

Květen 2012

Dočasná pracovní migrace jako součást migrační politiky státu

Pavel Čížinský a Pavla Hradečná

Abstrakt:

Článek je příspěvkem do debaty, která se týká přístupu států k zahraničním zaměstnancům. Věnuje se úvahám, zda je správné zavádět programy dočasné pracovní migrace a zda je vhodné tímto způsobem řešit nedostatek nekvalifikovaných pracovních sil ve vyspělých ekonomikách. Klade si řadu otázek zejména v souvislosti s chystanými legislativními změnami, jejichž prostřednictvím hodlá Česká republika uvést nové migrační programy, zaměřené právě na nízkokvalifikované zahraniční zaměstnance. Autoři za pomoci odborné literatury poukazují mimo jiné na selhání podobných programů v minulosti. Upozorňují, že politika dočasné migrace je spojena s omezováním práv určité skupiny cizinců a zejména pak na skutečnost, že z etického hlediska je neobhajitelné chtít redukovat cizince pouze na zdroj práce. Docházejí proto k závěru, že před programy dočasné pracovní migrace by měly státu upřednostnit migraci, která podporuje či umožňuje větší sociální integraci cizinců.

Jaké zaměstnance hospodářství potřebuje?

Česká republika, stejně tak jako některé další evropské země, potřebovala i kvůli zaměření svých investičních pobídek zejména v době ekonomického růstu zahraniční pracovníky na nízko kvalifikované pozice. Zájem o zaměstnance na pozice s nižší kvalifikací, kteří budou schopni udržet potřebnou úroveň hospodářské produkce, však přetrvává, byť v menší míře, i v dobách hospodářské recese. Přesto se evropská legislativa a politický zájem soustřeďují při formulaci migrantům vstřícných kroků především na vysoce kvalifikované zaměstnance. Cizincům na nekvalifikovaných pozicích jsou v evropském prostoru určeny spíše než integrační opatření restriktivní politiky či v lepším případě programy dočasné pracovní migrace s omezenou možností integrace. Mnohé státy v současnosti používají programy dočasné pracovní migrace právě jako odpověď na měnící se potřeby pracovního trhu a poptávku po pracovní síle na méně kvalifikované pracovní pozice.

Hovoříme-li o programech dočasné pracovní migrace, je zapotřebí uvést, že se z valné části v těchto případech jedná o programy zaměřené na pracovní migranty s nízkou kvalifikací. Nejen Česká republika, ale i ostatní státy by tak měly nejprve uspokojivě zodpovědět základní otázky, a sice zda tyto cizince přijímat, kolik těchto cizinců přijímat a jak je vybírat, a konečně pak na jak dlouho tyto cizince přijímat, respektive zda jim umožnit usazení a plnou integraci do společnosti. Teprve pak by měly být na místě úvahy o tvorbě podobných programů.

Jak se shodují odborníci (např. Castles 2000), migrační trendy mají dlouhodobý ráz a jsou zčásti nezávislé na změně politik. Některá sektorová odvětví ekonomiky (například zemědělství či stavebnictví) jsou na existenci levné pracovní síly z řad zahraničních zaměstnanců bez nadsázky závislá. Souběžná existence poptávky po levné a nekvalifikované pracovní síle na straně jedné (např. Kostlán 2010) a zájem potenciálních pracovníků na straně druhé vedou k tomu, že i přes restriktivní opatření států zaměřené cizince na nekvalifikovaných pozicích, nebo dokonce právě v jejich důsledku, se tito pracovníci na území EU nacházejí, a to v pozicích nedůstojných a zranitelných. Vzhledem k závislosti na zaměstnavatelích až otrockého typu často vykonávají práci bez ohledu na úroveň dodržování svých zaměstnaneckých práv. To zároveň snižuje i standardy zaměstnaneckých práv jiných pracovníků a porušuje ve svém důsledku i pravidla soutěže mezi jednotlivými zaměstnavateli.

Je však takový model žádoucí? A jak naložit s těmito lidmi v době ekonomické krize a jak vyhodnotit jejich integrační potenciál? Tyto otázky nebyly doposud uspokojivě zodpovězeny, stejně tak jako otázka základní, kterou si pokládáme právě v souvislosti s výše uvedenými negativními jevy, které tento druh migrace provázejí, a sice ta, zda by stát obecně měl podporovat a povzbuzovat dočasnou pracovní migraci.

