



**Pracovní migrace a
systémy sociálního
zabezpečení:**

Velká Británie

Ian M. Cook

@ Ian M. Cook



Tato publikace je jedním z výsledků projektu Multikulturního centra Praha Flexi-In-Security. Projekt Flexi-In-Security získal podporu programu Evropského společenství pro zaměstnanost a sociální solidaritu – PROGRESS (2007–2013). Jde o program v gesci Generálního ředitelství Evropské komise pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (dříve GR pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, pozn. překl.) a byl zřízen, aby finančně podporoval zavádění cílů Evropské unie v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí, tak jak jsou ustaveny v Sociální agendě. Tím má v těchto oblastech přispět k dosažení cílů Lisabonské strategie. Celkem sedmiletý program je zaměřený na všechny aktéry, kteří mohou pomoci při formování vhodné a efektivní politiky týkající se pracovněprávních a sociálněprávních předpisů a vztahů v dvaceti sedmi zemích EU, ESVO/EHP a kandidátských i potenciálních kandidátských státech EU.

Cílem programu PROGRESS je posílit přínos EU k podpoře angažovanosti členských zemí.

PROGRESS bude nápomocný v:

- poskytování analýz a konzultací v oblastech, jimž se PROGRESS věnuje;
- monitorování a podávání zpráv o implementaci právních předpisů a politiky EU v oblastech, jimiž se PROGRESS zabývá;
- podpoře přenášení politik, zkušeností a vzájemné pomoci mezi členskými státy s ohledem na cíle a priority EU; a
- předávání pohledů zúčastněných subjektů a společnosti jako celku.

Informace obsažené v této publikaci nutně neodrážejí postoj nebo názor Evropské komise.

Hlavní sponzoři:



Ministerstvo zahraničních věcí
České republiky



Hierarchie zranitelnosti:

Sociální ochrana pracovních migrantů ve Spojeném království

O autorovi: V roce 2005 získal Ian Cook na Univerzitě v Liverpoolu bakalářský titul, kterým završil studium politiky a filosofie. Následně se zapojil do práce Multikulturního centra Praha, přičemž se zaměřil na kombinaci uměleckých a společenskovedních přístupů k migraci a urbánní tematice. Magisterské studium sociologie a sociální antropologie zakončil na Středoevropské univerzitě (Central European University), v diplomové práci se zabýval gentrifikací v Budapešti. V současnosti je doktorským studentem na stejné katedře a zaměřuje se na časové a prostorové přístupy k urbanizaci v indickém Mangalore. Příležitostně působí jako autor či redaktor.

Shrnutí

Migrační politika byla ve Spojeném království od poloviny devadesátých let provázána s potřebami tamní ekonomiky. Konkrétní rozhodování pracovních migrantů a to, jakou sociální ochranu potřebují, se však ekonomickými principy nijak striktně neřídí. Pro lepší pochopení sociální ochrany migrantů v této analýze využijeme širší rámec sociální ochrany založený na míře zranitelnosti migrantů a zahrnující formální i neformální opatření transformativního, podpůrného, ochranného a preventivního charakteru. Obdobně je v textu využit i přístup zohledňující vývoj v čase, který vedle politiky týkající se přistěhovalectví bere v úvahu také měnící se vztahy mezi jednotlivými rasami a změny v sociálním zabezpečení. Mezikulturní či mezirasové vztahy jsou stále komplikovanější, zatímco vztah mezi státem a jednotlivcem byl přenastaven podle neoliberální logiky, kdy si lidé práci něco „vyslouží“ a odpovědnost za nalezení a udržení práce taktéž do čím dál větší míry padá na hlavu každého jednotlivého pracovníka. Přistěhovalci (zvláště ti, kteří nepocházejí z prvních patnácti členských zemí EU a mají tak k sociálnímu zabezpečení omezený přístup) se ve výsledku dostávají do paradoxní situace. Na jedné straně je zaměstnavatelé i stát díky jejich vysoké flexibilitě a jen minimálnímu využívání sociálního státu vítají, na druhou stranu ovšem tito migranti čelí rostoucímu znepokojení až nepřátelství ze strany protiimigrantských uskupení a podstatné části veřejnosti i ze strany toho samého státu, který je zároveň vítá. Vysoce flexibilní a jen málo regulovaná ekonomika řadě migrantů umožnila najít si jednoduše práci a podnikům dala možnost zůstat konkurenceschopnými. Paralelně však vytvořila podmínky pro rozsáhlé vykořisťování a vytváření rozporů mezi pracovníky, a to jak mezi těmi narozenými v Británii a přistěhovalci, tak i mezi různými skupinami pracovních migrantů. Vykořisťování je spojeno s hierarchií zranitelnosti ovlivněnou následujícími faktory: právy a nároky zaručenými (nebo nikoli) právním statusem migranta, právními vztahy mezi Spojeným královstvím a migrantovou „domovskou“ zemí, zapojením do odborů, rasismem, typem pracovní smlouvy a její flexibilitou. S nástupem ekonomické krize významně poklesl počet lidí migrujících do Spojeného království. Hospodářský pokles také vedl ke zvýšení nezaměstnanosti. Přistěhovalce, kteří už v UK pracovali, nicméně nárůst míry nezaměstnanosti zasáhl srovnatelně jako místní populaci. Na sociální ochranu migrantů má ale zhoršená ekonomická situace vážný dopad. Především kvůli škrtům sociálních výdajů dojde k dalšímu snížení počtu kontrol pracovních podmínek a praktik zaměstnavatelů obecně, dále rostou ceny bydlení, narůstá tlak na pokles marží a změna v nastavení pravidel pro nezaměstnané vede k „tlačení“ velkého počtu pracovníků narozených ve Spojeném království na pracovní trh; také se snižují státní přídatky na bydlení. Situaci dále komplikuje chystaný strop na počet přistěhovalců. Existuje řada možností, jak sociální ochranu migrantů ve Spojeném království zlepšit. Mezi tři konkrétní příklady takových možností patří pilotní projekt nabízející bezplatnou cestu domů pro migranty bez domova pocházející ze zemí A8 (jde o osm zemí z bývalého východního bloku, které do EU vstoupily v roce 2004, pozn. překl.), právní zpochybnění dočasného stropu na počet přistěhovalců ze zemí mimo EU a informativní příručky zhotovené odbory. Tyto možnosti se dočkají podrobného rozboru včetně výzkumného hodnocení.

Úvod k použité metodice: koncepce, definice a hodnotící rámec

V této zprávě využívám koncept sociální ochrany, jak ji chápou R. Sabates-Wheelerová a M. Waiteová (Sabates-Wheeler a Waite 2003). Autorky přesvědčivě argumentují ve prospěch takového konceptu sociální ochrany, jenž bere v úvahu časoprostorové a kontextové aspekty společně utvářející *zranitelnost*. Z této koncepce vychází široká definice sociální ochrany:

Sociální ochrana... [jsou] všechny veřejné i soukromé snahy a iniciativy, které vedou k přesunům spotřeby či příjmu směrem k chudým, chrání zranitelné před existenčními problémy a vylepšují sociální postavení a práva marginalizovaných skupin obyvatel. Obecným cílem je snížení ekonomické a sociální zranitelnosti příslušníků chudých, zranitelných a přehlížených skupin (Devereux, Ntale a Sabates-Wheeler 2002, citace dle Sabates-Wheeler a Waite, 2003).

Tuto širokou definici je možné rozdělit na čtyři části: 1) přístup k formální (institucionální) sociální ochraně – tedy k sociálnímu zabezpečení; 2) přenositelnost této institucionální sociální ochrany; 3) podmínky na pracovním trhu; 4) neformální síť a podpora (Avato, Koettl, a Sabates-Wheeler 2010:456). Ačkoli má zde uvedená široká definice sociální ochrany svá úskalí – použití obecné definice kupříkladu ztěžuje přesné analytické vymezení konceptu – je navzdory svému široce pojatému významovému obsahu tato definice zásadní. Jednak zajišťuje, že se „sociální [záležitosti] navracejí do sféry sociální ochrany,“ jinými slovy, že si uvědomíme provázanost sociální a ekonomické zranitelnosti a zaměříme se i na problémy nerovnosti pohlaví, omezeného občanství a sociální diskriminace (Holmes a Jones 2009). Za druhé nám tato definice umožňuje zabývat se hlubšími strukturálními příčinami zranitelnosti migrantů, a to včetně těch, které přesahují hranice národních států.

Poslední bod je velmi důležitý, protože zranitelnost a možná sociální ochrana migrantů není omezena hranicemi žádné jednotlivé země¹. Způsoby zvyšování sociální ochrany migrantů tedy ve své podstatě mohou být nadnárodní a skutečně tomu tak i je. Výborným příkladem sociální ochrany, který má nadnárodní rozměr, je migrace samotná. V souladu s přáním zadavatelů této zprávy se v tomto textu sice zaměříme na strategii a konkrétní politiky jednoho národního státu a různé iniciativy vycházející z národní perspektivy, zároveň však budeme mít na paměti globální povahu celého jevu, zdůraznění dojdou nadnárodní vazby a budeme se věnovat snahám maximalizovat sociální ochranu migrantů pracujících v zahraničí. Národní stát a globální procesy nejsou oddělené subjekty a je třeba zkoumat je společně.

Takovou širší strukturou, která je obzvláště důležitá v zajišťování a řízení sociální ochrany nadnárodních pracovních migrantů, je právě čím dál provázanější mezinárodní ekonomika. Dále pokračuje stále rozsáhlejší proces komodifikace práce, který s sebou přinesla globalizace finančních trhů, nadnárodní povaha výroby a tlak na vznik globálního pracovního trhu (Overbeek 2002). Tyto globální procesy se jasně odrážejí v různých druzích napětí vyvolávaných v důsledku jejich působení lokálně, v různých národně specifických oblastech. Často se jedná o procesy, jež nejsou regulovány jen na úrovni jednotlivých států, nýbrž spadají i do stále širší oblasti působnosti

1 Vyskytuje se i příklon k „metodologickému nacionalismu“, který má za výsledek publikace o migraci nepřesahující hranice státu, o němž se pojednává. Tento přístup také pomáhá posílit představu, že národní státy jsou „přirozenými“ hranicemi společnosti a vynechává nadnárodní rozměr procesu migrace (Wimmer a Glick Schiller 2002).

mezinárodního práva, z části vyjednávaného pomocí privatizovaných zprostředkujících institučních ujednání. Jde o dohody postrádající demokratickou kontrolu a fungující souběžně s těmi, jež uzavírají národní státy (Sassen 1999). Co se migrace za prací týče, celkový trend nedávné doby byl k větší liberalizaci ekonomicky žádoucí migrace. Mobilitu (vybrané) skupiny lidí podporovaly úpravy regulačních opatření, jež měly vyhovovat poptávce flexibilních ekonomik, zatímco nelegální migrace a udělování azylu se staly předmětem koordinované snahy o kontrolu. Sociální ochranu migrantů ve Spojeném království je třeba analyzovat právě v kontextu tohoto globálního prostředí vyznačujícího se pokračující komodifikací práce, požadavky na mobilitu „žádoucích migrantů“, represemi proti „nežádoucím migrantům“ a přetrvávajícími nadnárodními regulacemi.

