



Prosinec 2011

Pracovníci z řad přistěhovalců a uplatňování pracovního práva v USA

Joanna Drozd

Abstrakt

Článek začíná stručným popisem pracovních zákonů a souvisejících výkonných institucí ve Spojených státech. Soustřeďuje se na to, jakým způsobem a do jaké míry se dodržování pracovních norem a bezpečnosti práce a ochrany pracovníků vztahuje jak na zaměstnance v legálním postavení, tak na ty bez pracovních povolení. Kromě toho se v textu nastiňuje, jak jsou mezi oblastmi působnosti dvou federálních orgánů popsanych níže rozděleny na straně jedné zákony týkající se přistěhovalců a na straně druhé pracovníprávní předpisy. Zdá se, že taková decentralizace moci připravila cestu (zřejmě) účinnějšímu prosazování práva. Jde přitom o zákony spadající do dvou odlišných sfér: (1) týkající se právního postavení pracovníků a (2) týkající se všeobecných pracovních podmínek. Závěrečná část článku pak připomíná některá zjištění, která mohou být užitečná při hledání (praktických) řešení různých obtíží, s nimiž se zaměstnanci z řad přistěhovalců střetávají na svých pracovních drahách.

Úvod

Spojené státy jsou ukázkovým příkladem země, v níž počet přistěhovalců převyšuje počet osob, jež zemi opouštějí. Historicky byly USA zemí hospodářských příležitostí a přitahovaly tudíž velké množství lidí nejrůznějších národností z celého světa. Podle údajů Statistického úřadu Spojených států v USA v roce 2009 žilo zhruba 38 milionů přistěhovalců, přičemž 22 milionů z nich bylo činných na americkém pracovním trhu (nepočítaje v to osoby působící v armádě či umístěné v určitých institucích, např. na psychiatrickém léčení či ve vězení, pozn. překl.) (Batalova a Terrazas 2010). Teoreticky mají v USA všichni pracující právo na maximální užitek

ze své práce. V případě porušování práv pracovníka jsou zaměstnanci vyzýváni, aby stížnosti nesměřovali jen na příslušné místní a státní organizace a úřady, ale aby je podávali také u federálních institucí. Proto by právně závazné politiky a předpisy měly obsahovat nezbytná ustanovení týkající se toho, jak řešit pracovní a jiné související spory. Výsledná účinnost pracovního práva je nicméně často sporná, jelikož se velký počet pracovníků z řad migrantů na svých pracovištích i nadále setkává s porušováním pracovních předpisů.

Ochrana pracovníků ve Spojených státech s ohledem na pracovníky z řad migrantů

Jak se ve Spojených státech vymáhá pracovní právo

K tomu, abychom získali jasnější představu o systému pracovních předpisů ve Spojených státech, je třeba popsat, jakým způsobem a kým je zde kontrolován pracovní trh. V krátkosti lze říci, že se vlády jednotlivých států a vláda federální vzájemně doplňují, jejich cíle jsou však zčásti odlišné. Federální zákony sice představují základ celoamerického systému uplatňování pracovního práva, jsou ale známy případy, kdy orgány na úrovni jednotlivých států sehrávají v pracovním právu vedoucí roli – jde zejména o ty státy, v nichž platí přísnější normy (Kerwin a McCabe 2011). Například v Kalifornii, Illinois a na Floridě platí ustanovení o minimální mzdě, která jsou přísnější než ta federální (Kerwin a McCabe 2011).

Přesto lze říci, že kontroly trhu práce jsou převážně v rukou federálních institucí. Ministerstvo práce se dělí na několik podřízených orgánů, které mají různé zodpovědnosti, co se týče ochrany pracovníků a bezpečnosti práce. Odbor mezd a pracovní doby (Wage and Hour Division – WHD) a Úřad bezpečnosti práce a ochrany zdraví (Occupational Safety and Health Administration – OSHA) představují dva takové orgány. Jak vyplývá již z názvu, první odbor se zabývá minimální hodinovou mzdou a odměňováním přesčasů. Také sleduje porušování pracovních předpisů, jichž se dopouštějí jak firmy, tak celá odvětví, a má na starosti též postihy zaměstnavatelů, a sice prostřednictvím vyplácení nedoplatek mezd, stanovováním peněžitých pokut a dokonce i prostřednictvím trestu odnětí svobody. Úřad bezpečnosti práce a ochrany zdraví dohlíží na pracovní podmínky zaměstnanců ve snaze zajistit, aby jejich bezpečnost byla na prvním místě. Zaměstnanci obou subjektů, WHD i OSHA, se tudíž při své práci odvolávají na rozdílná právní ustanovení a jejich pomocí prosazují opatření namířená proti narušitelům dodržování pracovních norem a ochrany pracovníků.

