



Vytváření politik migrace
pracovní síly za účelem prosazování
důstojné práce

Tuto krátkou studii vypracovaly Lilana Keith a Mechele LeVoy z organizace PICUM – Platformy pro mezinárodní spolupráci v oblasti neregistrovaných migrantů, za podporu stážistky v PICUM Abigail Cardenas a jejích dalších členů. PICUM upřímně děkuje všem svým členům, kteří ke studii přispěli.

Překlad: Dana Blockmans
Korektura: Peter Chmeliar

© PICUM, 2021

Rue du Congres / Congressstraat 37-41, post box 5 • 1000 Brussels • Belgium
Tel: +32/2/210 17 80 • info@picum.org • www.picum.org



SIGRID RAUSING TRUST



Tato zpráva získala finanční podporu z programu Evropské unie pro zaměstnanost a sociální inovace „EaSI“ (2014–2020). Další informace naleznete na adrese: <http://ec.europa.eu/social/easi>. Informace obsažené v této publikaci nemusí být nutně odrážejí oficiální postoj Evropské komise.

Obsah

SHRNUTÍ	4
ÚVOD	7
1. STÁVAJÍCÍ OPATŘENÍ PRO VYDÁVÁNÍ PRACOVNÍHO POVOLENÍ NEZOHLEDŇUJÍ SKUTEČNÉ POTŘEBY PRACOVNÍKŮ A ZAMĚSTNAVATELŮ	8
Seznamy nedostatkových profesí	8
Testy pracovního trhu	10
Různorodá povolání a pracovníci	11
Povolení vázaná na jednoho zaměstnavatele	13
Perspektiva pracovníků-migrantů	14
Prohlubování nerovností	15
2. KLÍČOVÉ TENDENCE PŘI ORGANIZACI MIGRACE PRACOVNÍ SÍLY PŘEDSTAVUJÍCÍ RIZIKO VEDOUcí KE ZHORŠOVÁNÍ TĚCHTO PROBLÉMŮ	17
Programy dočasné migrace	17
Bilaterální dohody o migraci pracovní síly	19
Agentury práce	20
3. ŠIRŠÍ SOCIÁLNĚ-EKONOMICKÉ TRENDY: SPRAVEDLIVÁ TRANSFORMACE BĚHEM OŽIVENÍ PO KORONAVIROVÉ PANDEMII	21
Směrem k důstojné práci pro všechny	21
Náprava nerovností v globální ekonomice	22
DALŠÍ POSTUP	23
DOPORUČENÉ POSTUPY:	
ZÁKLADNÍ POPIS ÚSPĚŠNÝCH STRATEGIÍ NA POLI PRACOVNÍ MIGRACE	24
PŘÍLOHA 1:	
RÁMEC INDIKÁTORŮ PRO HLAVNÍ CHARAKTERISTIKY ÚSPĚŠNÝCH POLITIK MIGRACE PRACOVNÍCH SIL A PRACOVNÍCH POVOLENÍ	27
PŘÍLOHA 2:	
PŘÍPADOVÁ STUDIE – ŠVÉDSKÁ POLITIKA MIGRACE PRACOVNÍ SÍLY	32

Shrnutí

Stávající opatření pro pracovní povolení neberou v potaz skutečné potřeby pracujících a zaměstnavatelů

Národní migrační politiky napříč Evropou stále poskytují důstojné příležitosti migrace za prací především pracovníkům s nabídkami v zaměstnáních s vysokým finančním ohodnocením nebo za účelem obsazení nedostatkových profesí, vyžadujících specifické dovednosti. Dostupné a důstojné možnosti migrace pracovní síly v rámci různých profesí jsou velmi omezené, navzdory poptávce na pracovním trhu. Mechanismy jako jsou kvóty, seznamy nedostatkových profesí a testy trhu práce jsou implementovány tak, že blokují – nebo vytvářejí přílišné administrativní překážky – zaměstnávání pracovníků – migrantů v klíčových profesích.

Tyto možnosti přístupu, které jsou k dispozici, často poskytují pracovní povolení s omezením mobility pracovníků a jejich práv na trhu práce. Mnohočetná pravidla, povolení a statusy vytvářejí složitý regulační rámec, ve kterém se úřady, zaměstnavatelé a pracovníci těžko orientují. Vede to k fragmentaci pracovního trhu a přispívá to k vyšší míře nehlášené práce.

Povolení vázaná na jednoho zaměstnavatele jsou obzvláště znepokojivá, vytvářejí podmínky pro závislost a vykořisťování. Brání také flexibilitě na pracovním trhu a možnostem, aby se pracovní síla přizpůsobila potřebám zaměstnavatelů a pracovníků. Nevěnováním dostatečné pozornosti pohledu pracovníků – migrantů, autonomii a investicím do projektů jejich pracovní migrace dochází ke vzniku bílých míst při vytváření daných politik a k omezení pozitivních výsledků pro všechny zainteresované strany.

V tomto kontextu je velký nedostatek důstojné práce, přičemž dochází k nezákonnému krácení mzdy, k nehodám na pracovišti, k pracovnímu vykořisťování a stejně tak vzniká riziko dluhového otroctví a obchodování s lidmi. Gendrové, třídní a rasové nerovnosti a diskriminace se tak prohlubují.

Klíčové tendence při organizaci migrace pracovní síly představující riziko vedoucí ke zhoršování těchto problémů

I když programy dočasné migrace za prací, bilaterální dohody o migraci pracovních sil a soukromé agentury práce nejsou nic nového, jejich úloha a význam při organizaci migrace pracovní síly narůstá po celé Evropě. Tyto klíčové tendence představují riziko další segmentace pracovního trhu, nabíjení administrativní zátěže a zhoršování pracovních podmínek.

Programy dočasné nebo „cirkulární“ migrace pracovní síly významně zvyšují riziko pracovního

vykořisťování, dluhového otroctví a spoléhání se na prostředníky na trhu práce. Podkopávají také trvale udržitelné plánování pracovní síly, jak v zemi původu, tak v cílových zemích a mohou vést k omezeným možnostem zaměstnávání a ochrany sociálních práv pracovníků – migrantů v jejich zemi původu. Programy dočasné migrace by měly být nahrazeny politikami migrace za prací obsahujícími nezbytné charakteristiky uvedené v této zprávě, včetně prvně udělených povolení přiměřené délky a s postupy k usazení.

Bilaterální dohody o migraci pracovní síly mohou učinit pravidla ještě složitějšími a zvýšit míru nehlášené práce a stejně tak i diskriminace, kdy různí pracovníci mají různá práva a kdy dochází k segmentaci konkrétních národností a pohlaví v určitých povoláních. Analýza poukázala na zásadní nedostatky v uplatňování práv a v dopadech pro pracovníky – migranty. Migrační politika EU se navíc čím dál tím více snaží o propojení mezi dohodami o migraci za prací a spoluprací v oblastech neregulérní migrace. Obojí je vysoce problematické a zatím nevyústilo do podoby smysluplných a důstojných příležitostí migrace pracovní síly. Existující bilaterální dohody o migraci pracovní síly by měly obsahovat základní charakteristiky uvedené v této zprávě.

Komplexní politiky migrace pracovní síly, které poskytují povolení pracovníkům bez ohledu na jejich národnost, přispívají k lepší regulaci a správě jak migračního trhu, tak trhu práce.

Čím složitější jsou pravidla a postupy pro migraci pracovní síly, tím více se zaměstnavatelé a pracovníci spoléhají na prostředníky na trhu práce. Zaměstnávání přes agentury práce je spojováno s postupy jako je porušování smluv, nezákonné poplatky za nábor, porušování pracovních podmínek a mzdových ujednání a dluhové otroctví. Agentury práce by měly být lépe monitorovány a právně regulovány.

Širší sociálně-ekonomické trendy: spravedlivá transformace během oživení po koronavirové pandemii

Evropa řeší zásadní sociálně-ekonomické výzvy a transformace, ve kterých pracovníci – migranti hrají klíčovou úlohu. Tito pracovníci jsou přesto vystaveni riziku, že na ně tato situace dolehne nejvíc a budou obviňováni během klimatické a digitální transformace evropských ekonomik. O to víc po koronavirové pandemii. Proto je zásadní, aby došlo k většímu uznání a hlubší diskuzi o práci pracovníků-migrantů a zdrojích těžených v jejich zemích původu, které jsou hnacím motorem bohatství a

růstu evropských ekonomik. Opatření na zlepšení pracovních podmínek pro všechny pracovníky, zajištění povolení pracovníkům – migrantům musí být nedílnou součástí spravedlivé transformace, politik reagujících na koronavirovou pandemii a širších ekonomických reforem. Je klíčové, aby migrace za prací a mobilita lidí byly součástí širších snah reformovat sektory pro jejich ekonomickou, ekologickou a sociální trvalou udržitelnost a odolnost.

Další postup

Pokud je migrace pracovní síly dobře řízena, má pozitivní přínos pro všechny. Poskytuje pracovníkům pracovní jistoty a důstojnou práci, informace a alternativy jsou nejlepším způsobem, jak podporovat propojení mezi pracovními místy a dovednostmi a pracovní migrací, což globálně přispívá k rozkvětu ekonomik a komunit. Dobře nastavené, komplexní politiky pracovní migrace poskytují jasný právní

rámec a prosazují trvale udržitelné, etické, rovné podmínky pro důstojnou práci a podmínky pro všechny pracovníky, včetně migrantů. Vytvářejí součást širších sociálních politik a politik zaměstnanosti, které prosazují rovné příležitosti a přístup na trh práce, ke spravedlivým pracovním podmínkám, sociální ochraně a inkluzi.

Doporučení pro danou oblast

Identifikovali jsme několik charakteristik, které jsou pro úspěšné politiky nezbytné, ať už na národní, bilaterální/multilaterální úrovni či úrovni celé EU.

Politiky migrace pracovní síly a pracovních povolení by měly využívat zjednodušených a efektivních řízení, poskytujících pracovní povolení přiměřené délky na základě nabídky zaměstnání v jakékoliv profesi s minimálními administrativními požadavky. Pracovníci by měli být schopni si požádat o povolení sami a to z území cílové země nebo odjinud, mít možnost mobility v rámci trhu práce a nezávislosti na zaměstnavatelích. Pracovníkům-migrantům by mělo být zajištěno rovné zacházení, stejná sociální a rodinná práva, možnosti usazení a ochrana před

vykořisťováním. Doplnující politiky pracovního trhu jsou zásadní pro zajištění prosazování pracovních práv pro všechny. Politiky by měly být také vypracovány v rámci strukturovaného dialogu se zainteresovanými stranami, včetně zástupců pracujících – migrantů.

Příloha 1 s některými navrženými indikátory a příloha 2 s případovou studií mají posloužit jako příklad praktického nástroje, jak lze při hodnocení stávajících politik použít seznam základních charakteristik a indikátorů. Švédský model „řízený poptávkou“ byl vybrán jako příklad nabízející řadu hlavních charakteristik a možností, jak některé aspekty zlepšit.

Úvod

Tato stručná studie řeší otázku: Jak by měla být nastavena politika migrace pracovní síly a příslušných pracovních povolení, aby efektivním způsobem prosazovala hlášenou a důstojnou práci a sociální inkluzi?

Na úvod je poskytnuta krátká analýza hlavních rozdílů a nedostatků ve stávajících systémech napříč Evropou ve třech hlavních částech. Část 1 vysvětluje, jak systémy omezující pracovní povolení na určité profese a používající testy trhu práce nezohledňují reálné potřeby zaměstnavatelů, pracovníků a komunit. Přispívají k nestálému a nelegálnímu statusu pracovníků a k pracovním podmínkám a prostředí, kde bují vykořisťovatelské praktiky a diskriminace. Část 2 nastiňuje, jakým způsobem některé klíčové tendence organizování migrace pracovní síly přispívají k riziku zhoršení těchto problémů a Část 3 poskytuje určitý širší kontext, zasazuje migraci pracovní síly do širších sociálně-ekonomických trendů, především v souvislosti se spravedlivou transformací a oživením po koronavirové pandemii.

