příjezdu nastoupím do kurzu češtiny, mezitím si vyřídím nostrifikaci a vše bude OK. Nebylo. Nostrifikace trvala dohromady rok a půl, v nemocnici pracovat pořád nemůžu, protože nemám aprobace. Kdyby nebylo toho čekání, mohla jsem se už začít učit na ty aprobace, když jsem měla čas, učila se česky a nedělala ještě PhD. Kdo by se ale připravoval na aprobace, když ani není jasný, že bude mít ten diplom nostrifikovanejš? Aprobace potřebuju, protože moje praxe od nás se tady nepočítá. Teď studuju, nemám čas učit se na aprobační zkoušky, vlastně ale i kvůli nim dělám jiný projekt, než za kterým jsem přišla, protože do nemocnice mezi pacienty mě nepustí. Stipendium mě neuživí. Živím se proto různě, učím portugalštinu, dělám masáže, pracuju jako servírka, neztratím se, užívám se, ale medicína to není.“

Ve snaze zlepšit svou ekonomickou a sociální situaci a využít příležitostí, které nabízí globalizovaný svět, kde zdánlivě volně cirkulují informace, zboží, finanční kapitál, technologie, ideje i pracovní síla, odchází tak jako Jessica, jedna z respondentek výzkumu, do zahraničí řada dalších. Jejich pohyb ale není zdaleka tak volný, jak by si neoliberální teorie přála. Kromě překážek, jako je získání povolení k pobytu, povolení k zaměstnání, překonání jazykové bariéry, ztěžuje volný přenos jejich lidského, vzdělanostního a pracovního kapitálu právě povinnost „nostrifikovat“.

Nostrifikace pochází z latinského slova nostre, naše. V běžné mluvě se tímto výrazem označuje uznávání zahraničního vzdělání. Jde o proces, kdy je na základě porovnání obsahu a rozsahu studia zahraničního vysvědčení či diplomu prohlášen za rovnocenný s tuzemským. Dveře k dalšímu studiu a v některých případech následně i k pracovnímu uplatnění v oboru se cizinci otevrou až v okamžiku, kdy oficiálně prokáže, že jeho vzdělání je srovnatelné s tím „naším“. Jeho kulturní kapitál, kterým je vzdělání a který byl institucionalizován v zemi původu, je institucionalizován znovu v novém kontextu, díky čemuž se může proměnit v kapitál ekonomický (Bourdieu, 1984). Díky procesu formálního ověření a mezinárodního uznání, jakým je právě nostrifikace, se pak zároveň z kulturně specifického kapitálu stává kapitál přenositelný (Thelen & Kume, 1999).

Uspadnit pracovní i akademickou mobilitu v globalizovaném světě, kde se poptávka po jistém druhu pracovní síly utváří rychleji, než národní vzdělávací systémy stihnou reagovat, a zároveň nenarušit specifické standardy vzdělání a odborné přípravy každého státu je cílem uznávacích systémů. Uznávací systémy rozlišují mezi uznáváním vzdělání a uznáváním odborné kvalifikace. Přestože jde o dva odlišné postupy, často spolu úzce souvisí. Zatímco uznávání vzdělání, nazývané také nostrifikace¹, se týká pouze uznání výsledků formálního vzdělání a opravňuje povětšinou pouze k dalšímu studiu, uznávání odborné kvalifikace je posouzením způsobilosti vykonávat profesi. Uznávání odborné kvalifikace se tak týká i uznávání praxe. V některých případech, tak jako v případě Jessicy z úvodního citátu, je uznání zahraničního vzdělání potřeba i k uznání odborné kvalifikace.

¹ Přestože oba pojmy – nostrifikace i uznávání zahraničního vzdělání jsou často užívány zástupně, v této zprávě budeme s výjimkou neformálních citací respondentů užívat pojem nostrifikace pouze pro uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání. Nostrifikace se totiž vztahuje pouze na uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání. Pro uznávání vysokoškolského vzdělání se užívá pojmu „uznávání vysokoškolského vzdělání“. Termín uznávání zahraničního vzdělání zahrnuje uznávání všech stupňů vzdělání a v tomto smyslu bude i užíváno.

Legislativní rámec uznávání zahraničního vzdělání

Legislativní rámec uznávání vzdělání či kvalifikace v EU

V ČR jakožto jednom ze členských států Evropské unie se uznávání zahraničního vzdělání a kvalifikace do značné míry řídí klíčovými dokumenty, které určují rámec uznávání zahraničního vzdělání či kvalifikace v Evropské unii. Evropská legislativa rozlišuje dva typy uznávání. Uznávání dosaženého vzdělání se nazývá akademické uznávání, uznávání odborné kvalifikace se nazývá uznávání profesní.

Akademické uznávání si lze v praxi představit jako uznávání vysvědčení, diplomů, studijních programů a jejich částí mezi vzdělávacími institucemi, případně orgány státní správy v různých zemích. Zásadním dokumentem, který upravuje uznávání mezi institucemi států Evropské unie, je Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, č. 165, přijatá v Lisabonu dne 11. dubna 1997 (dále jen „Lisabonská úmluva“). Lisabonská úmluva definuje uznání zahraničního vzdělání jako „oficiální potvrzení hodnoty akademické kvalifikace získané v zahraničí příslušným orgánem za účelem přístupu ke vzdělávacím a/nebo pracovním aktivitám“. Zaměřuje se tedy spíše na uznávání za účelem studia, nicméně připouští i možnost uznávání za účelem získání přístupu na trh práce. Týká se uznávání vysokoškolských kvalifikací, které definuje jako „jakýkoliv titul, diplom nebo jiné osvědčení vydané příslušným orgánem osvědčující úspěšné ukončení vysokoškolského programu“, a kvalifikací umožňujících přístup k vysokoškolskému vzdělání. Těmi je „jakýkoliv diplom nebo jiné osvědčení vydané příslušným orgánem osvědčující úspěšné ukončení vzdělávacího programu a dávající držiteli kvalifikace právo být zařazen mezi uchazeče o vysokoškolské vzdělávání.“ Týká se pouze signatářů Lisabonské úmluvy. Mezi jejími signatáři nejsou výlučně státy Evropské unie.

Profesní uznávání je uznáváním odborné kvalifikace, která je nutná pro účely výkonu určité profese v jiné členské zemi, než ve které byla kvalifikace získána. Profesní uznávání se týká zejména regulovaných profesí. Regulované profese jsou profese, pro jejichž výkon jsou speciálními právními předpisy stanoveny podmínky (obor a stupeň vzdělání, vykonaná praxe, bezúhonnost, zdravotní způsobilost atd.), které je nutno splnit pro jejich výkon. Počet regulovaných profesí i to, jaké profese jsou regulovány, se v každé evropské zemi liší. Bez dokladu o profesním uznání nelze regulovanou profesi v jiném členském státě vykonávat. Pokud není činnost regulována, lze ji vykonávat v jakémkoliv členském státě, aniž by musela být uznána profesní kvalifikace. Doklad o uznání profesní kvalifikace slouží pouze k prokázání způsobilosti vykonávat danou profesi, nelze jej užít za účelem vstupu do vzdělávacího systému jiné členské země. Uznávání odborných kvalifikací se v zemích Evropské unie řídí Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací (dále jen „Směrnice č. 2005/36/ES“). Směrnice č. 2005/36/ES se vztahuje na uznávání odborných kvalifikací v regulovaných povoláních výlučně příslušníků členských států Unie, kteří chtějí vykonávat tzv. regulované povolání v jiném členském státě, než ve kterém získali svou odbornou kvalifikaci, jako osoba výdělečně činná či v zaměstnaneckém poměru.

Jak Lisabonská úmluva, tak Směrnice č.2005/36/ES zaručují právo na spravedlivé posouzení zahraniční kvalifikace a vzdělání. Vzdělání či kvalifikace musí být uznány, pokud není shledán zásadní rozdíl mezi vzděláním či kvalifikací vyžadovanými pro další studium či výkon povolání v přijímacím státě a zahraničním vzděláním či kvalifikací žadatele.

Přestože oba dokumenty zajišťují jistou harmonizaci uznávacích procedur mezi jednotlivými státy Evropské unie, snahy o harmonizaci v oblasti profesního uznávání byly mnohem úspěšnější. Značnou měrou je to způsobeno ekonomickými zájmy Unie. Volný pohyb pracovní síly v rámci Evropské unie je považován za jeden ze způsobů, jak zvyšovat konkurenceschopnost Evropské unie. I proto je profesní uznávání ošetřeno směrnicí, právním aktem stanovujícím cíl, který musí všechny země EU splnit, zatímco akademické uznávání zůstává oblastí, která spadá v unijním právu do výlučné kompetence jednotlivých členských států.

Občané, kteří získali vzdělání či odborné kvalifikace ve třetích zemích, o kterých tato zpráva převážně pojednává, ale stojí mimo ekonomické zájmy Evropské unie. Nejsou součástí vnitřního evropského trhu, dlouhodobě nepřispívají do jeho sociálního systému a jejich ekonomické zájmy se často nachází v zemích mimo Evropskou unii.

Legislativní rámec uznávání vzdělání či kvalifikace státních příslušníků tzv. „třetích zemí“ v České republice

Stejně tak jako na státní příslušníky třetích zemí v ostatních členských státech unie se ani v České republice na státní příslušníky ze třetích zemí, kteří získali své profesní kvalifikace ve třetí zemi, nevztahuje liberalizace uznávání zahraničního vzdělání či kvalifikace pro výkon povolání Směrnice č. 2005/36/ES.

Akademické uznávání upravuje v ČR § 108 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním a vyšším odborném a jiném vzdělání, pokud jde o uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání, a § 89-90 zákona č. 111/1989 Sb., o vysokých školách, v případě uznávání vysokoškolského vzdělání. V případě, že jde však o doklady o vzdělání získané v zemi vázané bilaterální dohodou, řídí se postup dle těchto dohod. Uznávací orgán pak nevydává rozhodnutí o uznání zahraničního vzdělání, ale osvědčení o uznání zahraničního vzdělání². Pokud byl doklad vydán v zemi, která je smluvní stranou Lisabonské úmluvy, přičemž ve vztazích České republiky s touto zemí neplatí dvoustranná ekvivalenční dohoda, postupuje se dle Lisabonské úmluvy. Lisabonská úmluva je pak aplikována přednostně před českou zákonnou úpravou. To mimo jiné znamená, že při svém rozhodování o žádosti by měl mít uznávací orgán na zřeteli, že žádost o uznání může být zamítnuta pouze tehdy, pokud rozdíly mezi studijními programy budou značné. Tyto podstatné rozdíly musí být prokázány.

AKADEMICKÉ UZNÁVÁNÍ V ČR

V ČR se uznávání vzdělání liší dle stupně dosaženého studia.

1. Uznávání základního, středního a vyššího odborného studia neboli nostrifikace.

Právní normou upravující nostrifikaci je: § 108 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.

Nostrifikovat lze pouze vzdělání, které bylo řádně ukončené a žadatel je schopen úspěšně zakončení studia prokázat závěrečným vysvědčením.

K žádosti o nostrifikaci je třeba předložit: vyplněný formulář žádosti o nostrifikaci, vysvědčení, doklad

² Bilaterální, taktéž nazývané ekvivalenční dohody, o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání byly uzavřeny s Maďarskem, Polskem, Slovinskem, Německem a Slovenskem. Slovenské doklady o vzdělání jsou automaticky považovány za rovnocenné. Maďarské, polské a slovinské doklady, na které se vztahují dohody, jsou taktéž automaticky považovány za rovnocenné. Německé doklady o vzdělání uvedené v dohodách jsou automaticky uznávány, je nicméně nutno podat žádost o uznání vzdělání u příslušného orgánu.

o obsahu a hodinové dotaci jím vystudovaného oboru, doklad totožnosti, doklad o bydlišti v ČR, doklad o zaplacení poplatku 1 000 Kč za podání žádosti.

Vysvědčení a doklad o rozsahu a obsahu studia musí být úředně přeloženy a ověřeny.

O nostrifikaci rozhodují: školské odbory krajských úřadů.

Lhůta vyřízení nostrifikace je: 30 dní. Pokud jde o složitější případy, může být lhůta prodloužena na 60 dní.

Výsledkem procesu je nostrifikační doložka. Je udělena v případě, že není shledán zásadní rozdíl v obsahu a rozsahu studia. Pokud jsou shledány dílčí rozdíly v obsahu a rozsahu studia, nařídí krajský úřad nostrifikační zkoušku.

Nostrifikační zkoušku cizinci neskládají z českého jazyka. Žadatel si může zažádat o tlumočnicka.

Díky nostrifikační doložce je doklad o vzdělání oficiálně považován za rovnocenný českému dokladu o vzdělání a dává jeho držiteli obdobná práva jako držiteli českého dokladu o vzdělání. To jej opravňuje ke vstupu do českého vzdělávacího systému za stejných podmínek, jako má držitel dokladu vzdělání získaného na české škole.

- **postup dle bilaterálních dohod**
- pokud existuje mezi Českou republikou a státem, kde byl vydán doklad o vzdělání, bilaterální dohoda (Německo, Maďarsko, Polsko, Slovinsko) o uznávání rovnocennosti dokladů, vydá uznávací orgán automaticky osvědčení
- k žádosti je třeba předložit stejné dokumenty jako k žádosti o uznání rovnocennosti (nostrifikaci)
- doklady o vzdělání ze Slovenska mohou být automaticky užity na území ČR, aniž by musely být dále ověřovány

2. Uznávání vysokoškolského vzdělání

Právní normou upravující uznávání vysokoškolského vzdělání je: § 89-90 zákona č. 111/1989 Sb., o vysokých školách.

K žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání je třeba předložit: vysokoškolský diplom, doklad o rozsahu a obsahu studia, doklad totožnosti. Žádost není zpoplatněna. Vysokoškolský diplom a doklad o rozsahu a obsahu studia musí být úředně přeloženy a ověřeny.

O uznání vysokoškolského vzdělání rozhodují: vysoké školy, do jejichž kompetence daný obor spadá. V případě vojenských oborů rozhoduje Ministerstvo obrany, v případě oborů zaměřených na bezpečnost služby Ministerstvo vnitra.

Lhůta vyřízení uznání vysokoškolského vzdělání je: 30 dní. Pokud jde o složitější případy, může být lhůta prodloužena na 60 dní.

Výsledkem procesu je rozhodnutí o uznání vysokoškolského vzdělání. Pokud uznávací orgán, vysoká škola či ministerstvo shledá podstatné rozdíly ve studijních programech, žádost zamítne. Obdobný institut jako nostrifikační zkouška neexistuje.

Doklad o uznání vysokoškolského vzdělání opravňuje pouze k užívání titulu, který byl vydán v zemi původu, nikoliv k ekvivalentu tohoto titulu užívaném v českém prostředí.

- **postup dle bilaterálních dohod**

Držitelé maďarských, polských nebo slovinských dokladů, na něž se vztahují bilaterální dohody, je mohou přímo použít na území České republiky, aniž by bylo nutné předkládat osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Stejně tak slovenské diplomy jsou automaticky považovány za rovnocenné. Držitelé německých diplomů musí podat žádost o uznání rovnocennosti. Jde-li o doklad uvedený v dohodě, bude žadateli automaticky vydáno osvědčení o uznání.

V obou případech, jak v případě uznávání základního, středního a vyššího odborného, tak v případě uznávání vysokoškolského vzdělání, je možno dle § 82-93 zákona č. 500/2004, Sb. správního řádu možno do 15 dnů od doručení žádosti podat skrze uznávací orgán odvolání k odvolacímu orgánu, kterým je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

U profesního uznávání je situace pro státní příslušníky třetích zemí poněkud komplikovanější než pro státní příslušníky členských států Unie. Nevztahuje se na ně Směrnice č.2005/36/ES, a tudíž ani její transpozice v české právní úpravě v podobě zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států. Pokud jde o uznávání odborné kvalifikace pro výkon regulovaných povolání, postupuje se u státních příslušníků třetích zemí dle právního předpisu, který stanovuje požadavky, bez jejichž splnění nelze dané povolání vykonávat. Těmito požadavky může být stupeň a obor vzdělání, praxe, zdravotní způsobilost, bezúhonnost atd. Je-li mezi nimi i požadavek na dokončené vzdělání, státní příslušníci třetích zemí si jej musí nechat uznat pomocí akademického uznávání. Akademické uznávání je tak pro státní příslušníky třetích zemí jediným instrumentem vstupu do zaměstnání.