Se zavedením nových oficiálních programů dočasné pracovní migrace přitom český stát v blízké budoucnosti počítá. To vyplývá ze dvou aktuálních dokumentů z pera ministerstva vnitra, které byly zveřejněny v průběhu roku 2011. Jde jednak o materiál koncepčního charakteru s názvem *„Nový systém ekonomické migrace do České republiky“*,¹ který tvoří jeden z podkladů pro rekodifikaci cizineckého práva (plánovanou na rok 2014) a který je de facto první konkretizací představ tohoto resortu o pracovní migraci v následujících letech. Stěžejním je pak druhý dokument nazvaný *„Návrh věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic“*,² který již představuje základní pilíře výše popsané rekodifikace. Oba materiály mimo jiné navrhují právě zavedení programů dočasné pracovní migrace. *Nový systém ekonomické migrace* o nich hovoří explicitně, na rozdíl od

¹ *Nový systém ekonomické migrace* tvoří první část materiálu s názvem *Návrh opatření k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů*, který byl dne 19. 1. 2011 schválen vládou České republiky ve formě usnesení č. 48.

² *Návrh věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic* byl schválen vládou české republiky dne 29. 2. 2012 ve formě usnesení č. 121.

Návrhu věcného záměru, kde je toto sdělení skryté laickému čtenáři, avšak písemně deklarované ve formě národního víza na 1 rok bez možnosti prodloužení.

K diskuzi o tom, zda k programům dočasné pracovní migrace přistoupit, je zásadní definovat a přiblížit, co si pod pojmem dočasná pracovní migrace a k ní vázanému nadstavbovému termínu cirkulární migrace představit. To se pokusíme stručně přiblížit v následujících řádcích.

Vymezení a otázky cirkulární a dočasné pracovní migrace

Termín *cirkulární migrace* je často spojován s rozvojovou spoluprací a popisuje pro mnohé žádoucí situaci, kdy se cizinec, který migroval do hostitelské země, po určité době vrací do své země původu, popř. podniká cestu a následný návrat opakovaně či dokonce pravidelně. Přestože neexistuje jednotná definice cirkulární migrace, lze ji v souladu s názorem řady odborníků (Skeldon 2011, Newland, Terrazas 2009 aj.)³ chápat jako pojem popisující pravidelný pohyb určité osoby mezi svou zemí původu a zemí cílovou, kdy tato osoba má volbu, zda bude takto migrovat či zůstane v jedné z obou zmíněných zemí. Hugo (2009, s. 2) poznamenává, že zatímco *dočasná migrace* zahrnuje všechny formy pohybu, jež nemají trvalý charakter, cirkulární migrace je kategorií dočasné migrace, která obsahuje návraty migranta - opakující se a cyklické vzorce pohybu v rámci neustálé mobility migranta mezi místem původu a cílovou destinací. V této souvislosti je pak státní politika zaměřená na přijímání pracovních migrantů pouze na určitou a předem stanovenou dobu, bez možnosti prodloužení této doby, nazývána politikou *dočasné pracovní migrace*. Politika dočasné pracovní migrace je tedy snahou státu donutit (popř. silně motivovat) cizince, aby se v hostitelské zemi neusadili, nýbrž odcestovali zpět do země původu. Program dočasné pracovní migrace pak může být jedním z nástrojů, jak kýženého efektu cirkularity dosáhnout⁴.

Politika dočasné pracovní migrace přitom vždy omezuje určitá práva cizinců, a to minimálně jejich právo na prodloužení povolení k pobytu, popř. na získání povolení k trvalému pobytu. Často je však spojena i s dalším omezením práv, např. práva přivést si rodinu, práva změnit zaměstnavatele aj. Toto je například zřetelné na směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech,⁵ která je základním dokumentem EU zaměřeným na integraci cizinců ze třetích

³ Např. Ronald Skeldon při své přednášce na Letní škole migračních studií v Praze dne 25. srpna 2011. K tématu dále např. Kathleen Newland a Aaron Terrazas z Migration Policy Institute ve svém příspěvku na Globálním fóru o migraci a rozvoji v roce 2009 uvádějí, že cirkulární migrace by neměla být zaměňována s obvyklým chápáním dočasné migrace, která nezakládá dynamiku trvalého angažmá migranta v obou zemích. Dostupné na http://www.gfmd2009.org/UserFiles/file/RT%202%20NEWLAND_TERRAZAS%20paper%20%28EN%29%5B1%5D.pdf (otevřeno dne 15. 10. 2011).