Tato analýza také nabízí další postup v závěrečných poznámkách a doporučeních pro dané politiky. I když neexistuje jedno jediné řešení pro všechny politiky pracovní síly, identifikovali jsme několik charakteristických rysů, které jsou zásadní pro politiky úspěšné migrace za práci a pracovních povolení. Ty jsou pak relevantní pro všechny země, stejně tak i na úrovni celé EU.

Příloha s některými navrženými indikátory má posloužit jako demonstrace praktického nástroje, spolu s případovou studií, jak lze při hodnocení stávajících politik použít seznam základních charakteristik a indikátorů. Švédský model „řízený poptávkou“ byl vybrán jako příklad nabízející řadu hlavních charakteristik a možností, jak některé aspekty zlepšit.

1. Stávající opatření pro vydávání pracovního povolení nezohledňují skutečné potřeby pracovníků a zaměstnavatelů

Národní migrační politiky napříč Evropou stále poskytují důstojné příležitosti migrace za prací především pracovníkům s nabídkami v zaměstnáních s vysokým finančním ohodnocením nebo za účelem obsazení nedostatkových profesí, vyžadujících specifické dovednosti. I když mezi evropskými zeměmi panují rozdíly, v řadě z nich je nyní pro lidi ze zemí mimo EU nesmírně obtížné nebo zcela nemožné řádně pracovat a udržet si důstojnou práci v sektorech jako jsou pohostinské, restaurační a cateringové služby, ve stavebnictví a v oblasti práce v domácnosti.

Pravidla upravující, jaké pracovní pozice se mohou kvalifikovat na vydání pracovního povolení, jsou často složité, někdy vedou k vydávání řady různých typů pracovních povolení a postupů pro různé typy pracovníků, včetně více či méně zavedených mechanismů jako jsou kvóty,¹ seznamy nedostatkových profesí a testů pracovních trhů. Ve svém výsledku nezohledňují skutečné potřeby pracovníků, zaměstnavatelů a komunit a prohlubují nerovnosti.

Seznamy nedostatkových profesí

Řada zemí – včetně členských států EU² – sbírá a analyzuje data založená na roztřídění podle pohlaví o nedostatečných a přebývajících pracovních silách na národních a sektorových trzích práce. Nedostatky se týkají sektorů, povolání, platových tříd až po soubory dovedností.

Například v roce 2019 byl nedostatek pracovních sil v níže uvedených povoláních nahlášen Národními koordinačními úřady EURES (NCO) z několika členských států EU:

1 Například v Itálii je každý rok vydáno nařízení vlády, které stanoví počet/kvótu disponibilních pracovních povolení pro každou kategorii pracovníků ze zemí mimo EU, kterým je povolen vstup do Itálie s relevantním pracovním povolením, lhůtami pro podání žádosti o vydání pracovního povolení a podmínkami pro podání této žádosti. I když bylo zatím od roku 1998 vydáno asi 1,8 miliónů pracovních povolení na základě 23 nařízení o kvótách, systém je nesmírně složitý. Uvádí různé kvóty pro různé typy povolání a různé národnosti, přičemž od roku 2011 neexistuje skutečný plán, jak stanovit limity pro povolení za účelem zaměstnání; tato čísla nezohledňují skutečné potřeby pracovníků a zaměstnavatelů (Institut evropské politiky otevřené společnosti (2020), [Towards an EU Toolbox for Migrant Workers](#), Nadace otevřené společnosti, uvádí údaje Ministerstva vnitra). Podrobnosti o kvótách na rok 2020, viz "[decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 luglio 2020](#)".

2 Požadavek dle článku 30 z Nařízení o síti EURES 2016/589/EU. Indikátory v zásadě vycházejí z administrativních údajů Veřejných služeb zaměstnanosti (VSZ), jako je poměr uchazečů o pracovní místo oproti volným pracovním místům. Data z Evropských anket o pracovních silách (LFS) mohou být komplexnější, například některé profese nepoužívají VSZ (John McGrath, [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#), GR pro zaměstnanost a sociální inkluzi, listopad 2019, Brusel: Evropská komise. Seznamy nedostatkových profesí jsou nedostatečné, co se týče jejich přesnosti a relevance. Záleží na tom, jak často jsou aktualizovány a jakou úlohu při jejich sestavování sehrávají sociální partneři.

Tabulka : 30 nejvíce nedostatkových profesí vykázaných NKK

Profese (pozn.: 4-místná povolání)	Počet hlášení od NKK	Profese (pozn.: 4-místná povolání)	Počet hlášení od NKK
Řidiči (těžkých) nákladní vozů	15	Řezníci, prodavači ryb a příbuzné obory	8
Systémoví analytici	14	Šéfkuchaři	8
Svářeči	14	Stavební inženýři	8
Mechanici zemědělských a průmyslových strojů	13	Vývojáři/analytici softwarů a aplikací	8
Stavební a provozní elektrikáři	12	Softwaroví vývojáři	8
Tesaři a truhláři	12	Účetní	7
Instalatéři a potrubáři	12	Odborníci na reklamu a marketing	7
Kuchaři	11	Mechanici klimatizací a chladících zařízení	7
Betonáři, železobetonáři a příbuzné obory	10	Technici v oboru elektrických zařízení	7
Seřizovači a obsluha obráběcích strojů	10	Elektromechanici a seřizovači	7
Mechanici a opraváři motorových vozidel	10	Technici v oboru elektronických zařízení	7
Pracovníci v oblasti ošetřovatelství	10	Průmysloví a výrobní inženýři	7
Zedníci a příbuzné obory	9	Štukatéři	7
Řidiči autobusů a tramvají	9	Prodavači	7
Elektroinženýři	9	Obsluha v restauračních zařízeních	7
Všeobecní praktičtí lékaři	9	Vývojáři webu a multimédií	7
Montéři kovových konstrukcí	9		

Zdroj: John McGrath [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#), GR pro zaměstnanost a sociální inkluzi, listopad 2019, Brusel: Evropská komise

Většina členských států EU však nepřizpůsobuje své režimy pro migraci pracovní síly ve vztahu k výsledným seznamům nedostatečných profesí.³ Tam, kde tak činí, se adaptované politiky zaměřují na velice konkrétní, úzce definované profese s nedostatkem pracovních sil. Pracovní povolení mohou být i tak

podmíněna kvótami, určité formě testu trhu práce a/nebo jinými specifickými povinnostmi.

Například v Nizozemsku mají specifický program pro kuchaře na úrovni 4 až 6 (specializovaní kuchaři, pomocní kuchaři/všestranní kuchaři), aby mohli

3 Evropská migrační síť (2015), [Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU. Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2015](#), Brusel: EMN.

pracovat v restauracích, kde se podává jedna nebo více kuchyní: čínská, indická, indonéská, japonská, korejská, malajská, thajská, tibetská a vietnamská. Dříve v rámci tohoto programu existovaly kvóty na počet vydaných povolení. Od 1. října 2019 byl tento systém nahrazen⁴ požadavkem, kdy zaměstnavatel musí nahlásit volné místo minimálně tři týdny před podáním kombinované žádosti o povolení k pobytu a o pracovní povolení. Zaměstnavatel musí také poskytnout školení jinému pracovníkovi, který povolení nepotřebuje, a to po dobu platnosti pracovního

povolení. Povolení nejsou k dispozici pomocníkům v kuchyni, kuchařům bez vyšší kvalifikace nebo kuchařům jednoduchých jídel (pracovní zařazení na úrovních 1 až 3).⁵

I když jsou přijímána jiná opatření řešící nedostatečnou pracovní sílu, jako jsou investice do proškolení za účelem navýšení místní pracovní síly nebo mechanizace vedoucí ke snížení potřebné pracovní síly, bude trvat nějakou dobu, než se jejich účinky projeví, a bude zapotřebí tato opatření kombinovat.

Testy pracovního trhu

Záměrem testů pracovního trhu je poskytnout občanům privilegovaný přístup na trh práce. V EU a v Evropském hospodářském prostoru (EHP), mohou být zaměstnavatelé žádáni, aby prokázali, že hledali místní uchazeče, že nikdo z občanů dané země není vhodným kandidátem, což je součástí žádosti o vydání pracovního povolení. Z čeho tento test trhu práce sestává, se liší.

V některých evropských zemích zaměstnavatel, aby splnil test trhu práce, musí volné pracovní místo po určitou dobu inzerovat. Po uplynutí této lhůty může požádat o pracovní povolení pro toto pracovní místo. V řadě evropských členských státech jsou nicméně testy trhu práce prováděny tak, že zcela zásadním způsobem omezují možnosti pracovníků – migrantů ze třetích zemí – legálně pracovat napříč nejrozličnějšími sektory ekonomiky, především na pracovních místech, která jsou nyní klasifikována

jako nízko- či středně-kvalifikovaná a jsou na úrovni nízkých a středních mzdových tříd.

V řadě případů u pracovních míst považovaných za nízko-kvalifikovaná přítomnost jakékoliv zaregistrované nezaměstnané osoby znamená, že tato pracovní pozice nesplňuje test trhu práce a není možné na ni získat pracovní povolení a přijmout pracovníka – migranta. Má se za to, že jakýkoliv nezaměstnaný člověk může tuto práci zastávat, bez ohledu na to, zda by tomu v praxi skutečně tak bylo, zda by chtěl či nechtěl tuto práci vykonávat nebo zda by ho zaměstnavatel přijal či nepřijal.⁶ To také poukazuje na vysoce třídní pojetí hodnot a daných dovedností pro různé typy práce v našich společnostech a kdo by měl mít možnost volby si rozhodnout, jakou práci bude vykonávat.

4 Imigrační a naturalizační služby (INS), "[Changed regulation for the Asian catering industry as of 1 October 2019](#)", 4. října 2019.

5 Více informací viz nařízení [regulation](#) a nizozemská imigrační a naturalizační služba (INS) [website](#) a [werk.nl](#) (pouze v nizozemštině). Občanská společnost v Nizozemsku podává zprávy o situacích vykořisťování v těchto případech, zejména kvůli propojení povolení na konkrétního zaměstnavatele a pracovní místo. Tak se vytváří vysoká míra závislosti pracovníků na zaměstnavatelích. (Correspondence with FairWork, 3. prosince 2020).

6 Například analýza z roku 2019 o nedostatkových profesích na základě národních dat a údajů z Průzkumu pracovní síly Eurostatu zdůrazňuje vícero faktorů přispívajících k těmto nedostatkům, včetně nedostatečných počtů uchazečů o práci s potřebnými dovednostmi a kvalifikací, aby mohli naplnit volná pracovní místa; nedostatek uchazečů o volná pracovní místa ochotných zastávat práci vyžadující relativně nízkou kvalifikaci; významná pod- či přezaměstnanost konkrétního pohlaví; a omezený počet odpovídajících možností přes hranice a napříč regiony (John McGrath, [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data](#), [Shortages and surpluses 2019](#), GR pro zaměstnanost a sociální inkluzi, listopad 2019, Brusel: Evropská komise).

Kvůli požadavku testů trhu práce se navíc stává správa a řízení migrace pracovní síly zásadním způsobem složitější. Řada evropských zemí vylučuje nábor určitých skupin příslušníků ze třetích zemí, neboť nemohou složit test trhu práce; uplatňovat test trhu práce na nábor migrantů s již existujícím pobytoým oprávněním je diskriminační a kontraproduktivní pro jejich inkluzi na trhu práce. Mohou být vyloučeny i jiné situace, aby byla usnadněna inkluze jiných skupin lidí na trh práce či do jiných konkrétních profesí.