U neregulovaných povolání (povolání, pro jejichž výkon nejsou speciálními právními předpisy stanoveny podmínky, které je nutno splnit pro jejich výkon) závisí povinnost prokazovat svou odbornou kvalifikaci pro státní příslušníky třetích zemí na tom, zda je jejich přístup k trhu práce v ČR omezen povinností získat povolení k zaměstnání, popřípadě zelenou či modrou kartu, která slouží jako sdružený doklad o povolení k pobytu a k zaměstnání na pozici, na kterou byla karta vydána. Pokud nepotřebují povolení k zaměstnání (bez povolení k zaměstnání mohou v ČR pracovat či podnikat státní příslušníci třetích zemí, kteří v ČR získali trvalý pobyt, držitelé doplňkové či dočasné ochrany, cizinci, kteří v ČR pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a další specifické kategorie cizinců stanovené § 98 Zákona č.435/2004 Sb.o zaměstnanosti³⁾), nemusí svou odbornou kvalifikaci pro výkon neregulovaného povolání prokazovat. Ti, kteří potřebují povolení k zaměstnání, musí svou kvalifikaci prokázat úřadu práce, který jejich povolení k zaměstnání vydává, pomocí soudně přeloženého a ověřeného dokladu o vzdělání (soudně přeloženého a ověřeného vysvědčení či diplomu). Pokud má úřad práce pochybnosti o pravosti dokladu, může si vyžádat i doklad o dosaženém vzdělání uznaný pomocí akademického uznávání.

3 Dle § 98 Zákona č.435/2004 Sb.o zaměstnanosti se povolení k zaměstnání, zelená či modrá karta nevyžaduje od cizince s a) s povoleným trvalým pobytem, b) který je rodinným příslušníkem člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo rodinným příslušníkem zaměstnance mezinárodní vládní organizace se sídlem na území České republiky, pokud je vyhlášenou mezinárodní smlouvou, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána, zaručena vzájemnost, c) kterému byl udělen azyl nebo doplňková ochrana, d) jehož výkon práce na území České republiky nepřesáhne 7 po sobě jdoucích kalendářních dnů nebo celkem 30 dnů v kalendářním roce a jde-li zároveň o výkonného umělce, pedagogického pracovníka, akademického pracovníka vysoké školy, vědeckého, výzkumného nebo vývojového pracovníka, který je účastníkem vědeckého setkání, žáka nebo studenta do 26 let věku, sportovce nebo osobu, která v České republice zajišťuje dodávky zboží nebo služeb nebo toto zboží dodává nebo provádí montáž na základě obchodní smlouvy, případně provádí záruční a opravářské práce, e) o němž to stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána, f) který je členem záchranné jednotky a poskytuje pomoc na základě mezistátní dohody o vzájemné pomoci při odstraňování následků havárií a živelních pohrom, a v případech humanitární pomoci, g) zaměstnávaného v mezinárodní dopravě, pokud je k výkonu práce na území České republiky vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem, h) akreditovaného v oblasti sdělovacích prostředků, i) který je vojenským nebo civilním personálem ozbrojených sil vysílajícího státu podle zvláštního zákona, j) který se na území České republiky soustavně připravuje na budoucí povolání (§ 5), k) který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie, l) který na území České republiky pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jde-li o společné soužití rodiny s cizincem podle písmene a) nebo c), m) který na území České republiky pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie za účelem zaměstnání, pokud od vydání tohoto povolení uplynulo více než 12 měsíců, n) který vykonává v České republice soustavnou vzdělávací nebo vědeckou činnost jako pedagogický pracovník nebo akademický pracovník vysoké školy nebo vědecký, výzkumný nebo vývojový pracovník ve veřejné výzkumné instituci nebo jiné výzkumné organizaci podle zvláštního právního předpisu, o) který získal střední nebo vyšší odborné vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání v konzervatoři podle školského zákona nebo vysokoškolské vzdělání podle zákona o vysokých školách, p) který na území České republiky pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jde-li o společné soužití rodiny s cizincem, jenž má statut dlouhodobě pobývajících rezidenta v Evropské unii na území nebo dlouhodobě pobývajících rezidenta v Evropské unii na území jiného členského státu Evropské unie, a který během tohoto pobytu byl na území České republiky zaměstnán na základě povolení k zaměstnání nebo zelené karty minimálně po dobu 12 měsíců.

Profesní uznávání v ČR

Cílem profesního uznávání, jinak nazývaného uznávání odborné kvalifikace, je ověřit kvalifikace pouze pro praktický výkon povolání v ČR. Profesní uznávání se týká zejména regulovaných povolání. Regulovaná povolání nelze bez dokladu o uznání profesní kvalifikace v ČR vykonávat. Odborné kvalifikace nutné pro výkon neregulovaných povolání lze taktéž uznávat, lze je ale vykonávat bez dokladu o uznání.

Profesní uznávání státních příslušníků EU (dle zákona č.18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států)

Právní normou upravující profesní uznávání v ČR je: zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států, který vznikl na základě transpozice Směrnice 2005/36/ES. Výjimkou je uznávání tzv. sektorových povolání (advokáti, auditoři, architekti, lékaři, zubní lékaři, farmaceuti, všeobecné zdravotní sestry, porodní asistentky a veterinární lékaři), které se řídí zvláštními předpisy a „sektorovými směrnici“.

K žádosti o uznání profesní kvalifikace je třeba předložit: vyplněný formulář žádosti o uznání odborné kvalifikace, doklady o vzdělání a praxi dle právní úpravy, která se pro každé regulované povolání liší (požadavky na jednotlivá povolání se nachází v databázi regulovaných povolání MŠMT), doklad o zaplacení poplatku 2 000 Kč za podání žádosti (pokud právní úprava dané profese nestanoví jinak). Předkládané doklady musí být přeloženy. Pokud si to ale uznávací orgán nevyžádá, nemusí být přeloženy soudním tlumočnickem.

O profesním uznávání rozhodují: V případě, že žadatel hodlá vykonávat regulovanou činnost jako podnikatel ve formě živnosti nebo jako odpovědný zástupce držitele živnostenského oprávnění, je uznávacím orgánem Ministerstvo průmyslu a obchodu. V případě, že o oprávnění vykonávat regulovanou činnost rozhoduje podle zvláštního právního předpisu profesní komora, je uznávacím orgánem příslušná komora.

Lhůta vyřízení žádosti o uznání odborné kvalifikace je: 60 dní. Pokud jde o složitější případy, může být lhůta prodloužena na 90 dní.

Výsledkem procesu je rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace, pokud není shledán značný rozdíl mezi žadatelovou kvalifikací a obdobnou kvalifikací vyžadovanou k výkonu daného povolání v ČR. Pokud je shledán dílčí rozdíl, jsou nařízena kompenzační opatření. Kompenzační opatření mají podobu zkoušky, či absolvování aprobačního období, kdy žadatel vykonává činnost pod odborným dohledem. Žadatel si může vybrat, jaký typ kompenzačních opatření bude absolvovat. Doklad o uznání odborné kvalifikace opravňuje k výkonu povolání. Není dokladem, na jehož základě by bylo možné pokračovat ve studiu.

Profesní uznávání státních příslušníků tzv. třetích zemí, kteří nespádají do zvláštních kategorií státních příslušníků třetích zemí vyjmenovaných zákonem č.18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států.

Státní příslušníci třetích zemí, na které se nevztahuje zákon o uznávání kvalifikací, uznávají svou profesní kvalifikaci pro výkon regulovaných povolání pomocí uznaného dokladu o vzdělání a dalšími doklady vyžadovanými zákonnými normami pro výkon regulovaných povolání. Může jimi být doklad o vykonané praxi, bezúhonnost, zdravotní způsobilost atd.

Uznávání kvalifikace sektorových povolání

Sektorová povolání jsou povolání, jejichž uznávání se řídí zvláštními předpisy. Díky harmonizaci délky studia v rámci EU se stalo uznávání diplomů a osvědčení téměř automatickým. To opět neplatí pro občany třetích zemí, kteří musí nejdříve nostrifikovat a poté si povětšinou doplnit praxi a složit zkoušky. Konkrétní požadavky na daná sektorová povolání pak vyplývají z daných zákonných úprav vztahujících se k provozování jednotlivých sektorových povolání.

Praxe uznávání vzdělání či kvalifikace státních příslušníků tzv. „třetích zemí“ v České republice – metodické pokyny

Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí z 25. 1. 2012 uvedený do praxe pomocí několika směrnic tuto situaci nicméně dočasně pozměnil. Doklad o dosaženém vzdělání uznaný pomocí akademického uznávání začal být vyžadován plošně pro vydání povolení k zaměstnání pro výkon neregulovaných povolání v pozici, kde je požadováno vyšší než základní vzdělání.

Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí z 25. 1. 2012 nelze chápat pouze jako změnu metodiky prokazování odborné kvalifikace pro výkon neregulovaných povolání. Vyžadování dokladu o vzdělání uznaného pomocí akademického uznávání bylo propojeno s celou řadou opatření, jejichž cílem bylo regulovat vstup nekvalifikované pracovní síly ze třetích zemí na trh práce v ČR. Šlo o pokračování trendu období české migrační politiky, které je dle dnes obecně přijímané periodizace imigrační politiky nazýváno neorestriktivním. Toto období, které trvá od roku 2008 až po současnost, je charakterizováno snahou omezovat počty cizinců na území ČR. Legitimováno je rétorikou ochrany pracovního trhu v ČR, který se v důsledku krize potýká se vzrůstající nezaměstnaností a úbytkem pracovních příležitostí pro české státní příslušníky, stejně tak jako rétorikou rostoucí kriminality uvnitř cizinecké komunity (Čížinský & Kušniráková, 2011)⁴.

Metodické pokyny byly uvedeny do praxe pomocí směrnic. Dne 2. 2. 2012 nabyla účinnosti směrnice generálního ředitele Úřadu práce č.6/2012. Na rozdíl od předchozí praxe, kdy byl uznaný doklad o vzdělání vyžadován pouze v „odůvodněných případech“, začal být uznaný doklad o vzdělání vyžadován plošně. Směrnice generálního ředitele Úřadu práce č. 14/2012 (dále jen směrnice č.14/2012)

⁴ Ve svém článku *Dvacet let imigrační politiky: liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?* rozdělují Čížinský a Kušniráková českou imigrační politiku do 5 období: 1) období liberální (1990–1996) - charakterizováno nezájmem o jakoukoliv migrační politiku, 2) období restriktivní (1996–1999) – s přípravou na vstup do EU dochází k institucionalizaci imigrační politiky, 3) období konsolidační (2000–2004, popř. až 2006) pokračování nastoleného trendu předchozího období (institucionalizace, utužování pravidel vstupu a pobytu na území, konvergence českého a unijního práva, mobilizace občanské společnosti), 4) období neoliberální (2005–2007, popř. až 2008), 5) období neorestriktivní (2008 – současnost).

z 1. 4. 2012 pak dále praxi vydávání povolení k zaměstnání upřesnila a ukládala krajským pobočkám Úřadu práce, aby povolení k zaměstnání na pozice vyžadující základní vzdělání vydávaly na 6 měsíců, na pozice vyžadující středoškolské na 12 měsíců a na pozice vyžadující vysokoškolské či vyšší odborné vzdělání na 24 měsíců. Doklady, kterými cizinec své vzdělání prokazoval, musely být i pro neregulovaná povolání uznány pomocí akademického uznávání. Dodatek směrnice č.14/2012, který nabyl účinnosti 25. 5. 2013, navíc vyžadoval předkládat uznaný doklad o vzdělání i v případě prodloužení povolení k zaměstnání. Na rozdíl od předchozí praxe, kdy maximální délka povolení k zaměstnání byla 24 měsíců bez rozdílu výše vzdělání požadovaného na danou pozici, byla nyní délka povolení podmíněna výší vzdělání.

Směrnice č.14/2012 a její dodatek byly zanedlouho nahrazeny směrnicí novou. Směrnice generálního ředitele Úřadu práce č.19/2012 (dále jen směrnice č. 19/2012) ze 17. 8. 2012 stanovila několik výjimek v požadavku na prokázání odborné kvalifikace pomocí uznaného dokladu o vzdělání. Nemuseli jej předkládat cizinci zařazení do projektu „Zrychlená procedura pro vnitropodnikově převáděné a lokalizované zaměstnance zahraničních investorů“⁵ a cizinci pracující na pozicích řídících a vedoucích pracovníků zařazených dle Národní klasifikace povolání do I. třídy CZ-ISCO⁶. Doklad o uznání zahraničního vzdělání přestal být požadován pro prodloužení povolení k zaměstnání.

Na podzim roku 2013 prošla metodika vydávání povolení k zaměstnání další úpravou. Doposud platná směrnice generální ředitelky Úřadu práce č. 16/2013 z 18. 11. 2013 nahradila směrnici 19/2012. Dle směrnice 16/2013 je na pozice vyžadující nižší stupeň vzdělání, než je vyšší odborné vzdělání, povolení k zaměstnání vydáváno maximálně na 12 měsíců, na pozice vyžadující vyšší odborné vzdělání, které trvalo minimálně 3 roky, a na pozice vyžadující vysokoškolské vzdělání na 24 měsíců. Doklad o uznání zahraničního vzdělání není pro neregulovaná povolání vyžadován.

PŘEHLED SMĚRNIC

Metodický pokyn z 25. 1. 2012 náměstka ministra práce a sociálních věcí Mgr. Karla Machotky krajským pobočkám Úřadu práce ČR

- pokyn vybízí úřady práce k obezřetnosti při vydávání nových povolení k zaměstnání cizincům na nízkokvalifikované či nekvalifikované profese a k prodloužení povolení k zaměstnání cizincům maximálně na 6 měsíců, upozorňuje na povinnost předkládat uznaný doklad o vzdělání k žádosti o povolení k zaměstnání

Metodický pokyn z 5. 3. 2012 náměstka ministra práce a sociálních věcí Mgr. Karla Machotky krajským pobočkám Úřadu práce ČR

- specifikuje metodické postupy při vydávání povolení k zaměstnání cizincům a při prodloužení doby platnosti již vydaných povolení k zaměstnání, uveden do praxe je ve směrnici generálního ředitele Úřadu práce č.14/2012

⁵ „Zrychlená procedura pro vnitropodnikově převáděné a lokalizované zaměstnance zahraničních investorů“ neboli projekt „Fast track“ je projekt řízený Ministerstvem průmyslu a obchodu. Jeho cílem je zefektivnit proceduru vstupu a zaměstnávání cizinců (manažerů a specialistů) ze třetích zemí v České republice v rámci vnitropodnikového přesunu (tzv. vyslání zaměstnance) či lokalizace zaměstnance.

⁶ Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO je národní statistická klasifikace vypracovaná na základě mezinárodního standardu International Standard Classification of Occupations (ISCO-08), jehož tvůrcem je Mezinárodní organizace práce (ILO).

Směrnice GŘ ÚP č.6/2012 nabyla platnosti a účinnosti dnem 2. 2. 2012

- zavádí plošnou povinnost předkládat uznaný doklad o vzdělání k vydání povolení k zaměstnání

Směrnice GŘ ÚP č. 14/2012 nabyla platnosti a účinnosti dnem 1. 4. 2012

- pracovní povolení na pozice vyžadující nižší než středoškolské vzdělání vydáváno na 6 měsíců, na pozice vyžadující středoškolské na 12 měsíců a na pozice vyžadující vysokoškolské či vyšší odborné vzdělání na 24 měsíců
- povolení k zaměstnání na pozice vyžadující nižší než středoškolské vzdělání s maturitou je vydáváno, pouze pokud by jeho nevydání ohrozilo ekonomickou situaci zaměstnavatele a způsobilo úbytek pracovních míst v regionu
- prodlužování povolení k zaměstnání je podmíněno výší dokončeného stupně vzdělání
- doklady, kterými cizinec prokazoval své vzdělání, musely být i pro neregulovaná povolání uznány pomocí akademického uznávání českým uznávacím orgánem.

Dodatek č. 1 Směrnice GŘ ÚP č. 14/2012 nabyt platnosti a účinnosti dnem 25. 5. 2012

- doklad o uznání zahraničního vzdělání vydaný českým uznávacím orgánem byl vyžadován i v případě prodlužování stávajících pracovních povolení.