1. Přehled situace ve Spojeném království: Skupiny migrantů a směry dalšího vývoje

Spojené království má dlouhou tradici týkající se jak přistěhovalectví, tak i vystěhovalectví. Jak uvidíme níže, proměny tendencí k liberalizaci či represivnosti kontrol imigrace jsou těsně spjaté s poptávkou národního a mezinárodního trhu práce. Dané tendence jsou samozřejmě určované reakcemi státních složek a závisí i na významnějších geopolitických událostech. Dvě hlavní vlny migrace popsané níže jsou pak zaměřené především na fungování těchto provázaných procesů. Migrační vzorce navíc samy ovlivňují i jsou ovlivňovány soudobými změnami sociálního zabezpečení a „mezikulturními“ vztahy, včetně toho, jak tyto faktory vnímá veřejnost. Pracovní trh, sociální stát a mezikulturní vztahy vytvářejí tři dimenze jakési sítě souvislostí, skrze niž můžeme proniknout do problematiky výzev spjatých s otázkou sociální ochrany migrantů v UK i do problematiky jejich řešení.

Když se nad britským impériem začala stahovat mračna, přeměnilo se – ve snaze udržet si vliv na bývalé kolonie – na Britské společenství národů (BSN, Commonwealth). Jedním bodem tohoto posunu od impéria ke Commonwealthu byl Zákon o britské národnosti (British Nationality Act) z roku 1948. Tento zákon povolil zhruba osmi stům milionům lidí, aby bez víza žili a pracovali v UK, a pomohl vyřešit nedostatek nekvalifikované pracovní síly. Této příležitosti se každoročně chopily stovky tisíc lidí. Jak postupně klesala poptávka po nekvalifikovaných přistěhovalcích, část veřejnosti i politiků začala vyjadřovat obavy z toho, kolik Britů s jinou než bílou barvou kůže nyní žije a pracuje v UK. Zákon o imigraci z BSN (The Commonwealth Immigrants Act) z roku 1962 a jeho rozšíření z roku 1968 společně se zákonem o imigraci (Immigration Act) z roku 1971 vytvořil právní rámec pro velmi regulovanou a extrémně omezenou imigraci – striktně ji hlídalo ministerstvo vnitra. Ačkoli tato legislativa přistěhovalectví do UK v podobě sjednocování rodin či přílivu azylantů nezastavila, výrazně snížila úroveň pracovní migrace. Politika uzavřených hranic následně trvala až do konce devadesátých let dvacátého století.

Období po druhé světové válce zároveň ve Spojeném království bylo ve znamení rodícího se sociálního státu. Celý systém byl založený na tzv. Beveridgeově zprávě z roku 1942 (Beveridge 1942) a podstatné je, že obsahoval tři základní pilíře – rodinné přídatky, bezplatné zdravotnictví (nazývané National Health Service) a plnou zaměstnanost. Poválečná labouristická vláda přijala tři zákony, které ze zprávy vycházely. Jmenovitě se jednalo o zákon o národním (zdravotním) pojištění (National Insurance Act), zákon o národním zdravotním systému (National Health Service Act), oba z roku 1946, a národní zákon o pomoci (National Assistance Act) z roku 1948. Zákon o pomoci nahradil zákon o chudých (Poor Law), který platil od 17. století. Sociální stát v UK zahrnoval sociální zabezpečení, přídatky na děti a další související zajištění a dále garantoval dostupné zdravotnictví, školství a bydlení. Se zvolením Margaret Thatcherové v roce 1979 a příklonem Británie k neoliberalismu přišla ke slovu zřetelná snaha sociální stát ořezat a zavést na jeho místě tržní principy spolu s (neo-)liberálním přístupem k pracovní morálce (Schierup 2006:114). Do poloviny devadesátých let se tak mezi severskými a centrálními zeměmi EU

z Británie stal stát s nejnižším podílem sociálních výdajů na HDP². Zároveň Británie vykazovala i jednu z nejvyšších úrovní nerovnosti a třetí největší podíl populace žijící pod národní hranicí chudoby (Vogel 2003:121–126).

Imigrační politiku v tomto období podpořila i řada pokusů rozličných vlád o nastolení harmonie mezi etniky. Tyto snahy začaly zákonem o vztahu ras (Race Relations Act) z roku 1965, který byl několikrát novelizován (v letech 1967, 1968, 1976, 2000). Danou problematikou se zabýval i zákon o místní správě (Local Government Act, 1966), zákon o lidských právech (1988) a jejich novely. Zmiňované vládní přístupy se opíraly o široce sdílenou představu, že dobré vztahy mezi různými rasami či etniky jsou možné pouze v kontextu dostatečně restriktivní imigrační politiky (Schierup 2006). Dokonce se objevil i názor, že existuje jasná a nepopíratelná vazba mezi zpříšňováním podmínek pro přistěhovalce či azylanty na jedné straně a snahou zlepšit vztahy mezi lidmi různých ras na straně druhé (Schierup 2006). Tyto pokusy státu držet nespokojenost veřejnosti a médií s přistěhovalectvím pod kontrolou na dvou frontách přinesly určitá specifika. Jako nejdůležitější jeví to, že problémy i jejich řešení byly vnímány v kontextu *rasové* či *etnické* příslušnosti a snaha vyřešit dané rasové problémy vedla k rostoucí *institucionalizaci* „boje proti rasismu“ (Schierup 2006). Ačkoli stát v polovině devadesátých let sebechvalně³ trval na úspěchu této politiky, většina migrantů stále zažívala strukturně přítomný rasismus. Často byli popisováni jako „lstitiví“ či „odporní“ lidé „bez principů“. Navzdory některým liberálním iniciativám se navíc i nadále potýkali s rasistickými politikami či opatřeními a chováním v řadě oblastí života společnosti. (Craig 2007). Takový státem živěný negativní obraz migrantů ovšem nezabránil podpoře nové vlny masové migrace, kterou přinesl pád železné opony, po němž začali na britský pracovní trh ve velkém počtu proudit migranti ze střední a východní Evropy.

Británie se v devadesátých letech dvacátého století vymanila z recese a její ekonomika tak opět potřebovala přísun levné pracovní síly. S argumenty podobnými těm z období lákání migrantů v šedesátých letech se britská vláda snažila *řídít migraci* podle svých představ o tom, co britská ekonomika potřebuje. Jednalo se o opatření přijatá především labouristickou vládou Tonyho Blaira⁴ a Gordona Browna. Tento zásadní odklon od restriktivního přístupu předchozích desetiletí přinesl řádový nárůst počtu migrantů přicházejících do UK za prací, v kontrastu s tím se však nadále zpříšňovaly podmínky pro udělení azylu. Mezi nejdůležitější opatření přijatá v souvislosti s touto politikou řízené migrace patřilo zavedení Programu pro příchod kvalifikovaných pracovníků (Highly Skilled Migrant Program, HSMP) z roku 2002 a Bodový systém (Points Based System, PBS) z roku 2007, který na základě dovedností konkrétních přistěhovalců vyhodnocoval, nakolik je britské hospodářství potřebuje. Před zavedením PBS existovalo na osmdesát způsobů, jak se mohli migranti legálně dostat do Spojeného království. Bodový systém snížil tento počet na pět – migranti se nyní rozdělují do kategorií podle počtu bodů, který získají, přičemž v době uvedení bodový systém fungoval následovně: Migranti prvního stupně, tedy zkušení odborníci s vysokou kvalifikací, do Británie mohli přijet bez předem domluvené práce. Migranti druhého stupně, mezi něž spadali kvalifikovaní pracovníci, mohli přijet na pozvání libovolného zaměstnavatele, který však musel prokázat, že se mu pracovní místo nepodařilo obsadit britským uchazečem⁵. Migranty třetího stupně byli nekvalifikovaní pracovníci. Tato skupina se však nikdy nepoužívala, protože vláda zkoušela využít nekvalifikované pracovníky ze zemí Evropského hospodářského prostoru. Migranty čtvrtého stupně tvořili studenti. Migranti pátého stupně byli dočasní pracovníci, u nichž maximální povolená doba pobytu činila 24 měsíců a nesměli změnit kategorii. Tato skupina

2 Pouze Lucembursko ho mělo nižší.

3 Samozřejmě tato politika obsahovala i prvky, které si pochvalu skutečně zaslouží. Ustabil se silný právní rámec, který jednotlivcům či skupinám kupříkladu umožňuje vzít případ určitého zaměstnance (současného, nebo potenciálního) k soudu, pokud jsou přesvědčeni, že se stal obětí rasové diskriminace.

4 Stručný přehled odkazu Tonyho Blaira a jeho dopadu na problematiku migrace viz (Somerville 2007).

5 Tato kategorie se dále dělila na typy „všeobecný“, „duchovní“, „sportovec“ a „přesuny zaměstnanců uvnitř jedné společnosti“ (viz níže).

zahrnovala i náboženské představitele, sportovce a kapely na turné.

Nárůst pracovní migrace ovšem navzdory tvrzením části xenofobního tisku nesouvisel pouze s vládními opatřeními. Čím dál propojenější globální ekonomika totiž přinesla nové možnosti migrace i různé migrační tlaky. Výrazně narostla mobilita pracovníků, ale i možnost přesouvání pracovních míst. V širších souvislostech lze říci, že se vláda vydala cestou *ekonomické flexibility*. Zjednodušeně řečeno se stát přizpůsobil tokům kapitálu namísto toho, aby se pokusil přizpůsobit toky kapitálu sobě. Co se týče pracovní migrace, znamenal tento přístup vyplňování „nedostatku kvalifikovaných pracovníků“ vítáním zahraničních pracovníků s potřebnou kvalifikací⁶, čímž odpadla nutnost absolvovat zdlouhavý proces vzdělávání a zaškolování místních obyvatel. Vrcholem tohoto přístupu bylo rozhodnutí povolit občanům osmi nových členských zemí EU⁷ (tzv. A8) neomezený přístup na britský pracovní trh⁸. Tento krok se přitom všichni členové starých členských zemí s výjimkou Irska a Švédska rozhodli odložit⁹.

Ekonomická krize, která Británii zasáhla v polovině roku 2008, v tomto období značí bod zlomu. Vládní statistiky¹⁰ ukazují, že se v roce 2008 do Anglie přistěhovalo zhruba 590 000 lidí, 86 % z nich nebyli Britové. Jde o mírný nárůst proti roku 2007, kdy přišlo 574 000 lidí. Oproti tomu se v roce 2008 odstěhovalo 427 000 lidí, přičemž 255 000 z nich nebyli Britové a 69 000 z nich byli občané zemí A8. Výsledné saldo migrace tedy v roce 2008 činilo 163 000 lidí, což ve srovnání s rokem 2007, kdy se přistěhovalo 233 000 migrantů, značí pokles. Ačkoli vývoj migrace od přistoupení zemí A8 do EU působí poměrně vyrovnaně, saldo migrace v roce 2008 je nejnižší od roku 2004 (ONS 2009). Použijeme li jinou sadu dat, říkají odhady, že v roce 2005 pracovalo v UK 1,5 milionu migrantů. Od roku 1995 to představuje nárůst o 600 000 lidí (Salt a Millar 2006).