Například v Polsku občané z Ukrajiny, Gruzie, Ruska, Moldavska, Běloruska a Arménie mají usnadněný přístup na polský trh práce a je jim povoleno pracovat po dobu 6 měsíců kdykoliv ve lhůtě 12 měsíců bez pracovního povolení, avšak na základě prohlášení zaměstnavatele o „záměru osobou zaměstnat“. Toto prohlášení se může vztahovat na všechny typy práce, které nejsou sezónní povahy, pokud bude vyplácena alespoň minimální mzda. Pokud dojde k prodloužení pracovního poměru, je vyžadováno pracovní povolení, nicméně test trhu práce se

neuplatní. Pokud se však pracovník a zaměstnavatel rozhodnou požádat o pracovní povolení hned na začátku, test trhu práce se uplatní.

Existuje i několik dalších situací, kdy v Polsku není vyžadován test pracovního trhu pro vydání pracovního povolení. Tyto situace zahrnují: zaměstnání, které je uvedeno na místním seznamu nedostatkových profesí; obnovení pracovního povolení pro to samé pracovní místo; zahraniční studenti, kteří ukončili univerzitní vzdělání v EU, EHP nebo ve Švýcarsku nebo absolvují doktorandská studia v Polsku; lidé, kteří mají již tři roky nepřerušeně hlášený trvalý pobyt v Polsku; a určité zprostředkovatelské činnosti.⁷

I když výjimky z povinnosti splnit test trhu práce jsou pozitivní díky snazšímu zaměstnávání konkrétních skupin, může to vést k uplatňování velmi složitých pravidel pro zaměstnavatele, pracovníky a státní správu, a vyvstává tak otázka skutečných dopadů nebo relevantnosti požadovat testy trhu práce v jiných situacích.

Různorodá povolání a pracovníci

I když nejsou určitá povolání zařazena do stávajících režimů pracovních povolení, pracovníci – migranti často požadavky trhu práce naplňují, dostávají se tak ale do situace, která není regulérní.

Sektory ekonomiky, ve kterých často pracují neregistrovaní pracovníci – migranti zahrnují zemědělství, lesnictví a rybolov; pohostinství a cestovní ruch; dopravu a skladování; stavebnictví; a osobní služby.⁸ V těchto sektorech často pracuje různorodá

pracovní síla, včetně některých vnitrostátních pracujících, mobilních pracovníků z EU a pracovníků – migrantů s povolením či bez něj práci vykonávat. Není neobvyklé, že na konkrétním pracovišti existuje pracovní kategorizace, kdy pracovníci s nejvíce zajištěným pobytoým statutem zastávají lépe placenou práci s vyšší odpovědností a pracovníci v nejisté situaci vykonávají nízko finančně ohodnocenou práci.

7 Více informací viz polský Úřad pro cizince [website](#) a seznam výjimek z testu trhu práce viz zde [here](#). Nábor lidí, kteří splňují podmínky, kdy není třeba pracovní povolení, je také vyňat z testu pracovního trhu. Ministerstvo práce může vydat rozhodnutí vyjímající jiné konkrétní skupinu pracovníků.

8 Viz např.: PICUM (2020) *A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice*, Brusel: PICUM; Emilio Reyneri (2001), *"Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union"*, Mezinárodní dokumenty v oblasti migrace (IMP) řada pracovních dokumentů, Ženeva: Mezinárodní organizace práce.

V různých evropských zemích působí specifické trendy s ohledem na národnost⁹ a status pracovníků v konkrétních povoláních. Členové organizace PICUM pracují především s pracovníky - migranty s nejistým či neregulérním statusem v následujících povoláních (kategorizovaných s odkazem na Mezinárodní klasifikace zaměstnání (ISCO-08)¹⁰:

- pracovníci v oblasti osobních služeb – zejména kuchaři; obsluha v restauračních zařízeních a barmani; kosmetičky; domácí hospodyně (dílčí hlavní skupina 51);
- pracovníci v oblasti prodeje – zejména prodavači a prodavačky v obchodě (dílčí hlavní skupina 52);
- pracovníci v oblasti osobní péče – zejména vychovatelé dětí; ošetřovatelé v oblasti domácí péče (dílčí hlavní skupina 53);
- pracovníci bezpečnostních služeb (5414);
- stavební řemeslníci a řemeslníci v příbuzných oborech, včetně elektrikářů (dílčí hlavní skupina 71 a podskupina 741);
- šičky, vyšivačky a pracovníci v příbuzných oborech (7533);
- řidiči a provozovatelé mobilních zařízení – zejména řidiči automobilů, dodávek a motocyklů; řidiči (těžkých) nákladních vozů; lodní posádky pracovníci v příbuzných oborech (dílčí hlavní skupina 83);

- uklízeči a pomocníci (dílčí hlavní skupina 91);
- pomocní pracovníci v zemědělství, lesnictví a rybolovu (dílčí hlavní skupina 92);
- pomocní pracovníci v oblasti těžby, stavebnictví, výroby a dopravy (dílčí hlavní skupina 93);
- pomocní pracovníci při přípravě jídla (dílčí hlavní skupina 94);
- pracovníci pouličního prodeje a služeb a pracovníci v příbuzných oborech (dílčí hlavní skupina 95);
- pracovníci s odpady a jiní nekvalifikovaní pracovníci (dílčí hlavní skupina 96).

V zemích, kde jsou pracovní povolení poskytována jen pro určitá povolání a profily, jsou možnosti získat pracovní povolení a zastávat tato povolání nesmírně omezená či vůbec neexistují. Existuje jen pár možností tuto práci vykonávat hlášeně, aby byla předmětem řádného zdanění a příspěvků sociálního zabezpečení. Když mají nezaregistrovaní pracovníci možnost přiznat své příjmy k daňovým účelům, tak tak činí, nemohou ale dostávat dávky na základě svých a zaměstnavatelem uhrazených příspěvků.¹¹ Několik z těchto povolání je také uvedeno mezi nahlášenými nedostatkovými profesemi v několika členských státech EU v roce 2019 (viz tabulka na str. 9).

9 Trendy, které národnosti častěji migrují do jedné konkrétní evropské země ve srovnání s jinou, jsou formovány různými faktory jako jsou historické, dříve koloniální, a jazykové vazby; bilaterálními dohodami o migraci pracovní síly nebo opatřeními pro zajištění preferenčního přístupu různých národností na trh práce. V některých zemích existují také trendy s ohledem na konkrétní pracovní místa, která zastávají lidé konkrétních národností, což je dáno faktory jako jsou pravidla migrace pracovní síly, způsoby náboru, rasovou a gendrovou diskriminací, a předsudky s ohledem na konkrétní kulturu a pracovní etiku.

10 Viz Mezinárodní organizace práce, [ISCO-08 Structure, index correspondence with ISCO-88](#), Mezinárodní klasifikace zaměstnání (ISCO), aktualizováno 21. června 2016.

11 Například v Portugalsku je pro nezaregistrovaného pracovníka nebo zaměstnavatele možné zaregistrovat zaměstnanecký poměr u Služeb sociálního zabezpečení a platit příspěvky sociálního zabezpečení, na základě platné smlouvy a platného pasu/cestovních dokumentů. Pracovní povolení není požadováno, protože práce a úhrada příspěvků sociálního zabezpečení po dobu 12 měsíců vede k legalizaci situace dle článku 88 Zákona o cizincích [Article 88 Paragraph 2 of the Foreigners' Act](#). Pracovník však nemůže obdržet žádné sociální dávky do té doby, než je jejich situace řádně regularizována.

Povolení vázaná na jednoho zaměstnavatele

Pracovní povolení pro nízko- a středně-kvalifikovanou práci většinou pracujícího migranta „připoutají“ ke konkrétnímu pracovnímu místu u konkrétního zaměstnavatele a jsou platná pouze na krátkce omezenou dobu. Pokud pracovník chce nebo potřebuje změnit svého zaměstnavatele, musí požádat o nové pracovní povolení, což představuje zdlouhavé a složité řízení s nejistým výsledkem jak pro eventuálního zaměstnavatele, tak pro daného pracovníka. V některých případech, např. sezónních pracovníků, by mělo být možné změnit zaměstnavatele na základě stejného povolení,¹² v praxi je něco takového ale nesmírně těžké, protože povolení mají velice krátkou dobu platnosti a nejsou obnovitelná [Více viz režim pro dočasnou pracovní sílu v Části 2]. Pokud pracovník práci ztratí, jejich pracovní povolení a povolení k pobytu se stává neplatnými, v některých případech s okamžitou platností.

Například změny ve Vích pro zahraniční pracovníky v domácnosti ve Spojeném království (UK) jasně dokládají dopady omezení možností pracovníků změnit zaměstnavatele a obnovit si nebo si prodloužit platnost svých povolení. Mezi lety 1998 až 2012 migranti - pracovníci v domácnosti, kteří směřovali do UK, mohli požádat o roční prodloužení platnosti svého víza, za předpokladu, že byli zaměstnáni jako pracovníci v domácnosti na plný úvazek, a to u jakéhokoliv zaměstnavatele. V dubnu 2012 bylo právo změnit zaměstnavatele zrušeno a délka víza se zkrátila na maximální dobu šesti měsíců, bez možnosti obnovení. Od dubna 2016 bylo opět zavedeno právo změnit zaměstnavatele, ale pouze v rámci

šestiměsíční lhůty, nicméně v praxi je pro pracovníka v domácnosti nesmírně obtížné najít jiné zaměstnání v této časové lhůtě.¹³ Organizace Kalayaan, která poskytuje podporu migrantům – pracovníkům v domácnosti v UK porovnála údaje¹⁴ nahlášeného zneužívání, které obdrželi během těchto jednotlivých časových období. Zjistili, že během období od roku 2012 do 2016, po provedených změnách v dubnu 2012, došlo k významnému procentuálnímu nárůstu v počtu hlášení ze strany pracovníků v domácnosti – stěžovali si na fyzické zneužívání, psychické zneužívání, sexuální zneužívání, nedostatek jídla, chybějící místnost pro sebe/soukromý prostor nebo dokonce chybějící postel, žádný den volna, práci delší 15ti hodin denně, zákaz vycházení, týdenní plat méně než 50 liber, zabavený pas. Od dubna 2016, i když bylo opět zavedeno právo změnit zaměstnavatele, ale zůstalo šestiměsíční neobnovitelné pracovní povolení – míry zneužívání zůstaly stejné, v některých případech došlo k jejich nárůstu.¹⁵

I když mohou být na základě vnitrostátní legislativy vydávány nejrůznější jiné typy povolení, o pracovní povolení se musí často žádat z území mimo cílová státy, nebo pokud je to možné u daného státu, daný žadatel tam musí legálně pobývat. Někteří lidé také čelí omezení při výměně typu stávajícího povolení nebo statusu, který požívají, nebo zjistí, že měsíce a roky pobytu a práce se nezapočítávají při žádosti o povolení k trvalému pobytu nebo o dlouhodobý pobyt.

12 Směrnice EU o Sezónních pracovnících požaduje po členských státech, aby umožnily sezónním pracovníkům prodloužit si svůj pobyt – v rámci stanovené maximální lhůty pobytu pro sezónní pracovníky, což může být lhůta maximálně 9 v období 12 měsíců, kdy mohou být zaměstnáni u různých zaměstnavatelů za předpokladu, že i nadále budou splňovat kritéria pro přijetí (článek 14.1 a 15.3 Směrnice 2014/36/EU)

13 Více informací viz Kalayaan (2019), [Briefing on Overseas Domestic Workers for the Modern Slavery Strategy and Implementation Group \(MSSIG\) Prevent meeting](#), 11. září 2019.

14 Kalayaan and Anti-Slavery International (2018), Příspěvek podaný zvláštnímu zpravodaji OSN pro moderní formy otroctví. Dotazník o domácím otroctví pracovníků - migrantů v domácnosti, květen 2018.

15 Tamtéž; Kalayaan (2019), [Briefing on Overseas Domestic Workers for the Modern Slavery Strategy and Implementation Group \(MSSIG\) Prevent meeting](#), 11. září 2019.