Směrnice GŘ ÚP č. 19/2012 nabyla platnosti a účinnosti dnem 17. 8. 2012

- délka vydávaných povolení k zaměstnání stále odstupňována výší dosaženého vzdělání
- pro prodlužování povolení k zaměstnání není třeba předkládat doklad o uznání zahraničního vzdělání

Směrnice GŘ ÚP č. 16/2013 nabyla platnosti a účinnosti dnem 18. 11. 2013

- povolení k zaměstnání je na pozice vyžadující nižší stupeň vzdělání, než je vyšší odborné vzdělání, vydáváno maximálně na 12 měsíců, na pozice vyžadující vyšší odborné vzdělání, které trvalo minimálně 3 roky, a na pozice vyžadující vysokoškolské vzdělání na 24 měsíců
- doklad o uznání zahraničního vzdělání vydaný českým uznávacím orgánem není pro neregulovaná povolání vyžadován, úřad práce si jej nicméně může vyžádat.

Přestože šlo o opatření přechodné, jeho uvedení do praxe, reakce, které vyvolalo, a důvody k jeho zrušení otevřely zajímavou diskusi o uznávání zahraničního vzdělání. Neomezuje se ale tak jako doposud na pouhé technické procesy uznávání zahraničního vzdělávání. Díky tomu, že se uznávání zahraničního vzdělání ve výše zmíněném období stalo nejen nástrojem vládou řízené imigrační politiky, která přímo zasahovala nejen do zájmů zaměstnavatelů i migrantů, ale i do chodu uznávacích orgánů, se diskuse otevřela i na konceptuálnější úrovni. Výměnu argumentů formovaných odlišnými zájmy jednotlivých zainteresovaných stran, které se dotkly samotného smyslu zavedené uznávací praxe, její efektivity, limitů a vhodnosti jakožto nástroje přenosu kvalifikací z jednoho kulturního kontextu do druhého, přibliží následující část zprávy. Nelze ji proto požadovat za vyčerpávající popis problematiky uznávání zahraničního vzdělání a kvalifikací v ČR. Časové ani finanční limity neumožnily takový výzkum provést. Věříme ale, že tato sonda do problematiky naznačí trendy, kterými by se vývoj na poli uznávání zahraničního vzdělání pro státní příslušníky třetích zemí mohl ubírat, stejně tak jako se stane inspirací dalšího výzkumu.

Metodologie výzkumu

Metody výzkumu byly zvoleny tak, aby bylo možno jednotlivé úhly pohledu na uznávací praxi postihnout z hlediska významu, který jednotliví aktéři uznávacího procesu – cizinci, zaměstnavatelé, uznávací orgány a instituce, které se podílí na politice uznávání zahraničního vzdělání -, procesu přikládají. Postihnout význam uznávací praxe pro jednotlivé aktéry ale neznamenalo pouze popsat jejich argumenty, ale i to, jak nástroj uznávání zahraničního vzdělávání užívají, zda a jakým způsobem utváří to, co je vnímáno jako kvalifikace. Pojem kvalifikace totiž není pojem nijak stabilní. Jde o cosi, co je neustále ustanovováno, či naopak zpochybňováno, a to nejen v každodenních interakcích mezi aktéry, kteří kvalifikacemi disponují a kteří je poptávají, ale i na úrovni uznávací praxe a tvorby politiky, která tuto praxi uznávání určuje a která stanoví jisté institucionální a administrativní limity tomu, jaké kvalifikace mohou být uplatněny na českém pracovním trhu. I tyto limity či bariéry nejsou, jak uvidíme, zcela neměnné a jsou předmětem vyjednávání na všech úrovních.

Užity proto byly metody kvalitativní. Výzkum je založen na analýze rozhovorů se všemi zúčastněnými aktéry. Data k výzkumu, rozhovory, příběhy migrantů, textové zdroje, výstupy neziskových organizací pracujících s migranty, zaměstnavatelů i správních orgánů k tématu nostrifikace, záznamy z debat veřejných i těch, které s migranty proběhly v rámci Multikulturního centra Praha, byly sbírány od ledna 2013 do března 2014.

Celkem bylo provedeno 46 rozhovorů, z toho 8 na krajských úřadech, 5 na vysokých školách, 3 na Ministerstvu mládeže, školství a tělovýchovy (dále jen MŠMT) – jmenovitě na odboru vzdělávací soustavy MŠMT, odboru vysokých škol MŠMT a v centru pro uznávání odborných kvalifikací –, 1 na Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen MPSV), 1 na Ministerstvu průmyslu a obchodu (dále jen MPO), 10 se zaměstnavateli, 3 s pracovníky neziskových organizací a 15 s cizinci, kteří uznávali své zahraniční vzdělání. Jak již bylo řečeno, nostrifikaci jsme se snažili postihnout z co nejvíce možných perspektiv. Do vzorku jsme proto začlenili MPSV, které je odpovědné za tvorbu politiky zahraniční zaměstnanosti. Dále jsme se soustředili na uznávací orgány. Co se týče uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání, rozhovory jsme provedli v 8 krajích (ve Středočeském, Ústeckém, Karlovarském, Plzeňském, Jihomoravském, Pardubickém, v Libereckém kraji a v Kraji Vysočina) s představiteli školských odborů krajských úřadů. Kromě Kraje Vysočina šlo o kraje, kde probíhá i širší výzkum Využití kvalifikace imigrantů. Rozhovor byl proveden i na odvolacím orgánu odboru vzdělávací soustavy MŠMT. Uznávání vysokoškolského vzdělávání z pohledu uznávacích orgánů bylo mapováno prostřednictvím rozhovorů s odbory vysokých škol a s MŠMT jako odvolacím orgánem pro uznávání vysokoškolského vzdělávání a na několika vysokých školách. Školy byly vybírány tak, aby co nejlépe reprezentovaly spektrum vysokoškolského vzdělávání. Mezi školami proto byla jedna škola technická, jedna humanitní a jedna umělecká. S lékařskou fakultou se nám bohužel nepodařilo z důvodů časové zaneprázdněnosti pracovníků studijního oddělení domluvit rozhovor. Abychom byli schopni postihnout i situaci na poli profesního uznávání, jeden rozhovor byl proveden s pracovníky Centra pro uznávání odborných kvalifikací MŠMT a s představiteli živnostenského odboru na MPO, který se zabývá uznáváním zahraničních kvalifikací pro účely živnostenského podnikání. Představitelé uznávacích orgánů a ministerstev byli osloveni přímo. Kromě magistrátu hl. m. Prahy, pracovníků Střediska pro ekvivalenci dokladů⁷, do jehož kompetence spadalo vydávání stanoviska o rovnocennosti vysokoškolských diplomů pro výkon neregulovaných povolání, nikdo neodmítnul poskytnout rozhovor.

⁷ Středisko pro ekvivalenci dokladů o vzdělávání je pracovištěm Centra pro studium vysokého školství. V období od 17. 8. do 1. 1. 2014 bylo možno k žádosti o pracovní povolení předložit místo nostrifikovaného vysokoškolského diplomu písemné stanovisko Centra o rovnocennosti vzdělání. Dne 1. 1. 2014 byla činnost Střediska pro ekvivalenci dokladů v oblasti uznávání vzdělání pro účely vstupu pracovního trhu převedena na MŠMT – odbor vysokých škol.

Kritériem výběru zaměstnavatelů byl počet zahraničních pracovníků a charakter kvalifikace pracovníků. Vzorek jsme se snažili utvořit tak, aby v něm byli rovnoměrně zastoupeni zaměstnavatelé zaměstnávající vysoce kvalifikované pracovníky a nízko kvalifikované pracovníky. Z 20 oslovených respondentů bylo ochotno rozhovor poskytnout 10. Motivováni zúčastnit se výzkumu byli zejména ti, kteří naráželi při zaměstnávání zahraničních zaměstnanců na administrativní zábrany, což se odrazilo ve výsledcích výzkumu. Rozhovory byly prováděny typicky s pracovníky personálního oddělení, či oddělení, které mělo na starosti vyřizování cizinecké agendy, pokud takové oddělení ve společnosti existovalo. Pět z deseti dotazovaných zaměstnavatelů si přálo být anonymizováno. Protože jde často o velké firmy, které je možné identifikovat pouze uvedením lokace a odvětví, neuvádíme oblast jejich místního působení ani přesný popis činnosti. Šlo zejména o velké firmy s výrazným podílem zahraničního kapitálu. Co se týče zaměstnavatelů, kteří si přáli být naprosto anonymizováni, ve vzorku je zastoupen jeden zaměstnavatel z oblasti automobilového průmyslu, výrobce součástí automobilového průmyslu, výrobce plastových součástí pro celou řadu průmyslových odvětví. Dále pak zaměstnavatel působící v oblasti informačních technologií a firma zabývající se poskytováním relokačních služeb mezinárodním zaměstnavatelům. Mezi zaměstnavatele, kteří netrvali na anonymizaci, patří pekárna Posidium zaměstnávající zejména syrské zaměstnance, jazyková škola Akcent, společnost Brazel, s. r. o., zabývající se zemědělskou výrobou, thajský masážní salon a společnost Futaba, která vyrábí součástky pro automobilový průmysl.

Respondenty z řad pracovníků neziskových organizací jsme vybírali dle zaměření organizací. Dva rozhovory nám proto poskytli pracovníci organizace META, která se specializuje na vzdělávací a pracovní poradenství pro migranty, jeden vzdělávací pracovníce Poradny pro integraci.

Migranty jsme získávali taktéž skrze organizaci META, pomocí stávajících kontaktů MKC Praha, či přes známé. Další kontakty zprostředkovali respondenti sami. Kromě tří rozhovorů, které byly vedeny v angličtině, všechny rozhovory probíhaly v českém jazyce. Migranti byli kontaktováni v České republice. Ve vzorku se tudíž nevyskytli ti, pro které by nostrifikace byla takovou bariérou, že by jim zabránila vstupu na trh práce v ČR, či započít studium. I proto bylo možné většinu rozhovorů vést v českém jazyce. Ve vzorku se ale zároveň vyskytlo minimum těch, pro které uznávání zahraničního vzdělání nepředstavovalo žádný problém. O uznávání zahraničního vzdělání měli totiž zájem mluvit právě ti, kterým uznávání zahraničního vzdělání způsobilo nesnáze. Motivace zúčastnit se výzkumu ze strany respondentů stejně tak jako zaměstnavatelů se proto zásadním způsobem promítly do skladby vzorku a výsledků celého výzkumu.

Popis a analýza proto odráží zejména problematické body, nikoliv kladné aspekty praxe uznávání zahraničního vzdělání v ČR. Vystihnout problematické body a navrhnout jejich řešení ale bylo zároveň cílem výzkumu. Výběr respondentů tudíž nijak nesnižuje jeho kvalitu. Současně je ale třeba vzít na vědomí, že jde o popis selektivní, soustředěný na problematice body, který nevyčerpává celou realitu praxe uznávání zahraničního vzdělání.

Respondenti byli podrobně informováni o výstupech a cílech výzkumu. Byly jim nabídnuty dvě možnosti citování v závěrečné zprávě, plná anonymizace dat, či přímé citování. U respondentů, kteří si přáli své výpovědi anonymizovat, jsou výpovědi anonymizovány. U většiny z těch, kteří souhlasili s přímým citováním, jsme se drželi jejich souhlasu a uváděli jména. Vzhledem k tomu ale, že informace o uznávací praxi na jednotlivých uznávacích orgánech, výjimkách z praxe, či benevolentnějším přístupu, by mohly vést k přesunu žádostí a přetížení orgánů, data, která by mohla ohrozit chod úřadů, byla taktéž anonymizována.

Proč a v jakých případech může uznávání zahraničního vzdělání sloužit jako bariéra nalezení uplatnění na trhu práce v ČR?

Nostrifikovaný doklad jako vstupenka na trh práce

Gulyia přišla do České republiky z Kyrgyzstánu roku 2005 na základě pracovního víza za účelem podnikání. Založila zde konzultantskou firmu pro ruské klienty. Firma se zaměřuje na poskytování právního a ekonomického poradenství ruským firmám, které podnikají v České republice. Poprvé se pokoušela o nostrifikaci roku 2009. Domnívala se, že doklad o uznání jejího vysokoškolského vzdělání jí umožní užívat akademický titul, který získala na Moskevském institutu řízení. Možnost užívat titul považovala za důležitý vzhledem k prezentaci své firmy. Na vyřízení žádosti čekala tři měsíce. Nostrifikace jejího diplomu v oboru ekonomický kybernetik byla zamítnuta. Diplom získala roku 1983 na tehdeším Moskevském institutu řízení, dnešním Státním institutu řízení v Moskvě, který je veřejnou vysokou školou poskytující bakalářské, magisterské a doktorandské programy v celé řadě ekonomických oborů. Důvodem zamítnutí byla neshoda obsahu a rozsahu jejího studijního programu s obdobným programem vyučovaným v České republice. Obor ekonomický kybernetik se totiž již nevyučuje. Obor, vůči kterému by jej bylo možno porovnávat, tudíž neexistuje. V rozhodnutí o zamítnutí nostrifikace byla informována o možnosti podat odvolání. Titul nepovažovala Gulyia za klíčový pro rozvoj své firmy i svůj profesní růst, odvolání proto nepodala. Získat akademický titul a symbolický kapitál, který poskytuje, se proto rozhodla studiem v angličtině na soukromé vysoké škole akreditované MŠMT, které by jí zároveň umožnilo se rozvíjet profesně. S nastupující krizí začala její firma stagnovat a Gulyia byla nucena studia z finančních důvodů zanechat. Za prioritu totiž považovala dovést ke zdárnému ukončení studií svou dceru, které platí školné na soukromé univerzitě v Praze.

Podruhé podala Gulyia žádost o uznání svého vysokoškolského diplomu v lednu 2013. Gulyina firma se mezitím dostala na pokraj krachu, neboť neměla dostatek klientů. Gulyia situaci přičítá prohlubující se ekonomické krizi a stále restriktivnější imigrační politice pro občany třetích zemí, která odrazuje ruské podnikatele od investic v České republice. Gulyia se proto snaží nalézt práci v zaměstnaneckém poměru. V České republice stále pobývá na základě dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Pro to, aby zde mohla pracovat, potřebuje povolení zaměstnání. K jeho vydání potřebovala v době, kdy o něj žádala, uznaný doklad o vzdělání. Když mi poskytla rozhovor, čekala již třetím měsícem na rozhodnutí.

Se svou žádostí neuspěla napoprvé ani Asia. Žádost poprvé podala v lednu 2012. Doklad o uznání vysokoškolského studia byl podmínkou absolvování rekvalifikačního kurzu účetní. Kurz se rozhodla absolvovat poté, co již pátým rokem nemohla najít uplatnění v oboru. Před odjezdem do ČR se v Rusku již několik let živila jako lektorka počítačových kurzů. Důvodem, proč ve své profesní kariéře nemohla pokračovat, byla dle jejích slov nedokonalá čeština a nedostatek pedagogického vzdělání. Její vzdělání v oboru „automatizované systémy řízení“, který dokončila roku 1992 na fakultě elektrotechniky a kybernetiky, ale nebylo uznáno, neboť ani tento obor již neexistuje. Asia podala odvolání. Poté, co se jí po dvou měsících nedostávalo odpovědi, se rozhodla kontaktovat vysokou školu, skrze kterou odvolání podala. „Prostě já jsem tam volala, oni řekli, že jo, my Vám zavoláme, pak nic. Ještě jednou jsem to zkusila a já jsem z toho měla strach, že když je začnu popohánět, odpoví mi negativně, budu na ně tlačit a oni mi řeknou ne. A Hanka, ona napsala ten dopis,

že tam všechno napsala tak laskavě, že paní má problém a atd." S pomocí sociální pracovnice InBáze Berkat se jí nakonec odvolání podařilo úspěšně vyřídit. V lednu 2013 obdržela kladné rozhodnutí a po roce čekání mohla nastoupit do kurzu.

Zda se Asie podaří nalézt pracovní uplatnění po absolvování kurzu a zda by Gulyia našla práci v zaměstnaneckém poměru, pokud by bylo její vysokoškolské vzdělání uznáno, je otázkou. Sama Gulyia říká: „Od října rozesílám životopisy na pozici sales, marketing, office manager a žádná odpověď. To je stresující. Já si myslím, že problém je, že tu nemám žádný známý, sociální síť. Taký nemám doporučení. Nikdo z mých spolužáků z Moskvy tady nebyl úspěšný. Jeden pracuje na živnostenský list, další je taková housewife, jiný dělá tlumočnicka pro švédskou společnost." Nejde ale pouze o sociální kapitál. Jazyk, jak ukázal Asiin příběh, jak ale příznává i Gulyia, je zásadní problém. „Je to začarovaný kruh. Pokud nemáte práci v českém prostředí, nenaučíte se ho, pokud se ho nenaučíte, nedostanete práci. To samé s dlouhodobým pobytem, pokud nemáte práci, nedostanete dlouhodobý pobyt, pokud nemáte dlouhodobý pobyt, nedostanete práci." Doklad o uznání diplomu byl pak jen dalším článkem v tomto začarovaném kruhu vzájemných podmínek, které musí cizinec splnit, aby získal přístup na český pracovní trh.