Existuje řada dokladů napovídajících tomu, že z širokého ekonomického hlediska byla politika řízené migrace prospěšná; tedy při posuzování z vládní perspektivy „přínosu pro ekonomiku“. V roce 2007 vláda svoji politiku řízené migrace obhajovala halasnými prohlášeními, že pracovní migranti britské ekonomice každoročně přinesli 6 milionů liber¹¹. Toto číslo kritizovali jak příznivci, tak odpůrci masové migrace za práci, a to zčásti proto, že celkové HDP nepovažovali za vhodný indikátor toho, co prospívá lidem v UK trvale žijícím – celkové HDP totiž zahrnuje i hodnoty vytvořené imigranty. Tato debata se znovu rozhořela o rok později v hojně komentované zprávě ze Sněmovny lordů, v níž bylo tvrzení vlády o „ekonomickém přínosu migrantů“ podrobeno zdrcující kritice. Zpráva poukázala na to, že názor vlády se opírá o nedostačující data, vlastní seznam doporučení ovšem – poněkud absurdně – podložila stejnými „nedostačujícími“ údaji (House of Lords 2008). Následná veřejná diskuze o tom, kde je migrace „přínosem pro ekonomiku“, byla a i nadále je zmatená a velmi zpolitizovaná (Cook 2008). Regresní analýza z poslední doby ale ukázala, že migranti z nových členských zemí EU každoročně vylepšili stav veřejných financí¹². Je tomu tak proto, že ve srovnání s místní populací u nich panuje vyšší

6 To také znamenalo čím dál méně zaměstnanců v odborech a více smluv na dobu určitou či případně na zkrácený úvazek.

7 V roce 2004 vstoupilo do EU deset zemí, z nichž osm je z bývalého východního bloku a často se jim říká Accession 8 (přistupující osmička), nebo jen A8. Jsou to: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko, Estonsko, Lotyšsko, Litva a Slovinsko. Spojené království od té doby stanovilo omezení na přistěhovalectví z Rumunska a Bulharska, když se tyto země v roce 2007 staly členy EU.

8 Po migrantech, kteří plánují pracovat déle než měsíc, se vyžaduje registrace v rámci „Programu registrace pracovníků“ a poplatek devadesát liber. Na druhou stranu ovšem existují neoficiální doklady toho, že se řada migrantů prostě neregistruje, protože to není nijak přísně vymáháno.

9 Současná koalice konzervativců a liberálů tuto politiku řízené migrace přezkoumává. Navrhuje strop na imigraci ze zemí mimo EU. Tyto postoje budou rozebrány v kontextu ekonomické krize níže (oddíl 4).

10 Nutno podotknout, že tato čísla představují konzervativní odhady, neboť pocházejí z průzkumů domácností těch, kdo na jedné adrese setrvali alespoň šest měsíců. Migranté přitom mají tendenci stěhovat se z místa na místo.

11 (Viz: House of Lords 2008)

12 To však není nijak velká útěcha pro místní zastupitelstva řešící to, že velmi nerovnoměrné usídlování migrantů vede k tlaku na školy, nemocnice a další veřejné služby v určitých částech země. Ačkoli se s těmito problémy je nutné

pravděpodobnost, že budou zaměstnaní, platí vyšší nepřímé daně, méně využívají veřejné služby a nárokují si méně sociálních dávek¹³ (Dustmann et al. 2010).

Navzdory ekonomickému přínosu je velká většina tisku a podle průzkumů veřejného mínění i většina veřejnosti přesvědčena, že je míra přistěhovalectví do Británie příliš vysoká. Objevila se i řada sdružení či kampaní, které proti imigraci bojují¹⁴. Průzkumy veřejného mínění skutečně naznačují, že britská veřejnost imigraci vnímá čím dál negativněji. Lidé ji často označují za největší problém, jemuž země čelí¹⁵ (Crawley 2005). Toto znepokojení – dalo by se říci i nepřátelství – vůči migrantům ukazuje na to, že multikulturní vztahy v UK jsou stále komplexnější. A opravdu, navzdory posunu od dříve užívaného pojmu „rasových vztahů“ se už výraz „multikulturní“ nehodí k popisu země, v níž palcové titulky novin brojí proti bílým pracovním migrantům z Polska. Tyto postoje přitom koexistují s radikálně odlišnými přístupy vůči muslimským a nemuslimským migrantům (případně jejich dětem či vnoučatům) ze stejné země původu¹⁶. Reakce vlády měla dvě stránky: na jedné straně snahu o čím dál drakoničtější imigrační a azylovou politiku zahrnující internační tábory pro žadatele o azyl včetně dětí (viz IPPR 2003) a na straně druhé změnu diskurzu od „multikulturalismu“ k „sociální soudržnosti“. Tento posun přinesl, především pod ministrem vnitra Davidem Blunketem (byl jím v letech 2001–2004), důraz na větší kulturní homogenitu a socio-ekonomickou integraci. Říká se, že Blunketta ovlivnily koncepty sociálního kapitálu¹⁷ a společenské důvěry, u nichž se obával, že by je etnická rozmanitost mohla narušit (Schierup 2006:123). Stát o imigranty stál kvůli jejich ekonomickému přínosu, ale dělalo mu starosti sociální napětí, které mohutný příliv přicházejících pracovníků v očích veřejnosti vyvolával.¹⁸ Vyžadoval proto od lidí, které nechal profitovat z práce v UK, určité vzorce chování. Zákon o hranicích, občanství a imigraci z roku 2009 v mnoha ohledech na takové pojetí navázal. Přibyly další podmínky, kterým migranti museli dostat, aby získali britské občanství. Překážkou zisku občanství se například stalo nevlastenecké chování. Migranti se také evidentně dělili na „dobré“ a „špatné“. Na to být dobrým migrantem ovšem nestačilo jen tvrdě pracovat a platit daně, potřeba byla ještě snaha o integraci do britské společnosti. Na druhou stranu i lidé narození v UK zaznamenali posun v chování, které se od nich očekává – šlo o změnu ve směru neoliberální ideologie a demonstrují ji sociální dávky podle zásluh a to, že zodpovědnost za zajištění práce přešla na jednotlivce.

Britské vlády střídající se u moci od osmdesátých let velmi zásadně měnily představy o tom, co by vlastně měl být sociální stát. Podmínky pro to, aby si člověk zasloužil sociální zabezpečení, čím dál tím víc určoval jeho postoj k práci. Vlády, a to konzervativní i novolabouristické, zásadně proměnily způsob, jakým sociální zabezpečení funguje. Čím dál tím více je využíváno jako

vypořádat na místní úrovni, mluví se o tom, že se jedná o celonárodní záležitost. Důvodem je vysoká centralizace výběru daní a jejich distribuce, která v UK panuje. Úkol zajišťovat na místní úrovni veřejné služby připadá centrální vládě, protože ta drží kasu. (Trades Union Congress 2007).

13 Konkrétně je u nich o 60 % nižší pravděpodobnost, že budou pobírat sociální dávky nebo uplatňovat daňové úlevy, a o 58 % menší pravděpodobnost, že budou využívat sociální bydlení. To částečně souvisí s tím, že migranti jsou mladí (a tedy zdraví) a bez rodin, ale i pokud tyto demografické rozdíly vezmeme v úvahu, stále u nich bude o 13 % menší pravděpodobnost, že budou brát dávky (Dustmann, Frattini, a Halls 2010).

14 Jedním z příkladů je Migrační hlídka (Migration Watch).

15 Crawley také poukazuje na to, že tyto průzkumy obvykle neberou v úvahu, jak by mohl být přístup k migrantům ovlivněn pracovním uplatněním a příjmem, rasou, pohlavím, znalostmi o tematice spjaté s migrací, věkem, sledovanými médii a dominantním politickým diskurzem.

16 Zarážejícím příkladem „protimuslimského“ hnutí je Anglická obranářská liga (English Defence League). Po několika protestech proti mešitám, které sice byly malého rozsahu, ale dočkaly se velkého mediálního ohlasu, se tato skupina velmi rozrostla a na demonstraci v centrech měst přitáhla tisíce lidí. Pokračují na nich ve svém boji za to, aby v UK nebylo zavedeno právo šaría, pokřiky typu: „Muslimští teroristi, klid'te se z našich ulic!“ a zpěvem „Aláh je pedofil.“ Na těchto demonstracích členové hnutí hrdě stojí vedle černochů a asiátů, kteří sdílejí jejich odpor k muslimům.

17 Termín „sociální kapitál“ byl a je ve všeobecném užití bez skutečné zpřesňující definice (Harris a DeRenzo 1997) a leckdy v něm tedy pravice měla nástroj umožňující skrývat procesy, které právě probíhají (Fine 2003).

18 Vládní obavy se samozřejmě netýkaly jen pracovních migrantů, ale též lidí, kteří do UK přicházeli skrze programy slučování rodin atp.

prostředek podpory namísto ochrany a je dostupné pouze v případě dodržování určitých zásad chování (Carmel a Papadopoulos 2003). V roce 2001 došlo k transformaci Ministerstva pro sociální zabezpečení (Department for Social Security) na Ministerstvo práce a důchodů (Department for Work and Pensions). Carmelová a Papadopoulos vidí právě vypuštění „sociálního zabezpečení“ z názvu úřadu jako symbolickou manifestaci proměněné politiky, která do centra nově sjednaného kontraktu mezi občanem a státem staví *práci*. Zabezpečení už není právo, nýbrž podpora, na kterou lidé mají nárok, pokud ze sebe vytvoří patřičně zaměstnatelnou osobu – tedy někoho, kdo je tak flexibilní, aby vyhověl požadavkům tržní ekonomiky, a kdo za svou zaměstnanost v první řadě zodpovídá sám. Je zajímavé, že tyto poslední změny přišly v období boje o podobu politiky sociálního zabezpečení – ta totiž dle UK přestává být svrchovanou oblastí britské politiky, ale je určovaná zákony a regulacemi z EU (viz: Ferrera 2005). Jde o trend směřující k podpoře vnitrostátní mobility v rámci stávajících sociálních států, který byl prosazen unijními právními mechanismy a nikoli Evropským parlamentem nebo parlamenty národními. Takový trend nicméně vyzývá k revizi celé představy, na níž byly sociální státy původně postavené, tedy představy obyvatelstva vázaného na určité místo a vykazujícího velkou stabilitu; obyvatelstva, které se rodí, pracuje a umírá ve stejném systému. A v rámci tohoto přenastaveného, nově nakonfigurovaného systému podpory v nezaměstnanosti, který vyžaduje mobilitu a zodpovědnost za nalezení práce přenáší na jednotlivce, budeme v následující oddílu zkoumat sociální ochranu poskytovanou pracovním migrantům.

2. Sociální ochrana migrantů

Tento oddíl je v souladu se čtyřmi aspekty sociální ochrany migrantů nastíněnými v **Avatové, Koettlovi a Sabates-Wheelerové** a zmíněnými výše rozčleněn takto: Institucionální (formální) sociální zabezpečení, přenositelnost institucionálního sociálního zabezpečení, podmínky na pracovním trhu a neformální sítě. Kvůli omezenému rozsahu této publikace zde pomineme roli sítí.

Institucionální (formální) sociální ochrana: Přístup migrantů k sociálnímu zabezpečení a jeho přenositelnost v UK

Co se týče přístupu k sociálnímu zabezpečení a jeho přenositelnosti existují v UK čtyři kategorie, do nichž může přistěhovalec spadat: 1) Migrant z Evropského hospodářského prostoru; 2) ze země, které se Spojeným královstvím uzavřely reciproční Dohodu o sociálním zabezpečení; 3) ze země, které s UK uzavřely bilaterální Dohodu o sociálním zabezpečení; a 4) migranti ze všech dalších zemí (Avato 2008).