Vzniká tak situace závislosti pracovníků na zaměstnavatelích, neboť vše záleží na udržení si konkrétního pracovního místa. Ztráta pracovního místa a pracovní vykořisťování pak nutí lidi bydlet nenahlášeně, vykonávat nehlášenou práci bez šance situaci změnit, protože je velice málo příležitosti, jak se opět dostat na oficiální trh práce a situaci regularizovat.

Také to brání mobilitě na trhu práce, která usnadňuje profesionální rozvoj a pracovní růst, spravedlivou konkurenci, efektivní sladění nabízených pracovních míst a dovedností a sladění potřeb pracovníků a zaměstnavatelů.

Perspektiva pracovníků-migrantů

Přístupy k politice migrace za prací se většinou vytvářejí na základě logiky naplňování potřeb trhu práce. Nedostatečná pozornost věnovaná pohledu samotných pracujících migrantů, autonomii a investicím do jim určeným projektům migrace pracovní síly, vede ke slepým místům při vytváření politik a omezuje pozitivní výsledky pro všechny zainteresované. Například logika povolení vázaných na jednoho zaměstnavatele uznává investice učiněné zaměstnavateli do řízení náborů pracovníků-migrantů. Přehlíží však významné investice ze strany pracujících migrantů, jejich rodin a komunit. Přispívat svojí prací do fungování a růstu ekonomiky v jiné zemi stojí čas, peníze a společenský kapitál.

I když mezinárodní pokyny¹⁶ uvádějí, že pracující migranti by neměli přímo či nepřímo platit poplatky za nábor nebo spojené náklady, v praxi pracující hradí nejrůznější náklady a činí nesmírně vysoké finanční investice do migrace za prací. Náklady, které mohou migrující pracovníci hradit v praxi, zahrnují lékařské náklady, náklady na pojištění, náklady spojené s testy dovedností a kvalifikace, náklady na školení a orientaci, náklady na vybavení, cestovní, ubytovací a administrativní náklady, stejně tak poplatky za náborové služby.

Navíc se na nich požaduje, aby se naučili jazyk, obeznámili se se zvyklostmi, sociálními a právními systémy jiné země. Mají tak učinit bez společenské sítě v dané zemi, do které míří, a kde si musejí vybudovat sociální podpůrnou síť po příjezdu a v průběhu let. Lidé jsou odděleni od svých rodinných členů a komunit ve své zemi původu nebo bývalého obvyklého bydliště, přičemž je často finančně podporují.

Jako takoví migrující pracovníci jsou významnými hráči sociálního a ekonomického rozvoje. Přesto, omezení povolení, kdy status migrujících pracovníků závisí na konkrétním jednotlivci nebo pracovním místě, nebere v potaz tuto investici a zároveň vytváří rizika vykořisťování, jak již bylo výše popsáno.

Když se lidé rozhodnou vydat se za prací, mohou si stanovit krátkodobé nebo dlouhodobé cíle,¹⁷ a v průběhu času měnit svůj pohled, není ale logické očekávat, že pracující migrant po krátké době odjede, pokud podmínky jeho/její práce nespĺnily jejich očekávání.

16 MOP (2019), [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs](#), Ženeva: Mezinárodní organizace práce.

17 Viz např.: Dovelyn Rannveig Mendoza (2020), [Shifting Labour Frontiers: The recruitment of South Asian migrant workers to the European Union](#), ve spolupráci s Izabelou Florczak a Rameshwarem Nepalem, Říjen 2020, FNV Mondiaal.

Zvážit názory pracovníků-migrantů,¹⁸ co je pro tyto lidi, jejich rodiny a komunity v sázce z hlediska úspěšné politiky a možná ohrožení, kterým jako

nováčky čelí, jsou zcela zásadní pro prosazování důstojné a hlášené práce.

Prohlubování nerovnosti

Diskriminace – na osobní, institucionální a systémové úrovni – je hlavní překážkou v přístupu k zaměstnáním s vysokým platovým ohodnocením. Například stereotypy a předsudky ohledně pohlaví na osobní úrovni, na základě národnosti a náboženství i nadále sehrávají významnou úlohu při řízení náboru a najímání pracovníků.¹⁹ Na statistické úrovni bylo 28 členskými státy EU poskytnuto více poprvé přidělených pracovních povolení za finančně ohodnocené činnosti (vysoce kvalifikované, sezónní, ve výzkumu a ostatní) občanům USA oproti občanům ze všech afrických států dohromady.²⁰

Pokud je pracovní povolení pro výkon důstojné a stabilní práce, s možností přemístit rodinu, k dispozici pouze lidem ve finančně vysoce ohodnocených zaměstnání, utvrzují se tím gendrové, rasové a třídní nerovnosti po celé Evropě.

Řada pracovních míst, kdy musejí migranti pracovat v právně neošetřené situaci nebo na základě velice nejistého povolení, je kategorizována jako

„nízko-kvalifikovaná, včetně klasifikací ISCO, přičemž z valné většiny jsou spojována s první a druhou úrovní dovedností.“²¹ Pro účely metodiky ISCO je dovednost měřena z pohledu povahy vykonávané práce, typických úkonů a povinností daného zaměstnání; úrovně formálního vzdělání a požadovaného školení; a množství neformálního proškolení během výkonu práce nebo z hlediska předešlých zkušeností v dané profesi. Tato povolání nicméně obsahují řadu technických a interpersonálních dovedností a kompetencí. Zdaleka se nejedná o neutrální popisy, tato charakteristika odráží a zakořeňuje předpojatosti z hlediska toho, jaká práce by měla být dobře placená a měla poskytovat pracovní jistotu, kariérní postup a důstojné pracovní podmínky.

V kontextu koronavirové pandemie došlo k určitému uznání základní úlohy některých pracovníků vykonávajících práci, která je kategorizována jako nízko-kvalifikovaná, například těch, kteří zajišťují, aby zůstaly velkoobchody otevřeny, aby byly potraviny doplňovány do regálů a aby i nadále fungovala

18 Výzkum o názorech pracovníků – migrantů viz také příklad: Agentura pro základní práva (2019), [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#), Lucembursko: Publikace Úřadu Evropské unie.

19 Jak je např. zdůrazněno v [EU anti-racism action plan 2020-2025](#), 'diskriminace v práci nebo při jejím hledání je široce rozšířena; může mít řadu forem a ovlivňovat určité skupiny více než jiné. Lidé afrického původu například vidí velice silný rozdíl mezi kvalitou jejich zaměstnání a jejich úrovní vzdělání, projevující se v míře nízko placené práce mezi lidmi s terciárním vzděláním, oproti všeobecné populaci. Existují důkazy, že kandidáti, kteří se ve svém životopise otevřeně přihlásí k muslimskému vyznání, jsou zváni na pracovní pohovory méně často oproti stejně kvalifikovaným kandidátům, kteří jsou ve svém životopise „nábožensky neutrální“ (Sdělení Evropské komise [A Union of equality: EU anti-racism action plan 2020-2025](#), COM(2020) 565 konečné znění, Brusel, 18.9.2020).

20 Data o důvodech k poprvé vydaným pracovním povolením k placeným činnostem (vysoce kvalifikovaná práce, sezónní, vědecká činnost a jiné) v 28 členských státech EU v roce 2018 ukazují, že občané z 55 zemí z Afriky představují pouze 5% povolení (38,099). Občané z 35 zemí z Ameriky představují 13%(93,018), přičemž 38.500 těchto povolení bylo vydáno občanům Spojených států amerických, o něco málo více než občanům z celého afrického kontinentu dohromady. Občané z 10 zemí označených jako Střední a Východní Evropa představují 51% (368.032) z celku (analýza je založena na datech Eurostatu [First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship](#), naposled aktualizováno 22. října 2019).

21 Mezinárodní organizace práce, [ISCO-08 Part 1: Introductory and methodological notes, ISCO International Standard Classification of Occupations, updated 21 June 2016](#).

veřejná doprava.²² Obnova po koronavirové pandemii nabízí příležitost přenastavit hodnotový rámec, uznat výraznou a důležitou úlohu všech pracovníků v

komunitách a ve společnosti a uznat potřebu zajistit rovné příležitosti a slušnou práci pro všechny.

Hlavní poznatky o stávajících opatřeních pro poskytování pracovního povolení

Nedostatek přístupů migrace pracovní síly a převaha velice restriktivních postupů pro vydávání pracovních povolení navzdory narůstající poptávce napříč sektory a povoláními, nutí pracovníky přijímat neregulérně poskytovanou práci.

Stávající politiky brání zaměstnávání pracovníků - migrantů v klíčových profesích nebo vytvářejí příliš zatěžující administrativní překážky. Také brání flexibilitě pracovního trhu a pracovní síly, aby se přizpůsobily potřebám zaměstnavatelů a pracovníků.

V tomto kontextu není dostatek důstojné práce, přičemž dochází k nezákonnému krácení mzdy, k nehodám na pracovišti, k pracovnímu vykořisťování a stejně tak vzniká riziko dluhového otroctví a obchodování s lidmi.²³ Genderové, třídní a rasové nerovnosti a diskriminace se tak prohlubují.

22 Viz příklad: [Council Conclusions on improving the working and living conditions of seasonal and other mobile workers](#), 9. října 2020; Tisková zpráva Evropské komise z 16. července 2020 [Coronavirus: European Commission calls for action in protecting seasonal workers](#); Tisková zpráva Evropského parlamentu z 25. května 2020 [“COVID-19: No free movement of critical workers without adequate protection”](#); seznam nepostradatelných pracovníků/profesí v kontextu koronavirových omezení v Nizozemsku a Belgii: [the Netherlands](#) a [Belgium](#).

23 Více informací o překážkách při uplatňování pracovních práv a efektivních mechanismů stížností pro pracovníky - migranty, viz PICUM (2020) [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#), Brusel: PICUM; PICUM (2020) [PICUM Key messages and recommendations on Human trafficking](#), Říjen 2020, Brusel: PICUM.

2. Klíčové tendence při organizaci migrace pracovní síly představující riziko vedoucí ke zhoršování těchto problémů

Tato všeobecná situace zahrnuje několik klíčových tendencí, které představují riziko další segmentace pracovního trhu, navršení administrativní zátěže a zhoršování pracovních podmínek. I když programy dočasné migrace za prací, bilaterální dohody o

migraci pracovních sil a agenturní zaměstnávání nejsou nic nového, význam jejich úlohy při organizaci migrace pracovní síly narůstá po celé Evropě. Pro každou z tendencí jsou navrženy reakce v podobě politiky.

Programy dočasné migrace

Programy dočasné nebo „cirkulární“ migrace umožňují pracovníkům zůstat po velice krátkou dobu, často méně než rok, a pak požadují, aby se vrátili na určitou dobu do své země původu před tím, než budou opět migrovat za prací. Častým odůvodněním je, že se tak zabrání emigraci nezbytných pracovníků ze zemí původu (takzvanému „odlivu mozků“) a bere se také v potaz jednostranný přístup poptávky zaměstnavatelů po migrujících pracovnících.

Bylo zjištěno, že takovéto programy významně zvyšují riziko pracovního vykořisťování, dlouhého otroctví a spoléhání se na prostředníky na trhu práce.²⁴

I když se na pracovníky vztahuje pracovněprávní ochrana, krátké lhůty, závislost na jejich zaměstnavateli – často kvůli ubytování a stejně tak i příjmu – a často izolované životní a pracovní podmínky pracovníkům ztěžují možnost přístupu k informacím, aby se pracovníci sami mohli seznámit s administrativními a právními postupy, zorganizovali se a vyjednávali kolektivně nebo se domáhali svých práv prostřednictvím formálních mechanismů pro podávání stížností.

V některých zemích je to naprosto zjevné, když zvážíme rozšířené vykořisťování mobilních pracovníků v EU/EHP na velice krátce dohodnuté pracovní období, například v zemědělství²⁵ nebo v péči o seniory²⁶.

