

## **Zpráva o vymáhání dodržování pracovních norem zahraničních pracovníků v USA**

### **Abstrakt:**

Institut migrační politiky zveřejnil zprávu, ve které její autoři Donald M. Kerwin a Kristen McCabe analyzují, jakým způsobem byly dodržovány a vymáhány pracovní normy za vlády Clintona, Bushe a Obamy. Autoři tvrdí, že vymáhání dodržování pracovních práv a standardů by mělo být pro USA daleko větší prioritou. Zpráva dochází k závěru, že vymáhání dodržování pracovních norem by se mělo stát pilířem přistěhovalecké politiky a ptá se, zda by trvání na těchto právech a povinnostech nehrálo i zásadní roli v omezování nelegálního zaměstnávání a neoprávněné migrace. Významnou pozornost přitom zpráva věnuje faktorům, které jsou podstatné pro efektivní vymáhání dodržování pracovních norem, a navrhuje další možná řešení v této oblasti.

\*\*\*

### **Shrnutí zprávy**

Spojené státy nyní procházejí delším obdobím hospodářských obtíží, jež se vyznačuje vysokou mírou nezaměstnanosti a „nedobrovolnou“ prací na částečný úvazek. Vymáhání toho, aby byly dodržovány pracovníprávní předpisy, se tudíž stalo ještě zásadnějším tématem, než jakým bylo v minulosti. To, že jsou v zemi přítomni zranitelní pracovníci včetně pracovníků bez statusu přistěhovatele, se projevuje na (nedostatečném) dodržování pracovních norem; na jejich dodržování má stejně tak vliv i nutnost mnoha firem snižovat náklady. Omezené rozpočty na federální úrovni i v jednotlivých státech však limitují příslušné donucovací orgány při výkonu jejich mandátů.

Na dnešních pracovištích se pracovníci pobírající nízké mzdy, a to zejména imigranti bez dokumentů, potýkají se značnými problémy. Je jich celá řada: od neplacení mezd přes špatné pracovní podmínky až po nerealizovaná práva na kolektivní vyjednávání. Tato zpráva zkoumá, jaké vlastnosti má systém vyznačující se účinným vymáháním dodržování pracovních norem. Obzvláštní důraz je kladen na dodržování zákoníku práce v různých průmyslových odvětvích a v podnicích s výraznými koncentracemi pracovníků z řad migrantů pobírajících nízké mzdy. Tento text argumentuje ve prospěch toho, proč

by administrativa, Kongres, federální státy, konkrétní územní celky a další aktéři měli vymáhání dodržování pracovních norem učinit pilířem své přistěhovalecké politiky.<sup>1</sup>

Zpráva upozorňuje především na bílá místa a různé anomálie v ochraně pracovníků. Její autoři si ale současně jsou vědomi toho, že americké zákony stanovují zásadní standardy, co se týče minimální mzdy, příplatků za práci přesčas, dětské práce, zdraví a bezpečnosti práce na pracovištích, boje proti diskriminaci, organizování pracovní síly a kolektivního vyjednávání. Zpráva doporučuje, aby Kongres rozšířil řady osob, na něž se vztahují klíčová ustanovení týkající se ochrany pracovníků, i na kategorie pracovníků nyní do ochrany nezahrnutých – tedy na osoby bez pracovního povolení a další, jimž dnes v zásadě není poskytována ochrana. V textu je také vyjádřeno stanovisko, že by Kongres měl zpřísnit sankce za porušování pracovních norem, aby podpořil jejich dodržování a odradil od možného porušování.

Obamova administrativa navrátila počty zaměstnanců amerického ministerstva práce (US Department of Labor – USDOL) a odboru mezd a pracovní doby (Wage and Hour Division – WHD) i Úřadu bezpečnosti práce a ochrany zdraví (Occupational Safety and Health Administration) na úroveň z roku 2001. Zvýšení stavu však následovalo po mnoha letech výrazných škrtů v kapacitě donucovacích orgánů. Kromě toho rozpočtová krize jen zvyšuje nepravděpodobnost dalšího nárůstu finančních prostředků v krátkodobém výhledu. Vzhledem k tomu, jak tedy rozpočet ministerstva práce (USDOL) vypadá, je úřad k řešení potíží spjatých s vymáháním dodržování nucen využívat tvůrčí přístupy s co nejlepším poměrem cena – výkon. Odbor mezd a pracovní doby, WHD, už s takovými přístupy začal – přezkoumává například dynamiku a strukturu tzv. odštěpených odvětví,<sup>2</sup> aby identifikoval kritická místa v systému a klíčové zaměstnavatele, kteří mohou ovlivnit praktiky ostatních společností. Tato zpráva obsahuje doporučení, aby si WHD jako prioritu stanovil využívání zdrojů a znalostí jednotlivých států i menších územních celků stejně jako jiných federálních agentur či úřadů. Dále je doporučeno, aby WHD využíval zdroje a znalosti konzulátů, obchodních a profesních sdružení, odborových organizací, různých středisek pro pracující, církví a náboženských společností a dalších aktérů.