⁴ Pojmy *cirkulární* ani *dočasná* migrace český právní řád nezná a k dispozici není ani jejich obecná definice. Jak uvádějí dostupné zdroje, rozdíl mezi nimi spočívá v tom, že *cirkulární migraci* je možné chápat jako určitý pohyb zahraničních zaměstnanců směrem tam a zpět mezi hostitelskou zemí a zemí původu, který je umožněn například prostřednictvím zjednodušených podmínek pro (opětovný) vstup pro tento typ migrantů, zatímco u *dočasné migrace* se spíše jedná o jednorázový pohyb a na něj navazující časově omezený pobyt v hostitelské zemi (viz Studie EMN 2010: 7).

⁵ Směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty ze dne 25. 11. 2003.

zemí. Směrnice obsahuje ustanovení, podle něhož se nevztahuje na cizince ze třetích zemí, kteří pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, byla-li jejich práva pobytu formálně omezena. Tento článek fakticky umožňuje zavedení programů dočasné pracovní migrace a cizinci, kteří budou na základě těchto programů v Evropě dočasně pobývat, nebudou mít nárok na integraci prostřednictvím získání trvalého pobytu po pěti letech. V programech řízené dočasné pracovní migrace má být cizinec vždy povinen odcestovat a nemá tedy mít svobodnou volbu, zda v budoucnu zůstane či odjede.

Migrace v sobě nepochybně skrývá velký potenciál pro rozvoj chudších zemí a i z tohoto důvodu může být žádoucí, aby pracovní migrace byla rovněž cirkulární (např. může mít pozitivní dopady v přenesení znalostního kapitálu, investic atp.). Odborníci jsou však poměrně skeptičtí k tomu, zda má většina migrantů o cirkulaci zájem, popřípadě zda lze migranty k cirkulování motivovat či přinutit (Angenendt 2007, Wickramasekara 2011 aj.). Stejná skepse je patrná, i pokud jde o další související otázku, a sice o to, zda je správné zavádět programy dočasné pracovní migrace a zda je možné tímto způsobem řešit nedostatek nekvalifikovaných pracovních sil ve vyspělých ekonomikách. Zmiňovány bývají i etické aspekty, totiž že cizinci v rámci programů dočasné pracovní migrace mívají méně práv než ostatní cizinci a pochopitelně i než domácí populace. V potaz je třeba vzít i tezi, že demokratický právní stát nemůže na dlouhou dobu udržet určitou skupinu svých obyvatel v podřadném právním postavení. V neposlední řadě bývá v souvislosti s řízenou dočasnou migrací uváděn také možný rozpor se zájmem zaměstnavatelů, kteří mají logicky tendenci podržet si ty zaměstnance-cizince, které vyškolili, a kteří se osvědčili.

Existují však i významné názory opačné, podporující programy dočasné migrace (např. Hugo 2003). Pro diferenciaci migračních programů pro migranty dle jejich vzdělání a kvalifikace se například vyslovili například Baršovi⁶ nebo oxfordský odborník Martin Ruhs (2005). Ruhs sice uznává, že zatím neexistuje důkaz o tom, že by tyto politiky mohly být úspěšné, zároveň ale tvrdí, že pokoušet se o programy dočasné pracovní migrace je lepší než zůstat u současné reality masivní nelegální migrace. Další alternativu, totiž umožnění masivního usazování nekvalifikovaných migrantů, považuje za politicky neprůchodnou.

Je ale státní migrační politika opravdu schopna zajistit, aby se cizinci, kteří do vyspělých zemí přijedou na práci v rámci programů dočasné pracovní migrace, skutečně navrátili zpět do země původu? V této souvislosti se často poukazuje se na selhání programů dočasné pracovní migrace během druhé poloviny 20. století např. v Německu⁷ či v dalších zemích západní Evropy, jejichž zhodnocení by v současné debatě na evropské i naší národní úrovni nemělo být opominuto. Připomeňme stručně, že v těchto zemích v 50. až 70. letech 20. století rovněž

⁶V rámci doporučení pro českou migrační politiku viz bod č. 10 nazvaný „Diferencovaný přístup k obecné pracovní migraci“, kde autoři nabádají k upřednostňování vzdělaných (minimálně středoškoláků a kde je též obsažena věta: „Stát by neměl podporovat usazování pracovních migrantů vykonávajících níže kvalifikované práce, protože to přináší riziko společenské a etnické segregace.“ (Baršová, Barša 2005).