Právní postavení pracovníků z řad přistěhovalců – zvláště jejich základní ochrana a pracovní normy

I v jiných zemích orientovaných převážně na imigraci je situace spjatá s pracovními předpisy podobná té ve Spojených státech: z některých ustanovení na ochranu pracovní síly jsou vyňati migranti bez oprávnění k pobytu a nemohou tudíž uplatňovat svá práva a výsady. Základní pracovní právní ustanovení se nevztahují na všechny stejně bez ohledu na jejich právní

postavení, ale platí pro přistěhovalce s patřičnými povoleními k pobytu i k práci, zatímco ty bez těchto povolení nezřídka vylučují. Teoreticky by ale pro všechny pracovní migranty měla platit stejná práva daná zákony týkajícími se mzdy a pracovní doby. Také to, když jsou pracovníci bez oprávnění k pobytu či k práci vystavováni škodlivému prostředí, by nemělo být ničím omluvitelné. Chystaný plán zrušit rozdílný náhled amerického pracovního práva na pracovníky z řad přistěhovalců na základě jejich statusu vychází z rozdělení úkolů, cílů a zodpovědností mezi dva subjekty – Ministerstvo práce a Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost.¹

Stručně zmiňme jeden soudní proces ze Spojených států, který úspěšně poukázal na cíl v podobě jednotného zacházení se všemi pracovníky v zemi daného zákony o mzdách a pracovní době. Nejvyšší soud Spojených států 27. března 2002 vynesl kontroverzní rozsudek v kauze Hoffman Plastic Compounds, Inc. versus NLRB – National Labor Relations Board (Národní rada pro pracovněprávní vztahy) stanovující, že NLRB² není oprávněna nařídit vyplacení nedoplatků mzdy pracovníkům bez oprávnění k pobytu, kteří protizákonně dostali výpověď z důvodu organizování se v odborech (US Department of Labor, Wage and Hour Division). Jelikož se však rozhodnutí Nejvyššího soudu týkalo pouze zákona o NLRB, Odbor mezd a pracovní doby toto rozhodnutí neprosazuje a nadále se zaměřuje na dodržování minimální hodinové mzdy a norem týkajících se ochrany dětí; a sice bez ohledu na to, jaké je právní status pobytu zaměstnanců.

Těší se migranti bez oprávnění k pobytu právu na minimální mzdu, proplácení přesčasů a placenou dovolenou i ve skutečnosti, nebo jen na papíře? Různé podniky a celá odvětví byly a jsou do značné míry závislé na levné pracovní síle, která je bez prodlení k dispozici, a to „bez závazků“. Jak již bylo zmíněno, migranti bez oprávnění k pobytu tvoří vysoký podíl celkového počtu pracovní síly ve Spojených státech. Jsou si vědomi svého znevýhodněného postavení a ze strachu, že když nahlásí zaměstnavatele porušujícího pracovní předpisy, budou s velkou pravděpodobností deportováni, akceptují i nepříznivé pracovní podmínky.³

Výzkumníci zabývající se zákony o migraci, tvůrci politik a různí jednotlivci i organizace podporující přistěhovalectví uvádějí argumenty pro to, aby všechny pracovněprávní předpisy platící pro americké občany a osoby s povolením k pobytu platily i pro pracovníky bez oprávnění k pobytu – omezily by se tak případy vykořisťování na pracovištích. Kupříkladu se udává, že kolektivní vyjednávání má potenciál dát celé třídě pracujících přistěhovalců více práv a posílit

¹ Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost, The Department of Homeland Security, vzniklo v roce 2003 poté, co byla 1. března zrušena Služba pro imigraci a naturalizaci (Immigration and Naturalization Service).

² National Labor Relations Board (Národní rada pro pracovněprávní vztahy) je vládní úřad Spojených států, který má na starosti organizování voleb do odborů a vyšetřování nespravedlivých pracovních praktik. Více informací zde: <http://www.nlr.gov/>.

³ Například viz Human Rights Watch: “Unfair Advantage: Workers’ Freedom of Association in the United States under International Human Rights Standards,” Human Rights Watch, 2000, <http://www.hrw.org/reports/pdfs/u/us/uslbr008.pdf>; dále Julia Preston, “Immigration Raid Draws Protest from Labor Officials,” *New York Times*, 26. 1. 2007; nebo R.M. Arrieta, “‘Silent Raids’: ICE’s New Tactic Quietly Wreaks Havoc on Immigrant Workers,” *In These Times*, 27. 1. 2011.

její postavení. Kerwin a McCabe (2011) uvádějí celou řadu statistik a případových studií podporujících toto tvrzení. Ukázali, že navzdory všeobecně platným pracovním normám migranti bez oprávnění k pobytu i nadále čelí nevyplácení mezd a nebezpečným pracovním podmínkám a trápí je též chybějící kolektivní zastoupení.

