

Nadnárodní spolupráce mezi subjekty prosazujícími regulaci pracovního trhu v Evropě: Výzvy a příležitosti související s vysíláním pracovníků

Marek Čaněk, Kairit Kall, Nathan Lillie, Amelia Wallace, a Bettina Haidinger



Funded by
the European Union



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ



multiкультурní
centrum
praha

solidar



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



Fafo

FORBA

Tato publikace vznikla v rámci projektu „Vymáhání pracovních práv u vysílaných pracovníků v EU“ (Protecting Mobility through Improving Labour Rights Enforcement in Europe; PROMO), VS/2016/0222, který byl financován z prostředků programu EU pro zaměstnanost a sociální inovace „EaSI“ (2014-2020). Více informací naleznete zde: <http://ec.europa.eu/social/easi>. Informace obsažené v této publikaci odrážejí pouze názory autorů a nemusí nutně odrážet oficiální postoj Evropské komise. Komise nenes zodpovědnost za jakékoli použití informací zde obsažených.

Část publikace je navíc založena na výzkumu podporovaném Visegrádským fondem a Ministerstvem zahraničních věcí Nizozemského království v rámci projektu „Za lepší přeshraniční vymáhání pracovního práva“ (Towards Stronger Transnational Labour Enforcement Cooperation on Labour Migration; STRONGLAB)

1. Shrnutí

PROMO projekt je založen na sérii workshopů/konferencí uskutečněných v letech 2017 a 2018. Cílem projektu je vypracovat doporučení ke zlepšení:

- národních systémů ochrany práce pro vyslané pracovníky;
- institucí, postupů a kanálů na podporu industriální demokracie pro vyslané pracovníky;
- shromažďování údajů důležitých pro informované rozhodování o politice vyslaných pracovníků

Naší metodou je převzít stávající vědecké poznatky a rozvinout je prostřednictvím workshopových diskuzí s odborníky a zúčastněnými stranami. První PROMO informativní dokument (Kall and Lillie 2017) na základě rozsáhlé analýzy literatury ukázal, že sledování a prosazování práv vyslaných pracovníků je v mnoha ohledech problematické. Zejména proto, že právní úprava zaměstnání vysílaných pracovníků podléhá několika jurisdikcím, zatímco vymáhání jejich práv obvykle jen jedné - té národní. Cílem tohoto druhého PROMO dokumentu je zlepšit národní systémy ochrany práce tím, že na základě výzkumu identifikuje problémy a navrhne řešení pro posílení správní spolupráce a výměny informací mezi subjekty prosazujícími regulaci práce. Cílem je vybudovat dobře fungující systém ochrany práce v rámci evropského rámce volného pohybu.

Navrhujeme následující reformy:

1. Zřízení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (European Labour Authority; ELA)

S ohledem na složitost a vzájemnou propojenost problémů, které přináší přeshraniční vysílání vnitrostátním orgánům, jeví se jako nejeftektivnější způsob řešení nadnárodní komplexní přístup. Jean-Claude Juncker, předseda Evropské

komise, ve svém projevu o stavu Unie ze dne 13. září 2017¹, předložil návrh na zřízení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti. Myšlenka Evropského orgánu pro pracovní záležitosti je krok správným směrem. Stejně jako u jiných organizací Evropské Unie by nicméně záleželo na vztazích s vnitrostátními orgány. Byl by také potřebný přímý kontakt s pracovníky: je potřeba vytvořit místo, kam by mohli pracovníci přijít v případech, kdy na ně národní systémy ochrany nepamatují, a vnitrostátní orgány tak nepomůžou nebo ani nemohou pomoci – Evropský orgán pro pracovní záležitosti by měl být právě institucí, na kterou se v takovýchto případech obrátí. Aby to fungovalo, musel by se orgán zaměřovat konkrétně na pracovní mobilitu a práva mobilních pracovníků. Bylo by sice lákavé omezit pozornost jen na vyslané pracovníky (sami mají totiž dost problémů), ale vyslání nevytváří samostatný trh práce, je jen jedním z mnoha způsobů, kterým zaměstnavatelé mezinárodně zaměstnávají mobilní pracovníky.