Co se migrantů z EHS týče, sociální zabezpečení je dostupné těm, kteří mají identifikační číslo pro národní pojištění a aktivně hledají práci. Navíc je ovšem potřeba dále rozlišovat mezi migranty ze zemí A8, ze zemí původní evropské patnáctky a mezi občany Rumunska a Bulharska. Migrant z zemí A8 mohou dávky sociálního zabezpečení obdržet pouze v případě, že se přihlásili do Programu registrace pracovníků (Worker Registration Scheme), který je, jak naznačuje i jeho název, určen pouze pracujícím osobám. Po roce nepřerušeno zaměstnání mají migranti ze zemí A8 nárok na stejné dávky sociálního zabezpečení (podmíněné předchozími odvody) jako ostatní občané z EHS. Znamená to, že přístup k jisté části sociálního zabezpečení je vázán na pracovní poměr migrantů. Nepříspěvkové dávky typu zdravotní péče jsou dostupné všem osobám legálně žijícím v UK, a sice nezávisle na pracovním poměru. Rumuni a Bulhaři jsou v jiné situaci v tom, že nemají tak snadný (legální) přístup na britský pracovní trh – nejprve si musí opatřit pracovní povolení. Migrant z země, které se Spojeným královstvím uzavřely reciproční Dohodu o sociálním zabezpečení, se těší podobným výhodám jako migranti ze zemí EHS. Spojené království má plně reciproční Dohodu o sociálním zabezpečení s Kanadou, Barbadosem, Izraelem, Mauriciem, Bermudami, Jamajkou, Filipínami, Jersey, Tureckem, USA, ostrovem Man, Srbskem, Chorvatskem, Černou horou, a Bosnou a Hercegovinou. Dále UK uzavřelo omezené bilaterální Dohody o

sociálním zabezpečení (tzv. Double Contribution Conventions) s Japonskem a Jižní Koreou¹⁹²⁰, které pokrývají pouze povinnost odvádět platby do systému sociálního zabezpečení, už ovšem nezaručují přístup k dávkám. Migranti ze všech zbývajících zemí, kteří do UK přijeli pracovat, studovat, navštívit rodinné příslušníky popřípadě z jiného podobného důvodu a mají pouze „omezené povolení k pobytu“, toto povolení získali pod podmínkou, že se o sebe dokážou co se financí týče postarat a nezatíží veřejné zdroje. V souladu s tím tedy tito migranti zpravidla nemohou čerpat dávky ani žádné další formy institucionálního sociálního zabezpečení.

Pokud jde o přenositelnost dávek odvozených ze mzdy, na migranty z EHS se vztahuje jednotný systém platný pro celou EU. Většinu příspěvkových dávek (pro jejich čerpání je nutné přispívat do systému, jde například o státní důchody) je možné přesouvat ze státu do státu podle ustanovení obsažených v unijním nařízení č. 883/2004. Tato ustanovení se týkají i státních příslušníků třetích zemí, kteří v EU pobývali déle než 5 let. Jedním z důvodů zavedení dohod o sociálním zabezpečení byla snaha zamezit dvojitému platbám příspěvků a umožnit přenositelnost příspěvků zaplacených v jedné zemi do země druhé.

Tedy alespoň na papíře má UK jeden z nejpropracovanějších systémů poskytování dávek institucionálního sociálního zabezpečení na světě. Za zmínku stojí (byť je to lehce mimo zaměření tohoto textu), že bilaterální dohody poskytují lidem, kteří se z UK odstěhují, výborné zajištění v řadě zemí po celém světě. Určité jevy si ovšem zaslouží další pozornost. Podmínka ročního nepřetržitého zaměstnání podmiňující získání nároku na dávky migrantům ze zemí A8 přináší jisté potíže, zvláště pokud jsou zaměstnání na dobu určitou a v důsledku toho je možné je propustit na hodinu, bez předchozího varování. Existuje řada případů, kdy se migranti dostali přesně do této situace. Jejich zranitelnost navíc ještě zhoršuje nedostatek znalostí o vlastních zaměstnaneckých právech a o opatřeních týkajících se toho, kdy mají na dávky nárok (viz 4. oddíl). Papírování, které zakládá možnost přístupu k dávkám, se také může ukázat jako problém. Podle Johna Rossingtona z Iniciativy za snížení kriminality, neziskové organizace pracující s migranty bez prostředků, je objem papírování, který ministerstvo vnitra vyžaduje pro získání přístupu k dávkám, velmi rozsáhlý. J. Rossington k tomu říká: „Nedávno jsem byl na několika školeních, takže jsem se do této problematiky alespoň trochu ponořil. Jedná se ale o velmi složitý proces.“ Všechna ustanovení týkající se přenositelnosti sociálního zabezpečení a přístupu k němu se navíc netýkají veliké skupiny migrantů, kteří unikli pozornosti státu.

Odhadem totiž v UK žije mezi 300 000 a 800 000 nelegálních přistěhovalců (Wilkinson a Craig 2011:182), kteří mají (jak ostatně naznačuje jejich neregulární status) jen velmi omezený, nebo rovnou nulový přístup k sociální ochraně. Řada legálních migrantů také má jen omezený přístup k institucionálnímu sociálnímu zabezpečení. Nebývají si vědomi svých pracovních práv a často se ocitají ve velmi zranitelném postavení (McDowell, Batnitzky a Dyer 2009). Dále je samozřejmě evidentní, že migranti bez dokumentů nárok na dávky sociálního zabezpečení nemohou převádět ze státu do státu. Nástrahy, kterým čelí jak migranti s dokumenty, tak ti v nelegálním postavení, jsou do značné míry výsledkem relativně neregulovaného pracovního trhu. Stát takový pracovní trh chválí kvůli flexibilitě, s níž reaguje na poptávku a na potřeby trhu obecně, řada lidí ovšem tento model odsuzuje kvůli příležitostem ke zneužívání zranitelnosti pracovních migrantů.

Podmínky na pracovním trhu

Ve vynikající studii o pracovních podmínkách migrantů ve východní části Anglie Wilkinson a Craig (2011) zaznamenali vykořisťování a zneužívání, kterým migranti trpí kvůli nedostatečné regulaci pracovního trhu. Poukázali na to, že Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) tvrdí, že UK má mezi vyspělými státy jeden z nejméně regulovaných trhů práce. Pro mnohé

19 Zdroj: HMRC (celní správa) <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/nimmanual/nim33015.htm> ke 24. listopadu 2010.

20 Pozornosti hodnou výjimkou je Austrálie, se kterou smlouva v roce 2001 vypršela.

migranty to znamená špatně ohodnocenou práci bez placené dovolené, nemocenské nebo možnosti vstupu do odborů. Studie pokračovala dalšími poznatky. V řadě případů byly už tak nízké mzdy migrantů dále snižovány nezákonnými či nekalými postupy: například příliš vysokými srážkami kvůli daním či zdravotnímu pojištění, vysokými náklady na nekvalitní bydlení v domech s velkým počtem nájemníků, které zajišťoval zaměstnavatel, neplacenými přesčasy, vysokými poplatky za podepsání pracovní smlouvy a srážkami na nákup často nedostatečných ochranných oděvů. Tím nicméně využívání zranitelnosti migrantů nekončí. Existují případy migrantů nucených žít v ubytování, které jim zajišťoval zprostředkovatel (v angličtině nazývaný gangmaster, pozn. překl.), a to i když neměli práci. Dostávají se tak do dluhů, které později musí splácet²¹. Dále mnozí musí snášet nebezpečné pracovní podmínky s pracovní dobou tak dlouhou, že nemají možnost společenského života. O možnost stěžovat si je připravují výhrůžky násilím (Wilkinson a Craig 2011) (Adamson, Wilkinson a Craig 2008).

Zranitelnost migrantů v neregulárním postavení nicméně skutečnost ukazuje v ještě temnějších barvách. Ve stejné zprávě se udává, že hlavními rysy charakterizujícími zkušenosti pracovníků bez dokumentů jsou: strach z deportace, předražené bydlení, žádný nebo jen omezený přístup k informacím o vlastních právech, nemožnost získat dlouhodobou práci, minimální plat, izolace, žádný nebo omezený přístup ke zdravotní péči, strach z násilí, zkušenosti se zneužíváním či zastrahováním (fyzickým, sexuálním a slovním), těžké pracovní podmínky, nemožnost využít úřady ke stížnosti na nekalé praktiky a nedostatek vůle využít odbory a další možnosti podpory (Wilkinson a Craig 2011:186–187). Podle autorů tyto podmínky splňují kritéria Mezinárodní organizace práce pro nucenou práci (viz také: Criag et al. 2007).

Další skupinou, která se taktéž nachází jen pod omezeným dohledem (ačkoliv zde situace v porovnání se zneužíváním neregulárních migrantů nepůsobí tak vážně), jsou migranti, kteří do UK přijíždějí v rámci přesunů uvnitř jednoho podniku či společnosti (tzv. vnitropodniková přeložení). V bodovém systému PBS se nacházejí v kategorii č. 2. Vnitropodniková přeložení pracovníků mohou firmy provádět, pokud se jedná o zaměstnance firmy v jiné zemi ve stálém (již existujícím) pracovním poměru, pokud jsou to absolventi na stáži či zaškolení, nebo pokud přijíždějí v rámci „transferu dovedností“ – pak jde o nově přijaté zaměstnance s dovednostmi, jimiž domácí uchazeči v UK nedisponují. Tito migranti mají dostávat plat srovnatelný s místními zaměstnanci na podobné pozici. Sean Bamford, pracovník britské Konfederace odborových svazů (TUC) zodpovědný za migrační politiku, říká, že velký podíl zaměstnanců přicházejících v rámci těchto přesunů tvoří softwaroví inženýři z Indie a platová hladina není nijak přísně kontrolována (zvláště co se týče srážek z platu za životní náklady a podobně). Tito migranti jsou též úplně závislí na svém zaměstnavateli co se týče legality pobytu v UK. Stížnosti na špatné zacházení jsou tak v jejich případě často nežádoucí. Navíc je třeba zmínit, že v tomto segmentu pracovního trhu ve vztahu k migrantům panují obrovské rozdíly, rozpor mezi americkým manažerem nadnárodní společnosti a indickým programátorem na stáži je jako nebe a dudy.

Dělení různých pracovníků do skupin je skutečně důležité a stojí za zdůraznění, protože ukazuje různé úrovně zranitelnosti v UK. V letech následujících po vstupu zemí A8 do EU si britští zaměstnavatelé vytvořili konstrukt rozlišující „tvrdě pracující“ nově příchozí a „líné“ či „neefektivní“ domácí pracovníky, přičemž aktivně vyhledávali mladé, vzdělané a flexibilní dočasné pracovníky z východní Evropy (Cook 2006). Takové postoje ukazují, že migranti pouze nezaplňují mezery v pracovním trhu, ale že příliv pracovních migrantů a trh práce na sebe vzájemně reagují, přítomnost migrantů a jejich úrovně zranitelnosti mají na trh práce vliv (Bauder 2006). McDowellová et al. (2009) detailně popisují vztah mezi migranty s různou mírou zranitelnosti a trhem práce prostřednictvím případové studie agenturních zaměstnanců v jednom londýnském hotelu a nemocnici. Ukazují, že v ekonomice služeb zaměstnavatelé nerozlišují jen mezi tvrdě

21 V zásadě se jedná o „zadlužování prací“ (indebted labour).

pracujícími přistěhovalci a línými pracovníky narozenými v UK, ale osvětlují i to, jak vznikly konstrukty rozdílů mezi různými skupinami migrantů. Práce prostřednictvím pracovní agentury je v UK²² zvláště nejistá – během prvního roku může být pracovník propuštěn ze dne na den a často má jen velmi omezený nárok na nemocenskou či placenou dovolenou. Zatímco ti, kteří se těší bezpečnému právnímu postavení (tedy např. migranti ze zemí EU), mohou práci přes agenturu využít jako odrazový můstek k lepšímu postavení na trhu práce, jsou ti, kteří pocházejí ze zemí mimo EHS, v těchto nejistých pracovních pozicích často chyceni jako v pasti a jejich vyhlídky na postup či únik jsou omezené až nulové. Tyto nerovnosti v právním postavení navíc často zesiluje národnostní příslušnost a barva kůže, jež kupříkladu hrají roli v prohlubování nerovností mezi pracovními migranty ve Velkém Londýně (McDowell et al. 2009).