Jak se dostat blíž k pracujícím migrantům bez oprávnění k pobytu

Migranti bez oprávnění k pobytu většinou nejsou bráni jako součást celého systému práv pracovníků, který by jim, pokud by byl patřičně uplatňován, mohl poskytnout zákonnou oporu chránící je před porušováním pracovněprávních předpisů. Ministerstvo práce sice zabezpečuje o tom, že všichni pracovníci mají neohledně na své právní postavení nárok na to obdržet nevyplacenou mzdu a stejně tak mají i právo na minimální mzdu a odměnu za práci přesčas. Nijak nepřekvapí, že ve skutečnosti tomu tak však bývá jen zřídka.

Dva následující příklady nedávného vývoje na úrovni jednotlivých států i té federální osvětlily celkovou tendenci k začlenění přistěhovalců bez oprávnění k pobytu do amerického systému pracovněprávních předpisů. M. Patricia Smith, komisařka státu New York pro pracovní záležitosti, v květnu 2007 oznámila vytvoření nového 'Úřadu pro práva pracovníků z řad přistěhovalců' (jedná se tedy o instituci na státní úrovni). Newyorská komisařka dále uvedla, že „každý pracovník má bez ohledu na své právní postavení právo na přístup k programům ministerstva práce“ (“NYS Department of Labor Announces New Bureau of Immigrant Workers’ Right”). Od svého vzniku se nový úřad zaměřuje na to, co ve státě New York pracující migranti bez oprávnění k pobytu aktuálně potřebují. Podařilo se mu také dostat se blíže přímo k lidem v přistěhovaleckých komunitách. Mnohým se tento přístup pomáhající pracovníkům bez patřičných dokladů přímo na úrovni federálního státu jeví jako více partnerský a zaměstnanci nového úřadu také k jednotlivým pracovníkům přistupují individuálně.

Ministerstvo práce navíc v roce 2010 na federální úrovni spustilo program poskytující všemožnou pomoc pracovníkům bez oprávnění k pobytu. Program 'We Can Help' (Dokážeme pomoci), který zavedla ministryně práce Hilda Solisová, se zaměřuje na vymáhání řádné mzdy a dodržování pracovní doby v různých odvětvích, která jsou do velké míry závislá na práci špatně placených migrantů bez oprávnění k pobytu (US Department of Labor, Wage and Hour Division). Krom toho ministryně zdůraznila, že by imigrantům bez pracovního povolení za dlouhé hodiny těžké práce neměla být upírána náležitá mzda. Oslovila též přistěhovalce s tím, že „pracujete-li v této zemi, chrání vás naše zákony.“⁴

Jak je vymáhání pracovního a imigračního práva rozděleno mezi dvě federální ministerstva

⁴ US Department of Labor, Wage and Hour Division, “We Can Help” (2010), <http://www.dol.gov/wecanhelp/>

Obě ministerstva – Ministerstvo práce a Imigrační a naturalizační služba/ Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost – došla k závěru, že plní rozdílná poslání a tudíž potřebují i rozdílné způsoby vymáhání zákonů (Kerwin a McCabe 2011). V současné době se Ministerstvo práce (například prostřednictvím Odboru mezd a pracovní doby či Úřadu bezpečnosti práce a ochrany zdraví) soustřeďuje především na kontroly pracovišť se zaměřením na případy pracovního vykořisťování. Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost zase určuje právní postavení pracujících migrantů. Investigativní oddělení ministerstva pro vnitřní bezpečnost zvané US Immigration and Customs Enforcement (Úřad pro vymáhání celních poplatků a imigračních zákonů, ICE) se zasazuje o „vnitřní a veřejnou bezpečnost země prostřednictvím trestního i občanského vymáhání federálních zákonů týkajících se ochrany hranic, cel, obchodu a imigrace“ (US Immigration and Customs Enforcement). Co se týče dění na pracovištích, sehrává tento úřad důležitou roli při identifikaci zaměstnavatelů porušujících pracovněprávní předpisy a různým způsobem vykořisťujících své zaměstnance. Zabývá se též hledáním důkazů o podvodech s vízy a doklady totožnosti. V mnoha případech mohou pracovníci bez oprávnění k pobytu čelit ze strany federálního orgánu zadržení, pokud z důvodu, aby sehnali práci, používají falešné číslo sociálního pojištění nebo mají od někoho půjčené pracovní povolení (National Employment Law Project).