V kolika případech se doklad o uznání zahraničního vzdělání stal mezi dubnem 2012 a listopadem 2013, kdy byl vyžadován úřady práce pro získání povolení k zaměstnání (v období od 25. 5. do 17. 8. 2012 i pro prodloužení povolení k zaměstnání) jednoznačnou bariérou vstupu na trh práce, lze jen velmi těžko odhadnout. Vzhledem k tomu, že nostrifikace představuje pouze první krok v řetězci kroků – nostrifikace, povolení k zaměstnání, povolení k pobytu –, pokud je žadatel neúspěšný, nepřistoupí ani ke kroku žádosti o pracovní povolení (v mezidobí od 25. 5. do 17. 8. 2012 nepřistoupil ani k žádosti o prodloužení povolení k zaměstnání). Ve statistikách se proto tento údaj neobjeví, vzorek respondentů, kontaktovaných až po příchodu do České republiky, takové případy taktéž nepostihnul. Z výpovědí respondentů nicméně vyplývá, že vyžadování uznaného dokladu o vzdělání u neregulovaných profesí jako předpokladu získání přístupu k pracovnímu trhu či prostředkům, které umožňují mobilitu na pracovním trhu, ztěžuje migrantům integraci na pracovním trhu v ČR. Postihuje nejen nově příchozí, ale zejména ty, kteří se v České republice již nachází a snaží se přes překážky vyplývající z jejich pozice imigranta, jako je nedostatečná znalost jazyka, na pracovním trhu práce v ČR uplatnit.

Právě proto, že pro ty, kdo se již v ČR nachází, jde pouze o dílčí krok – často ani nejde o krok rozhodující –, ale cosi, co umožní zajistit lepší kvalitu života v hostitelské společnosti, zdlouhavá byrokratická procedura i bázeň jednat s byrokratickým aparátem v cizí zemi a v cizím jazyce může snadno odradit a cestu k odpovídajícímu uplatnění a plné integraci znemožnit.

Doklad o uznání zahraničního vzdělání přitom často potřebují ti, kteří s Českou republikou spojili své osudy a i nadále plánují zůstat a přispívat díky uplatnění na trhu práce v ČR do její ekonomiky. Gulyia momentálně žádá o trvalý pobyt pro sebe a svou dceru, která téměř polovinu svého dospělého života strávila v České republice. Asia již v České republice na základě trvalého pobytu se svým manželem, IT odborníkem v nadnárodní firmě, a osmiletou dcerou přebývá.

Zastaralé obory

Nutnost nechat si uzнат doklad o vzdělání zpomalila v Gulyině i Asiině případě cestu za profesním uplatněním částečně i proto, že obě dokončily své vzdělání před více než dvaceti lety. Studenti

doktorandských a magisterských programů, kteří přišli do České republiky za účelem studia v navazujícím programu a kterým vyřizovala uznání jejich vzdělání vysoká škola, do jejíhož programu byli přijati, měli zcela jiné zkušenosti. Jak říká Malik z Iráku, který přišel studovat na ČVUT obor materiálové inženýrství: **„To bylo jednoduché, poslal jsem dokumenty a bylo to. V Iráku jsem ale studoval obor, který se už řídí mezinárodními standardy. Pro mě bylo nejhorší získat víza, kdybych tu neměl strýce, který mi ve všem pomohl, nevím, jak bych to udělal.“** Monica i Andres z Kolumbie taktéž nepovažují uznání svých diplomů za nějak problematické. Monica nastoupila rok po dokončení svého magisterského studia do doktorandského programu na fakultě stavební ČVUT. Prodleva mezi ukončením magisterského stupně studia a započítáním doktorandského studia na Přírodovědecké fakultě UK nebyla ani u Andrese delší než jeden rok.

Měřítkem, vůči kterému se porovnává obsah a rozsah zahraničních studijních programů, je obsah a rozsah studijních programů vyučovaných v České republice nyní. Jde tedy o nástroj porovnávání, který je konstruován ve velmi specifickém časovém a kulturním kontextu a který jen těžko postihne vzdělání, od jehož ukončení uplynulo několik desetiletí.

Čas ale nezhodnocuje pouze jednotlivé studijní programy. I v případě, že absolventi naleznou povolání v oboru, mnoho znalostí nabytých během studia není při výkonu povolání aktivně užíváno a absolventi v nich postupem času ztrácí zběhlost. Tatianě bylo v době, kdy žádala o uznání svého vysokoškolského vzdělání, 38 let. Poté, co její vysokoškolský diplom nebyl uznán, se rozhodla doplnit si vzdělání na ČVUT. Do studijního programu byla přijata, musela nicméně nostrifikovat své středoškolské vzdělání. Ani to ale nebylo shledáno ekvivalentním s tím českým. Tatianě byla nařízena nostrifikační zkouška. Tatiana v té době neuměla dobře česky a na zkoušku ze 4 předmětů v rozsahu maturitní zkoušky se nebyla schopna během jednoho měsíce naučit. Jak říká sama: **„Prostě jsem to nestihla, už jsem dávno vyšla z toho drilu učení. Navíc mi to přišlo nedůstojné, mám vysokou školu a mám se nechat zkoušet středoškolskou komisí z toho, kde co leží v České republice.“** Do hry tak vstupují i psychologické faktory, které mohou žadatele zcela odradit.

Boj s časem

Cizinci nepřichází do České republiky pouze za prací. Ludmila Kashpurová Kopecká (2012) poukazuje na vzrůstající popularitu České republiky u studentů z bývalého Sovětského svazu. Univerzita Karlova je považována za historickou evropskou instituci, získat zde titul je prestižní záležitostí. Do České republiky přichází zpravidla po dokončení středoškolského vzdělání. Nejde ale pouze o země bývalého Sovětského svazu, Česká republika nabízí zahraničním studentům z celého světa, a tedy i z třetích zemí, celou řadu stipendijních programů. I pro ty, kteří nevypadli z „drilu učení“, jak říká Tatiana, neboť právě dokončili střední školu a chystají se k dalšímu studiu, je však čas zásadní veličinou.

Oxana byla přijata na fakultu medicíny. Komise u přijímacích zkoušek ji označila za jednu z nejlepších studentek. Přestože byla přijata, aby se mohla zapsat do studia, musela předložit nostrifikovaný doklad o svém ukončeném středoškolském vzdělání. Vyrozumění o přijetí obdržela na konci května 2010. Do studia měla nastoupit na konci září 2010. Měla tedy 4 měsíce na vyřízení nostrifikace. Z Magistrátu hl. m. Prahy, kam podala svou žádost, neboť v Praze měla své bydliště, obdržela informaci, že v době školních prázdnin se nostrifikace nevyřizují. Střední školy, kde probíhají nostrifikační zkoušky, totiž nejsou v provozu. **„S tím jsem naprosto nepočítala, moji kamarádi, kteří si dělali nostrifikace ve Středočeském kraji, s tím neměli nejmenší problém. Pro mě to bylo strašně stresující. Bez nostrifikací bych prostě studia nemohla začít. Ani na fakultě nebyli**

moc vstřícní. Prostě nemáš doklad, tak nic, udělej znovu přijímačky a počkej si rok. Nikdo si neuvědomuje, co to všechno stojí, psychicky i finančně," komentuje Oxana svou zkušenost.

Na obdobné obtíže narazila i Yulia. Yulia nyní studuje na Fakultě sociálních věd UK. Studovat na Univerzitě Karlově byl pro ni, jak říká, „dětský sen“. Aby si jej splnila, o náležitostech, které musí k započetí studia splnit, se dobře informovala. Do České republiky přijela nejdříve na jazykový kurz češtiny. Žádost o nostrifikaci podala těsně po svém příjezdu, v říjnu roku 2010, aby nostrifikovaný doklad mohla, jak se domnívala, předložit k podání přihlášky na vysokou školu v únoru. Protože je ale struktura studia na Ukrajině odlišná, byla jí nařízena nostrifikační zkouška ze tří předmětů: biologie, chemie a matematiky. Yulia s nostrifikační zkouškou počítala. Nikoliv však z biologie, chemie a matematiky. Od svých bývalých spolužáků, kteří v ČR již studovali, se dozvěděla, že předměty nostrifikační zkoušky si žadatel volí sám. Yulia nikdy neměla problémy se studiem, o čemž vypovídá i její vysvědčení ze střední školy na Ukrajině. Připravit se na zkoušku v češtině ze tří předmětů během tří měsíců tak, aby měla nostrifikovaný doklad vyhotovený k podání přihlášky na vysokou školu, ale považovala za nemožné. Yulia se nevrátila zpět na Ukrajinu jen díky tomu, že se záhy dozvěděla o svém omylu. Nostrifikovaný doklad se dokládá až v okamžiku nástupu do studia. Kdyby se však nemýlila, musela by, jak sama říká, studium v České republice odložit, či na něj zcela rezignovat.

Nejednotnost praxe

Nejednotnost praxe – nostrifikace

Nemožnost dobře rozplánovat proces nostrifikace často pramení z nejednotnosti praxe. Nepoukázal na ni pouze Oxanin příběh. Informace o nejednotném přístupu úřadů kolují mezi cizinci. „**Je to různé a všichni to vědí mezi námi, někde se nařizuje víc zkoušek. Je jasný, že by člověk pak chtěl jít na ten úřad, kde to bude lepší. Slyšel jsem, že třeba v Brně, tam jsou jenom dvě zkoušky, a tady v Praze až 4. Tak to je takový nespravedlivý,**“ referoval Oleh, který stejně tak jako Yulia pochází z Ukrajiny.

Rozhovory provedené na 8 krajských úřadech tyto neoficiální informace do jisté míry potvrdily. Přístup se lišil k tomu, jak posuzovat jedenáctileté studium z Ukrajiny. V jednom z krajů bylo studium z jedenáctileté školy prohlášeno za ekvivalentní polovině středoškolského studia, v jiném bylo uznáno s odvoláním se na dohody o uznávání rovnocennosti vzdělání s Ukrajinou. Odlišně byl řešen i problém, jak postupovat v případě, že žadatel u nostrifikační zkoušky neuspěje. Na některých úřadech byl problém řešen poskytnutím opravného termínu, na jiných doporučením k podání nové žádosti o nostrifikaci a zahájením nového řízení o nostrifikaci. Na jednom z krajských úřadů jsme se setkali i s tím, že zkoušky byly zpoplatněny. Pracovníci neziskových organizací zaznamenali nejednotnosti v aplikaci bilaterálních smluv o automatickém uznávání dokladů o vzdělání ze zemí bývalého Sovětského svazu. V některých případech byly na uznávání dokladů vydaných v době, kdy smlouvy platily, retroaktivně užity a vzdělání automaticky uznáno, v jiných případech nikoliv.

Neshoda panuje i v požadavcích ohledně toho, jaké dokumenty mají žadatelé dodat. V případě uznávání krajskými úřady, nejčastěji v případě uznávání středoškolského vzdělání, jde zejména o doklad, který má dokládat rozsah a obsah studia. V některých případech je k závěrečným vysvědčením za poslední tři roky studia vyžadován dokument, ve kterém je za každý rok studia vypsán seznam předmětů a u každého z nich je uvedena časová dotace, v jiných případech stačí souhrnný přehled hodinové dotace za celou dobu studia.

Na další problematický bod, na kterém se jednotlivé krajské úřady neshodnou, poukázal článek Lukáše Radostného z neziskové organizace META, o. s., která se dlouhodobě zabývá přístupem cizinců k českému vzdělávání a školství (Radostný, 2009). Dle §108 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, vyšším odborném vzdělávání, může cizinec v případě, že mu je díky okolnostem, za kterých opouští svou zemi, znemožněno navrátit se kvůli získání potřebného dokumentu do země původu, nahradit doklad o vzdělání čestným prohlášením. V případě pochybností mu pak může být nařízena nostrifikační zkouška. Osoby, na které se tato výjimka vztahuje, jsou zákonem definovány jako „osoby, kterým byla v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany nebo na kterou je třeba na základě mezinárodních závazků České republiky pohlížet jako na uprchlíka nebo vyhnance nebo osobu v podobné situaci jako uprchlíci.“ V případě azylantů a držitelů doplňkové ochrany tedy není pochyb, jak postupovat. Problém nastává u žadatelů o azyl, či doplňkovou ochranu. Jak potvrdily výpovědi pracovníků krajských úřadů, rozhodnutí, zda taková výjimka bude udělena, závisí na výkladu zákona individuálním úředníkem.

Nejednotnost praxe - uznávání vysokoškolského vzdělání

Pokud šlo o uznávání vysokoškolského studia, nejednotnost se nestala zásadním tématem. Problémy žadatelé shledávali spíše v nedostatečné informovanosti. Často tápali, na jakou vysokou školu se obrátit s uznáním svého diplomu, nebylo jim zcela jasné, jak má vypadat doklad o rozsahu a obsahu studia.

Dopady nejednotné praxe

Dopady praktické

Výše zmíněné nejednotnosti v uznávací praxi (nařizování nostrifikačních zkoušek a jejich skladba, odlišná míra informovanosti o procesu, retroaktivní užívání bilaterálních smluv, podoba vyžadovaných dokumentů, neshoda v přístupu k žadatelům o azyl a doplňkovou ochranu) přináší respondentům jednak řadu praktických komplikací, jednak mají dopady psychologické.

Praktické obtíže přináší nedostatečné porozumění požadavkům na dokumenty, které je třeba k uznání o zahraničním studiu předložit. Jde zejména o již výše zmíněný dokument o obsahu a rozsahu studia. Doklad vydává škola, kde žadatel studoval. Pokud tedy cizinec není dobře informován, pokud dojde k nedorozumění, či pokud pokaždé obdrží odlišnou informaci a nepřiveze si náležité dokumenty napoprvé, musí se vracet do země původu.

Ani to ale nemusí kvůli nedostatečnému porozumění, co je vlastně od žadatele vyžadováno, situaci řešit. „Ředitelka nevěděla, co to je nostrifikace, nechtěla mi vydat dokumenty. Nakonec mi dala balík papírů a řekla: 'Dělej s tím, co chceš.' Já nevěděla, co s tím. Dovezla jsem to zpět do Česka a musela přeložit do češtiny. Byl to balík dokumentů, pokud bych to přeložila, nevím, kolik by to stálo. Ani nevím, kde jsem se to dozvěděla, to bylo asi až nějak podruhé, co jsem to podávala, že oni vypíšou takovou tabulku a tam to všechno vypíšou. Moje maminka se musela znovu obrátit na ředitelku a znovu ji o dokumenty požádat. Poslední ročník jsem navíc dokončila na jiné škole, která mezitím zanikla,“ dodala Yulia k problematice obstarávání dokumentů ke své nostrifikaci. Do Ruska se musela vracet pro doklady i Asia. „Musela jsem doložit takový seznam s předměty a časovou dotací. Já jsem měla pouze seznam předmětů, ne hodinovou dotaci. Takže já jsem musela jet do Ruska a sehnat od nich ten seznam. To nebylo úplně jednoduché. Musela jsem počkat, až tam

pojedu. To není jen tak, že to člověk potřebuje, tak se sbalí a jede. Já to mám ale dobré, protože si můžu dovolit nějakou dobu nepracovat, protože manžel tady vydělává jako programátor. Pak nastal další problém. Na diplomu bylo moje jméno za svobodna. Oddací list jsem ale naštěstí měla už v tady, v Praze."

Ne každý žadatel má ale takové zázemí jako Asia či Yulia. Denica z Makedonie pobývá v České republice na základě víza strpění⁸. Počátkem roku 2013 si našla práci jako administrativní pracovnice. Bylo to tedy v době, kdy úřady práce vyžadovaly doklad o uznání vzdělání k vydání povolení k zaměstnání. „Nostrifikaci jsem potřebovala, aby mi dali pracovní povolení, ale nemám na to peníze. A v Makedonii nemám nikoho, kdo by mi napsal, kolik hodin se učí každý předmět. Nejsem moc ve styku s mojí maminkou, protože moje maminka se stará o nevlastního syna. Já ji moc nezajímám. Nemám tudíž nikoho, kdo by mi poslal papír s jednotlivými předměty." Protože ale Denica pobývá v ČR na základě víza strpění, lze ji tedy klasifikovat stejně tak jako azylanty či držitele doplňkové ochrany, chybějící doklad o rozsahu a obsahu studia nakonec mohla nahradit čestným prohlášením.