Důležitou a zároveň obtížnou otázkou je však, jak Evropský orgán pro pracovní záležitosti zřídit a jak by měl fungovat. Orgány EU běžně fungují spíše na principu regulování než implementace. Vhodným řešením by nicméně mohla být unijní síť inspektorů práce zaměstnaných jak EU, tak i vnitrostátními orgány. To by z nich vytvořilo prostředníky mezi EU a inspektoráty práce v jejich vlastních zemích, umožňujícím jim fungovat efektivně v jejich domovském státě i řešit stížnosti mobilních pracovníků, jejichž náplň práce přesahuje hranice. Umožnilo by to inspektorům efektivně využívat vztahy s národními subjekty. Neméně důležité je zajištění kapacity, aby Evropský orgán pro pracovní záležitosti byl schopen efektivně řešit problémy, které vnitrostátní subjekty již déle nemohou účinně zvládat.

2. Vylepšení Systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI)

IMI je nástroj používány inspektory práce (a dalšími příslušnými státními subjekty) k výměně informací. Má tu výhodu, že umožňuje inspektorům práce, kteří se navzájem neznají a ani nemusí ovládat jazyk toho druhého, předat si žádosti týkající se inspekce práce prostřednictvím systému do jiné země EU.

¹http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

Jeho užitečnost je nicméně omezena nízkou prioritou, která je IMI žádostem přikládána, dále i skutečností, že žádosti nemusí být vždy předány příslušné osobě a ne vždy je také jasné, které informace lze zahraničním subjektům, které o ně zažádaly, poskytnout. Většinu těchto problémů nelze vyřešit technickými opravami systému IMI, ale spíše by vyžadovaly změny ve vnitrostátním právu a/ nebo úředních postupech, pro které je nezbytná unijní legislativa, jako například přijetí směrnice nebo zřízení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti.

Na druhou stranu některé z těchto problémů souvisí s nedostatkem důvěry či znalostí zahraničních partnerů/protějšků. Ty by mohly být vyřešeny navýšením počtu společných IMI školení a vzájemnou výměnou inspektorů za účelem prohloubení jejich znalostí o unijních postupech a zahraničních subjektech, jakož i rozšíření jejich sítí zahraničních kontaktů.

3. Vytvoření společného elektronického systému EU pro formuláře A1

V současné době vyvíjí EU systém Elektronické výměny informací o sociálním zabezpečení (EESSI), který by nahradil výměnu papírových spisů sociálního zabezpečení na elektronický formát². Papírová verze formulářů A1 je snadno zfalšovatelná, přičemž navzdory tomu má však obligatorní povahu a zavazuje orgány hostitelské země respektovat uvedené údaje³. Možným řešením by byla povinná online dokumentace o stavu sociálního pojištění vyslaných pracovníků, a proto podporujeme vývoj systému EESSI. Navíc systém by byl efektivnější, pokud by formuláře A1 obsahovaly i informace o odměňování a pracovní době.

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869>

³ Soudní dvůr EU rozhodl, že v případech, kdy byla vydána podvodná potvrzení, mohou být za splnění přísných podmínek ignorována (viz Ömer Altun a další, věc C-359/16).

4. Zpřísnění registračních požadavků pro zaměstnavatele vysílající pracovníky

Inspektoři v současné době často pracují s nemnohými, občas i chybnými, informacemi o vyslaných zaměstnancích a jejich zaměstnavatelích. V případech, kde neexistuje požadavek na registraci zaměstnavatelé někdy prohlašují zaměstnance za vyslané až dodatečně. Požadavky na registraci se značně liší napříč zeměmi a odvětvími, přičemž některé systémy poskytují rozsáhlé užitečné informace. Belgický systém LIMOSA je často uváděn jako dobrý příklad, byl nicméně napaden zaměstnavateli jakožto omezení svobody poskytování služeb. Jakýkoliv vnitrostátní systém registrace v EU se musí potýkat s tímto omezením.

Doporučujeme proto společný rámec na úrovni EU, který by vzhledem ke své univerzální uplatnitelnosti a unijním legislativním sankcím nebyl omezením volného pohybu služeb/svobody usazování. Sankce vůči podnikům za neplnění požadavků by byly nicméně nezbytné. Dalším možným krokem by bylo vytvoření unijního společného elektronického systému pro registraci vyslaných pracovníků. Ten by pak mohl být propojen s jinými systémy jako například formuláři A1 (systém EESSI), informacemi o daních z příjmů a o sociálním zabezpečení.