Memorandum o vzájemném porozumění

Rok 1986 v oblasti vymáhání dodržování zákonů na pracovištích přinesl zásadní změny jak na Ministerstvu práce, tak na Imigrační a naturalizační službě (nyní zvané Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost). Aktualizované Memorandum o vzájemném porozumění, jež bylo původně přijato v roce 1992, mělo za cíl zlepšit vymáhání dodržování pracovních norem a zákonů týkajících se ověřování zaměstnavatelů. Podle původního memoranda z roku 1992 mělo Ministerstvo práce za úkol i kontrolovat, jaké je právní postavení zaměstnanců (prostřednictvím formulářů I-9)⁵ zapojených do vyšetřování týkajících se pracovních norem. Pokud se jednalo o neoprávněný zaměstnanecký poměr, předalo Ministerstvo práce daný případ Imigrační a naturalizační službě. V případě memoranda z roku 1998 však bylo Ministerstvo práce zbaveno povinnosti kontrolovat při vyšetřování stížností souvisejících s prací, k nimž dal podnět sám pracovník, i právní postavení pracovníků (“INS and Department of Labor Sign New Memorandum of Understanding on Workplace Inspections”). Daný dokument měl za cíl předcházet vykořisťování pracovníků bez patřičných dokumentů (Kerwin a McCabe 2011) a povzbudit k podání stížnosti ty, kteří se setkali s porušením pracovněprávních předpisů.

V roce 2011 došlo k další dohodě, již uzavřelo Ministerstvo práce a Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost. V současné podobě Memorandum o porozumění z roku 2011 zdůrazňuje, že

⁵ Formulář ‘I-9’ je dokument dokládající způsobilost být zaměstnán. Více informací získáte zde: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=31b3ab0a43b5d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=db029c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD>.

vymáhání imigračních zákonů nemá kolidovat s vymáháním dodržování zákonů a práv týkajících se pracovních záležitostí. Podstatné je, že revidované memorandum omezuje vymáhací pravomoci Úřadu pro vymáhání celních poplatků a imigračních zákonů v okamžiku, kdy právě probíhá šetření Ministerstva práce. Zdůrazněn v něm je také závazek Ministerstva práce a Ministerstva pro vnitřní bezpečnost, resp. Úřadu pro vymáhání celních poplatků a imigračních zákonů (ICE), aby byli pracovníci z řad přistěhovalců chráněni před odplatou zaměstnavatelů vycházející z právního postavení pracovníků.

Závěrečné shrnutí

Nazývat vymáhání pracovního práva fungující ve Spojených státech vzorem pro jiné by bylo přehnané. Ministerstvo práce a jemu podřízené subjekty vykazují nedostatky především s ohledem na přesnost ve sledování firem a průmyslových odvětví a také s ohledem na efektivitu při pokutování zaměstnavatelů porušujících zákon. Ti pracovníci z řad přistěhovalců, kteří nemají patřičné dokumenty, musí často i nadále snášet nepřijatelné pracovní podmínky a dochází i k tomu, že jim není vyplácena mzda.⁶ Činnost Úřadu pro vymáhání celních poplatků a imigračních zákonů (ICE) alespoň podle domluvy („na papíře“) nekoliduje s taktikou vymáhání uplatňovanou Ministerstvem práce. Zaměstnavatelé imigrantů se však i nadále obávají nečekaných přepadových kontrol pracovišť prováděných ICE (Gonzalez, Gomez), jež oficiálně neinicuje Ministerstvo práce, ale spíše za nimi jsou určité případy spjaté s kriminalitou řešenou na federální úrovni. V takových případech se rozdělení oblastí působnosti mezi Ministerstvo práce a Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost může zdát téměř neexistující, neboť opakované kontroly úředníků ICE na pracovištích mohou ve skutečnosti vést ke zhoršení pracovněprávních norem a pracovní ochrany.

Lze tvrdit, že pracovníci z řad přistěhovalců by za prvé měli mít totožná práva na výplatu nedoplatků mzdy, minimální mzdu a odměnu za přesčasy a na bezpečné pracovní prostředí jako ostatní, a to neohledně na to, jaké je jejich pobytové a pracovní oprávnění. Za druhé by rozdílné cíle, jež sleduje Ministerstvo práce a Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost a jež se týkají pracovních podmínek a občanství pracovníků a jejich právního statusu, pracovníkům z řad přistěhovalců měly dát větší prostor uplatňovat svá lidská práva. Ačkoli je podání stížnosti na zaměstnavatele, který vás vykořisťuje, riskantní podnik, pracovníci mohou nalézt podporu požadavku rovného zacházení se všemi zaměstnanci alespoň u uskupení podporujících migranty.