Kdyby však nebyla dostatečně vytrvalá, povolení k zaměstnání by nezískala. „Vedoucí úřadu práce mě posílala nejdříve na Magistrát, poté na Ministerstvo školství, abych si to vysvědčení nostrifikovala. Všichni říkali, že musím mít ten doklad o rozsahu a obsahu studia, aby mi to nostrifikovali. To byly zbytečné cesty sem a tam. Toho času a energie. Pořád se musíte ptát, ale oni sami to neví. Nemám jim to za zlý, prostě to nikde v zákoně, černý na bílém není. Nakonec mi to ale prominuli, protože prostě je to pro mě nere realizovatelné jet nazpátek."

Psychologické dopady

Praktické potíže způsobené neporozuměním požadavkům, jako byl případ Yulie a Asii, či nejednotnou praxí tak jako u Denici, otřásají důvěrou v uznávací orgány a v konečném důsledku i celou hostitelskou společnost. Ne všichni vidí příčiny nedostatečného sjednocení uznávací praxe v rovině systémové tak jako Danica, či v tom, že škála zahraničních vzdělávacích systémů, kterými žadatelé prošli, je tak pestrá, že často ani nelze stanovit jednotná pravidla, dle kterých by bylo možno postupovat.

Gulyia si neúspěch při vyřizování své žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání vysvětluje následovně: „Já jsem žádala o uznání ruského vysokoškolského diplomu. Všechny diplomy vydané v Rusku před rokem 1991 jsou automaticky uznávány, můj nebyl. To je diskriminace. Vůči Rusům se takhle nechovají, ale vůči Kyrgyzům jo. Stejná diskriminace je i na školách. Moje dcera začala studovat na Vysoké škole ekonomické. Pak ale musela přestoupit na University of New York v Praze, kvůli diskriminaci."

Vysvětlují-li si žadatelé nejednotnost diskriminací, či nahodilostí jednání individuálních úředníků, neztrácí pouze důvěru v hostitelskou společnost ale ve svou schopnost si uznání vysvědčení či diplomu vyřídit sami.

⁸ Vízum strpění je udělováno Ministerstvem vnitra ve výjimečných situacích cizinci, kterému brání ve vycestování z České republiky překážka na jeho vůli nezávislá nebo který byl svědkem nebo poškozeným v trestním řízení. Dále může být uděleno cizinci, který podal žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým mu byla zrušena platnost víza nad 90 dnů nebo zamítnuta žádost o jeho prodloužení. Vízum strpění se uděluje na dobu max. 6 měsíců.

„Co vím, tak někomu se to povedlo, někomu ne. Někteří lidé prostě vědí, jak to celé funguje, někteří znají ty správné lidi. Určitě je možné o tom sehnat informace. Na internetu je spousta stránek v ruštině, kam píšou lidi, co s tím mají zkušenosti. Mně to ale přišlo takovýho papírování, že jsem to radši přenechal mojí učitelce češtiny z Ukrajiny. Stálo to sice skoro 200 eur, ale nemusel jsem se o nic starat.“ Svěřil se se svou zkušeností Oleh z Ukrajiny.

Je-li si žadatel vědom toho, že kdyby věnoval čas a úsilí vyřízení uznání svého vzdělání, celou proceduru mohl vyřídit sám, není využívání služeb zprostředkovatelů nijak problematické. Zprostředkovatelé v takových případech fungují jako jakákoliv jiná služba. Žadatel je zákazník, kterému zprostředkovatel ušetří čas i námahu a zprostředkovateli za služby po právu náleží odměna.

Problém nastává v okamžiku, kdy žadatelé považují praxi uznávání za tak netransparentní, že pro ně ani neexistuje jiná možnost než využít služeb prostředníka, který jim zaručí úspěšné vyřízení uznání jejich vzdělání. Zprostředkovatelé pak zneužívají nevědomosti cizinců, nadsazují své ceny. Výši ceny mohou obhajovat nejrůznějšími způsoby, včetně nutnosti placení úplatků, a to aniž by k těmto praktikám muselo nutně docházet. Příklady výše uvedených dílčích nejednotností v praxi pak jen utvrzují cizince v tom, že k takovým praktikám dochází a služeb zprostředkovatelů je třeba využít.

Využívání služeb tohoto typu zprostředkovatelů přináší cizincům nemalá rizika. „V Praze to funguje taky tak, že z důvodů převyšovaných žádostí lidé zaplatí nemalé peníze, 12 – 13 000 Kč za prostředníka, který jim to má pomoci vyřídit. Často to bohužel ale nefunguje. Je jim schopný vyběhat úřady, co je ale pro klienta v danou chvíli to nejlepší, bohužel neví. Byl klient, co si právě tímto způsobem zaplatil prostředníka a dostal termín nostrifikační zkoušky. Prostředník mu ale pověděl, že na dané zkoušce nikoho nezná a tak klient musel platit prostředníkovi dalších 13 000, aby dostal další termín u zkoušky. Pak přijdou k nám a říkají, že nic nemají a že vůbec nevědí, co se s jejich dokumenty děje.“ Vypráví o situaci sociální pracovnice z neziskové organizace META Blanka Smítková.

Tyto praktiky, kdy vstupuje mezi cizince a stát zprostředkovatel, neznamenají pouze finanční rizika pro cizince, ale utváří celou sféru ekonomiky, která se přiživuje na neznalosti cizinců. Je-li navíc vyřízení uznání zahraničního vzdělání skrze zprostředkovatele považováno za spolehlivější způsob, jak řešit uznání vysvědčení či diplomu, dochází k prohlubování nedůvěry v oficiální struktury a ztížení dalšího procesu integrace do hostitelské společnosti. Zároveň se tak zakládá precedens pro další jednání s úřady, který nahrává celé sféře zprostředkovatelské ekonomiky včetně té, která využívá nekalých praktik.

O jakém typu kvalifikací vypovídá uznaný doklad o vzdělání?

Úspěšně uznaný diplom či vysvědčení znamenaly pro úspěšného žadatele znovunabytí symbolického kapitálu spjatého s akademickým titulem, možnost dále se vzdělávat či rekvalifikovat v České republice. Pokud se nestal podmínkou vydání povolení k zaměstnání, nebyl dle výpovědí respondentů doklad o uznání jejich vzdělání vyžadován zaměstnavatelem.

Uznávání zahraničního vzdělání připoutalo pozornost zaměstnavatelů až s metodickými pokyny, které zaváděly plošnou povinnost předkládat doklad o uznání zahraničního vzdělání k žádosti o povolení k zaměstnání i pro neregulovaná povolání (mezi 25. 5. 2012 a 17. 8. 2012 i k žádosti o prodloužení povolení k zaměstnání), a jejich uvedením do praxe ve směrnicích adresovaných úřadům práce. Dopady plošného požadavku předkládat doklad o uznání vzdělání, který byl nakonec 18. 11. 2013 zrušen, se lišily v případech, kdy bylo třeba zaměstnávat vysoce kvalifikované zaměstnance a nekvalifikovanou pracovní sílu.

Uznávání zahraničního vzdělání a vysoce či středně kvalifikovaná pracovní síla

Spektrum zaměstnavatelů sahalo od zaměstnavatelů v oblasti informačních technologií, automobilového průmyslu, jeho subdodavatelů a společnosti zabývající se relokačním servisem po jazykové školy, loděnice, zemědělské výrobce, pekárny a masážní salóny.

Co se týče vysoce a středně kvalifikované pracovní síly, mezi poptávanými profesemi se objevili průmysloví designéři, IT odborníci pro zavádění nových IT technologií, vrcholoví manažeři s dlouholetou zkušeností chodu dané nadnárodní společnosti, nákupčí či zprostředkovatelé pro kulturně specifické trhy, jako je Čína, Indie, Írán, Rusko a lektoři jazyků. Šlo o odborníky, jejichž význam byl podle zaměstnavatelů klíčový pro modernizaci výroby, řízení lidských zdrojů, přenos kulturně specifických znalostí a pronikání na nové trhy.

Z povahy jejich specializace byl právě tento typ uznávání zahraničního vzdělání náročný. Poptávání byli totiž právě proto, že ani český vzdělávací systém, ani pracovní zkušenosti, které lze v rámci trhu práce v ČR načerpat, na výkon daných pozic nepřipraví. Uvedme si několik příkladů obtíží, které s uznáváním vzdělání specialistů nastalo. V nejmenované průmyslové firmě, která zamýšlela expandovat na japonský trh, byl zapotřebí specialista na japonské obchodní právo. Právní systém Japonska je zcela odlišný, a tudíž i skladba vysokoškolského právnického vzdělání. Vysokoškolské vzdělání proto uznat nelze. Stejně tak ale nelze uznat ani středoškolské vzdělání získané v Japonsku, neboť v Japonsku není zakončeno maturitou. Protože v době, kdy firma zamýšlela expandovat na japonský trh, platil metodický pokyn č. 19/2012, nebylo možné bez předložení uznaného dokladu o vzdělání získat pro japonského experta povolení k zaměstnání na delší dobu než na šest měsíců.

„Nakumulovaly se další problémy. Celá procedura je poměrně zdoluhavá. Pokud získáte pro zaměstnance pracovní povolení pouze na 6 měsíců, musíte v podstatě hned poté, co je získáte, žádat o prodloužení. Na každého zahraničního zaměstnance byste pak mohli mít jednoho českého, aby tohle všechno v klidu vyřídili,“ komentuje situaci pracovník imigračního oddělení v jedné z největších nadnárodních firem v oblasti informačních technologií v České republice.

Povinnost předkládat uznání doklad ztížila náborový proces v několika aspektech. Jednak vedla k nárůstu administrativy spjaté přímo s povinností uznávání. Pokud nebyl doklad uznán, muselo být povolení k zaměstnání prodloužováno každých šest měsíců. I v neproblematických případech, kdy bylo vysvědčení či diplom uznány, narostla doba, kterou nábor zahraničního zaměstnance trval, o měsíc až měsíc a půl. Vzhledem k tomu, že ale často šlo o uznávání vzdělání, které bylo kulturně specifické, popřípadě vzdělání, které se týkalo velmi specifických technických znalostí, mohlo jít až o 4 měsíce. **„Podle zákona to maximálně může trvat dva měsíce, ale když se nestrefíte hned do vysoké školy a ona**

vám hned neřekne jo, takže se odvoláte, ona to vrátí, řekne, my to neuznáme a jste na začátku," říká personalistka z automobilového průmyslu. Dopady na celý provoz firmy pak shrnuje její kolega následovně: „Na celé zaměstnávání cizinců musíme mít dost velký aparát. Dostat cizince do České republiky trvá i s uznáním sedm až osm měsíců. To je pak poměrně těžké dělat někomu nabídku. Rádi Vás přijmeme, ale až za sedm, osm měsíců. To poškozuje naši konkurenceschopnost, možná i celé České republiky. Ten člověk, který je špičkou v oboru, prostě odejde jinam."

Situaci při najímání zahraničních pracovníků nekomplikuje pouze samotná délka procesu, ale i fakt, že vždy nelze předvídat, kdy se přesně podaří administrativu vyřídit a pracovník bude moci nastoupit. „My jakožto zprostředkovatelé nemůžeme slíbit žádné termíny. Tyto firmy počítají všechno na desetiny, všechno to rozpočítávají na dny, hodiny a vy jim řeknete, vyřídíme to v rozpětí 3 až 5 měsíců. Když máte miliónové investice, plánovat musíte," stěžuje si pracovník společnosti zajišťující kompletní relokace vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků do ČR.

Potenciální ztráta konkurenceschopnosti České republiky byly argumenty, díky nimž se „Pracovní skupině pro ekonomickou migraci“⁹ (dále jen PSEM) podařilo vyjednat v případě zaměstnávání vysoce kvalifikovaných cizinců výjimku. Byla obsažena ve směrnici č. 19/2012. Od 17. 8. 2012 nemuseli pracovníci první skupiny Národní klasifikace zaměstnání CZ-ISCO, tedy řídicí pracovníci podniků, předkládat k žádosti o povolení k zaměstnání uznávaný doklad o vzdělání. Jako doklad o kvalifikaci postačil doklad o vzdělání ověřený pomocí legalizace, přeložený do českého jazyka a vyjádření zaměstnavatele o prověření odborné způsobilosti kandidáta na dané pracovní místo.

Ač to pro některé firmy znamenalo jisté zjednodušení, v jiných to situaci neřešilo. „Nám by to pomohlo, kdyby se povinnost uznávat zahraniční vzdělání zrušila u druhé třídy CZ-ISCO a celkově bychom byli rádi, kdyby ten požadavek byl zrušen úplně," říká personalistka automobilové firmy. Do druhé skupiny klasifikace CZ-ISCO patří odborné profese, jako jsou vědečtí pracovníci, specialisté nejrůznějších technických, lékařských a stavebních oborů.

Jedním z argumentů nadnárodních zaměstnavatelů sdružených ve skupině PSEM bylo, že v případě nabývání administrativy zváží přemístění celé výroby. Ač může jít pouze o vyjednávací strategii, již jen hrozba odlivu investic dává vyjednávací sílu praxi alespoň částečně uzpůsobit jejich potřebám. Situace je jiná pro střední podniky a v odvětvích, kde je potřeba nízko kvalifikované, nespécializované a snadněji nahraditelné pracovní síly.

Nostrifikace a zaměstnavatelé zaměstnávající nízko a středně kvalifikovanou pracovní sílu

Zatímco uznávání zahraničního vzdělání se stalo předmětem kritiky a lobbingu zaměstnavatelů zejména v oblasti zaměstnávání vysoce specializovaných zaměstnanců, v oblasti zaměstnávání nízko kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí téma uznávání zahraničního vzdělání nevystupovalo jako zásadní problém. Zaměstnávání cizinců ze třetích zemí téměř ustalo na přelomu let 2008 a 2009, kdy

9 Pracovní skupina pro ekonomickou migraci vznikla roku 2011 v reakci na novelizaci cizineckého zákona. Vznikla na základě kulatého stolu, který ve snaze vypořádat se s výhradami zaměstnavatelů k novele uspořádalo pod názvem „Ekonomická migrace a mobilita pracovní síly“ Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Zúčastnili se ho zástupci čtyř ministerstev a představitel Svazu průmyslu a dopravy ČR, Hospodářské komory ČR, Americké obchodní komory v ČR, akademické sféry i nevládních organizací.

došlo ke stagnaci ekonomiky, snižování výroby, propouštění a k omezování agenturního zaměstnávání. Administrativní zábrany zaměstnávání cizinců z třetích zemí pak vedly zaměstnavatele k tomu, aby - pokud cizince zaměstnávají - zaměstnávali cizince ze třetích zemí, kteří mají volný přístup k pracovnímu trhu, nikoliv ty, kteří potřebují povolení k zaměstnání a kterých se nostrifikace dotýká.

Metodický pokyn měl pak spíše dopad na ty zaměstnavatele, kteří potřebovali prodloužit stávající povolení k zaměstnání svých zaměstnanců ze třetích zemí, kteří v ČR pobývali na základě dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání. Šlo opět o výrobní odvětví, kde zahraniční pracovní síla nebyla, stejně tak jako v případě vysoce kvalifikovaných pracovníků, snadno nahraditelná z domácích zdrojů a kde byla vyžadována specializovaná znalost. Jako příklad si uveďme stížnosti Olega Pantalemoněnka, jednatele společnosti Tornstav a.s., zaměřené na výrobu lodí, v červnovém vysílání pořadu Českého rozhlasu Zaostřeno na cizince¹⁰. Pan Pantalemoněnko budoval firmu po dobu téměř 16 let a své zaměstnance, specializované lodní zámečníky, lodní svářeče, pečlivě vybíral z celé Ukrajiny. V době vysílání pořadu, kdy pan Pantalemoněnko žádal o prodloužení povolení k zaměstnání, platila směrnice 14/2012 a prodloužení povolení k zaměstnání na dobu delší než 6 měsíců bylo podmíněno předložením nostrifikovaného dokladu o vzdělání. Získat doklady o vzdělání bylo pro jeho zaměstnance velmi obtížné, často nemožné, neboť na Ukrajině došlo od doby, kdy dokončili svá studia, k reorganizaci školství a mnohé střední a střední odborné školy byly zavřeny. Proces se jevil Olegovu Pantalemoněnkovi tak složitý, že uvažoval o uzavření firmy. Nakonec se mu ale podařilo vyjednat výjimku u Ministerstva práce a sociálních věcí a pracovní povolení pro 250 zaměstnanců byla prodloužena o rok.