24 Viz příklad FLEX, [The Risks of Exploitation in Temporary Migration Programmes: A FLEX response to the 2018 Immigration White Paper](#), květen 2019.

25 Viz například, Institut evropské politiky otevřené společnosti a Institut Evropské univerzity (2020), [Are Agri-Food Workers Only Exploited in Southern Europe? Case studies on migrant labour in Germany, the Netherlands and Sweden](#), Nadace otevřené společnosti.

26 Například, v německy hovořící části Švýcarska pracovníci ze zemí Střední a Východní Evropy jako je Polsko jsou nájímáni agenturami na práci pro seniory v extrémních podmínkách a na krátkodobé smlouvy a povolení. Pracují 24 hodin denně, 7 dní v týdnu po dobu maximálně 3 měsíců. Agentury zaručují rodině zajištění kontinuity, samotní pracovníci ale dostávají krátkodobou práci ve vykořisťovatelských podmínkách. Další informace viz příklad Sarahy Schilliger, [Self-organised struggles of migrant care workers](#), Otevřená demokracie, 20. září 2016. Podobné praktiky vyvolávají také velké obavy v Německu, viz např., Daniel Kirch, [Razzia in der häuslichen Pflege im Saarland](#), Saarbrücker Zeitung, 25. listopadu 2020; a v Rakousku, viz např., Paula Erizanu, [Stranded or shunned: Europe's migrant workers caught in no-man's land](#), The Guardian, 16. dubna 2020.

Směrnice pro sezónní pracovníky²⁷ na úrovni EU stanoví podmínky vstupu a pobytu a práva pro účely sezónní práce, definované jako činnosti závislé na probíhající sezóně. Tato krátkodobá povolení jsou však používána nejen na práci, která je konkrétní sezónní povahy; sezónní pracovní povolení jsou také vydávána například pro práci ve výrobě; stavebnictví; velkoobchodu a maloobchodu; a v opravárenství motorových vozidel a motocyklů.²⁸ Navíc, i když je práce přímo spojena se sezónou jako je zemědělství, potřeba pracovníků se nutně nesnižuje, protože často pracují v průběhu sezón a napříč regiony s různými zemědělskými produkty.

Takovéto programy dočasné migrace pracovní síly ve skutečnosti podkopávají trvale udržitelné plánování pracovní síly, jak v zemi původu, tak v cílových zemích. Naplňování dlouhodobých pracovních potřeb prostřednictvím dočasné migrace znamená, že pracovní síla musí být průběžně nahrazována a školená. Nejistá životní situace dočasně pracujících migrantů může také znamenat omezené možnosti zaměstnání a přístupu k sociální ochraně a jiným sociálně-ekonomickým právům v jejich zemi původu.

Navržená politiky reagující na programy dočasné migrace

Programy dočasné migrace by měly být nahrazeny politikami migrace za práci, které obsahují nezbytné charakteristiky uvedené v této zprávě (viz Doporučení a Příloha 1) včetně prvně udělených povolení přiměřené délky a postupů k usazení.

Politiky migrace za práci, pokud mají řešit problémy pracovní síly v zemích původu, by se měly zaměřit na systémy obecných pracovních povolení, která jsou dostupná pracovníkům všech národností, spíše než na bilaterální dohody s určitými zeměmi původu. Tím se zajistí různorodost a nebude třeba se spoléhat na pracovníky z určitých zemí.

Navíc, poskytnutí bezpečného statutu migrujícím pracovníkům je přímý způsob prosazování mobility na základě volby a ne donucení, přičemž tyto pracovníci mohou investovat a účastnit se na životě ve svých zemích původu, aniž by riskovali ztrátu pobytu, práv a investic v dané evropské zemi.

27 Směrnice 2014/36/EU.

28 [Eurostat data](#) o Schváleních za účelem sezónní práce podle statutu, délky platnosti, ekonomického sektoru a občanství, rozlišeno podle NACE Rev. 2 klasifikace ekonomických činností v letech 2016 až 2019. Například na Slovensku v roce 2019 bylo vydáno 1,978 sezónních pracovních povolení. 1,412 pro výrobu, 137 pro velkoobchod a maloobchod; opravárenství motorových vozidel a motocyklů, 127 pro zemědělství, lesnictví a rybolov, 125 pro stavebnictví, 84 pro ubytovací a stravovací služby, 40 pro administrativní a podpůrné služby, 33 pro profesionální, vědecké a technické činnosti, 6 pro činnost v oblasti nemovitostí, 5 pro vzdělávání, 5 pro dopravu a skladování a 4 pro umění, zábavu a rekreaci.

Bilaterální dohody o migraci pracovní síly

Bilaterální dohody o migraci pracovní síly jsou dlouhodobě používány jako nástroj zahraniční politiky, nicméně jsou čím dál tím více na úrovni EU vnímány jako odměna zemím, které spolupracují při deportaci svým i jiných občanů, kterým může být přes jejich zemi zajištěn tranzit.²⁹ Na druhou stranu přechod na Vízový kodex EU zavádí možné restriktce pro osoby ze zemí, které jsou vyhodnoceny jako nedostatečně spolupracující v rámci readmisních řízení.³⁰

Je to kontraproduktivní, protože je tak čím dál více lidí nuceno jednat mimo oficiální právní systém a také to vyvolává obavy s ohledem na diskriminaci a systémový rasismus; i legitimitu diplomatických vztahů EU. Zároveň, a to i pro občany ze zemí, které spolupracují na readmisích, rétorika ohledně rozšířených postupů pro zákonnou migraci a mobilitu nebyla ještě konkretizována do podoby rozsáhlých a důstojných příležitostí migrovat za prací.³¹ Pokud jsou vytvořeny koridory pro nějakou velice specifickou práci, nábor se zaměřuje také na konkrétní pohlaví a tím vzniká velice omezený počet příležitostí

pro různé národnosti a pohlaví, a potenciálně se tak posilují předsudky s ohledem na genderové úlohy, národnost a kulturu cílové země.

Když jsou navíc bilaterální a multilaterální dohody základem migrace za prací, znásobují se tím různé postupy a nařízení, ve kterých se musejí zorientovat pracovníci, zaměstnavatelé a státní úřady a stejně tak asociace pracovníků. Jako takové mohou tyto dohody zvýšit segmentaci pracovního trhu, byrokracii a míru nehlášené práce a stejně tak diskriminace, kdy různí pracovníci mají různá práva.³² Tyto dohody nejsou dostatečně transparentní, chybí jim demokratický dohled, především pokud jsou vypracovány v úzké spolupráci s konkrétními zaměstnavateli. I když byly bilaterální dohody o migraci za prací popsány jako „trojitě vítězství“ pro země původu, cílové země (včetně zaměstnavatelů) a samotné migrující pracovníky, analýza jejich implementace v průběhu let poukázala na zásadní nedostatky v uplatňování práv a v dopadech pro pracovníky -migranty.³³

Navržené politiky reagující na bilaterální dohody o migraci pracovní síly

Pokud jsou vypracovány bilaterální dohody, je zde řada standardů, které by měly být zajištěny, aby výsledky pro všechny zúčastněné, včetně těch, o kterých je tato zpráva, byly lepší (viz Doporučení a Příloha 1)

Zároveň komplexní politiky migrace pracovní síly, které poskytují povolení pracovníkům bez ohledu na jejich národnost přispívají k lepší regulaci a správě jak migračního trhu, tak trhu práce

29 Viz např. Sdělení Evropské komise o [New Pact on Migration and Asylum](#), COM(2020) 609 v konečném znění, 23. září 2020.

30 Nařízení (ES) č. 810/2009 ve znění pozdějších předpisů z roku 2019 Nařízení (EU) 2019/1155. Podmíněnost pro spolupráci v oblasti navrácení a readmisí je zaváděno i do jiných oblastí politik; včetně mezinárodní rozvojové spolupráce a obchodu. Další informace viz příklad: MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) (2020), [European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground](#), 2020 MEDAM Hodnotící zpráva azylových a migračních politik v Evropě, Kiel: IfW.

31 MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) (2020), [European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground](#), 2020 MEDAM Hodnotící zpráva azylových a migračních politikách v Evropě, Kiel: IfW, str.28.

32 I když směrnice EU o „Jednotném povolení“ obsahuje několik opatření pro rovné zacházení, ta mají být teprve implementována a jsou nedostatečná. Například migrující pracovníci mohou těžko prokázat diskriminační zacházení ve srovnání s místními pracovníky pokud většina pracovníků byla najata k výkonu práce na konkrétním pracovišti, kde jsou migranti na základě bilaterální dohody.

33 Viz např.: Piyasiri Wickramasekara, [Circular Migration: A Triple Win or a Dead End](#), 2011, Ženeva: ILO, str.114. (GURN discussion paper; no.15); Steffen Angenendt (2014), [Triple-Win Migration: Challenges and Opportunities](#), January 2014, Migration Strategy Group on Global Competitiveness.

Agentury práce

Požadavky a řízení pro žádost o víza, povolení k pobytu a pracovní povolení jsou složitá a člověk se v nich těžko orientuje. Navíc častý náročný požadavek, že se pracovník nesmí nacházet v zemi budoucího zaměstnání, nutí jak pracovníky, tak zaměstnavatele, aby se spoléhali na prostředníky, kteří celý postup usnadní. Mezi ně patří agentury práce.

V obou případech, bylo zaměstnávání prostřednictvím agentur spojováno s postupy vyhýbání se platným pracovním nařízením a předpisům sociálního zabezpečení. Využívání zprostředkovatelů práce zvyšuje počet zapojených lidí a organizací, kteří se snaží z náborových řízení profitovat. To naopak zvyšuje riziko dezinformací a problémů se

zákonnými postupy. Náborové agentury – včetně licencovaných poskytovatelů práce – se mohou také spoléhat na subdodavatelské agentury a neoficiální zprostředkovatele.

Pracovníci – migranti zaměstnaní přes agentury, tak mohou čelit velice složitým zaměstnaneckým poměrům, kdy není dostatečně jasné, kdo je jejich zaměstnavatelem, a není snadné určit, kdo nese zodpovědnost za porušení smluv, nezákonné poplatky za nábor (někdy účtované několika zprostředkovateli), za porušování pracovních podmínek a za mzdy, dluhové otroctví a zabavení dokumentů, mimo jiné typy zneužívání.³⁴

Navržené politiky reagující na agentury práce

Soukromé agentury práce by měly být lépe monitorovány a právně regulovány. Mělo by se zde vycházet z Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181 a z Obecných principů a zásad praktického postupu při spravedlivém náboru.³⁵

34 Viz například: Agentura pro základní práva (2019), [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#), Lucembursko: Publikace Kanceláře Evropské unie; Dovelyn Rannveig Mendoza (2020), [Shifting Labour Frontiers: The recruitment of South Asian migrant workers to the European Union](#), ve spolupráci s Izabelou Florczak a Rameshwarem Nepalem, říjen 2020, FNV Mondiaal.

35 MOP (2019), [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs](#), Ženeva: Mezinárodní organizace práce; viz také zdroje z MOP [IOM](#) a [WHO](#) v této oblasti. Na úrovni EU Směrnice o dočasných agenturních pracovnících (2008/104/ES) řeší rovné zacházení vůči dočasným agenturním pracovníkům, neřeší však dostatečně situaci pracovníků - migrantů, ani působení mezinárodních soukromých náborových agentur. Instituce EU vyzývají ke krokům v této otázce, viz např.: [Council Conclusions on improving the working and living conditions of seasonal and other mobile workers](#), 9. října 2020 a [European Parliament resolution on European protection of cross-border and seasonal workers in the context of the COVID-19 crisis](#), 19. června 2020. Evropská komise také v roce 2011 zadala vypracování pokynů pro konkrétní sektory organizací Shift a Institutu pro lidská práva a podnikání [guidance for employment and recruitment agencies on implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#).

