



Pracovní migrace a systémy sociální ochrany

***Doporučení pro
tvůrce politik***

Jakob Hurrle



1. ŠIRŠÍ KONTEXT:

Klesající poptávka práce v České republice, způsobená světovou ekonomickou krizí, znamenala pro řadu pracovních migrantů existenční krizi. Lidé, kteří přišli za prací do České republiky teprve nedávno, neměli zajištěnou sociální ochranu a v některých případech jim chyběly jak finanční prostředky na návrat do vlasti, tak i peníze na financování dalšího pobytu u nás. V důsledku toho představovala situace migrantů nejen vážný humanitární problém a morální dilema, ale také bezpečnostní hrozbu pro český stát, který zjevně nedokázal adekvátně předvídat rizika plynoucí z migrační politiky určené k uspokojení krátkodobých potřeb české ekonomiky. Ve snaze tento problém zmírnit rozjela Česká republika programy dobrovolných návratů. Jenže zájem o tuto nabídku nesplnil očekávání, která byla do projektu vkládána. Řada migrantů byla v dlužích, protože do zařizování pobytu v nové zemi vložila nemalé prostředky, a tak pro ně návrat domů nepředstavoval reálné řešení.

České ministerstvo vnitra v době po odeznění krize mělo snahu zabránit tomu, aby se opakovaly chyby, které ke krizi přispěly, a proto zahájilo přípravy nové strategie pro ekonomickou migraci. Ta počítá s tím, že stát bude usilovat o větší odpovědnost na straně zaměstnavatelů, která bude uplatňována v případě, že se migranti odmítnou dobrovolně vrátit domů. Ministerstvo kromě toho pracuje na tom, aby bylo napříště obtížnější zneužívat statusu podnikatele k obcházení těch omezení, která se vztahují na pracovní migraci. Nejspornějším bodem této strategie je podpora myšlenky tzv. cirkulační migrace. V případě méně kvalifikovaných migrantů, jejichž dlouhodobý pobyt v České republice se může zdát nežádoucí, přestože může nastat krátkodobá poptávka po jejich pracovní síle, volá nová strategie po omezeních maximální doby pobytu. Ti z migrantů, kteří nejsou vnímáni jako vhodní kandidáti na udělení povolení k trvalému pobytu, by museli ze země vycestovat, než získají právo na trvalý pobyt na základě délky pobytu. Ve své vlasti by pak takoví migranti mohli požádat opět o povolení k pracovnímu pobytu na dobu omezenou. Podle kritiků by však takový postup mohl vést ke vzniku kategorie „trvale dočasných“ migrantů, kteří by po většinu času pobývali na území České republiky a po uplynutí povolené doby pobytu by se vrátili domů, kde by čekali na vyřízení nového povolení k pobytu na dobu omezenou.

Existují tedy nějaké alternativy ke strategii navrhované českým ministerstvem vnitra?

Následující doporučení jsme formulovali na základě poznatků projektu FLEXI-IN-SECURITY realizovaného Multikulturním centrem Praha. Projekt vznikl jako reakce na výše popsanou krizi ve spolupráci s partnerskými organizacemi ze čtyř zemí a jeho cílem bylo zajistit výměnu poznatků a zkušeností v oblasti sociální ochrany migrantů v celé řadě členských zemí Evropské unie.

Belgie, Česká republika, Německo, Velká Británie, Polsko a Švédsko, země, které byly v projektu zastoupeny prostřednictvím zpráv nebo reportáží, byly zvoleny jako příklady zemí s velmi rozdílnou migrační historií. Zatímco z Polska a České republiky se staly imigrační země teprve nedávno, státy jako Belgie, Německo, Velká Británie či Švédsko mají s migrací zkušenosti již od konce druhé světové války.