Omezení délky doby, na kterou byla vydána pracovní povolení, výší formálního vzdělání prokázaného uznávaným dokladem o vzdělání zkomplikovalo situaci i manažerka thajského masážního salónu. Kvalifikace, kterou manažerka na pozici vyžaduje, je znalost thajské masáže. Thajská masáž je dovednost, která je kulturně kontextualizovaná. Předává se z generace na generaci v thajských rodinách a není nijak formalizována. Přestože thajské masérky pracující v salonu mají povětšinou středoškolské vzdělání, v ČR by pravděpodobně nebylo uznáno. Do žádanky o volné pracovní místo proto může majitelka uvést pouze vzdělání základní, jako doklad o odborné kvalifikaci pak slouží thajský certifikát o absolvování masérského kurzu. Jde tedy o nekvalifikovanou pozici a pracovní povolení bylo v době platnosti metodického pokynu třeba prodloužovat každých 6 měsíců. Salon se tak každého půl roku ocitl v obtížné situaci, neboť bylo nutno opětovně žádat o povolení k zaměstnání. Pokud by žádosti byly vyřízeny záporně, salon by musel ukončit svou činnost.

Obtíže, které zaměstnavatelé s povinností uznávat vzdělání svých zaměstnanců měli, odhalily i další roviny problematičnosti uznávání zahraničního vzdělání jako nástroje hodnocení kvalifikací pro potřeby pracovního trhu. Ať již šlo o odborné pracovníky, manažery, specializované dělníky, či pracovníky s určitým typem kulturně specifické znalosti, jejich kvalifikace byly tak specifické, že se nacházely zcela mimo spektrum odborné přípravy nabízené českým vzdělávacím systémem, popřípadě mimo spektrum jakéhokoliv formálního vzdělání, vůči kterému byly jejich kvalifikace porovnávány.

Ve všech výše zmíněných případech navíc zaměstnavatelé přesně věděli, koho poptávají. V případě nadnárodních společností šlo často o vnitropodnikově převáděné zaměstnance, jejichž kvalifikace byly ověřené díky spolupráci v pobočkách těch samých společností v jiných státech, či stážisty, kteří se potřebovali obeznámit s chodem zahraniční pobočky, aby je mohli ze zahraničí administrovat či přenést znalosti do pobočky v zemi jejich původu. V případě pozic, na které nebylo vyžadováno formální vzdělání, ale praxe, šlo o zaměstnance, o jejichž odbornosti byli zaměstnavatelé přesvědčeni díky osobním referencím či výběru v zemi původu. Zaměstnavatelé navíc mají své vlastní interní metodiky

výběru zaměstnanců. Pokud jde o formální vzdělání, mají přesnou představu o tom, jaký typ vzdělání a zkušenosti potřebují. Často pro ně mají mnohem větší vypovídací hodnotu mezinárodní certifikace, jako kupříkladu Trinity TESOL či CELTA v případě výuky cizích jazyků, než formální vzdělání z vysoké školy, jejíž skladba předmětů a hodinová dotace je porovnatelná s organizací studia a skladbou studia na české vysoké škole. Při zaměstnávání cizinců z třetích zemí, jejichž vstup na trh práce je omezen pracovním povolením, a mezi zaměstnavatele a cizince vstupuje stát správním rozhodnutím, které má zaručit, že pozice nemůže být obsazena českým kandidátem se srovnatelným vzděláním, se situace, kdy správním orgán (krajská pobočka Úřadu práce) vyžaduje doklad o formálním vzdělání cizince v oboru, může stát vysoce problematická.

Ve všech uvedených případech jde navíc o neregulované profese, tedy ty, které nejsou nijak regulovány zákonem, neboť jejich nekvalifikovaný výkon neznamena ohrožení na zdraví, bezpečnosti, či materiální újmy na státním bohatství. Neznamena-li jejich výkon ohrožení pro stát, ale pouze pro soukromé podnikatele, naskytá se tak otázka, kdo, zda stát pomocí uznání zahraničního vzdělání, či zaměstnavatel na základě znalostí chodu své firmy a jejích potřeb, je oprávněn rozhodovat o tom, co je dostatečná kvalifikace kandidátů o pracovní místo, jejichž vstup na trh práce je podmíněn získáním pracovního povolení.

Jaké jsou limity stávající praxe uznávání zahraničního vzdělání v ČR?

Limitů stávající uznávací praxe si jsou vědomi nejen zaměstnavatelé, ale i pracovníci uznávacích orgánů.

Smyslem uznávání zahraničního vzdělání je zabezpečit, že úroveň znalostí zahraničního studenta, či českého studenta, který získal vzdělání v zahraničí, je totožná s úrovní znalostí studenta, který dokončil vzdělání daného stupně v ČR. Uznávaný doklad o vzdělání má tak zaručit, že student, který získal vzdělání v zahraničí, splňuje podmínky k pokračování v dalším studiu kladené českým vzdělávacím systémem. Je zárukou, že zahraniční studenti, kteří prošli odlišným zahraničním vzdělávacím systémem, který nemusel ve svém rozsahu či obsahu naplnit české standardy, nebudou zvýhodňováni oproti českým studentům a že přijetím studentů, kteří tyto standardy nesplňují, nedojde k poklesu kvality českého školství.

Přestože se pracovníci uznávacích orgánů na těchto premisách v podstatě shodnou, spektrum názorů na to, jakým způsobem zaručit kvalitu českého školství a rovný přístup ke vzdělání pro české a zahraniční studenty, je velmi široké. Liší se jednak v přístupu k dílčím aspektům uznávací praxe, jednak v tom, kdy a proč je třeba doklad o uznání zahraničního vzdělání potřeba. Z hlediska dílčích aspektů bylo shledáno problematickým, jak stanovit limit, kdy je ještě vzdělání považováno za porovnatelné a kdy ne. Dílčí problematické aspekty často dovedly respondenty z řad uznávacích orgánů ke konceptuálnějším úvahám o tom, v jakých případech je vhodné uznávání zahraničního vzdělání vyžadovat.

Co je „podstatný rozdíl“?

Jako problematické bylo pocíťováno stanovit, kdy je a kdy není vzdělání ještě porovnatelné, zejména v případě uznávání středoškolského vzdělání pracovníky krajských úřadů. Školský zákon, zákonná norma, dle které se uznávání základního, středního a vyššího odborného vzdělání řídí, v § 108 zákona č.561/2004

Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání zákona praví, že v „případě, že krajský úřad v rámci řízení o nostrifikaci zjistí, že obsah a rozsah vzdělávání absolvovaného v zahraniční škole se v porovnání se vzděláváním podle obdobného rámcového vzdělávacího programu v České republice podstatně odlišuje, žádost zamítne.“ Pokud se žadatelovo vzdělání odlišuje zčásti, nařídí krajský úřad dle § 108 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání nostrifikační zkoušku.

„A co je podstatný rozdíl? Tady je problém v tom, že každý krajský úřad k tomu může přistupovat trochu odlišně. A to není optimální. Ideální by bylo, kdyby byl stanoven metodickým pokynem jednoznačný rozsah. Kdy je to značné, nebo kdy dávat nostrifikační zkoušku. Je to těžké, tam jsou pojmy jako správní uvážení,“ komentuje pracovnice jednoho z dotazovaných krajských úřadů a poskytuje odlišnou perspektivu na to, co žadatelé považovali za nejednotnou uznávací praxi.

Nejednotnosti se krajské úřady snaží zamezit, a to zejména proto, že nejednotná praxe ovlivňuje chod úřadů. „Spolupracujeme s dalšími krajskými úřady, jednáme hodně o nostrifikačních zkouškách, v jakém počtu je nařizujeme, v jakém rozsahu je nařizujeme, v jaké lhůtě nebo jak je financujeme nebo nefinancujeme. Někteří spolupracovníci v této síti spolupracují více, někteří méně, ale všichni stojíme o to, aby to bylo jednotné, protože někteří cizinci ví, jak to na kterém úřadě je a podle toho si podávají žádost.“ Dospět ke konsensu, jak by taková metodika měla vypadat, je ale velmi složité. „Je to opravdu velmi individuální, my tady máme zejména žadatele, kteří přichází zejména z institutu jazykové přípravy. Jsou to různé země, takže nikdy by taková metodika nemohla být vyčerpávající, často prostě nezbyvá než to posoudit selským rozumem.“ Aby takový úsudek byli schopni učinit, pracovníci některých krajských úřadů preferují, aby žadatelé podávali žádosti osobně, nikoliv skrze zprostředkovatele. „Nejradši mám, když přijde ten žadatel osobně. Protože někdy se stává, že třeba z něj dostanu osobní informace, které jsou pro jeho dobro. „Máte nějaké další studium?“, „Studoval jste ještě na vysoké škole?“ „Předložte studium o vysoké škole a nebudete muset dělat zkoušku“. Na takovéhle otázky se kupříkladu ptám. Dobré je vždy předložit všechny doklady o vzdělání, i když si žadatel zdánlivě myslí, že to spolu nesouvisí. Když chce třeba uznat něco, a to další studium již uznat nechce. Jsou dobrá všechna studia, která předloží. Může se přihlížet ke všemu.“

Rozhodnutí o uznání či neuznání, popřípadě nařízení nostrifikační zkoušky, tak často závisí na „zdravém“ úsudku pracovníka a jeho ochotě zjišťovat doplňující informace o kvalifikacích. Přestože volnost, kterou litera zákona dává, otevírá prostor k flexibilnějšímu zhodnocení kvalifikací, může zároveň v žadatelích utvářet pocit, že praxe je nejednotná a v podstatě nespravedlivá. Závisí-li navíc rozhodnutí do značné míry na individuálním zvážení uznávacího orgánu, je praxe uznávání mnohem více náchylná k chybám způsobeným lidským faktorem.

Co se týče uznávání vysokoškolského studia, situace může být ještě složitější. Možnost kompenzovat chybějící části studia zkouškou tak jako u uznávání základního, středního vyššího odborného studia zde neexistuje. Kupříkladu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy má ale žadatel možnost si chybějící části kurikula doplnit studiem v rámci tzv. „mimořádného“ zpoplatněného studia a znovu podat svou žádost uznání zahraničního vzdělání. Pracovníci jiných vysokých škol ale o tomto řešení pochybují, neboť zpochybňuje celý smysl uznávací praxe.

„Ministerstvo nám říká, že je možné doplnit si studium a pak si ho nechat opětovně uznat. Pokud bychom to ale učinili, narazili bychom na meze dané českou legislativou. Chybějící předměty si nemohu doplnit jen tak. Pokud jim kupříkladu chybí zkoušky z jednoho předmětu, aby ho dotyčný mohl absolvovat, musí je absolvovat v rámci řádného studia. Musí tedy složit přijímací zkoušky. V rámci studia by mu byly uznány předměty, které má. Chybějící zkoušky by si dodělal. Druhá varianta, která se nabízí, je, že by si to dodělal v rámci celoživotního vzdělávání. To zase předpokládá, že kurzy celoživotního vzdělávání musí být akreditované. Když mu budou chybět střeoevropské dějiny, aby si to u nás mohl dodělat, tak to předpokládá, že filozofická fakulta nebo někdo jiný bude mít akreditovaný kurz celoživotního vzdělávání. Tomu tak nemusí být, protože cílem celoživotního vzdělávání není poskytovat žadatelům o uznání zahraničního vzdělání doplňkové studium. Školy se to ale snaží zařídit tak, aby to bylo možné. Je to totiž pro ně finančně výhodné. Je to vlastně oboustranně výhodné. Z hlediska zákona to není logické. Zákon totiž říká, že se uznává zahraniční vzdělání, nikoliv vzdělání, které bylo částečně získáno v zahraničí a částečně zde. Na druhou stranu Lisabonská úmluva to připouští.“

Poznámka pracovnice rektorátu Univerzity Karlovy k problematice nahrazování části studia na českých vysokých školách, stejně tak jako praxe krajských úřadů při posuzování středoškolského vzdělání za pomoci dalších dokumentů o kvalifikaci, otevírá dvě zásadní otázky. Tou první je, zda je stávající právní úprava, dle které se uznávání řídí, schopna dát stávající uznávací praxi dostatečně pevný a jasný rámec. Ta druhá se dotýká samotného smyslu a významu uznávání zahraničního vzdělání. Zní, co vlastně pomocí systému uznávání zahraničního vzdělání posuzujeme a chceme posuzovat.

Proč není nostrifikace vhodný nástroj k hodnocení kvalifikace za účelem povolení k zaměstnání

Oba dva typy problémů - nedostatečná ukotvenost uznávací praxe i otázka, co lze vlastně pomocí stávající uznávací praxe měřit – se projeví mnohem důrazněji v době platnosti směrnice č.14/2012 (vyžadující uznaný doklad o vzdělání nejen k žádosti o pracovní povolení, ale i k jeho prodloužení) a její nové úpravy ve směrnici č.19/2012 (vyžadující uznaný doklad o vzdělání pouze k vydání povolení k zaměstnání).

Uznávání pro účely povolení k zaměstnání přinášelo komplikované žádosti o uznání, v případech jak středoškolského, tak vysokoškolského vzdělání. Šlo o nejrůznější typy specifického vzdělání, často ukončeného před mnoha lety. „**Takhle staré studium, kdyby se mělo jít do důsledku, nikdy nemůžete uznat. Když to vezmete selským rozumem, tak neexistuje rovnocenné studium,**“ komentuje pracovnice oddělení vysoké školy zabývající se uznáváním vysokoškolského vzdělání. O smyslu uznávání pro účely zaměstnání pochybuje. „**Pro člověka, který zde patnáct let pracuje, je dost k nepochopení, proč najednou, po patnácti letech, toto vyžadují. Vědět a poznat lidi, kteří míří na náš pracovní trh, je v pořádku. Ale lidi, kteří se tu již osvědčili, mají místo a je o ně zájem, tak tím bych je já osobně neobtěžovala.**“

Pochyby o smyslu uznávání zahraničního vzdělání pro potřeby pracovního trhu přiváděla některé pracovníky do dilemat, jak postupovat. „Selský rozum“ na jednu stranu velí zohlednit účel, za kterým žadatelé své vzdělání uznávají, na straně druhé by mohlo jít o diskriminační opatření vůči žadatelům, kteří žádají za účelem dalšího studia a na které by byly kladeny přísnější, či minimálně odlišné nároky. Benevolenci si v případě uznávání za účelem povolení k zaměstnání nemohou dovolit. „**My nevíme,**

k čemu žadatel doklad potřebuje. Když jednou rozhodnutí vydáme, tak ho může použít pro cokoli. Právě proto si myslím, že kdyby existovala instituce, která by posuzovala jen žádosti pro potřeby pracovního povolení, tak ta by benevolentnější být mohla. Bylo jasné, že doklad o uznání nemůže být zneužit pro jiné účely. Protože v opačném případě, pokud takové rozlišení neexistuje, se může držitel daného dokladu za pět let rozmyslet, že by rád dostudoval, a to nejde," vyjádřila se k problematice respondentka pracující na oddělení vysoké školy zabývající se uznáváním zahraničního vzdělání.

Meze zákona

Užití nástroje uznání zahraničního vzdělání pro účely pracovního trhu navíc stavělo pracovníky uznávacích orgánů v době, kdy bylo třeba dokladu o uznání zahraničního vzdělání i pro prodloužení povolení k zaměstnání, do situací, kdy se jejich rozhodování nacházelo na hraně zákona. Pracovnice oddělení vyřizující uznávání zahraničního vzdělání na jiné vysoké škole popisuje situaci následovně: „My máme časté případy, když někomu končí povolení k pobytu. Jsou to časté případy a musím říct, že je hodně zohledňujeme. On i ombudsman, nikoliv pro nás, ale pro jinou veřejnou vysokou školu řekl, že v těchto řízeních je důležitější rychlost než kvalita. Což mě dost děsí. Je to prohlášení na hranici právního státu, zejména u těch lékařů.“

Další problém, který nastal těsně po zavedení požadavku obsaženém ve směrnici č. 14/2012 předkládat doklad o uznání zahraničního vzdělání, nastal s dodržováním zákonných lhůt na vyřízení žádostí o uznání vzdělání. „Ten nárůst byl takový, že jsme horkotěžko dodržovali zákonnou lhůtu měsíce, až dva, protože fakulty byly doslova zahlceny," popisují situaci pracovníci rektorátu ČVUT. Převedeme-li jejich výpovědi do statistik, kupříkladu na Vysoké škole ekonomické vzrostl počet žádostí z 569 roku 2011 na 870 roku 2012, na ČVUT pracovníci odhadují nárůst z 380 žádostí za rok 2011 na 755 za rok 2012, na Univerzitě Karlově narostl počet žádostí z 744 roku 2011 na 1259 roku 2012.