Efektivní systém registrace by měl (z pohledu inspektorů) obsahovat následující prvky⁴:

- registrace/oznámení by mělo být učiněno před začátkem nebo v den začátku vyslání;
- změny by měly být hlášeny;
- systém by měl být jednoduchý a elektronický;
- sankce by měly být dostatečně vysoké, aby motivovaly k dodržování pravidel;
- měl by obsahovat údaje o poskytovateli a příjemci služeb (kontaktní údaje, obor činnosti) a o vyslaných zaměstnancích (vč. jejich občanství, adresy pracoviště, typu smlouvy, pracovní době, odměně);

⁴ Výsledek konferenční pracovní skupiny

· systém by měl být propojitelný s jinými příslušnými systémy (informace o daňích, o sociálním zabezpečení)

5. Posílení struktur umožňujících společné přeshraniční inspekce

Zkušenosti vnitrostátních inspektorů ukazují, že kontroly pracovišť, kde pracují vyslaní pracovníci, mohou být efektivnější, pokud jsou zapojeni úředníci jak z vysílajícího tak i hostitelského státu. Mnoho inspektorátů již uzavřelo bilaterální dohody o spolupráci, včetně možnosti společných přeshraničních kontrol, nicméně stále existují překážky zabraňující rozšíření spolupráce a omezující její účinnost. Patří mezi ně právní překážky, finanční omezení, odlišné organizační zmocnění a oblasti odpovědnosti, jazykové rozdíly či neochota spolupracovat. Nakonec, stejně jako s omezeními systému IMI, řešení problémů, jakož i rozšiřování a zefektivnění bilaterální spolupráce, by vyžadovalo větší politický závazek na národní úrovni⁵. Pokud se tak neučiní, doporučovali bychom všestranné snahy o podpoření spolupráce například pomocí financování založeného na projektech. Jednou z možností by mohla být bilaterální spolupráce v oblasti velkých stavebních projektů nebo zvláště vzdorovitých „problémových“ podniků.

6. Vytvoření společného rámce pro určení povahy zaměstnání

Označování (vyslaných) pracovníků vykonávající závislou práci jakožto osob samostatně výdělečně činných je často užívanou taktikou (vysílajících) zaměstnavatelů, aby se tak vyhnuli uplatnění pracovněprávních předpisů. Pro Evropskou unii a její členské státy jsou zásadními výzvami snížení nejednoznačnosti při klasifikaci pracovníků a omezení zneužívání samostatné výdělečné činnosti (tzv. švarc systému)⁶. V některých zemích je definice samostatné výdělečné činnosti příliš široká.

⁵ Viz Stefanov, R. and Mineva, D. (2017), analýza tohoto tématu.

⁶ Viz Eurofound (2017); Heinen, Müller a Kessler (2017).

Doporučení č. 198 Mezinárodní organizace práce (MOP) se zabývá určením existence pracovního poměru⁷. Parametry pro určení, zda se skutečně jedná o samostatnou výdělečnou činnost, obecně zahrnují: autonomii práce, možnost uzavřít smlouvu s více než jedním klientem, to, zda musí pracovník vykonávat práci osobně, zda je práce vykonávána v prostorách klienta a také vlastnictví pracovních nástrojů. Přestože některé země jako Finsko a Norsko stanovily pokyny pro inspektory k určení povahy zaměstnání, doporučujeme také členským státům zaměřit se na srozumitelnost a vymahatelnost pokynů, které jsou k dispozici inspektorům a inspektorkám. Dále doporučujeme směrnicí EU harmonizovat definici samostatné výdělečné činnosti tak, aby byla v souladu s doporučením MOP č. 198.

7. Opatření chránící pracovní práva vysílaných občanů třetích zemí (tzv. firewally)

Vyslání pracovníci ze třetích zemí se v poslední době dostali do popředí jako rostoucí problém při monitorování vysílání. Jedná se o situace, kdy občané třetích zemí získají povolení k zaměstnání v jednom členském státě, ale nikoliv proto, aby tam vykonávali práci, ale spíše aby přijali pracovní pozici v jiném členském státě EU. Pokud je tak činěno úmyslně a ve velkém měřítku, oslabuje to práva členských států EU kontrolovat migraci z území mimo EU. Naše obavy však spočívají v tom, že nejednoznačné právní postavení pracovníků ze třetích zemí a jejich závislost na vysílajícím zaměstnavateli i na pracovním vízu vydaném vysílací zemí činí tyto pracovníky obzvláště zranitelnými vůči zneužití.