V případech, kdy vláda jedné instituci svěří kontrolu jak nad dodržováním pracovních ustanovení, tak nad právním postavením přistěhovalců, se pracovníci mohou stávat oběťmi neefektivní byrokracie takového centralizovaného orgánu. Když k takové situaci dojde, může být na zaměstnance původem z cizích zemí účastníci se pracovněprávního sporu zpočátku nahlíženo

⁶ Viz například Patrick Oppmann: “Illegal immigrants struggle to receive back pay,” *CNN Justice* (27. 10. 2009), http://articles.cnn.com/2009-10-27/justice/illegals.back.pay_1_illegal-immigrants-undocumented-workers-domestic-workers?_s=PM:CRIME.

jako na lidi s pochybným právním postavením. Boj takovýchto osob za zlepšení pracovních podmínek či vyplacení zadržované mzdy může skončit zatčením a/ nebo vyhoštěním.

Celkově lze říci, že při sledování této myšlenkové linie dospíváme k argumentu, že by vymáhání pracovního práva ve Spojených státech mělo bez jakýchkoli dalších podmínek a omezení zahrnovat ochranu pracovníků a vymáhání pracovních norem mající za cíl posílit imigranty proti vykořisťovatelským praktikám zaměstnavatelů. To, že má Ministerstvo pro vnitřní bezpečnost omezenou pravomoc, co se týče zásahů do oblastí spadajících pod Ministerstvo práce, představuje chvályhodnou snahu o decentralizaci vymáhání práva a o přípravu účinnější půdy pro to, aby Odbor mezd a pracovní doby a Úřad bezpečnosti práce a ochrany zdraví mohly plnit své cíle, jimiž je zajišťovat adekvátní pracovní podmínky zaměstnanců bez ohledu na právní status jejich pobytu.

Překlad: Olga Richterová

Článek vznikl v rámci projektu „Systém pracovních kontrol imigrantů v ČR: je třeba inspirace odjinud“, který je realizován s laskavou podporou Velvyslanectví Spojených států v ČR.

Zdroje

Donald M. Kerwin and Kristen McCabe, “Labor Standards Enforcement and Low-wage Immigrants: Creating an Effective Enforcement System,” *Migration Policy Institute* (July 2011), <http://www.migrationpolicy.org/pubs/laborstandards-2011.pdf>.

“INS and Department of Labor Sign New Memorandum of Understanding on Workplace Inspections,” *National Immigration Law Center* 12, no. 8 (21 December 1998), http://www.nilc.org/immsemplymnt/wkplce_enfrcmnt/wkplcenfrc006.htm

Jeanne Batalova and Aaron Terrazas, “Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States” *Migration Policy Institute* (December 2010), <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=818#10>.

National Employment Law Project, “Immigration and Labor Enforcement in the Workplace: The Revised DOL-DHS Memorandum of Understanding (2011),” <http://www.nelp.org/page/-/Justice/2011/ImmigrationLaborEnforcementWorkplace.pdf?nocdn=1>

“NYS Department of Labor Announces New Bureau of Immigrant Workers’ Right,” *New York State Department of Labor* (3 May 2007), http://www.labor.state.ny.us/pressreleases/2007/May03_2007.htm.

US Department of Labor, Wage and Hour Division, “We Can Help” (2010), <http://www.dol.gov/wecanhelp/>

US Immigration and Customs Enforcement, “Worksite Enforcement,” <http://www.ice.gov/worksite/>

United States Department of Labor, Wage and Hour Division (July 2008), <http://www.dol.gov/whd/regs/compliance/whdfs48.htm>; 28 October, 2011.

Yolanda Gonzalez Gomez, “Undocumented Immigrants Facing Deportation: Caught Up in Confusion, Lost Records, Inconsistent Policy Enforcement and Difficult Choices,” *Huffington Post* (18 November 2011), http://www.huffingtonpost.com/2011/11/18/in-a-sea-of-deportations-in-texas_n_1099558.html

O autorce:

Joanna Drozd, se narodila a vyrostla v Polsku a poté strávila jedenáct let ve Spojených státech. Magisterský titul získala v oboru mezinárodních studií na univerzitě DePaul v Chicagu ve státu Illinois. V akademickém výzkumu se zaměřuje na imigrační politiky a regularizační programy ve Spojených státech a v zemích Evropské unie. V současné době Joanna žije v Praze. Kontakt: joannadrozd@yahoo.com.