Připravit se na rapidní nárůst žádostí nebylo dle výpovědí pracovníků uznávacích orgánů možné, neboť nebyli o připravované změně praxe na úřadech práce dopředu informováni.

„To přišlo jako blesk z čistého nebe. Ministerstvo školství dělá každý rok seminář, kdy upozorňuje na nové legislativní záležitosti, které se týkají uznávání zahraničního vzdělávání, (...) to bývá v říjnu/listopadu. Že by nám tam někdo řekl, že od ledna vstoupí v platnost nový předpis, který nás takhle zahltí, tak to tam tedy nepadlo. Dozvěděli jsme se to od žadatelů a od zprostředkovatelských agentur až za běhu. Žádosti začaly narůstat geometrickou řadou, takže nám bylo jasné, že k nějakým změnám asi došlo," podělili se o své zkušenosti pracovníci vyřizující uznávání zahraničního vzdělání na vysoké škole technického směru.

Informace o změně praxe na úřadech práce – nově zavedená povinnost předkládat uznaný doklad o vzdělání k žádosti o pracovní povolení – se k uznávacím orgánům dostala až od žadatelů kvůli povaze dokumentu, na jehož základě začaly být nostrifikace vyžadovány. Metodický pokyn MPSV i směrnice Úřadu práce jsou svojí povahou interní normativní akty a jako takové jsou závazné pouze pro osoby ve vztahu podřízenosti k MPSV a ve vztahu podřízenosti ke generálnímu řediteli Úřadu práce ČR. Generální

11 Podnět Rady vlády pro lidská práva k zaměstnávání cizinců ze třetích zemí <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/aktuality/vlada-projednala-podnet-rady-vlady-pro-lidska-prava-k-zamestnavani-cizincu-ze-tretich-zemi-115386/>

ředitelství Úřadu práce ČR pokyn zpracuje ve směrnici, která slouží jako interní metodika pro pracovníky krajských poboček Úřadů práce, které pak v souladu s ní postupují. Mezirezortní připomínkové řízení za přítomnosti ostatních orgánů mimo působnost MPSV se proto tak jako v případě utváření a implementace dalších interních dokumentů nekoná. Přestože dokument je dle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dostupný na vyžádání Generálního ředitelství Úřadu práce, nemusí být zveřejněn. Ostatním orgánům, kterých se nařízení týkalo, tak nebylo MPSV ani Generální ředitelství Úřadu práce nijak povinováno informace předávat.

Důvodem, proč směrnice i pokyny nemusí být zveřejňovány, je, že by neměly být v rozporu s vyššími zákonnými úpravami, tedy stávajícím zákonem a ústavním pořádkem. Jak ale poukazují připomínky Rady vlády pro lidská práva a Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, nebylo tomu tak. Povinnost prokazovat odbornou kvalifikaci sice stanoví § 91 odst. 2 zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nijak ale nestanoví, že má být prokázána právě dokladem o vzdělání, který byl nostrifikován či uznán příslušnou vysokou školou či ministerstvem. Nestanoví tak ani §53 odst. 4 a §3 zákona č.500/2004 Sb., správní řád, na které se odůvodnění směrnice odvolává. V §53 odst. 4 správního řádu je uvedena pouze povinnost předkládat dokumenty, jejichž pravost je ověřena. Správní řád v § 3 sice praví, že správní orgán postupuje „tak, aby byl zjištěn stav věci“, tedy to, zda cizinec splňuje kvalifikaci na danou pozici, nijak ale nestanoví, že zjištění skutečného stavu věci spočívá v předložení dokladu o uznání zahraničního vzdělání.¹¹

Pokyny i směrnice nebyly pouze v rozporu s právním řádem, což vláda vzala po opakovaném podání podnětu Radou vlády pro lidská práva k zaměstnávání cizinců 22. 1. 2014 na vědomí a uložila ministru práce a sociálních věcí, aby zohlednil body podnětu při vydávání interních nařízení. Plošné vyžadování uznaného dokladu o vzdělání nebylo vyhovujícím řešením ani pro většinu zúčastněných aktérů, na které mělo dopad.

Uzpůsobení praxe

Obtíže, které směrnice vnášela do uznávací praxe, tlak zaměstnavatelů, ochránce veřejných práv a neziskových organizací vedla k jejímu přepracování. Nová směrnice č. 19/2012 již nevyžadovala nostrifikovaný doklad k prodloužení povolení k zaměstnání. Vyžadovala jej pouze k vydání povolení nového. Další zmírnění plošného požadavku předkládat nostrifikovaný doklad znamenala i možnost nahradit nostrifikovaný doklad o vysokoškolském vzdělání stanoviskem Centra pro ekvivalenci dokladů o vzdělání. Respondentka z odboru vysokých škol MŠMT popisuje, jak k tomuto kroku došlo: „**Koncem března, začátkem dubna jsme začali jednat s MPSV a oni s námi, protože tam ubíhaly lhůty. V podstatě cizinec, který neměl uznaný doklad o vzdělání, mohl získat pracovní povolení pouze na 6 měsíců. Doklad o uznání svého vzdělání tedy cizinci, kteří potřebovali prodloužit pracovní povolení, museli získat do 6 měsíců, kdy jim platilo prodloužení pracovního povolení, aniž by museli dokládat uznané vzdělání. Takže tam to byl průšvih, protože se to nestíhalo. Cizinecká policie nám pak vyšla vstříc. Takže pak jsme se dohodli na tom, že u uznávání zahraničního vzdělání neregulovaných povolání postačí odborné stanovisko Centra pro studium vysokého školství. Tím se to trošičku zjednodušilo a zrychlilo, protože jinak by se to opravdu nestihlo. Kdyby se to posuzovalo přesně podle zákona o vysokých školách, nestihlo by se to.**“

¹¹ Podnět Rady vlády pro lidská práva k zaměstnávání cizinců ze třetích zemí <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/aktuality/vlada-projednala-podnet-rady-vlady-pro-lidska-prava-k-zamestnavani-cizincu-ze-tretich-zemi-115386/>

Přestože s novou směrnicí č.19/2012 z 17. 8. 2012 došlo díky převedení části agendy na Středisko pro ekvivalenci dokladů k jistému uvolnění situace, problém dodržování lhůt, uznávání oborů, které jsou kulturně specifické, či zastaralé, stále přetrvával.

Do čí kompetence by mělo uznávání zahraničního vzdělání spadat?

Užití nástroje uznávání zahraničního vzdělání odhalilo, k jakým účelům lze nástroj uznávání zahraničního vzdělání užít a k jakým účelům je nástrojem méně vhodným. Reakce pracovníků uznávacích orgánů i dynamika, kterou aplikace tohoto nástroje oblasti pracovního trhu spustila, odhalují, že pro potřeby pracovního trhu jde o nástroj zcela nevhodný. Nejenže není, jak již poukázali zaměstnavatelé, schopen posoudit celou řadu kvalifikací a neměří způsobilost vykonávat povolání, ale zasahuje i do uznávací praxe pro potřeby dalšího vzdělávání. To se týká zejména uznávání vysokoškolského vzdělání. Vysoké školy nejen, že se necítí povolány kvalifikaci pro výkon povolání posuzovat, ale užití instrumentu uznávání zahraničního vzdělání pro potřeby pracovního trhu je podle nich jistým druhem alibismu. „**Já se obávám, že Ministerstvo vnitra pro povolování k pobytu chce spíše naše rozhodnutí, než potvrzení o tom, jak je vzdělání srovnatelné,**” komentuje pracovníce oddělení věnujícího se uznávání jedné z vysokých škol.

Užití uznávání vzdělání pro oba účely, pro potřeby pracovního trhu i dalšího vzdělání, může mít dvojitý dopad. V případě, že by se uznávání zahraničního vzdělání pro potřeby pracovního trhu i pro potřeby dalšího vzdělání řídilo standardy užívanými pro uznávání zahraničního vzdělání pro potřeby dalšího studia, značná část cizinců, kteří potřebují uznat doklad o vzdělání, aby mohli v ČR pracovat, nebude mít přístup k trhu práce v ČR. V případě, že by se uznávací praxe přizpůsobila potřebám pracovního trhu, ztratilo by uznávání pro potřeby dalšího vzdělání svůj smysl, kterým je ověřit, zda žadatelovo předchozí vzdělání splňuje standardy potřebné k dalšímu studiu na české škole, nikoliv zda je schopen v ČR pracovat.

Poslední směrnice č. 14/2013 vydaná 18. 11. 2013 generální ředitelkou Úřadu práce sice dala za pravdu premise, že uznávání zahraničního vzdělání není vhodným instrumentem posuzování kvalifikace pro výkon zaměstnání a uznaný doklad o vzdělání přestal být k žádosti o povolení k zaměstnání požadován.

Otázka, jak lépe přizpůsobit uznávací praxi tak, aby byl její smysl zachován, ale zůstává otevřená. Na konferenci „Nostrifikace: uznávání zahraničního vzdělání“¹² pořádané MKC zazněla z úst Evy Šarapatkové zajímavá myšlenka. Je to vysoká škola sama, která je schopna rozhodnout, zda budoucí student je schopen na ní studovat. Nástrojem ověření by tudíž měly být přijímací zkoušky.

Jaká je role uznávání zahraničního vzdělání v realizaci politiky řízené migrace?

Rozhořčení pracovníce uznávacího orgánu nad tím, že rozšířením uznávacích kompetencí uznávacích orgánů i na uznávání vzdělání pro potřeby pracovního trhu dochází k tomu, že se uznávací orgány stávají tím, kdo rozhoduje o vstupu cizinců na pracovní trh v ČR, se dotklo role, kterou pokyn sehrává

¹² Reportáž z konference je dostupná na stránkách Českého rozhlasu: http://www.rozhlas.cz/plus/cizinci/_zprava/znemoznuje-pomale-uznavani-zahranicnich-diplomu-cizincum-pristup-na-cesky-trh-prace--1331128

v politice zahraniční zaměstnanosti. Kromě povinnosti předkládat uznaný doklad o vzdělání bylo součástí metodického pokynu i směrnic omezení délky povolení k zaměstnání výši dosaženého vzdělání. Směrnice sledovaly politiku toho, že zahraniční pracovní síla má být pouze doplňkem domácí pracovní síly tam, kde je domácí síla nedostatečná. Omezením zahraniční zaměstnanosti má docházet k utváření nových pracovních míst. Povinnost předkládat doklad o uznání zahraničního vzdělání k žádosti o povolení k zaměstnání tak spolu se snížením doby, na kterou byla povolení k zaměstnání vydávána, měla sloužit jako jeden z nástrojů realizace politiky zahraniční zaměstnanosti, jejímž cílem bylo zamezit vstupu nekvalifikované pracovní síly ze třetích zemí na trh práce v ČR.

Doklad o uznání zahraničního vzdělání měl tedy plnit dva účely. Měl se jednat o záruku, že kvalifikace cizinců, kteří nastoupí na pozice vyžadující střední a vyšší vzdělání, odpovídá formálnímu vzdělání, které je na danou pozici vyžadováno dle českého vzdělávacího systému, a nemůže tak dojít k diskriminaci českých pracovníků. Zároveň měl zabránit užívání falzifikátů dokladů o vzdělání, kterými se někteří zahraniční pracovníci prokazovali a jejichž nepravost je vzhledem k tomu, že jde o vzdělání získané v zahraničí, obtížnější prokázat. K problematice falzifikátů poprvé upoutala pozornost kauza padělků ze Šanghaje roku 2006 a kauza padělků z Ukrajiny, na jejímž základě byla vydána směrnice č. 6/2012. Povinnost předkládat uznaný doklad o vzdělání tak měla chránit i zaměstnavatele, neboť díky ní nebyli vystaveni nebezpečí zaměstnání nekvalifikovaného pracovníka na kvalifikovanou pozici.

Jaký byl celkový dopad pokynu a směrnic na český pracovní trh a zda došlo k vytvoření nových pracovních míst pro české pracovníky lze v rámci této analýzy věnované partikulárnímu problému nostrifikací jen těžko posoudit. Byla-li ale opatření, jejichž součástí byl i požadavek předkládat doklad o uznání zahraničního vzdělání k žádosti o vydání povolení k zaměstnání, cílena zejména na omezení přístupu na trh práce v ČR nízkokvalifikovaným pracovníkům, pak se vzhledem ke struktuře zaměstnanosti cizinců v posledních letech stalo nadbytečným. Nepoukazuje na to pouze kvalitativní výzkum mezi zaměstnavateli, který jsme provedli, ale i statistická data.

Dle zdrojů MPSV totiž dochází po roce 2008 k poklesu počtu cizinců zaměstnaných na pozicích, které vyžadují odbornost odpovídající 7. a 8. třídě Národní soustavy zaměstnání CZ-ISCO, do které spadají řemeslníci a kvalifikovaní výrobci, zpracovatelé, opraváři, obsluha strojů a zařízení. I přestože nadále zůstávají pozicemi s největším zastoupením cizinců, jejich podíl na celkové zaměstnanosti klesá. Podíl cizinců na specializovaných pozicích a v oblasti služeb prodeje naopak mírně narostl. Jde tedy na jedné straně o pozice, které vyžadují specifickou kvalifikaci, na straně druhé pak pozice v oblastech spojených se službami.

Vzhledem k administrativním bariérám kladeným zaměstnávání cizinců a dopadům ekonomické krize přistoupili zaměstnavatelé našeho vzorku k zaměstnání cizince pouze v případě, že pracovní pozici nebylo možné obsadit českým občanem. Z povahy věci jde o pozice, které vyžadují nedostatečnou kvalifikaci. Nedostatečné jsou buď proto, že na ně český vzdělávací systém nepřipravuje, či proto, že jde o pozice, na které jsou vyžadovány jiné dovednosti než pouze odborná příprava.

Zda díky povinnosti předkládat uznaný doklad o vzdělání došlo k omezení výskytu falzifikátů, lze též těžko prokázat. Statistická data o výskytu falzifikátů nejsou k dispozici. Nostrifikace sama o sobě padělků neodhalí. K ověření pravosti listin slouží legalizace, v přeshraničním styku superlegalizace, pokud nestanoví mezinárodní dohoda jinak. Legalizace u domácích a superlegalizace u zahraničních listin ověří pravost razítka, podpisu a oprávnění úřední osoby listinu podepsat. O těchto nástrojích také mluví §53 správního řádu, na jehož základě byla plošná povinnost nostrifikace argumentována.

Pokud jde o případ padělků z Ukrajiny, s Ukrajinou existuje bilaterální dohoda o zjednodušení ověřování pravosti dokumentů, legalizace dokumentů tedy není vyžadována. Otázkou pak je, zda je vhodné nahradit ověření dokumentů nástrojem uznávání zahraničního vzdělání, který má sloužit k ověřování porovnatelnosti vzdělávacích programů. Test, který zaměstnavatelé provedli, ve snaze vyvrátit argument MPSV o nostrifikaci jako záruce ochrany před falzifikáty, navíc prokázal, že nostrifikace pravost diplomu není schopna zaručit. **„Nostrifikace tento problém neřeší. Dokonce Vám musím povědět, že kolegové z imigrační firmy vyrobili takzvaný testcase, kde si na internetu koupili v Rusku diplom a byl bez problému uznán,“** podkládá své argumenty jeden ze zaměstnavatelů. I pracovníci uznávacích orgánů poukazují na to, že odhalení falzifikovaných dokumentů je spíše náhodou.

Plošná povinnost nostrifikace evidentně nesplnila cíle, které si stanovila, místo aby praxi sjednotila a zpřehlednila, ji ještě více diverzifikovala a uvedla všechny zúčastněné do stavu nejistoty.

Podle nové směrnice generální ředitelky ÚP č.16/2013 s datem účinnosti 18. 11. 2013 krajská pobočka Úřadu práce při hodnocení odborné kvalifikace vyžaduje uznání doklad pouze u regulovaných povolání. U povolání neregulovaných pouze v odůvodněných případech.

Přestože budoucí trendy naznačují upouštění od uznávání zahraničního vzdělání jako prostředku hodnocení kvalifikace pro potřeby pracovního trhu, krátká epizoda plošného vyžadování nostrifikovaných dokumentů nás dovedla k důležitým poznatkům o tom, k čemu je uznávání zahraničního vzdělání vhodný nástroj a jak lze tuto praxi zefektivnit.

Závěrem

Ekonomické i demografické změny staví Českou republiku před řadu výzev. Na jedné straně se potýká s ekonomickou krizí a stoupající nezaměstnaností, na straně druhé se v určitých sektorech stále potýká s nedostatkem specialistů.