3. Ekonomická krize a přistěhovalecké komunity

V době vzniku této zprávy byl politický vývoj týkající se migrace a sociální ochrany poměrně bouřlivý. Vládní koalice liberálů a konzervativců vedená Davidem Cameronem a zvolená v květnu 2010 oznámila zásadní reformy systému sociální péče a rozsáhlé škrty napříč všemi oblastmi veřejných výdajů²³. Ve stejné době navrhla vláda strop na počet migrantů přicházejících do UK, ale zdá se, že tak učinila z důvodů, které nemají s ekonomickou krizí mnoho společného, vlastně ani nesouvisí s ekonomikou jako takovou. Škrty i strop na počet přistěhovalců vstoupí v platnost až v průběhu roku 2011²⁴, přesto jistě stojí za to podívat se na možné důsledky těchto dvou souborů opatření stejně jako na jejich vzájemné vazby. Mezi jeden již viditelný účinek ekonomické krize na migraci patří strmý pokles počtu přistěhovalců přicházejících do UK. Nejprve se tedy podívejme na to, jak nejnovější data týkající se migrace vypovídají o vlivu ekonomické krize na imigraci, a poté se zaměříme na škrty v sociální oblasti a strop na počet přistěhovalců.

Imigrace a míra nezaměstnanosti

Od konce roku 2010 už Spojené království technicky vzato není v recesi. Ačkoli růst HDP zůstává i nadále nízký, odhadem činí 0,8 % za třetí čtvrtletí roku 2010 (Office for National Statistics 2010), situace je příznivější, než když od začátku roku 2008 do poloviny roku 2009 HDP spadlo o 6,4 %. Zdá se, že krize ovlivnila míru přistěhovalectví. Jisté migrační proudy značně zeslábly, kupříkladu migrace z východní Evropy klesla mezi lety 2007 a 2009 téměř na polovinu a zpětná migrace do této oblasti v letech 2008–2009 naopak téměř o polovinu stoupla (Papademetriou et al. 2010). Snížená migrace ze zemí A8 přispěla k nejnižšímu počtu registrací nových čísel národního pojištění (jde o registraci potřebnou pro legální zaměstnání) od května 2004. V říjnu roku 2009 daný počet klesl na 573 000, nicméně navzdory poklesu množství migrantů ze zemí A8 tyto přistěhovalci mezi nově registrovanými stále tvořili téměř polovinu celkového počtu. Migrace z Asie a Blízkého východu naopak meziročně stoupla o 24% a tvořila tak 33% nových registrací.

Recese měla dopad na zaměstnanost. Před krizí byla míra nezaměstnanosti v UK 5,2 %, začátkem roku 2010 vzrostla na 8 % a ve třetím čtvrtletí roku 2010 mírně klesla na 7,7 % (ONS 2010). Mírné zlepšení statistických údajů ale jde ruku v ruce s dost významnou hrozbou. UK nyní má 7,98 milionu zaměstnanců, kteří pracují na částečný úvazek, tedy největší počet od začátku sledování tohoto údaje v roce 1992. Z nich navíc 1,15 milionu pracuje na částečný úvazek proto, že práci na plný úvazek nemohou najít (jedná se o další rekordní číslo). Ačkoli by se dalo očekávat, že růst nezaměstnanosti dopadne na migranty s větší tíží než na ty, kteří se v Británii narodili, dá se říci, že

²² Spojené království odmítlo implementovat celé znění směrnice EU o pracovních agenturách.

²³ Lidé se vydali do ulic; především tedy studenti protestující proti škrtům v přídavcích na vzdělání a proti navrhovanému zvýšení školného na vysokých školách na 9 000 liber ročně. Bez přehánění lze říci, že panující debata je čím dál vyhrcořenější, hněvivá a občas výbušná.

²⁴ Zavedený ale byl přechodný strop na migraci, který se stal předmětem právního sporu zahájeného organizací JCWI. Více v oddílu 4 níže.

krize *na migranty dopadla v průměru stejně jako na ostatní* a výkyvy v zaměstnanosti se jich dotýkají stejně jako místní populace (Coleman 2010). Nepřekvapí tedy, že nezaměstnanost mezi nově příchozími migranty je také nízká. Pouze 3,7 % z 686 000 lidí, kteří se zaregistrovali kvůli číslu pojištění, se během prvního půl roku od registrace ucházelo o příspěvek v nezaměstnanosti nebo jinou formu podpory s nezaměstnaností související²⁵ (Department for Work and Pensions 2010). Je však třeba říci, že u migrantů je obecně pravděpodobnost nezaměstnanosti vyšší než u místní populace, a zatímco až do nástupu krize v roce 2008 se tento rozdíl stíral, od začátku krize se stírat přestal (Papademetriou et al. 2010).

Čísla se také zásadně liší pro různé skupiny migrantů. Analýza odhalila, že od začátku krize stoupla nezaměstnanost mezi migranty z Afriky a Pákistánu či Bangladéše, zatímco přistěhovalcům z EU (starých i nových členských zemí), severní Ameriky a Indie se zdá se dařilo stejně dobře nebo dokonce lépe než pracovníkům narozeným v UK. Kdo byl nezaměstnaností zasažen nejvíce byli migranti s nižším vzděláním, pracovníci, kteří doma nemluví anglicky, migranti, kteří patří k národnostním menšinám a migranti z chudších zemí (s výjimkou Indie). Zjednodušeně řečeno – ti kteří už byli ve zranitelné pozici před nástupem krize se s jejím vypuknutím stali ještě zranitelnějšími (Papademetriou et al. 2010).

Škrty v sociální oblasti

Britský státní dluh v listopadu 2010 činil 971 miliard liber, tedy 65,2 % tamního HDP. Ačkoli jde o dluh podstatně nižší, než s jakým se Británie potýkala půl století až do sedmdesátých let, v porovnání s poslední dobou se jedná o výrazný nárůst. V roce 2002 státní dluh činil pouhých 29 % HDP, poté 30 % a v roce 2007, před začátkem ekonomické krize, 37 % (ONS 2010). Krize vedla k nárůstu státního dluhu, protože stouply náklady na podporu v nezaměstnanosti, klesl výběr daní a banky obdržely velké množství financí²⁶. Reakcí vlády, deklarovanou ještě před jejím zvolením v květnu 2010, bylo rozhodnutí omezit veřejné výdaje. Co se sociálních výdajů týče, ohlásila vláda v červnu 2010 škrty v rozsahu 11 miliard liber a v říjnu bylo jako součást přezkoumávání rozpočtových výdajů ohlášeno dalších 7 miliard liber škrťů, a sice v rámci celkových škrťů ve veřejných výdajích ve výši 81 miliard liber plánovaných na dobu čtyř let. Institut pro fiskální studia uvedl, že říjnový přehled výdajů je regresivní a lidé s nižším příjmem podle něj nesou větší zátěž než vysokopříjmové skupiny. Institut dále upozornil, že předchozí labouristická vláda zvýšila daně těm nejbohatším a celková fiskální konsolidace tedy nejvíce zasáhne lidi s nejvyššími příjmy²⁷. Škrty v procentech příjmu a občas dokonce i v absolutních číslech zasáhnou nejchudší více než nejbohatší, přičemž o nejvíce peněz přijdou chudé a středněpříjmové domácnosti s dětmi. Plný dopad škrťů ještě bude třeba upřesnit, neboť většina z nich v době vzniku tohoto textu (leden 2011) ještě nevstoupila v platnost a část škrťů ve výdajích jednotlivých ministerstev ještě ani nebyla oznámena. V průměru však mají úspory na každém ministerstvu dosáhnout sedmnácti procent a celkový dopad propouštění ve veřejném sektoru je zatím také nejasný (očekává se 450 000 až 1 milion zasažených)²⁸. Z těchto záměrů se ovšem dá dovodit, co asi čeká sociální ochranu pracovních migrantů, které se budeme věnovat v následujících pasážích.

Jednou z hlavních oblastí, v níž se situace zranitelných migrantů velmi pravděpodobně obrátí k horšímu, je dodržování zákonných podmínek na pracovišti. Podle Micka Wilkinsona, ředitele Centra pro výzkum sociální spravedlnosti v globalizovaném světě na Hull University a vedoucího výzkumníka v Centru pro výzkum otroků dnešní doby ve Wilberforcově Ústavu pro studium

²⁵ Toto samozřejmě do značné míry souvisí i s omezeními nároků na podporu v nezaměstnanosti zmíněnými výše. Migranti ze zemí A8 například nemohou žádat podporu, pokud jeden celý rok nebyli nepřetržitě zaměstnaní.

²⁶ Irsko navíc obdrželo půjčku ve výši 7 miliard liber.

²⁷ Pokud vás zajímá celá zpráva Institutu pro fiskální studia, navštivte <http://www.ifs.org.uk/publications/5314>.

²⁸ Nejedná se pouze o propouštění ve veřejném sektoru, nýbrž i o lidi, kteří o práci přijdou, protože jejich firma nedostane státní zakázky.

otroctví a emancipace, jsou vyhlídky většiny vykořisťovaných migrantů nepříznivé. Jako důvod uvádí, že s drasticky stoupající nezaměstnaností a úpravou dávek v tom směru, aby lidé byli nuceni pracovat, přijde tlak na pokles platů a na zhoršení pracovních podmínek a více lidí se přesune do šedé ekonomiky. Tato situace navíc dále posiluje pracovní agentury, řada z nich přitom ignoruje evropskou legislativu týkající se zaměstnávání a jejich praktiky představují systematické zneužívání. Historie vykořisťování zahraničních pracovníků ovšem trvá už dlouho a panovala i v dobách relativně vysoké zaměstnanosti. Doktor Wilkinson také upozorňuje na to, že většinu úřadů, které mají dohlížet na pracovní praktiky, se za posledních deset let vůbec nezvýšil počet zaměstnanců. Inspektorát pro dohled nad pracovními agenturami²⁹ „existuje jen podle jména, kontroly vykonává jen na oko, vyšetřuje pouze ve výjimečných případech a zaměstnavatelé, kteří se ke svým pracovníkům chovají špatně nebo je vykořisťují, většinou dostanou jen symbolický trest, případně vyvážnou s napomenutím.“ Úřad vydávající licence pracovním agenturám (Gangmasters Licensing Authority)³⁰ navíc kvůli vládním škrtnům přišel o podstatnou část rozpočtu. Stručně řečeno situace vypadá následovně: „Kvůli vládním úsporám před sebou máme situaci, kdy se na jednu stranu zhoršují pracovní podmínky a na stranu druhou nejsou správní orgány schopné vynutit ani dodržování toho mála, co je v pracovním právu zaručené. Takže bude hůř.“

Podle Richarda Exella, představitele britské Konfederace odborových svazů (TUC), mají především škrtly v přídavech na bydlení potenciál zasáhnout migranty zvláště silně. Jde o přídavky, které mají lidem s nízkými příjmy umožnit platit nájem. Vláda snižuje přídavky na bydlení,³¹ takže lidé žijící z nízkého příjmu v drahých oblastech už z těchto dávek nebudou schopni pokrýt 100% nájmu³². Je tedy možné, že lidé spadající do nízkopříjmové kategorie si už v blízké budoucnosti především v Londýně v řadě městských čtvrtí nebudou moci dovolit bydlení. Podle Richarda Exella se kvůli tomuto rozhodnutí „dále posílí obtíže, kterým řada migrantů čelí už teď – především nutnost překonávat velké vzdálenosti na pravidelných cestách za prací.“ Konzervativce a starosta Londýna Boris Johnson poznamenal, že by tato politika v Londýně mohla vést k „sociálním čistkám ve stylu Kosova“. Tento výrok vzal později zpět.