⁷Srov. např. Kühn memorandum, tj. memorandum prvního vedoucího úřadu zmocněnce pro cizince Heinze Kühna, který v roce 1979 jasně upozorňuje na sociální dopady nerealistické cirkulární migrace a na odpovědnost Německa za migranty, které pozvalo na území. Dostupné na http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum_1.pdf, otevřeno dne 13. 10. 2011)

pracovali cizinci, o kterých se předpokládalo, že následně odjedou. Jak však poznamenává Castles (2006, s. 4), v liberálně demokratických společnostech vlády nemohou jednoduše „vyhnat“ oprávněně pobývajících cizince, jimž vznikla určitá práva, vyplývající z evropských ústav, ať už jde o právo na sloučení rodiny či rovné postavení. Tato práva byla ostatně soudy prosazována i proti vůli tehdejších vlád, které, jak se zdá, nijak neinvestovaly do jejich integrace, ba naopak jejich integraci spíše bránily, pokládaly tyto cizince za méněcenné a separovaly je od většinové společnosti (více viz Castles 2006).

Výsledkem je, že mnozí cizinci navzdory restriktivním státním politikám v zemích západní Evropy zůstali, ovšem zařídili se po svém, považují stát a jeho úřady za nepřátelské vůči nim a za nespravedlivé. Tento postoj se přenesl i na jejich děti, a představuje jeden z faktorů, v důsledku kterého je dnes velmi těžké do společnosti integrovat. Někdejší politiky dočasné pracovní migrace podstatně zvýšily náklady na integraci, které dotyčné státy musejí nést v současné době (k tomu srov. Jacoby 2003). Neexistuje tak důvod se domnívat, že by tyto politiky mohly být dnes úspěšnější, tedy že by se cizince podařilo donutit k odcestování, popřípadě že by se cizince podařilo k odcestování čímsi pozitivně motivovat. Takový přístup by ostatně popíral již zmiňovanou přirozenou dynamiku migračních procesů (srov. Castles 2006).

Závěry autorů

Český trh práce nepochybně deficitem nekvalifikovaných pracovních sil trpí a tento deficit se v důsledku řady faktorů demografické i společenské povahy bude nadále zvětšovat. Domníváme se, že systémový nedostatek pracovních sil je třeba řešit především zvyšováním ceny práce a prestiže manuálních a jiných nekvalifikovaných pracovních pozic, ale též zvyšováním vymahatelnosti práva a začleňováním sociálně vyloučených menšin na trh práce; toto je nutné nikoliv pouze pro saturaci ekonomiky, ale nepochybně i z enormně důležitého důvodu celospolečenské soudržnosti. Tímto způsobem lze samozřejmě najít výrazné „rezervy“ lidských zdrojů v domácí populaci. Současně je však třeba připustit, že tak nebude možné zaplnit všechny mezery na trhu práce a že určitá migrace bude i nadále potřebná, a to právě též za účelem výkonu nekvalifikované práce.

Kolik cizinců by do České republiky mělo migrovat za účelem výkonu nekvalifikované práce a jaké mechanismy stanovování tohoto počtu a výběru konkrétních cizinců by měly být zavedeny, to je otázka, která vyžaduje hlubší rozbor, v němž by neměly chybět úvahy o diferenciaci nově přichozích cizinců od těch, kteří zde již pobývají, tlak na zaměstnavatele, aby svým zaměstnancům poskytovali srovnatelné pracovní podmínky či stanovení určitých časových limitů, po jejichž uplynutí by cizincům byla na rozdíl od současného stavu vázanosti na individuální povolení k zaměstnání dána větší svoboda na trhu práce. Celý systém by se pak jednoznačně měl opírat o administrativní jednoduchost.

Pokud jde o otázku případné integrace cizinců z programů dočasné pracovní migrace do společnosti, je zde stěžejní, zda má česká migrační politika umožňovat (či dokonce ukládat

povinnost) nízkokvalifikovaným pracovním migrantům, aby se v České republice integrovali, anebo zda má důsledně trvat na principu dočasnosti a vyžadovat, aby po určité době odcestovali. V této souvislosti je zásadní určit, co vlastně stát dočasnou pracovní migrací sleduje a položit si otázku, jaký profit by měla Česká republika z toho, pokud cizinci, kteří zde pracují, budou muset odcestovat. Jednou z variant je, že na jejich místo přijedou pracovat jiní cizinci, které bude potřeba nově zaškolit, a zároveň i počítat s jejich výrazně nižší integrací a orientací ve společnosti. Může se také stát, že místo nich nepřicestují naopak žádní cizinci, hrozí však, že státu se nepodaří zavést nástroje, kterými přiměje české občany pracovat na pozicích, které pro ně nejsou atraktivní.