Přesto i mezi těmito zeměmi s dlouhou migrační historií existují rozdíly. Zatímco Belgie, Švédsko a Velká Británie se s migrací vyrovnaly poměrně záhy, Německo je známo tím, že dlouhou dobu odmítalo stát se imigrační zemí. Navíc bylo jednou z posledních zemí, které svůj trh práce otevřely občanům nových členských států. Naproti tomu Velká Británie trh práce otevřela již v roce 2004, čímž se stala cílem pro větší část migrantů z nových zemí EU. Zároveň představuje cíl pro větší počet migrantů ze zemí mimo Evropskou unii. Dále je pro

Velkou Británii příznačná vysoká míra nerovnosti a značně deregulovaný trh práce. Také Švédsko patřilo k zemím, které občanům nových členských států EU umožnily pracovat bez omezení. Přístup Švédska k migraci se však od situace ve Velké Británii zásadním způsobem liší. Až donedávna byl totiž migrační proces do značné míry ovlivněn švédskými odbory, které migranty přijaly, ale zároveň trvaly na tom, aby migranti nabízeli práci za stejné podmínky jako občané Švédska.

Jakým způsobem se mohou nové migrační země jako Česká republika poučit z migrační historie Velké Británie, Německa, Belgie a Švédska? Jakým chybám by se měly vyhnout a jaké úspěšné strategie naopak přijmout?

2. KLÍČOVÉ PROBLÉMY

Problém č. 1: Dopad migrace na domácí pracovní sílu

Otevřít hranice pro pracovní sílu z chudších zemí představuje téměř všude sporný krok. I když část odporu vychází z kulturních obav či vyložené xenofobie, strach z dopadu na situaci na domácím trhu práce a na postavení domácí pracovní síly může být skutečně oprávněný a neměl by být odbýván falešnými prohlášeními jako například „migrace je přínosem pro všechny zainteresované strany.“ Tento často užívaný argument může být v některých situacích pravdivý, pokud se díváme na vysílající a přijímající země jako na celek, ale problematický už může být v okamžiku, když se zabýváme výhradně postavením zranitelných segmentů domácí pracovní síly, což mohou být například příslušníci národnostních menšin nebo obyvatelé znevýhodněných regionů.

Pokud nedostatek pracovní síly nedosahuje míry, která by ohrožovala ekonomiku jako takovou, pak v době nedostatku pracovní síly naděje takových skupin obyvatelstva na získání práce stoupají. Nedostatek náhradních řešení nutí zaměstnavatele, aby překonávali předsudky nebo se vyrovnali se zvýšenými náklady (např. vyšší mzdy, náklady na školení či dohled nad nekvalifikovanou pracovní silou, na přemístění výroby do oblastí s vyšší mírou nezaměstnanosti, na poskytování ubytování či dopravy pro zaměstnance z takových oblastí).

Problém č. 2: Dopad migrace na systémy sociálního zabezpečení

Z pohledu státu a jeho systému sociálního zabezpečení by mělo být prioritou snížení domácí nezaměstnanosti, aby se tím snížily také náklady na sociální dávky. Dokud bude domácí nezaměstnanost vysoká, je obtížné podporovat imigraci nových zaměstnanců s podobnými kvalifikacemi.

Naopak z pohledu zaměstnavatele je v některých situacích mnohem výhodnější zaměstnávat migranty, kteří mají větší motivaci, jsou levnější a flexibilnější než mnozí nezaměstnaní z řad domácích občanů. To pochopitelně platí zejména v těch zemích, kde dávky v nezaměstnanosti či kombinace dávek a příležitostné neformální práce umožňují relativně slušnou kvalitu

života. Zkušenosti z Německa, kde pokusy přinutit nezaměstnané přijmout náročná a špatně placená místa v zemědělství selhaly proto, že si farmáři stěžovali na nedostatek motivace na straně nezaměstnaných, jsou důkazem toho, že mezi teorií a praxí mnohdy existuje velká propast. Přesto je nutné zdůraznit, že každý stát musí pracovat na reformě trhu práce a systému sociálního zabezpečení tak, aby příležitosti byly pro každého občana.