3. Širší sociálně-ekonomické trendy: spravedlivá transformace během oživení po koronavirové pandemii

Nová Průmyslová strategie EU³⁶ identifikuje potřebu dvojí transformace směřující ke klimatické neutralitě a k digitální vedoucí úloze, aby Evropa byla i nadále trvale udržitelná a konkurenceschopná. Zde pak Evropská Zelená dohoda³⁷ uvádí konkrétní regiony, sektory průmyslu a pracovníky, kteří budou čelit velkým výzvám, a kde jsou zapotřebí dodatečná opatření, aby tato transformace byla spravedlivější a inkluzivnější.

Tyto otázky jsou stejně tak pertinentní, když se díváme na digitální vývoj a přetrvávající propastný

rozdílný přístup k technologiím a na rizika negativních dopadů digitalizace, mechanizace, umělé inteligence a sledování na základní lidská práva.

Odborové svazy a sociální hnutí zdůrazňují, že pokud má být tato transformace spravedlivá a inkluzivní, musí obsahovat řadu sociálních intervencí s cílem zajistit pracovníkům jejich práva a živobytí. Spravedlivá transformace nemůže ignorovat úlohu migrujících pracovníků, a nemůže je ponechat na holičkách.

Směrem k důstojné práci pro všechny

V první řadě, migrace pracovní síly nemůže být náhradou za reformy sektorů k zajištění důstojné práce. Migranti se často stávají obětními beránky změn vyplývajících z transformací pracovního trhu kvůli globalizaci, deindustrializaci, privatizaci a deregulaci.

I když jsou restriktivní politiky migrace za prací prezentovány jako mechanismus poskytující preferenční zacházení vůči místním pracovníkům, mohou nakonec jen podněcovat xenofobii a rasismus. Blokuji regulární migraci za prací navzdory poptávce po pracovní síle a nutí pracovníky i zaměstnavatele vstupovat do neregulérních zaměstnaneckých vztahů. Neustále omílají příběh, který posiluje přesvědčení,

že tato pracovní místa by měla být „uchráněna“ pro místní pracovníky, a zároveň obviňují pracovníky – migranty za špatné podmínky, do kterých byli vmanipulováni a které přijali.

Pracovníci – migranti jsou také vystaveni riziku, že na ně tato situace dolehne nejtěžšími a budou obviňováni během klimatické a digitální transformace evropských ekonomik. O to více to platí pro situace po koronavirové pandemii, kdy nejspíš zažijeme všeobecný ekonomický propad, narůstající nezaměstnanost v určitých sektorech, další digitalizaci a mechanizaci a škrty ve veřejném financování a zároveň také snahy zajistit větší odolnost základních ekonomických sektorů před budoucími šoky.³⁸

36 Viz např. Evropská komise, [Factsheet - A new Industrial Strategy for a green and digital Europe](#), 10. březen 2020

37 Sdělení Evropské komise, [The European Green Deal](#), COM (2019) 640 v konečném znění, Brusel, 11.12.2019.

38 Viz např.: Bridget Anderson, Friedrich Gerd Poeschel, Martin Ruhs (2020). [COVID-19 and systemic resilience: rethinking the impacts of migrant workers and labour migration policies](#), EUI RSCAS, 2020/57, Centrum migrační politiky

Opatření na zlepšení pracovních podmínek pro všechny pracovníky, zajištění povolení pracovníkům – migrantům napříč sektory a povoláními musí být

nedílnou součástí reagujících politik a širších ekonomických reforem.

Náprava nerovností v globální ekonomice

Za druhé, vyvstávají širší otázky týkající se rasové a sociální spravedlnosti a jak je ekonomika nastavena. Evropské ekonomiky jsou historicky i nyní součástí globálních ekonomik, kdy různé země nepoměrně hromadí bohatství a těží zdroje. Tato situace přímo ovlivňuje omezené možnosti obživy v některých zemích původu a může být dokonce zhoršena digitální a klimatickou transformací.³⁹

Proto je zásadní, aby došlo k většímu uznání a hlubší diskuzi o práci pracovníků-migrantů a zdrojích těžených v jejich zemích původu, které jsou hnacím motorem bohatství a růstu evropských ekonomik.

Je tedy klíčové, aby migrace za prací a mobilita lidí byly součástí širších snah reformovat sektory pro jejich ekonomickou, ekologickou a sociální trvalou udržitelnost a odolnost.

39 Viz např.: Rhodante Ahlers, Vincent Kiezebrink & Sukhgerel Dugersuren (2020), [Undermining Mongolia: Corporate hold over development trajectory](#), Únor 2020, Amsterdam: SOMO, ve spolupráci s OT Watch (Mongolsko); Amis de la Terre France, CETIM, Observatoire des multinationales, OMAL a Nadnárodní institut, [The EU and the Corporate Impunity Nexus](#), Říjen 2018; Larissa Milo-Dale, [“Unclear EU fishing deals compromise food security and sustainable seafood”](#), 15. listopad 2019, WWF.

Další postup

Když je migrace pracovní síly dobře řízena, má pozitivní přínos pro všechny; pro komunity v zemích původu a v cílových zemích, pro pracovníky-migranty a jejich rodiny i pro zaměstnavatele. Poskytovat pracovníkům pracovní jistoty a důstojnou práci, informace a alternativy jsou nejlepším způsobem, jak podporovat propojení mezi pracovními místy a dovednostmi a pracovní migrací, což globálně přispívá k rozkvětu ekonomik a komunit.

Dobře nastavené, komplexní politiky migrace za pracovní silou nejsou přespříliš fragmentované, nepřiměřeně zatěžující a složité kvůli různým sektorovým a národním omezením, různým statusům a právům.

Poskytují jasný právní rámec a prosazují trvale udržitelné, etické, rovné podmínky pro důstojnou práci a

podmínky pro všechny pracovníky, včetně migrantů. Vytvářejí součást širších zaměstnavatelských a sociálních politik, které prosazují rovné příležitosti a přístup na trh práce, ke spravedlivým pracovním podmínkám, sociální ochraně a inkluzi.

Za tímto účelem by měly být výrazně rozšířeny možnosti získat pracovní povolení pro důstojnou práci, zaručující rovné zacházení, mobilitu, sociální, rodinná práva a práva na pobyt a měly by být k dispozici v rámci všech pracovních míst a sektorů.

Toho lze dosáhnout různými způsoby; neexistuje dokonalá politika migrace pracovní síly ve všech kontextech. Nicméně jsou zde charakteristiky, které jsou pro úspěšné politiky nezbytné,⁴⁰ které prosazují důstojnou práci a sociální inkluzi, ať už na národní, bilaterální/multilaterální úrovni či úrovni celé EU.

40 Řada níže uvedených doporučení byla také předložena jinými subjekty, včetně Agentury EU pro základní práva (FRA), viz konkrétně jejich stanoviska [FRA Opinions](#) k Ochráně pracovníků-migrantů před vykořisťováním.

Doporučené postupy: Základní popis úspěšných strategií na poli pracovní migrace

1. Zjednodušená a efektivní řízení:

- **Řádná správa:** Řízení k obdržení a obnovení víz a povolení by měla být zjednodušena prostřednictvím přiměřených administrativních požadavků. Informace o postupu při vyřizování žádosti, o požadavcích a uplatnění pravidel by měly být případným zaměstnavatelům a pracovníkům veřejně dostupné, sepsané jasným a srozumitelným způsobem.
- **Založená na nabídce zaměstnání:** Nabídka zaměstnání za podmínek odpovídajících platné pracovněprávní legislativě nebo na základě dohod kolektivního vyjednávání by měla být dostatečná ve všech profesích a sektorech. Pokud mají mít místně pobývající pracovníci určité preferenční zacházení, tento mechanismus by jim měl umožnit požádat o dané místo, neměl by ale bránit zaměstnavatelům, aby si v rámci náborového řízení vybrali svého preferovaného kandidáta.
- **Stabilita pro pracovníky a zaměstnavatele:** Povolení by měla být vydávána na přiměřenou dobu minimálně dvou let. Povolení by měla být obnovitelná, aniž by se po pracovníkovi požadovalo, že musí zemi opustit.
- **Podání žádosti na území cílové země:** Lidé by měli mít možnost podat žádost o různá pobytová a pracovní povolení stanovená národní legislativou z území dané země bez ohledu na jejich status, i v případě, že nejsou registrovaní. Omezení pro osoby měnící jeden typ statusu nebo povolení za jiný by mělo být zrušeno.
- **Přilákání klíčových pracovníků:** Měly by být také vypracovány systémy, které lidem poskytnou bezpečné povolení spíše na základě individuálních kritérií, než pracovní nabídky (tzv. modely „řízení nabídkou“)

2. Autonomie pro pracovníky:

- **Postupy, které zvládne pracovník sám:** Pracovníci by měli být schopni si požádat o povolení sami
- **Mobilita pracovního trhu:** Povolení by se neměla vázat na jednoho zaměstnavatele. Lidé by měli mít možnost jej změnit, včetně typu pracovního místa a sektoru a měli by mít možnost pracovat pro více než jednoho zaměstnavatele, bez svolení prvního zaměstnavatele nebo zprostředkovatele práce.
- **Nezávislost na zaměstnavatelích:** Povolení pro pracovníky, kteří přišli o zaměstnání nebo ho opustili, by měla dále platit po přiměřenou dobu nezaměstnanosti, aby si mohli najít jinou práci. Během této doby by měli mít přístup k finanční a praktické podpoře, přinejmenším za stejných podmínek jako místní občané. Zvláštní pozornost by se měla věnovat situacím, kdy jim zaměstnavatel zároveň zajišťoval ubytování.

- **Snížení rizik ve vztahu k zaměstnavateli, který poskytuje ubytování:** Poskytování ubytování zaměstnavatelem by mělo mít jasně nastavená pravidla a kontrolu pro zajištění slušného ubytování a platů nekrácených nepřipustnými srážkami.
- **Řešení pobytových oprávnění v případech vykořisťování:**⁴¹ Přechodná povolení⁴² by měla být poskytnuta v situacích, kdy je pracovník vystaven porušování pracovněprávních vztahů a jiným typům zneužívání.

3. Rovnost a rodinné svazky:

- **Nediskriminace:** Přístup k zaměstnání a souvisejícím povolením by měl být nediskriminační vůči všem chráněným skupinám na základě legislativy na ochranu lidských práv.⁴³ Pokud existuje preferenční zacházení, včetně zacházení vůči určitým národnostem, mělo by to být odůvodněno ve vztahu k dříve existujícímu znevýhodnění.
- **Rovné zacházení:** Pracovníkům-migrantům by měla být zajištěna stejná pracovní a sociální práva.
- **Celistvost rodiny:** Pracovníci-migranti by měli mít možnost vést rodinný život jako kdokoli jiný. Omezení pro tyto pracovníky s nízkým příjmem, kdy si nemohou přivést svoji rodinu, by měla být zrušena. Manželům/manželkám/partnerům/partnerkám by měl být také poskytnut přístup na pracovní trh.

4. Doplňující politiky pracovního trhu pro prosazování pracovních práv pro všechny

- **Pracovní standardy:** Měly by se řešit závažné nedostatky při uplatňování některých pracovních práv a standardů – včetně těch týkajících se mzdy, pracovní doby, zdraví, bezpečnosti a sociální ochrany – v případě určitých skupin pracovníků. Je zapotřebí vyvinout proaktivní úsilí ke zlepšení pracovních podmínek pro všechny pracovníky v sektorech s vysokou mírou práce na neformální bázi poskytované práce a vykořisťování.
- **Spravedlnost pro všechny:** Na monitorování pracovních standardů, stížnosti a mechanismus nápravy by měly být vyhrazeny dostatečné prostředky, zajištěna nezávislost a důvěrnost. Opatření by měla být nastavena na ochranu pracovníků před odplatou zaměstnavatele a ztrátou pobytového oprávnění, pokud by to byl důsledek dovolávání se jejich práv, a zajistit účinný přístup ke spravedlnosti pro pracovníky-migranty.⁴⁴

41 Ohledně obětí kriminálního pracovního vykořisťování včetně obchodování s lidmi, viz PICUM (2020), [PICUM Key Messages and Recommendations on Human Trafficking, October 2020](#); PICUM (2020), *Nejistá spravedlnost? Residence permits for victims of crime in Europe*, Brusel: PICUM.