Odpovědí na narůstající nezaměstnanost je tak jako v celé Evropské unii právě selektivní migrační politika. Jejím cílem je zvýšit mobilitu v rámci Evropské unie, směrem k tzv. třetím zemím aktivně podporovat pracovní imigraci vysoce kvalifikovaných specialistů působících v nedostatkových profesích a ostatní typy pracovní migrace ze třetích zemí omezovat. V důsledku této politiky dochází ke změně struktury populace cizinců ze třetích zemí v České republice. Stoupá poměrné zastoupení těch, kteří již na český pracovní trh přístup mají (cizinců s trvalým pobytem či rodinných příslušníků cizinců s trvalým pobytem, či občanů EU) oproti těm, kteří na český pracovní trh nově přichází¹³. Ti, kteří přichází, povětšinou přichází na základě sloučení rodiny, či za účelem studia (Trlifajová, 2012).

Vzhledem k tomu, že jde povětšinou o cizince, kteří mají v České republice trvalý pobyt, či jsou rodinnými příslušníky občanů, kteří mají trvalý pobyt v ČR, či občanů EU, je pravděpodobné, že v České republice zůstanou. Povětšinou jsou již do jisté míry v České republice integrováni. Mají zde rodiny, mluví česky. Aby se však opravdu mohli stát součástí české společnosti, je pro ně klíčové nalézt odpovídající pracovní uplatnění.

Při hledání odpovídajícího uplatnění mohou narážet na řadu bariér, jako je nedostatečná znalost jazyka, nedostatek sociálního kapitálu, neznalost prostředí. Jednou z těchto bariér se může stát i uznávání zahraničního vzdělání. Situace, kdy uznávání zahraničního vzdělání vstupuje do jejich života jako bariéra, jsou různorodé. Může tím být okamžik, kdy se rozhodnou requalifikovat, doplnit si studium. Pokud působí v regulovaných povoláních, neúspěšná nostrifikace jim může zamezit přistoupit k dalším krokům prokazování způsobilosti k výkonu povolání.

Requalifikace či doplnění studia přitom může být v některých případech jedinou cestou, jak se znovu integrovat na pracovním trhu. Uznání zahraničního vzdělání ale není pouze bariérou faktickou, může znamenat i bariéru psychologickou. Ta může ve svém konečném důsledku zcela demotivovat a odradit od dalších snah usilovat o nalezení uplatnění. Soudě dle našeho omezeného vzorku, nostrifikace jsou ve většině případů vyřízeny kladně. Již ale jen to, že proces je zdlouhavý a praxe není jednotná, může vést k tomu, že cizinci ztrácí důvěru v objektivní rozhodování úřadů a v to, že by si žádost mohli vyřídit sami. Nedůvěra v systém zvyšuje pravděpodobnost využívání služeb zprostředkovatelů, a to i těch, jejichž praktiky nejsou vždy férové. Praxe využívání služeb prostředníků pak může pro cizince znamenat nemalé finanční náklady. Jak napovídají výsledky ostatních výzkumů o uplatnění cizinců na pracovním trhu, právě čas hraje klíčovou roli. Čím déle totiž setrvávají cizinci bez práce, či v pozicích, které neodpovídají jejich kvalifikaci, aby si vydělali na živobytí, tím více klesá nejen jejich odborný kapitál, ale i odhodlanost dál hledat odpovídající uplatnění (Grip, 2012). Utvoření flexibilnější a transparentnější uznávací praxe, která by nebyla založena pouze na porovnávání formálního obsahu a rozsahu studijních programů, by tak mohlo být jedním z faktorů, které by mohly napomoci urychlit integrační proces.

Jak se totiž ukázalo na přechodném opatření z let 2012 až 2013, porovnávání obsahu a rozsahu formálního studia zcela nevypovídá o faktických znalostech a dovednostech žadatele o nostrifikaci a není

13 viz. Vývoj počtu cizinců s pobyty trvalými a dlouhodobými pobyty nad 90 dní v ČR na stránkách ČSÚ http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu

pro zaměstnavatele, a tudíž ani pro cizince čímsi, co by zhodnotilo jejich kvalifikace v novém prostředí. Neporovnávají se totiž kompetence, ale struktury vzdělávacích systémů, a trestat cizince za to, že vzdělávací systém, ve kterém obdrželi vzdělání, neodpovídá tomu českému, není spravedlivé. Obavy o ztrátu mezinárodní konkurenceschopnosti způsobenou ztrátou atraktivity České republiky pro zahraniční specialisty spolu s připomínkami neziskových organizací k protiprávnosti pokynu nakonec vedly k pozitivnímu kroku a požadavek předkládat uznaný doklad k žádosti o povolení k zaměstnání byl zrušen.

Zcela jednoznačná bariéra, kterou uznávání zahraničního vzdělání znamenalo pro vstup na trh práce v ČR, tak byla odstraněna. Přechodné období, kdy pokyn platil a které k otázce uznávání zahraničního vzdělání připoutalo pozornost, nicméně odhalilo řadu nedostatků v uznávací praxi. Ty se týkají i uznávání pro účely dalšího studia a uznávání pro výkon regulovaných povolání. Uznávání zahraničního vzdělání samozřejmě není nepřekonatelnou bariérou, ani bariérou jedinou. Pokud lze ale jednu z mnohačetných bariér zmínit, je modernizace uznávací praxe krokem, který stojí za zvážení.

Praktické návrhy a doporučení formulovaná na základě výzkumu o problematice uznávání zahraničního vzdělání v ČR jsou předmětem následující části.

DOPORUČENÍ

1. Nesměšovat nástroje kontroly migrační politiky s nástroji ochrany českého pracovního trhu

Dopady metodického pokynu jasně prokázaly, že užívat nástroj uznávání zahraničního vzdělání k selektivnímu řízení migrace není efektivní. Pokud jde o neregulovaná povolání, která metodický pokyn upravoval, rozhodovat o tom, zda je státní příslušník tzv. „třetí země“, jehož vstup na trh práce v ČR je omezen pracovním povolením, dostatečně kvalifikovaný pro výkon povolání, by měl zaměstnavatel, který jej zaměstnává, nikoli uznávací orgán. Kontrola, zda nedochází k porušování rovných podmínek pro české občany, tedy toho, zda státní příslušník tzv. „třetí země“ není zaměstnáván za zhoršených platových podmínek a nevytváří nerovnou konkurenci státním občanům ČR, by měla být svěřena čistě do kompetence orgánů, jako je Státní úřad inspekce práce, či krajské pobočky Úřadu práce.

2. Neužívat uznávání zahraničního vzdělání k jiným účelům, než ke kterým je určeno, to je k jiným účelům než pro potřeby dalšího vzdělávání v ČR

Uznávání zahraničního vzdělání je nástrojem uzpůsobeným potřebám vzdělávacího systému. Jeho užití k hodnocení jakýchkoliv jiných kvalifikací nedoporučujeme.

3. Utvořit systém uznávání kvalifikací pro občany tzv. třetích zemí

Hlubší sonda do problematiky uznávání zahraničních kvalifikací u regulovaných profesí nebyla v rámci výzkumu provedena. Pokud však platí premisa doporučení č. 2 a 3, tedy že uznávání zahraničního vzdělání není vhodným nástrojem pro hodnocení kvalifikace vykonávat povolání, je stávající úprava uznávání odborných kvalifikací pro státní příslušníky tzv. třetích zemí problematická, neboť k prokázání své kvalifikace pro výkon regulovaného povolání musí předložit doklad o uznání svého vzdělání. Doporučujeme proto utvořit systém uznávání kvalifikací pro státní příslušníky tzv. „třetích zemí“, který by nebyl založen pouze na uznávání formálního vzdělání.

4. Modernizovat praxi uznávání zahraničního vzdělání pro účely dalšího studia

Uznávání zahraničního vzdělání pro potřeby dalšího studia ve stavu, v jakém je nyní, je schopno posoudit pouze shodu vzdělávacího systému země, odkud žadatel pochází, se vzdělávacím systémem v ČR. Tento systém je třeba posunout za pouhé formální srovnávání obsahu a rozsahu studia. Je třeba systém modernizovat tak, aby byl schopen posoudit reálnou schopnost uchazeče o studium na české vysoké škole v ČR studovat. Jedním z návrhů je přenechat rozhodování o tom, zda úroveň znalost a schopností studovat na české škole, na přijímající instituci. Pokud vysoké školy vyžadují od všech studentů složení přijímacích zkoušek, je otázkou, zda doklad o uznání zahraničního vzdělání není pouhou formalitou. Další možností je utvořit flexibilnější systém uznávání. V zahraničí se zavádí praxe částečného uznávání, kdy lze uznat kupříkladu část studia.

5. Konzultovat jakékoliv změny v uznávací praxi s dotčenými orgány a prohloubit vzájemnou spolupráci a informovanost zainteresovaných

aktérů (MPSV, MŠMT, uznávací orgány, zaměstnavatelé, migranti, NNO pracující s migranty)

Dotýká-li se uznávací praxe dalších resortů, závisí-li kupříkladu na vydání dokladu o uznání zahraničního vzdělání vydání povolení k zaměstnání, je třeba, aby jakékoliv změny v praxi byly před jejich zavedením konzultovány s dotčenými orgány. Pouze konzultace se všemi dotčenými stranami je schopna zhodnotit dopady, které mohou změny mít v ostatních resortech.

Stejně tak jakékoliv pokusy o reformu stávajícího systému, a to ať již jde o dílčí změny v rámci již fungujícího systému, či celé praxe uznávání zahraničního vzdělání, by měly být založeny na konsensu všech zúčastněných aktérů (MPSV, MŠMT, uznávacích orgánů, zaměstnavatelů, migrantů, NNO pracujících s migranty). Aby takového konsensu mohlo být dosaženo, je třeba vytvořit společnou platformu diskuse o problematice uznávání zahraničního vzdělání.

6. Utvořit transparentnější systém uznávání zahraničního vzdělání

Modernizace celého systému vyžaduje širší změny. Než bude, pokud vůbec, takový systém navržen, je možno i stávající systém učinit efektivnějším, a to zejména tím, že jej učiníme pro žadatele více transparentní.

K utvoření transparentnějšího systému uznávání zahraničního vzdělávání lze dospět:

a) lepším sjednocením stávající praxe

Sjednotit praxi v oblasti uznávání vysokoškolského vzdělávání je vzhledem k rozmanitosti oborů náročné. V oblasti středoškolského jsme nicméně narazili na několik bodů, které by bylo možno sjednotit. Patří mezi ně:

Sjednocení požadavků na dokumenty, které žadatelé musí k žádosti o uznání předkládat. Týká se to zejména ujednocení požadavků na to, jak má vypadat doklad o obsahu a rozsahu studia, konkrétně tedy kolik ročníků musí žadatel doložit a jak mají být předměty a jejich hodinové dotace rozepsány (zda mají být hodinové dotace rozepsány pro jednotlivé ročníky, či zda stačí souhrnný počet hodin atd.). Přesné stanovení požadavků na to, jak má vypadat doklad dokládající místo pobytu.

Dosažení konsensu a jednotného postupu v případech uznávání jedenáctiletého studia ze zemí bývalého Sovětského svazu.

Nařizování nostrifikačních zkoušek. Je potřeba sjednotit postup v případě, že žadatel neuspěje u nostrifikační zkoušky, ujednotit se na tom, zda mu poskytnout další pokus, či zda musí celou žádost o uznání opětovně podat. Dále je nutno stanovit jasnější pravidla pro výběr předmětů, ze kterých jsou nostrifikační zkoušky nařizovány. Je nutno jasně stanovit harmonogram konání nostrifikačních zkoušek. (Termíny, kdy nostrifikační zkoušky nemohou být vykonávány, kupříkladu z důvodu školních prázdnin.)

Lepší informovanost žadatelů. Žadatele je třeba lépe informovat nejen před započítím procesu, ale i v jeho průběhu.

Zlepšit informovanost žadatelů před započítím procesu žádosti o uznání zahraničního vzdělání lze pomocí internetového portálu, kde budou shromážděny informace o procesu uznávání zahraničního

vzdělání a kvalifikace s kontaktními adresami. Takový portál byl vytvořen a funguje na internetových stránkách www.nostrifikace.mkc.cz. Je nutno jej ale neustále aktualizovat a doplňovat o relevantní informace. Portál je nutno šířit mezi cizinci, a to nejen v ČR, ale i před příchodem do ČR, kupříkladu pomocí zastupitelských orgánů. Je proto nutné utvořit jazykové mutace portálu a vytvořit informační kampaň k jeho šíření.

Co se týče informovanosti během procesu nostrifikace, jde zejména o rozhodnutí o uznání či neuznání zahraničního vzdělání. Rozhodnutí o neuznání zahraničního vzdělání by mělo být důkladněji zdůvodněno. Mělo by obsahovat podrobné informace o tom, jaká část studia je uznatelná, jaká ne a z jakého důvodu. Dokument by se měl stát i zdrojem informací o tom, jak si lze kvalifikace doplnit a jaké cesty rekvalifikace se žadateli se stávajícím vzděláním otevírají.

b) utvořením stabilnějšího prostředí

Přestože je potřeba systém reformovat, je vždy nutné promyslet dopad změn na všechny zúčastněné resorty z dlouhodobého hlediska a změny plánovat vzhledem k budoucím trendům tak, aby systém nebylo nutné nadále měnit. Zabránit nekoncepční ad hoc reformě je možné utvořením platformy zmíněné v bodě 5.

7. Utvořit flexibilnější systém uznávání pro žadatele o azyl a doplňkovou ochranu

V humanitárních případech, jako jsou žadatelé o azyl či doplňkovou ochranu, doporučujeme sjednotit praxi a poskytnout úlevy v podobě podmíněného uznání. Pokud by řízení v žádosti o azyl či doplňkovou ochranu překročilo dobu jednoho roku, vztahovaly by se na žadatele o azyl či doplňkovou ochranu stejné podmínky jako na držitele o azyl či doplňkovou ochranu. Mohl by tedy nahradit chybějící doklad čestným prohlášením.



Bibliografie

Bourdieu, P. (1984). *Distinction. A Social Critique of the Judgment of Taste*. Cambridge: Harvard University Press.

Čížinský, P., & Kušniráková, T. (2011). Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie*, stránky 131-159.

Dumont, J. M. (2007). Matching Educational Background. *International Migration Outlook*, stránky 131 - 159.

Grip, A. H. (2012). Job worker mismatch and Cognitive Decline. *IZA, Bonn*, str. http://www.iza.org/en/papers/3143_15052007.pdf.

Hawthorne, L. (2012). *Recognizing Foreign Qualifications: Emerging Global Trends*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Kashpurová Kopecká, L. (2012). Studenti z nástupnických států sovětského svazu: bydlení v Praze. V e. D. Moravcová., *Diverzita etnických menšin. Prostorová dislokace a kultura bydlení*. (stránky 213 - 247). Praha: FHS UK.

Radostný, L. (2009). Několik otázek k problematice uznávání zahraničního vzdělání. <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/nekolik-poznamek-k-problematice-uznavani-zahranicniho-vzdelani>.

Schuster, A., & Desiderio, M. (2013). *Recognition of Qualification and Competences of Migrants*. Brusel: International Organization for Migration.

Thelen, K. &. (1999). The Rise of Nonmarket Training Regimes: Germany and Japan Compared. *The Society for Japanese Studies*, stránky 33-64.

Trlifajová, L. (2012). Přehled dat o vydávání dlouhodobých víz a pobytů v letech 2007-2011. <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/prehled-dat-o-vydavani-dlouhodobych-viz-a-pobytu-v-letech-2007-2011>.

Internetové prameny:

Podnět Rady vlády pro lidská práva k zaměstnávání cizinců ze třetích zemí <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/aktuality/vlada-projednala-podnet-rady-vlady-pro-lidska-prava-k-zamestnavani-cizincu-ze-tretich-zemi-115386/>

Vývoj počtu cizinců s pobyty trvalými a dlouhodobými pobyty nad 90 dní v ČR http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu

Zaostřeno na cizince: Jak může iránský disident přinést z vlasti originál svého diplomu?, dostupné na www.rozhlas.cz/cro6/tipy/_zprava/1089226.

Zaostřeno na cizince: Znemožňuje pomalé uznávání zahraničních diplomů cizincům přístup na český trh práce?, dostupné na www.rozhlas.cz/plus/cizinci/_zprava/znemoznuje-pomale-uznavani-zahranicnich-diplomu-cizincum-pristup-na-cesky-trh-prace--1331128