Nejhorší možnou alternativou je utajované dělení trhu práce na vysoce regulované, privilegované segmenty na straně jedné a neregulované, špatně placené segmenty na straně druhé, kde poptávku ekonomiky po pružné pracovní síle uspokojují nelegální či pololegální migranti bez jakýchkoli práv. Práce v takovýchto šedých zónách rozhodně nepředstavuje ideální základ úspěšné integrace. Je rovněž velmi nešťastné, že řada migrantů naráží na cílené překážky, které jim jako lidem bez právního statusu občana brání v tom, aby přispívali do systémů sociálního zabezpečení v hostitelské zemi.

Problém č. 3: Dopad migrace na ekonomiku

Nedostatek pracovní síly znamená pro firmy také vyšší náklady. V důsledku toho mohou firmy odmítnat rozšiřování výrobních zařízení nebo mohou přistoupit k přemístění výroby do zemí s lepší nabídkou pracovní síly. Nedostatek pracovní síly tak může znamenat výrazné omezení ekonomického růstu. Jenže problémy s hledáním zaměstnanců a zvyšující se náklady zároveň poskytují výraznou motivaci k tomu, aby firmy využívaly lidské zdroje efektivněji. Takové tendence mohou z dlouhodobého hlediska zlepšit konkurenceschopnost národních ekonomik.

Dostupnost levné pracovní síly ze zahraničí může naopak vést k problematickým důsledkům, kdy například může dojít k posílení pracovně-náročných odvětví, která z dlouhodobého hlediska nemusejí patřit k těm úspěšným. V konečném důsledku to může vést k definitivnímu přemístění takových odvětví do zemí s nižšími pracovními náklady nebo k vytvoření trvalé závislosti na práci dočasných migrantů z chudších zemí.

Problém č. 4: Inkluzivní, nebo rozdělený trh práce?

S výše popsaným problémem úzce souvisí také otázka postavení cizinců ve společnosti a na trhu práce. Švédsko a Česká republika v tomto ohledu zřejmě představují dva naprosté protiklady: zatímco se Švédsko hned na začátku vydalo cestou rovného odměňování a stejných práv, přičemž ústřední roli sehrály odbory, zažila Česká republika v posledních několika letech vznik rozděleného trhu práce. Na jedné straně zde existuje oficiální trh práce, kde lidé (Češi a cizinci na vysokých postech) jsou zaměstnáváni v souladu se zákoníkem práce, o němž se často říká, že je málo pružný a výhodný spíše pro zaměstnance. Na druhé straně je zde svět smluv na dobu určitou, družstev a zaměstnávání přes agentury. Přestože zákon zaručuje stejné podmínky pro všechny zaměstnance na stejné pozici (v rámci jedné firmy, avšak včetně pracovníků zaměstnaných nepřímo přes agenturu), ve skutečnosti jsou tyto podmínky velice často vážným způsobem porušovány. V současné době se v České republice hodně mluví o tom, že zneužívání mohou zamezit lepší kontrolní mechanismy. Ovšem hlubší příčinou této situace je bezprávi a zoufalství pocíťované mnoha migranty, kteří se obávají o svou práci, neboť spolu s ní by mohli přijít také o povolení k pobytu v zemi.

Dokud budou mít migranti strach si stěžovat, lze pochybovat o tom, zda kontroly dokáží vyvolat nějaké zásadní změny.

Problém č. 5: Formální a neformální, legální a nelegální

Je důležité si uvědomit, že život pracovních migrantů je ovlivněn nejen konkrétními opatřeními a politikami týkajícími se migrantů, ale také obecnou strukturou pracovních vztahů. Významným aspektem s obrovským dopadem je velikost neformální ekonomiky a tolerance neformálních pracovních vztahů. V tomto ohledu je možné považovat Polsko a Švédsko za dva protichůdné prototypy. Zatímco pracovní migrace v Polsku se převážně děje neformální cestou v rámci ekonomiky, pro niž je charakteristická vysoká míra tolerance vůči neformálním obchodním a pracovním vztahům, svět práce ve Švédsku je do značné míry regulován. Je přitom zajímavé, že vysoká míra regulace a přísné sociální kontroly ve Švédsku představují vážnou překážku pro nelegální migranty, o kterých se říká, že mnohdy Švédsko opouštějí kvůli frustraci právě z přemíry sociální kontroly.