Nejasný pobytový status těchto pracovníků znamená, že vnitrostátní orgány by s nimi mohli jednat jako by neměli právo pracovat a pobývat v EU. Bez ohledu na to jsou si pracovníci též často nejistí svým právním postavením. Potenciální imigrační kontroly mají na pracovní podmínky těchto pracovníků nežádoucí a nespravedlivé účinky – nežádoucí v tom smyslu, že mohou být příčinou ještě

⁷ <http://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/employmentre-lationshipre-commendationno198.pdf>

většího vykořisťování zaměstnanců, a nespravedlivé v tom, že ztíží pracovníkům možnost uplatnění jejich práv, protože kontakt s orgány hostitelské země může vést k jejich vyhoštění. Výbor odborníků Mezinárodní organizace práce na uplatňování úmluv a doporučení (ILO CEACR) zdůraznil, že mandát inspektorů práce by měl být odlišný od jiných orgánů, aby bylo možné udržet atmosféru důvěry mezi inspektory práce a pracovníky, včetně těch neohlášených⁸. Navrhujeme proto vytvořit firewally mezi kontrolami pracovních práv a imigračními záležitostmi. To znamená, že by se pracovníci mohli obrátit na inspektory práce v případě porušování pracovních práv, vstoupit do odborů nebo zaměstnavatele žalovat, přičemž by však tato informace nebyla předána policii, což by jim umožnilo snažit se uplatnit vůči svým zaměstnavatelům své platové a mzdové nároky. Obecně také navrhujeme, aby funkce „klasické“ kontroly práce nepodléhaly migračním kontrolám.

8. Institucionální podpora pro pracovníky uplatňující své mzdové nároky

Vyslaní pracovníci čelí praktickým překážkám při uplatňování mzdových nároků nevyplacených zaměstnavatelem. Zaměstnavatelé vyslaných pracovníků jsou někdy nedostupní použitím fiktivních dceřiných společností (tzv. schránkové společnosti) nebo strategickým využitím bankrotu. Tímto způsobem se vyhýbají odpovědnosti za dluhy, kterými jsou například nezaplacené mzdy či náklady na sociální zabezpečení. I v případě, že by zaměstnavatel byl nalezen, tak soudní řízení v hostitelské zemi, kde pracovník nepobývá, je obtížné, nákladné a riskantní. Jako řešení těchto problémů byla předložena myšlenka odpovědnosti řetězce subdodavatelů, čímž by (hlavní) dodavatelé byli odpovědní za nezaplacené mzdy subdodavatelů. Řetězová odpovědnost pravděpodobně sníží riziko toho, že pracovníci budou kráceni na svých mzdách nebo že příspěvky na sociální zabezpečení nebudou hrazeny, protože (hlavní) dodavatelé budou motivováni kontrolovat své subdodavatele.

⁸ 2006 Obecný průzkum inspekce práce a stanovisko vydané Výborem odborníků Mezinárodní organizace práce na uplatňování úmluv a doporučení.

Jedná se o přístup podpořený směrnicí (2014/67/ EU). Zatímco řetězová odpovědnost by mohla v zásadě být efektivní součástí celkového řešení, úspěšné uplatňování nároků je pro vyslané pracovníky obtížné. Zaměstnavatelé někdy totiž přijímají opatření (častokrát plánovaná v předstihu), která ztěžují uplatňování mzdových nároků, jako například to, že pracovníci podepisují falešná prohlášení, že obdrželi požadované mzdy. Kde to právní systémy dovolí, navrhuje kolektivní nápravu systému nároků; častokrát totiž nároky nejsou ve skutečnosti individuální, ačkoliv je s nimi tak ze strany soudů nakládáno.