Další oblastí, která negativně ovlivní lidi v produktivním věku s nízkými příjmy, jsou změny v systému daňových úlev. Tento systém zavedla předchozí vláda, aby ulehčila lidem v hůře placených profesích. Před rokem 2010 měly všechny rodiny s *celkovým* ročním příjmem pod 58 000 liber na děti různě vysoké slevy na dani. Od roku 2011 se toto zvýhodnění bude týkat pouze rodin, které vydělají do 41 329 liber, a od roku 2012 pouze rodin s celkovým příjmem pod 23 275 liber. Úleva na dani se pak bude týkat jen 1,3 milionu nejchudších domácností. Jelikož mezi příjemce této slevy na dani patří i nadprůměrný podíl Pakistánců, Bangladéšanů a migrantů ze zemí A8, pravděpodobně je tyto změny zasáhnou (Papademetriou et al. 2010).

Strop na imigraci

Už před volbami na sebe konzervativci vzali závazek snížit počet migrantů, kteří každoročně přicházejí do UK, a to ze „stovek tisíc na desítky tisíc“. Ačkoli strop na počet přistěhovalců přímo nesouvisí se stávající ekonomickou situací, je to rozhodně v mnoha ohledech dost podstatné

²⁹ Úkolem Inspektorátu je „pracovat s agenturami, zaměstnavateli a pracovníky s cílem zajistit dodržování pracovních práv zvláště pro zranitelné agenturní pracovníky.“ Má vynucovat dodržování zákona o pracovních agenturách z roku 1973 a související opatření týkající se chování pracovních agentur a pravidla podnikání v oblasti zaměstnávání obecně. Pro více informací navštivte <http://www.bis.gov.uk/policies/employment-matters/eas>.

³⁰ Jde o úřad zřízený v roce 2006, aby reguloval příliv pracovníků do vymezených oblastí pracovního trhu – zahradnictví, zemědělství a chovu určitých mořských živočichů.

³¹ Tvrdí při tom, že kromě úspory peněz tento krok přinese i snížení nájmu jako takových, neboť dnes nájmy rostou kvůli majitelům, kteří je zvyšují, protože vědí, že je zaplatit stát a nikoli nájemníci. Jestli se to skutečně stane, je otázkou, stejně jako zda je to ten nejlepší způsob, jak snižovat nájmy.

³² Horní hranice nyní bude 400 liber týdně na čtyřpokojovou nemovitost a 250 liber týdně na dvoupokojové bydlení.

rozhodnutí. Význam má i z hlediska sociální ochrany migrantů v UK. Jak bylo ukázáno výše, souvisí tento strop předně s tím, že ekonomická krize konzervativcům pomohla splnit jejich politické cíle. Neradostný stav ekonomiky totiž patrně odradil řadu potenciálních migrantů. Za druhé patrně k lehkosti, se kterou dokázala vláda omezení počtu přistěhovalců odůvodňovat i jeho zřejmým nedostatkům navzdory, přispěla stoupající nezaměstnanost mezi obyvateli Spojeného království. Z migrace se stává téma ve chvíli, kdy je k dispozici méně pracovních míst.

Od dubna 2011 bude roční strop na počet imigrantů ze zemí mimo EHS obnášet 21 700 pracovníků. Z tohoto počtu budou 20 700 tvořit kvalifikovaní migranti (skupina 2 bodového systému) a zbývajících 1000 mají být „výjimečné talenty“ – vědci, lékaři, výzkumníci atp. Strop se netýká pracovníků ze zemí EHS, a jelikož právě tito pracovníci tvoří většinu příchozích, nebude mít limit sám o sobě takový dopad na celkový počet příchozích migrantů. Za druhé se strop nebude týkat přeložení zaměstnanců v rámci jedné společnosti či podniku (viz výše). I těchto přesunů pracovníků se však budou týkat jistá omezení. Patří mezi ně mimo jiné nově zavedený minimální plat 40 000 liber pro ty zaměstnance, kteří v zemi zůstanou déle než rok, a 24 000 liber pro ty, kteří v UK zůstanou kratší dobu. Podle Dr. Wilkinsona z Hull University by to mohlo vést k přesunu dalších 30 000 migrantů do sféry šedé ekonomiky, obzvláště v kombinaci s tím, že paralelně se zavedením tohoto opatření klesá dohled nad pracovišti. A konečně řada lidí včetně Habíba Rahmána, generálního ředitele Společné rady pro blaho přistěhovalců (Joint Council for the Welfare of Immigrants), tvrdí, že daný strop je extrémně neflexibilní, což v důsledku poškodí britské firmy. Kvóta není primárně odvozená od potřeb ekonomiky a vedly ji spíš politické ohledy. To jsou samozřejmě nedostatky pouze, pokud vezmeme za bernou minci proklamované cíle vládní politiky. Oproti tomu se na zavedený strop můžeme dívat i jako na populární politické opatření, pomocí něhož vláda údajně sníží počet migrantů aniž by rozladila podnikatelskou sféru. Jelikož strop měl vstoupit v platnost až v dubnu 2011, představila vláda 28. června 2010 prozatímní strop, aby zabránila přívalu žádostí krátce před tím, než začne omezení platit. Prozatímní strop byl úspěšně zpochybněn soudní cestou, a to kvůli způsobu, jímž byl uveden v platnost. Této problematice se věnujeme v závěrečné sekci týkající se postupů zaměřených na poskytnutí sociální ochrany migrantům.

5. Postupy zaměřené na poskytování sociální ochrany a předcházení špatnému zacházení

V této sekci představíme tři přístupy či postupy, které se migrantům snaží zajistit sociální ochranu a předejít špatnému zacházení. V žádném případě se nejedná o vyčerpávající zhodnocení, to charakter výzkumu neumožnil. Tento oddíl je vhodnější číst jako náhled do přístupů, které (v odpovědi na překotně se vyvíjející situaci migrantů v UK) s různou mírou úspěšnosti realizují inovativní způsoby sociální ochrany. Použijeme rámec, který bere v úvahu zranitelnost a jehož prostřednictvím nabídnou vysvětlující zhodnocení. Na Sabates-Wheelerovou a Waitovou (Sabates-Wheeler a Waite 2003) navazuje v tom, že rozlišuje čtyři vzájemně se překrývající typy sociální ochrany. 1) Transformativní opatření – mezi ně patří posilování pozice migrantů, zajištění spravedlivého přístupu a „sociálních práv“, jejichž cílem je zlepšit „vyjednávací pozici“ skupin a jednotlivců. 2) Podpůrná opatření – snaží se zlepšit schopnosti migrantů a jejich reálné příjmy. 3) Preventivní opatření – sociální zabezpečení, a to státní i nestátní. 4) Ochranná opatření – úzce cílené záchytné sítě. Tři postupy či přístupy, které zde jsou zanalyzované, se vztahují ke třem oblastem, které s nástupem výše okomentované ekonomické krize značně proměnily míru zranitelnosti migrantů. Jde o zpětnou migraci (nazpět do země původu) a přístup k sociálnímu zabezpečení, práva a bezpečnost na pracovišti a strop na imigraci. Je ovšem třeba zdůraznit, že problémy, které se v rámci těchto jevů či témat řeší, existovaly už před krizí.

Státní program bezplatných návratů

Státní program bezplatných návratů je pilotní projekt, který migrantům ze zemí A8 umožňuje

bezplatný návrat do vlasti. Podmínkou je, že účastníci programu nesmí mít kde bydlet a nesmí mít přístup k prostředkům z veřejného rozpočtu. Jak bylo již několikrát uvedeno, migranti ze zemí A8, kteří nebyli rok nepřetržitě zaměstnaní, obecně nemají nárok na dávky v nezaměstnanosti ani na bydlení zdarma. Program zajišťuje nezisková organizace Iniciativa za snížení zločinnosti (CRI), která má dlouhodobou zkušenost s prací s bezdomovci v UK a financuje ji vláda. John Rossington, pracovník odpovědný za další rozvoj CRI, říká:

„V systému je mezera. EU dává k dispozici významné finanční částky, které umožňují lidem ze zemí mimo EU dostat se domů. Žádná pomoc však nečeká občany EU, kteří uváznou v cizí zemi. Řada těchto lidí tu skutečně zůstala v pasti. Často přicházejí pod falešným dojmem o stavu, v jakém je britská ekonomika a co všechno budou moci dělat. Obecně se dá říci, že čím méně kvalifikovaní jsou, tím pravděpodobněji skončí na ulici. Řada z nich téměř nemluví anglicky a nemá žádnou profesi či řemeslo. Skončí na ulici, nemají kde spát, musí krást, aby si opatřili jídlo, a nemají, jak se vrátit domů. Tato služba má pomoci tuto problematiku řešit.“

Na začátku roku 2011 se tento program v pilotní fázi rozbíhal ve východní Anglii a v částech Yorkshiru. Z východní Anglie se rozhodlo k návratu 67 lidí a v Yorkshiru to bylo podobné. Financování projektu bylo zajištěno do konce března 2011, přičemž jeho pokračování záviselo na vládním vyhodnocení. CRI se snaží vytvořit vazby s dalšími neziskovými a podobně zaměřenými organizacemi přímo v zemích A8, aby migrantům zajistila pokračující sociální ochranu i po návratu do země původu, zatím však jen s omezeným úspěchem. Podle Johna Rossington může u mladších migrantů ve věku 18–25 let jako postup k zajištění sociální ochrany po návratu často stačit i pouhé zapůjčení mobilního telefonu, aby mohli zavolat rodičům. Migranti ovšem nabídku CRI rozhodně nepřijmou vždy. Řada z nich se rozhodne zůstat v UK, k čemuž je vede celá škála důvodů. Podle CRI mezi ně patří jak stud ze „selhání“ v zahraničí, tak zbývající tresty za drobnou kriminalitu v zemi původu. CRI se obává, že se ti, kteří zůstanou, stanou bezdomovci natrvalo. Poukazuje na řadu postarších Irů, kteří v Británii už po desetiletí žijí na ulici přesně ze stejných příčin. Ačkoli se CRI domnívá, že ekonomická krize zvýšila počet migrantů bez domova, obecně se dá říci, že tento problém existoval už před krizí. Jako hlavní příčinu pracovníci organizace identifikují dva důvody: nerealistická očekávání ze strany migrantů a chování některých zaměstnavatelů a agenturních zprostředkovatelů práce.

Z pohledu poskytování sociální ochrany migrantům je program zajímavý z celé řady důvodů. Jak již bylo řečeno, migrace sama o sobě představuje jednu z klíčových forem sociální ochrany dostupnou po celém světě těm, kteří se snaží naprosto změnit své prostředí a zlepšit si tak vlastními silami šance na zajištění sociální ochrany. U těch, kteří se rozhodnou využít Státního programu bezplatných návratů, migrace jako forma sociální ochrany selhala. Ocitli se ve značně zranitelnější pozici nežli v jaké byli předtím. Na evropské úrovni při vytváření politik zřejmě panuje krátkozrakost způsobující, že se volným pohybem pracovníků nerozumí pouze vnitřní trh, v němž se je možné pohybovat bez omezení, nýbrž že je chápán i jako prostor, ve kterém je možné cestovat bez finančních nákladů (v angličtině slovo „free“ znamená „volný“ i „zadarmo“ – pozn. překl.). Nadšené opěvování hodnoty svobodného pohybu by zajisté mohly zmírnit politiky beroucí v úvahu i ty, kteří se v důsledku směly, chybných informací nebo zneužití ocitnou v extrémně zranitelné pozici. Program bezplatných návratů, byť pouze pilotní a geograficky omezený, se vypořádává s urgentními a závažnými výzvami, které do oblasti sociální ochrany přinesl volný (ale nikoli bezplatný) pohyb pracovní síly uvnitř mnohojazyčného území. Znalost pracovního trhu v jiných členských zemích přitom často chybí a nedostatek regulace (zvláště v UK) umožňuje bezohledným zaměstnavatelům a agenturním zprostředkovatelům, též tzv. klientům, vykořisťovat ty zranitelné. Pro rozšíření tohoto programu existují přesvědčivé argumenty, a to dokonce i v dnešní době vyznačující se rozsáhlými škrty ve veřejných výdajích. I pokud vláda zaujme nemilosrdné stanovisko, že jí nepřísluší starat se o osudy pracovních migrantů, kteří nedokázali „uspět“ na pracovním trhu, je stále výrazně levnější zaplatit migrantům lístek domů, než se vypořádávat

s náklady spjatými s drobnou zločinností³³ a bezdomovectvím.