Strukturu zaměstnávání migrantů v České republice lze vnímat jako spíše nezdravou kombinaci legálních a nelegálních praktik a postupů. Oblíbená praxe zaměstnávání cizinců přes agentury a zprostředkovatele umožnila podnikům postupovat plně v souladu se zákonem. Řada agentur má špatnou pověst, neboť se o nich říká, že často porušují práva migrantů, přestože dotyčné osoby pobývají v zemi legálně. Dalším problémem současného systému je „výroba“ nelegality: pro migranta je velice snadné, aby se z něj stala osoba postupující nelegálně, například kvůli drobným administrativním problémům. V mnoha případech si toho migranti ani nejsou vědomi, neboť je „spravují“ zprostředkovatelé.

Problém č. 6: Sociální a politická práva

Švédské reformy 70. let 20. století probíhaly pod heslem „Rovnost, svoboda volby, spolupráce“ a kladly velký důraz na zajištění práv. Migranti, kterým dosud nebylo uděleno státní občanství, dostali právo volit v obecních a krajských volbách a odbory plnily roli silného ochránce sociálních práv na trhu práce.

Z pohledu současné situace v České republice a některých dalších nových imigračních zemí střední a východní Evropy, kde lze vysledovat tendence směrem k efektivnímu rozdělení trhu práce mezi lépe chráněnou domácí pracovní sílu a mnohem hůře chráněnou pracovní sílu ze zahraničí, představuje důraz na rovná práva nejrelevantnější stránku zkušeností Švédska. Zajímavé je, že pokud jde o trh práce, hlavním argumentem ve prospěch rovnosti nebyla nikdy ochrana cizinců, ale ochrana domácích švédských zaměstnanců, kteří by se mohli obávat narušení standardů v oblasti mezd a sociální ochrany, pokud by se měli octnout tváří v tvář konkurenci ze zahraničí, která by takové standardy využívat nemohla, případně, podle některých názorů, by těmito standardy mohla dokonce být omezována.

Zásadní význam práv je často přehlížen v diskusích, které posuzují otázky migrace a integrace jako kulturní jevy. Není to pochopitelně jen otázka zákonem zaručených práv, ale také toho, zda zákonné postupy a samotné postavení migrantů těmito lidem zaručují slušnou šanci se o těchto právech dozvědět a využívat je. V České republice je nejvíce probíraným problémem migrantů ekonomické vykořisťování a zneužívání ze strany zaměstnavatelů a zejména

zprostředkovatelů. Je potřeba zdůraznit, že takové praktiky jsou protizákonné, neboť český zákoník práce zaručuje rovné zacházení a odměňování lidí zaměstnaných na stejné pracovní pozici. Přesto v situaci, kdy pracovní síla ve firmě se dělí na jádro, které tvoří domácí zaměstnanci a které je v mnoha odvětvích poměrně dobře organizované, na straně jedné a na straně druhé na pracovníky najímané přes agentury, kteří jsou zpravidla pouze cizinci a jsou legálním způsobem zaměstnanci jiné společnosti, vzniká prostor pro porušování práv. Navíc je v takové situaci téměř nemožné, aby se migranti stali členy odborů, neboť pokud dotyčný projeví zájem o členství v místní odborové organizaci, agentura jej může jako svého zaměstnance jednoduše přesunout do jiné firmy. V České republice dosud pro pracovníky zaměstnané přes agentury žádné zvláštní odbory neexistují.

V diskusi, která v současnosti v České republice probíhá, je slyšet hlasité volání po přísnějších kontrolách pracovních agentur. Takové kroky jsou sice velmi potřebné, ale lze pochybovat o tom, zda bude možné stávající problémy vyřešit pouhým zpřísněním kontrol a policejního dohledu. Přísnější kontroly budou úspěšné pouze tehdy, pokud dojde zároveň i k posílení práv migrantů. Dokud se migranti, kteří do možnosti pobývat v České republice vložili nemalé prostředky, budou obávat, že o právo pobývat v naší zemi přijdou v okamžiku, kdy ztratí práci u vykořisťujícího zaměstnavatele, bude dokonce obtížné sehnat svědectví potřebná k zahájení právních kroků. Dalším důležitým krokem je donutit zaměstnavatele využívající pracovní sílu najímanou přes agentury, aby převzali přímou odpovědnost v těch případech, kde agentury nebo subdodavatelé nejsou schopni vyplácet mzdu nebo jiným způsobem porušují pracovní podmínky. Takové kroky zavedli například v Německu, aby se zamezilo plánovanému krachu agentur zprostředkujících stavební dělníky z Polska a dalších zemí východní Evropy.