42 Viz například, [Open work permit for vulnerable workers](#) v Kanadě a [Reactivation Employment Permit \(REP\) Scheme](#) v Irsku.

43 Další informace, viz Agentura pro základní práva a Rada Evropy (2018) [Handbook on European non-discrimination law, 2018 edition](#), Evropská agentura pro základní práva a Rada Evropy.

44 Další informace, viz PICUM (2020) [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#), Brusel: PICUM.

- **Vyšší informovanost vedoucí k samostatnosti:** Cílená opatření by měla zajistit, že pracovník-migrant má dostatečný přístup k přesným informacím, nevládním organizacím, odborům a k nezávislé právní pomoci. Informace by měly být poskytovány v jazyce, kterému migranti rozumějí, a obsahovat přinejmenším podrobnosti o relevantních nařízeních, právech, nápravném mechanismu, nevládních organizacích a odborech.
- **Zákonem ošetřená zprostředkovatelská činnost:** Činnost soukromých agentur práce

by měla být právně upravena a monitorována z hlediska plnění zákonem předepsaných povinností, včetně toho, zda poplatky za nábor a vedlejší náklady nejsou přímo nebo nepřímo hrazeny pracovníky.⁴⁵

- **Správa a řízení společností:** Mechanismy hloubkové kontroly a společné odpovědnosti by měly být posíleny, aby zaměstnavatelé, hlavní dodavatelé, subdodavatelé, včetně agentur práce mohli být pohnáni k odpovědnosti v rámci dodavatelských a subdodavatelských řetězců.

5. Sociální inkluze:

- **Možnost budoucího usazení:** Po určitém počtu let by měla existovat možnost usazení. Všechny lhůty pobytu by se měly sčítat pro splnění podmínek získání dlouhodobého/trvalého pobytu.
- **Opatření sociální inkluze:** Je zásadní mít doplňující opatření na podporu inkluze pracovníků a jejich rodin bez ohledu na jejich status. Patří k nim nediskriminační politiky, včetně opatření zjednodušujících přístup ke vzdělání, zdravotní péči a bydlení, různých cest k regularizaci statusu z různých důvodů.

6. Strukturovaný dialog se zainteresovanými stranami, včetně zástupců pracujících migrantů

- **Zapojení zástupců pracujících migrantů:** Pokud mají být politiky efektivní, je klíčové vést strukturovaný sociální a občanský dialog spolu s klíčovými zainteresovanými stranami ve všech fázích vývoje, implementace, monitorování a hodnocení politiky migrace pracovní síly. Názory zástupců pracovníků – migrantů, včetně odborů, nevládních organizací a asociací pracovníků-migrantů, by měly mít jasný a přímý vliv na politiku prostřednictvím sociálního dialogu a rozšířeného prostoru pro občanský dialog.
- **Místní správa:** Vzhledem k uznání hlubokých propojení mezi migrací za prací a místním rozvojem, rozvojem venkova a měst, by měla být také konzultováni města a vesnice v zemích původu a v cílových zemích, včetně národní úrovně zainteresovaných stran.
- **Transparentnost:** K zajištění demokratického dohledu a smysluplného zapojení zainteresovaných stran by politiky migrace pracovní síly, včetně bilaterálních a regionálních dohod, měly být transparentní a veřejné.

⁴⁵ Další informace, viz MOP (2019), [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs](#), Ženeva: Mezinárodní organizace práce; viz také zdroje z [IOM](#) a [WHO](#) v této oblasti.

Příloha 1:

Rámec indikátorů pro hlavní charakteristiky úspěšných politik migrace pracovních sil a pracovních povolení

Zjednodušená a efektivní řízení	Indikátory
Řádná správa: - Řízení k obdržení a obnovení víz a povolení by měla být zjednodušena prostřednictvím přiměřených administrativních požadavků. - Informace o postupu při vyřizování žádosti, požadavcích a o uplatnění pravidel by měly být případným zaměstnavatelům a pracovníkům veřejně dostupné, sepsané jasným a srozumitelným způsobem.	1.1 Počet kroků během řízení pro podání žádosti 1.2 Přístup k informacím o řízeních a platných pravidlech
Založená na nabídce zaměstnání: - Nabídka zaměstnání za podmínek odpovídajících platné pracovní právní legislativě nebo dohodám kolektivního vyjednávání by měla být dostatečná ve všech profesích a sektorech. - Pokud mají mít vnitrostátní pracovníci určité preferenční zacházení, tento mechanismus by jim měl umožnit požádat o dané místo, neměl by ale bránit zaměstnavatelům, aby si v rámci náborového řízení vybrali svého preferovaného kandidáta.	1.3 Způsobilost/nezpůsobilost požadavků k získání povolení s pracovní nabídkou
Stabilita pro pracovníky a zaměstnavatele: - Povolení by měla být vydávána na přiměřenou dobu minimálně dvou let. - Povolení by měla být obnovitelná, aniž by se po pracovníkovi požadovalo, že musí zemi opustit.	1.4 Lhůta platnosti povolení 1.5 Obnova na území cílové země
Podání žádosti na území cílové země: - Lidé by měli mít možnost podat žádost o různá pobytová a pracovní povolení stanovená národní legislativou z území dané země bez ohledu na jejich status, i za předpokladu, že nejsou registrovaní. - Omezení pro osoby měnící jeden typ statusu nebo povolení za jiný by mělo být zrušeno.	1.6 Podání žádosti na území cílové země i pokud není migrant zaregistrován 1.7 Status/ povolení mohou být změněny za jiný/é
Přilákání klíčových pracovníků: Měly by být také vypracovány systémy, které lidem poskytnou bezpečné povolení spíše na základě individuálních kritérií, než pracovní nabídky (tzv. modely „řízení nabídkou“)	1.8 Požadavky na přístup k pobytovému oprávnění za účelem hledání zaměstnání nebo na usnadněný přístup na trh práce a k souvisejícím povolením

2. Autonomie pro pracovníky	Indikátory
Postupy, které zvládne pracovník sám: Pracovníci by měli být schopni si požádat o povolení sami	2.1 Samostatnost při podávání žádosti/ žádosti vypracované pracovníkem nebo zaměstnavatelem
Mobilita pracovního trhu: Povolení by se neměla vázat na jednoho zaměstnavatele. Lidé by měli mít možnost jej změnit, včetně typu pracovního místa a sektoru a měli by mít možnost pracovat pro více než jednoho zaměstnavatele, bez svolení prvního zaměstnavatele nebo zprostředkovatele práce.	2.2 Řízení na změnu zaměstnavatele 2.3 Řízení na změnu pracovního místa 2.4 Řízení na změnu sektoru 2.5 Možnost pracovat pro více než jednoho zaměstnavatele 2.6 Časová lhůta na změnu zaměstnavatele
Nezávislost na zaměstnavatelích: - Povolení pro pracovníky, kteří přišli o zaměstnání nebo ho opustili, by měla dále platit po přiměřenou dobu nezaměstnanosti, aby si mohli najít jinou práci. - Během této doby by měli mít přístup k finanční a praktické podpoře, přinejmenším za stejných podmínek jako místní občané. Zvláštní pozornost by se měla věnovat situacím, kdy jim zaměstnavatel zároveň zajišťoval ubytování.	2.7 Časové lhůty v nezaměstnanosti/ pro hledání pracovního místa během platnosti povolení a po jeho vypršení 2.8 Dostupná finanční a praktická podpora během nezaměstnanosti
Snížení rizik ve vztahu k zaměstnavateli, který poskytuje ubytování: Poskytování ubytování zaměstnavatelem by mělo mít jasně nastavená pravidla a kontrolu pro zajištění slušného ubytování a mezd nekrácených nepřipustnými srážkami.	2.9 Pravidla při poskytování ubytování zaměstnavatelem 2.10 Mechanismus monitorování pro ubytování poskytnuté zaměstnavatelem
Řešení ubytování v případech vykořisťování:⁴⁶ Přechodná povolení⁴⁷ by měla být poskytnuta v situacích, kdy je pracovník vystaven porušování pracovních vztahů a jiným typům zneužívání.	2.11 Dostupnost povolení na přechodnou dobu

⁴⁶ Ohledně obětí kriminálního pracovního vykořisťování včetně obchodování s lidmi, viz PICUM (2020), [PICUM Key Messages and Recommendations on Human Trafficking, October 2020](#); PICUM (2020), *Nejistá spravedlnost? Residence permits for victims of crime in Europe*, Brusel: PICUM.

⁴⁷ Viz například, [Open work permit for vulnerable workers](#) v Kanadě a [Reactivation Employment Permit \(REP\) Scheme](#) v Irsku.

3. Rovnost a rodinné svazky	Indikátory
Nediskriminace: • Přístup k zaměstnání a souvisejícím povolením by měl být nediskriminační vůči všem chráněným skupinám na základě legislativy na ochranu lidských práv.⁴⁸ • Pokud existuje preferenční zacházení, včetně zacházení vůči určitým národnostem, mělo by to být odůvodněno ve vztahu k dříve existujícímu znevýhodnění.	3.1 Omezení přístupu k povolením na základě zakázaných důvodů 3.2 Odůvodnění preferenčního zacházení, pokud je uplatňováno
Rovné zacházení: • Pracovníkům-migrantům by měla být zajištěna stejná pracovní a sociální práva	3.3 Uplatňování pracovněprávních práv 3.4 Skutečný přístup k sociálním službám a ochraně
Celistvost rodiny: • Pracovníci-migranti by měli mít možnost vést rodinný život jako kdokoli jiný. Omezení pro tyto pracovníky s nízkým příjmem, kdy si nemohou přivést svoji rodinu, by měla být zrušena. • Manželům/manželkám/partnerům/partnerkám by měl být také poskytnut přístup na pracovní trh.	3.5 Možnosti a omezení přístupu k povolením pro rodinné členy 3.6 Přístup na trh práce rodinným příslušníkům
4. Doplňující politiky pracovního trhu pro prosazování pracovních práv pro všechny	Indikátory
Pracovní standardy: • Měly by se řešit závažné nedostatky při uplatňování některých pracovních práv a standardů – včetně těch týkajících se platu, pracovní doby, zdraví, bezpečnosti a sociální ochrany – v případě určitých skupin pracovníků. • Je zapotřebí vyvinout proaktivní úsilí ke zlepšení pracovních podmínek pro všechny pracovníky v sektorech s vysokou mírou neoficiálně poskytované práce a vykořisťování.	4.1 Uplatnění/nedostatečné uplatnění pracovního práva 4.2 Opatření ke zlepšení pracovních podmínek v klíčových sektorech
Spravedlnost pro všechny: • Na monitorování pracovních standardů, stížnosti a mechanismus nápravy by měly být vyhrazeny dostatečné prostředky, zajištěna nezávislost a důvěrnost. Opatření by měla být nastavena na ochranu pracovníků před odplatou zaměstnavatele a ztrátou pobytového oprávnění, pokud by to byl důsledek dovolávání se jejich práv, a zajistit účinný přístup ke spravedlnosti pro pracovníky-migranty.⁴⁹	4.3 Pracovní standardy monitorování, stížností a mechanismus nápravy: 4.4 Finanční a lidské zdroje 4.5 Opatření na ochranu pracovníků před odplatou zaměstnavatele a ztrátou pobytového oprávnění 4.6 Zpětné vyplacení mzdy a náhrady vyplácené pracovníkům

48 Další informace, viz Agentura pro základní práva a Rada Evropy (2018) [Handbook on European non-discrimination law, 2018 edition](#), Evropská Agentura pro základní práva a Rada Evropy.