Státní program bezplatných návratů je ovšem do značné míry pouze ochranné opatření. Je to úzce zaměřený pokus vyřešit mnohem větší problémy, jimž migranti čelí. Mezi ně patří široce rozšířené vykořisťování na pracovním trhu, nedostupnost řady sociálních dávek bez roku nepřetržité práce a nedostatek spolehlivých informací o práci v UK. Mimoto je poněkud perverzní, když stát na jednu stranu vítá pracovníky ze zemí A8 v UK a dovoluje, aby byli zneužíváni a vykořisťováni pro zisky britských firem, a na straně druhé potom hledá zdroje na to, aby je mohl letecky poslat zpátky domů, pokud již nejsou (anebo ani nikdy nebyli) užiteční. Tato logika jasně ukazuje převažující přístup k ekonomickým migrantům. Stát občas iniciuje jistá opatření, která vedou ke krátkodobé úlevě, ovšem rozhodně se nepokusí vypořádat se strukturálními příčinami zranitelnosti migrantů, pokud by to znamenalo nižší flexibilitu či konkurenceschopnost.

Právní zpochybnění přechodného stropu na počet imigrantů

Brzy poté, co vláda oznámila přechodný strop na počet příchozích migrantů, jehož cílem bylo omezit příval žádostí podaných na poslední chvíli před zavedením trvalého stropu, byl tento postup právně napaden. Žalobu podala Společná rada pro blaho přistěhovalců (Joint Council for the Welfare of Immigrants – JCWI) a Anglická asociace komunitní péče. Právní zdůvodnění, na jehož základě byl zpochybněn právní základ opatření, spočívalo v tom, že vláda s přechodným stropem příliš spěchala a vyhnula se dostatečné kontrole parlamentem. V prosinci 2010 soud rozhodl v neprospěch vlády. Vláda následně v době vzniku tohoto textu (leden 2011) zvažovala své možnosti a zabývala se otázkou, zda se může proti verdiktu odvolat. Zpochybnění tohoto přechodného stropu však pozbylo důležitosti, jakmile zákonně schválený strop vstoupil v platnost v dubnu 2011. Nedemokratický způsob přijetí zákona byl pouze prostředek, pomocí něhož JCWI a Anglická asociace komunitní péče na strop zaútočily. Ovšem opozice těchto organizací vůči stropu na migraci jako takovému, ať už přechodnému či dlouhodobému, má mnohem hlubší příčiny. Podle Habíba Rahmána, generálního ředitele JCWI, bude mít strop negativní vliv na ty migranty, kteří už v UK žijí:

„Obvykle zastupujeme migranty v nižších příjmových skupinách – pečovatelské sestry a další podobně kvalifikované lidi. Pokud budou potřebovat prodloužit vízum, bude na ně pohlíženo jako na nově příchozí, kteří spadají do limitů určených stropem. Dalším příkladem je student, který se zde zapíše na vysokou školu, ale v průběhu studia změní obor nebo univerzitu. Bude muset požádat o nové vízum a pokud bude kvóta naplněná, nedostane ho. Toto je jen několik příkladů nepřímých dopadů stropu na lidi. Proto proti němu bojujeme a snažíme se tak bránit ty migranty, kteří už v UK žijí.“

JCWI předpokládá, že bude způsoby, jak zpochybnovat strop na počet příchozích migrantů, hledat i nadále. V panující politické atmosféře, v níž obě hlavní politické strany³⁴ v otázce imigrace „hrají ty přísné“, ale přesto i nadále rozsáhlou imigraci přehlížejí, je důležité, aby občanská společnost vládu volala k odpovědnosti – především v případech jako je tento, kdy se změny zavádějí bez důkladné předchozí diskuze a analýzy. Umělý strop se jako politický nástroj navíc na mnoha úrovních jeví jako pochybný. Nemůže zaručit snížení počtu migrantů, jelikož se netýká (a ani nemůže) migrantů

³³ John Rossington odhaduje, že se 50 % případů projednávaných u Městského soudu v Bostonu, měště na východě Anglie, týká pracovních migrantů ze zemí A8.

³⁴ Nejvíce „promigrační“ politiku má třetí největší strana, liberální demokraté. Na rozdíl od konzervativců a labouristů liberálové ve svém volebním programu z roku 2010 slibovali legalizovat pobyt všech migrantů bez dokumentů. Tato pozice by mohla být vnímána jako čestnější či konzistentnější s tvrzeními, že migrace prospívá ekonomice, na rozdíl od zbývajících dvou stran, které často zastávají vzájemně si protičecící stanoviska. Na jedné straně totiž mluví o přísné kontrole počtu příchozích imigrantů a na straně druhé do značné míry přistupují na požadavky podnikatelské lobby. Ovšem ve chvíli, kdy vstoupili do vládní koalice, liberální demokraté od slíbené politiky legalizace rychle upustili.

z EU. Hrozí, že povede k nedostatku kvalifikovaných pracovníků v klíčových oblastech ekonomiky (například zdravotnictví). Dále způsobí ještě větší nejistotu mezi migranty, kteří musí žádat o prodloužení víz nebo měnit podmínky pobytu. Tento pokus JCWI o transformaci podmínek, v nichž se migranti nacházejí, by tedy v případě dlouhodobého úspěchu mohl zlepšit sociální ochranu migrantů snížením míry nejistoty a tím i zranitelnosti.

Pokud bychom měli najít podstatnou kritiku žaloby na imigrační strop, vycházela by z toho, že logika, o kterou se práce JCWI v této oblasti opírá, je víceméně v souladu se zájmy podnikatelské lobby. A skutečně jeden z jejich argumentů proti zavádění stropu (a větší kontroly migrace obecně) je, že to škodí britské ekonomice. JCWI navíc poslední tři až čtyři roky vedla kampaň za „udržení volného průchodu z rozvojových zemí v zájmu zachování vzájemných vazeb, protože imigrace této zemi prospěla a nyní je náš systém diskriminační [mezi státy EU a mimo EU]... Víme, že v globalizovaném světě migrace přispěla ke snížení chudoby.“ Kampaň vedená JCWI je rozhodně komplexnější než jednoduché postavení se po bok požadavků firem na otevřené hranice, přesto přetrvává problém s posilováním argumentu, že „migrace je dobrá pro ekonomiku“. To můžeme vidět na příkladu stále častěji se vyskytujícího nejistého pracovního postavení v ekonomice služeb Spojeného království (McDowell et al. 2009). Na určité úrovni by se dalo dokonce říci, že strop na imigraci (jakkoli problematicky nastavený nebo populistický) začal narušovat vazbu mezi pracovní migrací a poptávkou britské ekonomiky.

Odborové příručky

Dva projekty, které se přímo zaměřily na sociální ochranu migrantů, vznikly pod záštitou TUC. Prvním je publikace vydaná v řadě jazyků a nazvaná *Práce ve Spojeném království: Vaše pracovní práva*, která je určená migrantům ze zemí A8. Druhou potom je *Bezpečnost & pracovní migranti: Praktická příručka pro zástupce zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci*. První z těchto publikací cílí přímo na migranty a snaží se je informovat o jejich právech na pracovišti. Vyšla v angličtině, češtině, estonštině, francouzštině, litevštině, lotyštině, maďarštině, polštině, ruštině, slovenštině a španělštině. Jednotlivé edice jsou aktualizovány na základě toho, jak jsou pociťovány aktuální potřeby. Příručka například původně nebyla v ruštině, ale po setkáních s řadou etnických Rusů z pobaltských zemí se její záběr rozšířil. Brožurka má 16 stran a zahrnuje základní informace o právech pracovníků (minimální plat, nárok na nemocenskou atp.), oddíl o agenturních zaměstnancích, informace o roli odborů a rady, jak vymáhat svá práva, pokud jsou krácena. Sean Bamford, zodpovědný v TUC za strategii a vývoj politik, naznačil, že TUC možná brzy skončí s financováním distribuce a aktualizování příručky, protože peníze, na něž to vyjde, by možná došly lepšího uplatnění jinde. Odkazuje na rostoucí míru integrace, zlepšování znalostí angličtiny (včetně přístupu do sítí migrantů ze zemí A8, kteří mluví anglicky) na straně jedné a na naprostou různorodost jazyků, kterými migranti hovoří, na straně druhé. To vše jsou důvody pro možné ukončení projektu. Navíc upozorňuje na to, že evropský portál pracovní mobility EURES³⁵ nyní poskytuje řadu podobných informací. Zato *Bezpečnost & pracovní migranti: Praktická příručka pro zástupce zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci* cílí na odboráře a nabízí praktické rady, jak se vypořádat s proměněným složením pracoviště. Řada z tipů, které příručka obsahuje, se týká informování migrantů o jejich právech v oblasti zdraví a bezpečnosti práce. Lze tak vyvodit předpoklad, že řada migrantů pochází ze zemí, v nichž je např. hodnocení rizik nebo poskytování odpovídajících ochranných oděvů méně obvyklé. Na poli vymáhání práv příručka nabádá k opatrnému postupu v případech, že dojde k odhalení porušování předpisů o ochraně zdraví a bezpečnosti při práci. Migranti se totiž mohou obávat ztráty zaměstnání (které jim v určitých případech zajišťuje i právo v zemi legálně zůstat) a problémy je tedy nutné nejprve probrat s pracovníkem, jehož se týkají.

³⁵ <http://ec.europa.eu/eures>

Obě tyto příručky jsou částečně podpůrného i transformativního charakteru. Snaží se vylepšit vyjednávací pozici pracovních migrantů, ale také podpořit jejich schopnosti a navýšit jim příjem. Čím více informací mají migranti a představitelé odborů, kteří s migranty pracují, k dispozici v oblasti pracovního práva a jeho vymáhání, tím více se snižuje zranitelnost migrantů. V současné atmosféře škrty jsou informace, které odborům pomáhají hájit úroveň podmínek ochrany zdraví a bezpečnosti na pracovišti i pro migranty, zvláště důležité. Podle B. Barbera, generálního tajemníka TUC, neziskovou organizaci pro zdraví a bezpečnost na pracovišti (Health and Safety Executive) právě zasáhly škrty financování ve výši 35 %. „V kombinaci se škrty ve výši 28 % ve financování místních samospráv to bude mít velmi negativní dopad na bezpečnost pracovišť v UK,“ říká.