Při bližším pohledu sotva nejdeme nějakou ekonomickou nebo sociální prospěšnost tohoto postojе, který nelze než označit za xenofobní. Pokud jde např. o starobní důchody, ty budou muset být stejně vypláceny, ať již příjemcům žijícím v České republice nebo příjemcům žijícím v zahraničí; v prvním případě tyto prostředky ještě podpoří domácí spotřebu, ve druhém nikoli. Pokud jde o práva politická, nelze akceptovat představu moderního státu jako hry s nulovým součtem, ve které by platilo, že čím více práv má druhý, tím méně práv mám já. Domníváme se, že je minimálně vysoce nejasné, jakého veřejného zájmu se politika vytlačování cizinců vlastně snaží dosáhnout (pokud nepovažujeme podléhání xenofobním náladám za legitimní cíl politiky), popřípadě v čem je tento zájem státu a společnosti prospěšný. Cizinci jsou při aplikaci tohoto modelu drženi v nesvobodném a nerovném postavení, což je samo o sobě z lidskoprávního hlediska vadné. Z etického hlediska je tedy neobhájitelné chtít redukovat cizince pouze na zdroj práce. Politiku dočasné pracovní migrace je však třeba odmítnout též z důvodů dalších, ať již z důvodů rizik pro celospolečenskou soudržnost a v neposlední řadě i z důvodů nepraktičnosti takového postojе a jeho neproveditelnosti v mantinelech daných demokratických právním státem.

Programy dočasné pracovní migrace budou i přes jejich výše popsané negativní vyznění nejspíš součástí migrační politiky státu. Z hlediska potřeb českého trhu práce a především pak ve srovnání s migrací, podporující a hlavně umožňující sociální integraci, by však měly hrát jen vedlejší roli.

Článek byl vytvořen v rámci projektu Nový cizinecký zákon, podpořeného Nadací Open Society Fund Praha v rámci projektu Emergency fund. Byl zpracován na základě studie Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty v České republice Systémy přijímání zahraničních pracovníků s nižší kvalifikací.

Zdroje:

Angenendt, S. Circular Migration. A Sustainable Concept for Migration Policy, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, červen 2007. Dostupné na <http://www.cfr.org/immigration/swp-circular-migration-sustainable-concept-migration-policy/p13538> (otevřeno dne 28. 12. 2011).

Baršová A., Barša P. Přistěhovalectví a liberální stát, Mezinárodní politologický ústav, Brno 2005.

Castles, S. International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues. *International Social Science Journal*. 2000. Vol. 52, No. 165, S. 269 – 281.

Castles, S. Back to the future? Can Europe meet its labour needs through temporary migration? Oxford: International Migration Institute Working Paper No. 1. 2006. Dostupné na: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp1-backtothefuture.pdf> (otevřeno dne 30. 3. 2012).

Čižinský, P., Hradečná, P. Systémy přijímání zahraničních pracovníků s nižší kvalifikací. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, Praha, 2011. Dostupné na <http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty-ke-stazeni.html> (otevřeno dne 30. 3. 2012).

Hugo, G. Circular migration: Keeping Development rolling?. Migration Information Source, MPI, 2003. Dostupné na: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=129> (otevřeno dne 28. 12. 2011).

Hugo, G. Cirkulační migrace a rozvoj: asijsko-tichomořská perspektiva. Červenec 2009. Migraceonline.cz.

Dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/GHugo_CirkulacniMigrace.pdf (otevřeno dne 30. 3. 2012).

Jacoby, N. America De Facto Guest Workers: Lessons from Germany's Gastarbeiter for U.S. Immigration Reform. *Fordham International Law Journal*, Volume 27, Issue 4, 2003. Dostupné na: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1941&context=ilj> (otevřeno dne 28. 12. 2011).

Kostlán, D. Migrácia (článek). Multikulti.sk, 2010. Dostupné na: <http://www.multikulti.sk/pojmy/migracia.html> (otevřeno dne 27. 12. 2011).

Kühn, H. Kühn memorandum, Bonn, září 1979. Dostupné na http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum_1.pdf (otevřeno dne 28. 12. 2011)

Návrh opatření k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů, schválený usnesením vlády ČR č. 48/11 ze dne 19. ledna 2011

Návrh věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic, předložený Ministerstvem vnitra ČR vládě dne 28. 7. 2011 pod č. MV-31052-1/VES-2011

Ruhs, M., The potential of temporary migration programmes in future international migration policy, A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, 2005. Dostupné na: <http://www.gcim.org/attachements/TP3.pdf>, (otevřeno dne 28. 12. 2011).

Směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty ze dne 25. 11. 2003

Wickramasekara, P. Circular migration : A Triple Win or a Dead End. ILO, Ženeva, 2011. Dostupné na: Stránka: 8
<http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no15-mar11-circular-migration-a-triple-win-or-a-dead-end> , strana 7. (otevřeno dne 28.12 2011).