V obecné rovině lze České republice a Polsku vřele doporučit, aby se seznámily s tím, jak silný důraz na rovnost práv klade Švédsko, i když by se snad dalo namítat, že švédský model nemůže uspět mimo Skandinávii, tedy v zemích, kde odbory mají slabší pozici, korupce a neformální pracovní vztahy jsou naopak rozšířenější a sociální kontrola méně efektivní. Nemělo by se však přehlížet, že ani švédský úspěch není zcela bez problémů. I když se Švédsko až dosud obešlo bez větší obliby populistických či otevřeně xenofobních politických stran, bylo by asi spravedlivé dodat, že vztahy mezi Švédy a „jejich“ cizinci v poslední době přece jen poněkud ochladly. Jak jsme již zmínili v přehledu týkajícím se Švédska, v této zemi již neexistuje politický ani společenský konsensus v otázkách migrační a integrační politiky. Neustále klesající účast cizinců ve volbách do obecních a regionálních zastupitelstev (60% v roce 1976, 38% v roce 2002) někteří pozorovatelé vnímají jako znamení toho, že stále méně imigrantů bez trvalého občanství má zájem přijmout Švédsko za své, zatímco obtíže, kterým na trhu práce čelí kvalifikovaní a ve švédských školách vzdělaní Švédové s cizím příjmením (2. a 3. generace migrantů), svědčí o existenci neviditelných kulturních bariér, které jsou zřejmě v naprostém rozporu s rovností figurující jako hlavní motiv oficiální politiky.

Problém č. 7: Diskriminace na trhu práce

Dalším vážným problémem je diskriminace během procesu žádosti o zaměstnání. Dokonce v zemích jako Švédsko či Belgie, o nichž se jinak často hovoří jako o modelových společnostech přátelsky nakloněných imigrantům, zažívají osoby s migrační minulostí vážné potíže při hledání práce, která odpovídá jejich kvalifikacím. V mnoha případech se přitom diskriminace děje bez zjevného úmyslu. Je proto důležité podporovat zásadní hodnotu spravedlivosti a poukazovat na spoluodpovědnost zaměstnavatelů za budování inkluzivní

společnosti. Příklady konkrétních opatření: anonymní žádost o zaměstnání (čímž by se zamezilo diskriminaci na základě příjmení), školení personálních manažerů v oblasti kulturní diverzity, certifikace spravedlivých zaměstnavatelů.