Problém s prací odborů, kterého si odboráři jsou plně vědomi, tkví v tom, že právě ta odvětví, ve kterých se děje většina zneužívání, patří mezi ta, kde je zastoupení odborů nejmenší. Sean Bamford je přesvědčen, že neschopnost odborů zvýšit své poměrné zastoupení mezi určitými pracovními migranty nesouvisí s migrací jako takovou, nýbrž vztahuje se spíše k dlouhodobým problémům malého počtu členů odborů v určitých segmentech ekonomiky. Například zatímco je zastoupení odborářů mezi zdravotními sestrami (jak migrantkami, tak místními) vysoké, mezi uklízeči a uklízečkami v hotelech je naopak nízké. Navíc jsou odbory v některých zemích zvláště ve východní Evropě zdiskreditované, což dále snižuje atraktivitu členství v odborech v UK. Co se týká sociální ochrany migrantů v budoucnu, S. Bamford říká toto: „I nadále se budeme pokoušet prorazit hlavou zeď ve snaze zvýšit hustotu zastoupení odborářů tam, kde je dlouhodobě nízká. To je náš hlavní úkol.“ Odbory nepochybně mohou hrát svou roli v sociální ochraně migrantů, patří to do jejich úlohy podporovat zaměstnance jako širší skupinu, ale jejich role je omezená mírou zastoupení odborářů. Na pracovním trhu, který se čím dál více vyznačuje smlouvami na dobu určitou, agenturními pracovníky a zkrácenými úvazky je výzva, které odbory čelí v otázce pracovních migrantů, jen součástí mnohem větší výzvy, kterou přinesla pokračující proměna vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli ve Spojeném království.

5. Závěr: Rámec pro porozumění hierarchiím zranitelnosti

Jako formu shrnutí bych rád navrhl počáteční rámec (*Tabulka 1*), který umožňuje zjednodušeným způsobem porozumět hierarchiím zranitelnosti panujícím mezi pracovními migranty v UK. Mohlo by to nevládním organizacím, charitám, vládám, odborům a těm, kdo vytvářejí konkrétní opatření či přímo legislativu, pomoci pochopit, kteří migranti jsou nejvíce zranitelní a na jaké oblasti by se tedy měla zaměřit sociální ochrana. V žádném případě to není myšleno jako úplný rámec, spíše se jedná o návrh, který by mohl být na základě dalšího výzkumu rozšířen a upraven. Jak už jsem zmínil výše, zabýval jsem se pouze institucionálním sociálním zabezpečením (jeho přístupností a přenositelností) a podmínkami na pracovním trhu. Role, kterou v hierarchiích zranitelnosti hrají různé sítě vztahů, je nepochybně důležitá, ale kvůli omezením, které s sebou nese zvolená výzkumná metoda, se jimi nezabývám.

Tabulka 1: Hierarchie zranitelnosti:

| N e j m é n ě z r a n i t e l n í | Institucionální sociální ochrana (dostupnost a přenositelnost) | | Podmínky na pracovním trhu | | | | |
|---|--|----------------------|----------------------------|------------------------|--|-------------------|--------------------|
| | Právní status | | Typ smlouvy | | Odbory | Rasis- mus | Flexibilita |
| | <i>Trvalý pobyt</i> | <i>Dočasný pobyt</i> | <i>Plný úvazek</i> | <i>Částečný úvazek</i> | | | |
| N e j v í c z r a n i t e l n í | EU15 – „Patnáctka“ reciproční Dohoda o sociálním zabezpečení (SSA) | | Pravidelný plat | | V odborech | Bělejší plet' | Flexibilní |
| | reciproční SSA | | Pravidelný plat | | | | |
| | A8 | | | | | | |
| | A2 | | Dočasný neagenturní | | Není v odborech, odbory na pracovišti existují | | |
| | A2 | | Dočasný neagenturní | | | | |
| | Bilaterální Dohody | | | | | | |
| | migranti s povolením k pobytu, z ostatních částí světa | | Dočasný agenturní | | | | |
| | migrant ze zbytku světa s povolením k pobytu | | Dočasný agenturní | | Není v odborech, odbory na pracovišti neexistují | | Není flexibilní |
| | migrant ze zbytku světa bez povolení k pobytu | | | | | Černější plet' | |

Všem výše zmíněným faktorům jsme se věnovali v předchozích oddílech, ale flexibilita si zaslouží ještě pár slov. Flexibilita je jak příčina úspěchu pracovních migrantů, tak zdroj jejich zranitelnosti. Flexibilita je pracovním trhem vyžadována, ale současně umožňuje vykořisťování. Zatímco v krátkém horizontu před zranitelností chrání, přispívá také k postupné flexibilizaci pracovního trhu. Flexibilita je určována mnoha faktory: mimo jiné věkem, závislými osobami (rodinnými příslušníky) a přístupem k regulaci podmínek na pracovišti, ale všechny tyto faktory se mohou

měnit. Jak mladý mobilní pracovní migrant stárne, má děti a začne požadovat slušný plat a odpovídající pracovní podmínky, jeho klesající flexibilita ho činí čím dál tím více nežádoucím. Tento vývoj se dá do určité míry vyvážit získáním žádoucích přenositelných dovedností. Taková další individualizace zodpovědnosti by zajisté byla typickou neoliberální odpovědí na problém sociální ochrany na flexibilním pracovním trhu.

Závěrem je třeba poznamenat, že ačkoli v reakci na problémy určitě vznikly důležité programy snažící se minimalizovat rizika, jimž je vystaven jednotlivec či skupina (několik z nich bylo rozebráno výše), politická opatření v širším slova smyslu by přesto měla cílit spíše na skutečné příčiny zranitelnosti. Mezi dvěma transformativními opatřeními, jež jsou nejvíce nasadě, by byla legalizace pobytu více než půl milionu migrantů postrádajících dokumenty a přísnější vymáhání ustanovení zákoníku práce. Zdá se ovšem, že ani k jednomu neexistuje politická vůle. Ekonomická krize a škrty ve veřejných výdajích navíc dále zvýší míru zranitelnosti. Dokud se nepromění celé struktury, které vedou k vykořisťování nejzranitelnějších pracovních migrantů, zůstává zmírňování zranitelnosti v rukách těch, kteří sociální ochranu dokáží poskytovat rozličnými způsoby popsanými výše.

Překlad: Olga Richterová

Bibliografie

- Adamson, Sue, Mick Wilkinson, a Gary Craig. 2008. *Migrant workers in the Humber Sub-Region: A report for the Humber Improvement Partnership*. Hull: Centre for Research in Social Inclusion and Social Justice University of Hull.
- Avato, Johanna. 2008. "Portability of Social Security and Health Care Benefits in the United Kingdom." *World Bank*.
<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0909.pdf>.
- Avato, Johanna, Johannes Koettl, a Rachel Sabates-Wheeler. 2010. "Social Security Regimes, Global Estimates, and Good Practices: The Status of Social Protection for International Migrants." *World Development* 38:455–466.
- Bauder, Harald. 2006. *Labor movement : how migration regulates labor markets /*. New York: Oxford University Press,
- Beveridge, William. 1942. *Social Insurance and Allied Services: Report of the Inter-departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.
- Coleman, Jessica. 2010. "Employment of Foreign Workers: 2007-2009." *Office of National Statistics Non-journal articles*:1–26.
- Cook, Ian. 2006. "An Island Gone Polish." *migrationonline.cz*. <http://www.migrationonline.cz/e-library/?x=1963797> (Cit. 22. 12. 2010).
- Cook, Ian. 2008. "Why it's impossible to have a debate on immigration in the UK: Assessing the assessment and the assessment of the assessments of the economic impact of migration."

- migrationonline.cz*. <http://www.migrationonline.cz/e-library/?x=2099917> (Cit. 22. 12. 2010).
- Craig, Gary. 2007. "‘Cunning, Unprincipled, Loathsome’: The Racist Tail Wags the Welfare Dog." *Journal of Social Policy* 36:605–623.
- Crawley, Heaven. 2005. "Evidence on Attitudes to Asylum and Immigration: What We Know, Don’t Know and Need to Know." *Centre on Migration, Policy and Society Working Paper*.
- Criag, Gary, Aline Gaus, Mick Wilkinson, Klara Skrivankova, a Aidan McQuade. 2007. *Contemporary slavery in the UK: Overview and key issues*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Department for Work and Pensions. 2010. "National Insurance Number Allocations to Adult Overseas Nationals entering the UK: Analytical report."
- Devereux, S., Lwanga C. Ntale, a Rachel Sabates-Wheeler. 2002. *Social Protection in Uganda: Study to Inform the Development of a Framework for Social Protection in the Context of the Poverty Eradication Action Plan*. Kampala: Ministry of Gender, Labour and Social Development.
- Dustmann, Christian, Tommaso Frattini, a Caroline Halls. 2010. "Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK." *Fiscal Studies* 31:1–41.
- Ferrera, Maurizio. 2005. *The Boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection /*. Oxford: Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/0199284660.001.0001> (Cit. 8. 11. 2010).
- Fine, Ben. 2003. "Social Capital: The World Bank's Fungible Friend." *Journal of Agrarian Change* 3.
- Harris, J, a P. DeRenzio. 1997. "Missing Link or Analytically Missing? The Concept of Social Capital." *Journal of International Development* 9:919–937.
- Holmes, Rebecca, a Nicola Jones. 2009. *Putting the social back into social protection: A framework for understanding the linkages between economic and social risks for poverty reduction*. London: The Overseas Development Institute.
- House of Lords. 2008. "The Economic and Fiscal Impact of Immigration." *A Cross-Departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs*.
- IPPR. 2003. *Asylum in the UK: an IPPR Fact File*. London: Institute for Public Policy Research.
- McDowell, Linda, Adina Batnitzky, a Sarah Dyer. 2009. "Precarious Work and Economic Migration: Emerging Immigrant Divisions of Labour in Greater London's Service Sector." *International Journal of Urban and Regional Research* 33:3–25.
- Office for National Statistics. 2010. "Gross Domestic Product Preliminary Estimate: 3rd Quarter 2010." <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/gdp1010.pdf>.
- ONS. 2010. *Labour Market Statistics November 2010*. London: Office for National Statistics.

- ONS. 2009. *Migration Statistics 2008 Annual Report*. London: Office for National Statistics.
- ONS. 2010. "National Statistics Online - Public Sector Finances. Monthly: Record for net borrowing." <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=206> (Cit. 22. 12. 2010).
- Overbeek, Henk. 2002. "Neoliberalism and the Regulation of Global Labor Mobility." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 581:74–90.
- Papademetriou, Demetrios et al. 2010. "Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse: Where Do We Stand?." *Migration Policy Institute*.
- Sabates-Wheeler, Rachel, a Myrtha Waite. 2003. *Migration and Social Protection: A Concept Paper*. Sussex: Institute of Development Studies, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Salt, John, a Jane Millar. 2006. "Foreign Labour in the United Kingdom: current patterns and trends." *ONS* 335–355.
- Sassen, Saskia. 1999. "Cracked Casings: Notes toward an Analytics for Studying Transnational Processes." in *Sociology for the twenty-first century: continuities and cutting edges / edited by Janet L. Abu-Lughod*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schierup, Carl-Ulrik. 2006. *Migration, citizenship, and the European welfare state: a European dilemma*. Oxford: Oxford University Press <http://dx.doi.org/10.1093/0198280521.001.0001> (Cit. 8. 11. 2010).
- Solomos, John. 2003. *Race and racism in Britain*. 3rd ed. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Somerville, Will. 2007. "The Immigration Legacy of Tony Blair." *Migration Information Source*. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=600> (Cit. 22. 12. 2010).
- Trades Union Congress. 2007. *The Economics of Migration: Managing the Impacts*. London: TUC.
- Vogel, Joachim. 2003. "Income and Material Living Standards." in *European Welfare Production. Institutional Configuration and Distributional Outcome edited by Joachim Vogel*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Wilkinson, Mick, a Gary Craig. 2011. "Wilful negligence: migration policy, migrants' work and the absence of social protection in the UK." in *Migration and welfare in the 'new' Europe: Social protection and the challenges of integration edited by Emma Carmel, Alfio Cerami and Theodoros Papadopoulos*. Policy.
- Wimmer, Andreas, a Nina Glick Schiller. 2002. "Methodological nationalism and beyond: nation–state building, migration and the social sciences." *Global Networks* 2:301–334.