49 Další informace, viz PICUM (2020) [A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice](#), Brusel: PICUM.

Vyšší informovanost vedoucí k samostatnosti • Cílená opatření by měla zajistit, že pracovník-migrant má dostatečný přístup k přesným informacím, nevládním organizacím, odborům a k nezávislé právní pomoci. • Informace by měly být poskytovány v jazyce, kterému migranti rozumějí, a obsahovat přinejmenším podrobnosti o relevantních nařízeních, právech, nápravném mechanismu, nevládních organizacích a odborech.	4.7 Opatření na poskytování přesných informací a přístup k nevládním organizacím a odborům 4.8 Způsobilost pro poskytnutí právní pomoci
Zákonem ošetřená zprostředkovatelská činnost: • Činnost soukromých agentur práce by měla být právně upravena a monitorována z hlediska plnění zákonem předepsaných povinností, včetně toho, zda poplatky za nábor a vedlejší náklady nejsou přímo nebo nepřímo hrazeny pracovníky.⁵⁰	4.9 Nařízení pro soukromé agentury práce 4.10 Monitorující mechanismus pro soukromé agentury práce
Správa a řízení společností: • Mechanismy hloubkové kontroly a společné odpovědnosti by měly být posíleny, aby zaměstnavatelé, hlavní dodavatelé, subdodavatelé včetně pracovních zprostředkovatelů mohli být pohnáni k odpovědnosti v rámci dodavatelských a subdodavatelských řetězců.	4.11 Opatření pro hloubkovou kontrolu a společnou odpovědnost

50 Další informace, viz MOP (2019), [General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs](#), Ženeva: Mezinárodní organizace práce; viz další zdroje z [IOM](#) a [WHO](#) v této oblasti.

5. Sociální inkluze	Indikátory
Možnost budoucího usazení: Po určitém počtu let by měla existovat možnost usazení. Všechny lhůty pobytu by se měly sčítat pro splnění podmínek statutu pro dlouhodobý/trvalý pobyt.	5.1 Pobyty se sčítají za účelem dlouhodobého pobytu nebo trvalého pobytu
Opatření sociální inkluze: Je zásadní mít doplňující opatření na podporu inkluze pracovníků a jejich rodin bez ohledu na jejich statut. Patří k nim nediskriminační politiky, včetně opatření zjednodušujících přístup ke vzdělání, zdravotní péči a bydlení, různých cest k legalizaci statutu z různých důvodů.	5.2 Integrační opatření a nediskriminační přístup ke službám 5.3 Postupy pro získání pobytového a pracovního povolení, i pokud je pobyt neregulérní
6. Strukturovaný dialog se zainteresovanými stranami, včetně zástupců pracujících migrantů	Indikátory
Zapojení zástupců pracujících migrantů: - Pokud mají být politiky efektivní, je klíčové vést strukturovaný sociální a občanský dialog spolu s klíčovými zainteresovanými stranami ve všech fázích vývoje, implementace, monitorování a hodnocení politiky migrace pracovní síly. - Názory zástupců pracovníků – migrantů, včetně odborů, nevládních organizací a asociací pracovníků-migrantů, by měly mít jasný a přímý vliv na politiku prostřednictvím sociálního dialogu a rozšířeného prostoru pro občanský dialog.	6.1 Sociální dialog/zapojení sociálních partnerů do vypracování, implementace, monitorování a hodnocení politiky migrace pracovní síly 6.2 Občanský dialog/zapojení občanské společnosti včetně asociací pracovníků-migrantů do vypracování, implementace, monitorování a hodnocení politiky migrace pracovní síly 6.3 Vliv názorů zástupců pracovníků-migrantů na postupy politiky
Místní správa: Vzhledem k uznání hlubokých propojení mezi migrací za prací a místním rozvojem, rozvojem venkova a měst, by měla být také konzultování města a vesnice v zemích původu a v cílových zemích, včetně národní úrovně zainteresovaných stran.	6.4 Konzultace orgánů regionální a místní samosprávy
Transparentnost: K zajištění demokratického dohledu a smysluplného zapojení zainteresovaných stran by politiky migrace pracovní síly, včetně bilaterálních a regionálních dohod, měly být transparentní a veřejné.	6.5 Veřejný přístup k dohodám o migraci pracovní síly

Příloha 2:

Případová studie – švédská politika migrace pracovní síly

Švédská politika migrace pracovní síly reformovaná v roce 2008 byla popsána jako jeden z nejliberálnějších režimů migrace pracovní síly v regionu.⁵¹ Obsahuje řadu nezbytných charakteristik identifikovaných v doporučeních této zprávy, avšak v některých bodech může být dále zlepšen.

Jakýkoliv pracovník z jakékoli země mimo EU může požádat o pracovní povolení k práci na jakémkoliv pracovním místě či v jakémkoliv sektoru, bez diskriminace založené na typu pracovního místa, úrovni dovedností nebo příjmu. Nicméně práce v domácnosti je vyloučena.

Požadavkem je, že zaměstnavatel je ochoten poskytnout pracovní smlouvu v souladu s kolektivními dohodami. Zaměstnavatel musí dané místo inzerovat po dobu 10 dní, aby na toto místo mohl přijmout pracovníka-migranta.⁵²

Povolení je nejdříve poskytnuto na 2 roky a je obnovitelné na dobu dalších dvou let.⁵³

Co se týče nezávislosti na zaměstnavatelích, pracovník může podat žádost přímo; pracovní povolení je vydáno na základě nabídky zaměstnání.⁵⁴ Pokud daná osoba přijde o práci během platnosti povolení po dobu prvních dvou let, může být tři měsíce nezaměstnaná a hledat nového zaměstnavatele v tom samém povolání a sektoru a za účelem vydání nového pracovního povolení. Během platnosti druhého dvouletého povolení pracovník může změnit své povolání, nicméně stále v rámci stejného sektoru.⁵⁵ Pokud chce pracovník změnit sektor, může si podat žádost o nové povolení na švédském území. Tím je zajištěna dobrá úroveň mobility, ale někteří pracovníci jsou i nadále závislí na svých současných zaměstnavatelích, což snižuje jejich vyjednávací pozici a jsou tak vystaveni riziku vykořisťování.⁵⁶

Žádosti o pracovní povolení musejí být normálně podány z jiného než švédského území. Výjimka je učiněna pro bývalé studenty a pro bývalé žadatele o azyl, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta a kteří pracovali minimálně šest měsíců za mzdy a v pracovních podmínkách, které jsou v souladu s kolektivními dohodami.⁵⁷ Pokud daná osoba pobývá neregulérně a má nabídku na pracovní místo, úřady

51 OECD (2011), [Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011](#), Paříž: Vydáno OECD.

52 S odkazem na navržené indikátory toto splňuje doporučení týkající se nediskriminačního přístupu (3.1). Do značné míry to splňuje doporučení, že nabídka zaměstnání by měla být dostatečná napříč pracovními místy a sektory (1.3). Požadavek na zaměstnavatele, aby místo inzeroval po dobu 10 dní, takže místní pracovníci mají možnost se o ně ucházet, nebrání přijetí pracovníků-migrantů na různá pracovní místa a v různých sektorech. Vyloučení práce v domácnosti z této působnosti je však problematické.

53 S odkazem na možné indikátory to splňuje doporučení, která se vztahují na prvotní povolení přiměřené délky (1.4), která jsou v zemi obnovitelná (1.5).

54 S odkazem na navržené indikátory to splňuje doporučení, která se vztahují na samostatné zvládnutí postupu podání žádosti (2.1).

55 S odkazem na navržené indikátory to pouze částečně splňuje doporučení umožňující změnu zaměstnavatele (2.2) protože se musí vydat nové pracovní povolení. Pracovníci nemohou změnit typ pracovního místa (2.3) po dobu prvních dvou let nebo sektor (2.4). Je stanovena lhůta pro nezaměstnanost/hledání nového pracovního místa (2.7), zdá se být ale příliš krátká. Poskytla by větší ochranu, pokud by byla prodloužena na dobu po vypršení platnosti povolení.

56 Frödin, O., & Kjellberg, A. (2018), [Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage jobs](#), Nordic Journal of Working Life Studies, 8(1), 65-85.

57 Tamtéž.

často souhlasí s tím, že tato osoba může Švédsko řádně opustit, nevydají pro ni zákaz vstupu, aby jí tak umožnili podat žádost o povolení z území mimo Švédska a vrátit se.⁵⁸

Po čtyřech letech může být povolení na povolení k trvalému pobytu.⁵⁹ Pracovníci mají pak okamžitě možnost přivést své rodinné příslušníky a manželé/partneři mají přístup na trh práce.⁶⁰

Švédsko uplatňuje tripartitní zapojení do vytváření politiky migrace pracovní síly – včetně vydávání pracovních povolení. Nicméně, i když existují požadavky na výši mezd a na pracovní podmínky pro zaměstnání stanovené kolektivními dohodami a požadavky na zapojení odborů, v tomto ohledu přetrvávají velké nedostatky v naplňování kolektivních dohod.⁶¹ Neregulérní pracovníci čelí velkým výzvám při uplatňování svých pracovních práv, a možnému riziku ztráty pobytového oprávnění. Může být také posílen strukturovaný dialog se zástupci pracovníků-migrantů.⁶²

58 S odkazem na navržené indikátory to pouze částečně splňuje doporučení pro žádosti z území cílové země, protože je to možné pouze ve velmi specifických případech (1.7), a není to možné v případě neregulérního pobytu (1.6) i když flexibilita odjezdu a zákazů vstupu do jisté míry umožňuje získání povolení nezaregistrovaným pracovníkům

59 S odkazem na možné indikátory to splňuje doporučení ohledně jasných možností získat statut usazení (5.1), i když by stabilita pro zaměstnavatele a pracovníky byla posílena, pokud by prvotní povolení měla ještě delší platnost. Bývalý systém migrace pracovní síly se zaměřoval na nedostatečná povolání, pracovní migranti dostávali povolení k trvalému pobytu okamžitě (Emilsson, H. et al. (2014), [The World's Most Open Country: Labour Migration to Sweden after the 2008 Law](#), Současná témata ve výzkumu IMER;15, Malmö University, Malmö Institut pro studium migrace, Různorodost a prosperita (MIM).

60 S odkazem na navržené indikátory to splňuje doporučení týkajících rodinných práv (3.5 a 3.6)

61 Frödin, O., & Kjellberg, A. (2018), [Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage jobs](#), Nordic Journal of Working Life Studies, 8(1), 65-85. Sexuální práce je také vyloučena, protože ve Švédsku není uznávána jako forma práce (referenční indikátor 5.1).

62 S odkazem na navržené indikátory je velmi zapotřebí doplňujících opatření trhu práce, včetně vyřešení zásadních nedostatků při uplatňování kolektivních dohod (4.1), zajištění nezávislosti při monitorování pracovních podmínek, stížností a nápravného mechanismu a nulové riziko ztráty pobytového oprávnění (4.4, 4.5). Co se týče sociálního a občanského dialogu, jsou zapojeni sociální partneři (6.1), struktury občanského dialogu by ale mohly být posíleny (6.2). Příklad Švédska také poukazuje na to, jak různé odbory mohou sehrát různou úlohu v politice migrace pracovní síly, a že nemusejí nutně zastupovat zájmy pracovníků-migrantů, což zdůrazňuje potřebu strukturovaného dialogu s organizacemi, které přímo zastupují tyto pracovníky a stejně tak účast odborů (viz např. Cerna, L. (2009), [Changes in Swedish Labour Immigration Policy: A Slight Revolution?](#), Studie 2009:10, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS)).





PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32/2/210 17 80
Fax: +32/2/210 17 89
info@picum.org
www.picum.org