Na základě posouzení a průzkumu státních orgánů s kompetencí vynucovat pracovní normy a analýzy dalších studií z poslední doby, přičemž obojí provedl Institut migrační politiky (Migration Policy Institute), tato zpráva konstatuje, že státy:

---

1 Přistěhovaleckou politikou se v této zprávě nemyslí jen politika upravující, kdo se může „přistěhovat“, kdo může zůstat (a za jakých podmínek) a kdo musí odejít. Pojem zde znamená veškeré politiky, které jsou klíčové pro úspěch přistěhovalců a přistěhovaleckých komunit.

2 Odštěpená odvětví (fissured industries) jsou hospodářská odvětví, v nichž řada funkcí, jež v minulosti vykonávaly velké korporace, přešla na menší podnikatelské subjekty působící ve vysoce konkurenčním prostředí.

- Kolektivně věnují zdroje na vymáhání dodržování pracovních norem a konkurují si při tom s federálními zdroji;
- Získaly rozsáhlé znalosti a zkušenosti s vymáháním dodržování;
- Vytvořily programy, které se zaměřují na určitá odvětví (např. na oděvní průmysl) a praktiky (např. nesprávné zařazování zaměstnanců) a současně jsou i federálními prioritami.

V této zprávě se doporučuje, aby USDOL vytvořil nový úřad zabývající se federálními a státními pracovními předpisy, jenž by měl za úkol:

- Každoročně mapovat, jaké mají jednotlivé státy ve vztahu k pracovněprávním normám priority a zdroje na vymáhání dodržování těchto norem a jaké činnosti vyvíjejí. To umožní identifikovat možné oblasti spolupráce, spoluutvářet procesy na federální i státní úrovni, vytvářet partnerství v oblasti vymáhání a vyvarovat se vyvíjení nadbytečných či již existujících aktivit;
- Průběžně komunikovat s vládními orgány o výsledcích federálních i státních zkoumání týkajících se problémových odvětví, o vývoji zaměstnavatelských struktur, o taktikách používaných k vyhýbání právní odpovědnosti a o úspěšných vymáhacích strategiích;
- Usnadnit mezi státy sdílení informací týkajících se osvědčených postupů, ale i potíží spjatých s vymáháním dodržování pracovních norem a vyžadujících federální spolupráci či spolupráci mezi více státy, a to včetně spolupráce prostřednictvím formálních pracovních skupin.

Státní úřady s mandátem k vymáhání pracovních norem by na oplátku měly rozvíjet co nejrozsáhlejší partnerství s federálními subjekty (zejména s WHD), jinými úřady na úrovni států a řadou dalších zúčastněných aktérů. Některé státy v reakci na výzvy spjaté s pracovními normami vyvinuly sofistikovaná řešení. Jejich zkušenosti by mohly být všeobecněji sdílené a mít tak podíl na rozhodovacích procesech jejich kolegů v jiných státech. Při vytváření partnerství by státy měly usilovat o toto:

- Usměrnovat využití zdrojů na vzdělávání a vymáhání;
- Sdílet informace o problematice odvětví a zaměstnavatelích;
- Vzdělávat zaměstnavatele, zaměstnance a veřejnost v souvisejících právních otázkách;
- Stíhat ta průmyslová odvětví a podniky, jež porušují zákony;
- Potírat obchodní praktiky používané k obcházení pracovních norem a dalších souvisejících předpisů;
- Sledovat soulad s právními předpisy.

Účinné vymáhání dodržování pracovních norem federálním a státním regulačním orgánům umožní, aby identifikovaly ta průmyslová odvětví a podniky, jež výrazně porušují zákon. Panuje všeobecná shoda ohledně skutečnosti, že zaměstnavatelé s vysokým podílem pracovníků bez dokumentů vykazují vyšší pravděpodobnost porušování pracovněprávních předpisů a zákonů týkajících se bezpečnosti práce a ochrany zdraví pracovníků. V nedávné době však nebyla provedena žádná komplexní studie, jež by srovnávala zaměstnavatele porušující pracovní právo s těmi, kteří porušují zákony o cizincích a přistěhovalcích. Tato zpráva doporučuje, aby federální Nejvyšší kontrolní úřad nebo USDOL takovou studii provedl či zadal, a aby ji federální a státní regulační orgány učinily ústředním bodem svého plánování týkajícího se vymáhání. Účinná federálně koordinovaná politika vymáhání nutně musí rovněž:

- Mapovat struktury různých průmyslových odvětví a podnikatelských uskupení, jež podstatně porušují pracovní normy;
- Určovat, jaké povahy daná porušení jsou;
- Využívat celou škálu vzdělávacích a donucovacích nástrojů, jež má vláda k dispozici, s cílem maximalizovat dodržování zákonů a odrazovat od jejich porušování;
- Stanovit ukazatele či metriky zachycující současnou situaci a prokazatelně přispívající k plnění výše uvedených cílů dodržování zákonů a odrazování od jejich porušování;
- Zajistit, aby donucovací činnost související s přistěhovalctvím neohrožovala vymáhání pracovních norem a naopak;
- Věnovat se široce rozšířenému problému nesprávného zařazování zaměstnanců do kategorie „nezávislých dodavatelů“ (osob samostatně výdělečně činných), což zaměstnavatelům umožňuje obcházet požadavky pracovních norem a dalších právních předpisů.

Tato zpráva se zabývá také související otázkou, zda zvýšené vymáhání dodržování pracovních norem nebude mít za následek odchod podstatného počtu zaměstnavatelů a zaměstnanců do stínové ekonomiky. Autoři usuzují, že to je nepravděpodobné, neboť americké zaměstnavatele kromě vyplácení mzdy váže poměrně málo povinností, náklady na dodržování pracovněprávních norem jsou nízké a pravděpodobnost, že se na konkrétního zaměstnavatele zaměří donucovací orgány, je velmi malá. Zpráva nicméně doporučuje, aby USDOL zadal provedení analýzy různých průmyslových odvětví, která zaměstnávají velké počty pracovníků načerno, a porovnal tato odvětví s těmi, v nichž jsou zase ve velké míře zaměstnáváni pracovníci bez dokumentů, a aby se na zaměstnavatele porušující zákon zaměřil při vymáhání. USDOL by rovněž měl zanalyzovat, zda nedávná hospodářská recese (od prosince 2007 do června 2009) – a její následky – vedla k nárůstu stínové ekonomiky, a měl by sledovat účinek (potenciálně)

zprísňeného vymáhání pracovních norem na šedou ekonomiku.

Závěrem zpráva klade otázku, zda by lepší vymáhání pracovních norem nemohlo vést ke snížení nelegálního zaměstnávání i nelegální migrace. Vzhledem k nedostačujícím datům v této oblasti však nezbyvá než USDOLu doporučit, aby posoudil dopad lepšího vymáhání pracovních norem na nelegální přistěhovalce a zaměstnávání. Alternativně by zodpovědnost za takový průzkum mohla spadat také do mandátu případné nové stálé komise zabývající se trhem práce a přistěhovalcům.<sup>3</sup>

Ač zdaleka nejsou bezchybné, federální pracovní normy přece jen ztělesňují cíle, k nimž v této oblasti Spojené státy směřují. To, že se na mnohé přistěhovalce v nelegálním postavení tyto normy nevztahují, je osobně ohrožuje a snižuje to mzdy a zhoršuje pracovní podmínky i ostatním zaměstnancům. V důsledku tato skutečnost narušuje celý systém vymáhání dodržování pracovních norem. Posílené a kvalitně vymáhané normy by mohly chránit zranitelné pracovníky a současně zajistit, aby zaměstnavatelé pohrdající právem nebyli ve výhodě oproti těm, kteří pravidla dodržují.

*Informace o článku a překlad shrnutí 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.*

*Překlad: Olga Richterová*

---

3 Taková nezávislá a nestranná komise byla navržena, aby předkládala doporučení Kongresu a exekutivě ve věci přistěhovalců za prací. Viz Doris Meissner, Deborah W. Meyers, Demetrios G. Papademetriou a Michael Fix, *Immigration and America's Future: A New Chapter* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2006), [www.migrationpolicy.org/ITFIAF/finalreport.pdf](http://www.migrationpolicy.org/ITFIAF/finalreport.pdf); Demetrios G. Papademetriou, Doris Meissner, Marc R. Rosenblum, a Madeleine Sumption, *Harnessing the Advantages of Immigration for a 21st Century Economy: A Standing Commission on Labor Markets, Economic Competiveness, and Immigration* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2009), [www.migrationpolicy.org/pubs/StandingCommission\\_May09.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/StandingCommission_May09.pdf).