V zemích, kde jsou odborové organizace oprávněny uplatňovat nároky (Sähköalojen ammattiliitto ry vs Elektrobudowa Spolka Akcyjna (C-396/13)), je efektivnější a praktičtější z pohledu pracovníků podat skupinovou žalobu, neboť pak není vyžadována přítomnost všech pracovníků u soudu. To však vyžaduje též, aby odbory v hostitelské zemi měly zájem o uplatňování nároků vyslaných pracovníků. Vedle mechanismů odpovědnosti by dalším způsobem, jak zajistit větší kontrolovatelnost subdodávek, mohlo být omezení jejich možností. Racionální řešení by mohlo spočívat v tom, že hlavní úkoly nemohou být přeneseny na subdodavatele, všichni subdodavatelé by měli být uvedeni v nabídce a/nebo by subdodavatelé nemohli být odsouzeni pro předchozí protiprávní činnost.

Pracovně-právní poradenská centra provozována buď nevládními organizacemi, odborovými organizacemi nebo inspektoráty práce mají úspěch. Německé zkušenosti prokázaly, že centra Fair Mobility (koordinované Německou konfederací odborových svazů) nabízející poradenství pro pracovní migranty/vyslané pracovníky, mohou být efektivní. V současné době existuje v Norsku státem provozovaná služba Centra pro zahraniční pracovníky, kde společně inspektorát práce, policie, daňové úřady a Norské ředitelství pro imigraci, pracují s cizinci přijíždějícími do země za účelem zaměstnání, přičemž cílem je poskytnout jim adekvátní informace a zkrátit dobu potřebnou ke zpracování jejich žádostí. Doporučujeme, aby subjekty prosazující regulaci zvažily zřízení poradenských služeb pro pracovníky.

9. Omezení používání fiktivních společností (tzv. schránkové společnosti)

Mnoho zaměstnavatelů vyslaných pracovníků zakládá společnosti v zemích, kde je to levné a pohodlné, aniž by tam museli vykonávat reálnou činnost nebo tam skutečně pobývat. Slovensko se například stalo oblíbeným místem belgických společností pro silniční dopravu, kde zakládají své fiktivní dceřiné společnosti (ABVV BTB 2017). Účelem je vyhnout se vnitrostátním pracovním předpisům a právním závazkům vytvořením dodatečné korporátní úrovně v místě, kde je právní jurisdikce obtížně vymahatelná, a to mezi skutečným vlastníkem společnosti a subjekty uplatňujícími práva pracovníků nebo potencionálními účastníky řízení (jako jsou mimo jiné zaměstnanci společnosti uplatňující své mzdové nároky nebo usilující o náhradu v případě nehod).

Vnitrostátní právo se liší v tom, co považuje za „skutečnou“ firmu. Doporučujeme legislativu EU, která by omezila zakládání fiktivních společností na základě požadavku, aby skutečná činnost ústředí byla vykonávána v místě jejího založení (srov. Hasting a Cremers 2017). Zatímco aplikace čl. 4 Směrnice o prosazování týkající se seznamu znaků pro hodnocení dobré víry (bona fides) společnosti je užitečná, další aspekty práva obchodních společností EU by měly s tímto zůstat konzistentní. V případě, že nedojde ke komplexnímu řešení, doporučujeme, aby pravidla o uplatňování a odpovědnosti vzala v potaz možnost (pravděpodobnost), že fiktivní společnosti budou užívány k obcházení zákonů v případě vysílání; například pokud se řetězová odpovědnost rozšíří přidáním do struktury dalších dvou společností, může se hlavní dodavatel vyhnout své zodpovědnosti. Odpovědnosti, která se rozšiřuje na celý řetězec, se nelze tak lehce zbavit.

10. Vymáhání pokut

Jedna z nejdůležitějších sankcí, které mají k dispozici vnitrostátní orgány při regulaci trhu práce vyslaných pracovníků a zajištění dodržování vnitrostátních pracovněprávních předpisů, jsou pokuty. Státní orgány zjistily, že je obtížné donutit zaměstnavatele vysílaných pracovníků zaplatit uložené pokuty, neboť sankcionované podniky mají sídlo v jiné zemi. Směrnice o prosazování stanoví rámec pro mezinárodní spolupráci při vybírání pokut; náš výzkum ukázal, že subjekty uplatňující práva vysílaných pracovníků čekají na to, jak budou opatření obsažená ve směrnici fungovat v praxi předtím, než zaujmou stanovisko o tom, zda je zapotřebí vícero opatření.

Publikaci v plném znění v anglickém jazyce naleznete na stránkách organizace SOLIDAR: <http://www.solidar.org/>



Funded by
the European Union