3. DOPORUČENÍ:

1. **Politiku hospodářského rozvoje, která je závislá na najímání dělníků ze zahraničí**, je nutné pečlivě posoudit z hlediska toho, jaká je její lidská i společenská cena a jaká bezpečnostní rizika jsou s ní spojena. Cena a rizika by měly být zvláště pečlivě zváženy v následujících oblastech:
 - Nerovné zacházení a vykořisťování pracovníků ze zahraničí
 - Riziko humanitární pohromy v důsledku nečekané masové nezaměstnanosti a z toho vyplývající ztráty příjmu, bydlení a přístupu k lékařské péči
 - Bezpečnostní rizika spojená s rozvojem zločineckých struktur souvisejících s najímáním pracovní síly ze zahraničí
 - Bezpečnostní rizika spojená se situací, kdy pracovní síla ze zahraničí volí zločinecké strategie v reakci na existenční ohrožení (ztráta příjmu, bydlení, nedostupnost lékařské péče)
 - Nežádoucí dopad na sociální postavení domácí pracovní síly (tlak na mzdy, vznik nových struktur zaměstnávání, příležitosti pro zranitelnější segmenty domácí pracovní síly)
 - Neudržitelný směr hospodářského vývoje (příliš velká náročnost na lidskou práci, přičemž tento stav nelze udržet bez přítomnosti dočasných migrantů)
2. **Projekty cirkulační migrace** určené k uspokojení krátkodobých potřeb práce jsou vždy problematické, neboť cirkulace může být závislá na omezeních týkajících se integrace (např. nejistota a dočasná povaha statusu, omezení týkající se pobytu rodinných příslušníků). Tím se zvětšuje riziko vykořisťování. V těch případech, kdy migrant přesto zůstane, zkušenosti z předchozích opatření proti integraci mohou později fungovat jako překážka znemožňující úspěšnou integraci. Pokud i přesto budou projekty cirkulační migrace pokračovat, lze doporučit, aby se účast omezila pouze na zeměpisně blízké země, kde existují menší kulturní a jazykové bariéry a je možná realizace projektů dojíždění (vydělané peníze se utratí v zemi původu a rodina zůstává doma). Každý projekt cirkulační migrace by měl zahrnovat možnost změny statusu migranta na status trvalého imigranta (např. na základě zásluh, dokladů o dlouhodobé potřebě na trhu práce nebo dokladů o zvládnutí jazyka). Dále lze doporučit to, aby všechny aspekty práv dočasných migrantů byly ošetřeny v bilaterálních smlouvách s vysílající zemí (např. zdravotní péče, příspěvky do systému sociálního zabezpečení a penzijního systému a právo využívat tyto systémy,

orgány zodpovědné za řešení případů zneužívání, členství v odborech, kontroly zprostředkujících agentur, platnost smluv podepsaných v zemi původu).

3. Rovněž krátkodobí migranti by měli dostat **možnost změnit zaměstnavatele**. V opačném případě zaměstnavatel pravděpodobně získá dominantní postavení, čímž vzniká prostor pro zneužívání a vykořisťování. V případě, že migrant přijde o zaměstnání, měla by platit realistická lhůta pro nalezení nového pracovního místa, než začne status nezaměstnaného mít vliv na legální status dotyčné osoby.
4. Nejúčinnějším způsobem, jak zneužívání migrantů zabránit, je **posílit jejich právní postavení vůči zaměstnavatelům a také státním úředníkům**. Formální požadavek na právní úpravu není dostatečný, pokud sami migranti o svých právech nevědí nebo pokud mají strach. Je proto nezbytné migranty o jejich právech aktivně informovat a vytvořit orgány, které budou poskytovat pomoc těm migrantům, jimž se dostává nespravedlivého zacházení. Pokud jde o státní úředníky, problémem zůstává, pokud rozhodnutí (např. ve věci udělení víz) jsou ponechána výhradně v kompetenci úředníků, neboť zde vzniká prostor pro možnou korupci. Takovému riziku by se mělo předcházet tím, že pravidla budou zřetelně vymezena a zveřejněna ve snadno dostupné formě.
5. Pokud se bude tolerovat zaměstnávání přes agentury a jiné zprostředkovatelské subjekty, **odpovědnost v případech zneužívání nebo zanedbání vyplácení mzdy by měla být na straně konečného příjemce práce**. Ve snaze minimalizovat zaměstnávání nelegální cestou by se takové mechanismy mohly využívat také k tomu, aby na konečném příjemci práce spočinula odpovědnost za legální status osob pracujících v prostorách jeho firmy či instituce.
6. **Je potřeba přesvědčovat odbory, aby uznaly svou odpovědnost ve vztahu k postavení pracovních migrantů**.
7. Stát by se měl vyhýbat takovým postupům, které nechtěně způsobují **nárůst ilegální činnosti**. Drobné administrativní chyby, jako například prodloužení při prodlužování platnosti povolení k pobytu, je potřeba trestat pokutami a nikoli tím, že se z žadatele stane ilegální migrant.
8. Vybraným skupinám ilegálních migrantů by měl stát nabízet **možnost legalizace pobytu**.