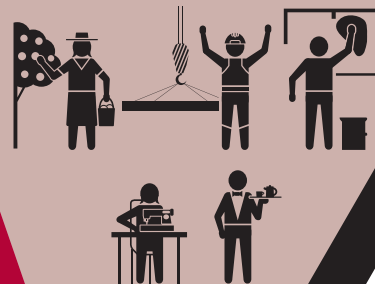


Závažné pracovní vykořisťování: pracovníci pohybující se v rámci EU nebo směrem do EU



Shrnutí

V Listině základních práv Evropské unie jsou stanovena práva, která se týkají obzvláště pracovníků přesunujících se v rámci EU nebo do EU. Nejdůležitějšími jsou lidská důstojnost (článek 1), zákaz otroctví a nucené práce (článek 5), právo svobodné volby povolání a právo pracovat (článek 15), zákaz diskriminace (článek 21), právo na přístup ke službám zaměstnanosti (článek 29), ochrana v případě neoprávněného propuštění (článek 30), slušné a spravedlivé pracovní podmínky (článek 31), zákaz dětské práce a ochrana mladých lidí při práci (článek 32), ochrana spotřebitele (článek 38) a právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (článek 47).

Závažné pracovní vykořisťování zahraničních pracovníků je běžné, ale často není viditelné. Většina spotřebitelů neví, že produkt, který si zakoupili v supermarketu nebo obchodě, nebo služby, které využívají v hotelu nebo restauraci, mohou pocházet od vykořisťovaných pracovníků. K vykořisťování dochází v mnoha hospodářských odvětvích a dotýká se různých skupin pracovníků, například pracovníků z Rumunska, kteří v Maďarsku sklízí brambory; žen ze zemí subsaharské Afriky, které jsou vykořisťovány jako au-pair ve Francii; Portugalců najímaných na stavbu silnic v Nizozemsku; Severokorejců, kteří pracují jako nekvalifikovaná pracovní síla

v polských loděnicích; a Bangladéšanů a Pákistánců, kteří sklízí ovoce v jižním Řecku. Těmto lidem je často vypláceno 1 euro nebo i mnohem méně za hodinu práce, pracují 12 i více hodin denně, 6 nebo i 7 dní v týdnu, jsou ubytováni v drsných podmínkách a je jim odepíráno právo na dovolenou nebo na volno v případě nemoci.

Značné globální hospodářské rozdíly a rostoucí celosvětová mobilita vedou k závažnému pracovnímu vykořisťování. Roste počet lidí, které hospodářská situace v jejich zemi nutí pracovat v zahraničí, kde jsou často ochotni přijmout pracovní podmínky, jež jsou velmi hluboko pod místními zákonnými normami, ale i tak jsou lepší než chudoba a nezaměstnanost, před nimiž uprchli. Přesun do jiné země obvykle vytváří či zhoršuje sociální a hospodářskou zranitelnost lidí. To, že jsou společensky izolovaní, protože neznají jazyk, nemají kontakty mimo místo, kde pracují, a nemají povědomí o místních zákonných normách nebo o tom, kam se obrátit o pomoc, to vše zvyšuje riziko vykořisťování.

V tomto shrnutí jsou popsány závěry Agentury Evropské unie pro základní práva (dále jen „FRA“), která zkoumala různé trestné formy závažného vykořisťování pracovníků, kteří se přesunuli z jednoho členského státu EU do druhého nebo přišli do EU z třetí země.

Závažné pracovní vykořisťování a právní předpisy

Závažné pracovní vykořisťování se dotýká jak občanů EU, tak občanů třetích zemí. Právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky podle článku 31 Listiny základních práv se vztahuje jak na občany EU, tak na občany třetích zemí bez ohledu na to, zda pracovník pobývá v EU legálně, či ne.

„Závažné pracovní vykořisťování“ označuje všechny formy pracovního vykořisťování, které jsou podle právních předpisů členského státu EU, v němž k vykořisťování dochází, trestné. Tento výzkum se zaměřuje na pracovní vykořisťování a na rizika, která s ním souvisejí. Neanalyzuje proces, kdy se pracovníci přesouvají nebo jsou přesouváni ze své země a dostávají se do situace vykořisťování.

Závažné pracovní vykořisťování není vždy následkem obchodování s lidmi, které spočívá v podnikání určitých kroků a využívání nezákonných prostředků za účelem vykořisťování. Oběti takového vykořisťování nemusejí být k práci ani nuceny; jsou oběťmi takového vykořisťování, protože při práci již zažily podmínky, jež jsou hluboko pod hranicí toho, co je přijatelné podle zákona.

VYBRANÁ PŘÍPADOVÁ STUDIE FRA

Přístup ke spravedlnosti

Bulharský pár sklízel ovoce a zeleninu na farmě ve Francii. Vyslal je tam bulharský zaměstnavatel, byli legálně zaměstnaní na pracovní smlouvu ve svém rodném jazyce a měli ve Francii legální pobyt a zaměstnání. Přesto byli vystaveni extrémně vykořisťujícím životním a pracovním podmínkám a dostali zaplacenou pouze za šest týdnů, přestože pracovali 15–16 hodin denně po dobu pěti měsíců (ze mzdy jim byla také odečtena cena zpátečních letenek). Nahlásili tento případ Národní komisi pro boj proti obchodování s lidmi, která požádala místní pobočku Ústředního úřadu pro boj proti organizovanému zločinu, aby tento případ prošetřila a v budoucnu předešla pracovnímu vykořisťování ze strany bulharského zaměstnavatele.

Pracovní vykořisťování sahá od závažných zneužití, jako je otrokářství, až po činnosti, které závažné pracovní vykořisťování a trestné činy nepředstavují. „Závažné pracovní vykořisťování“ se také týká

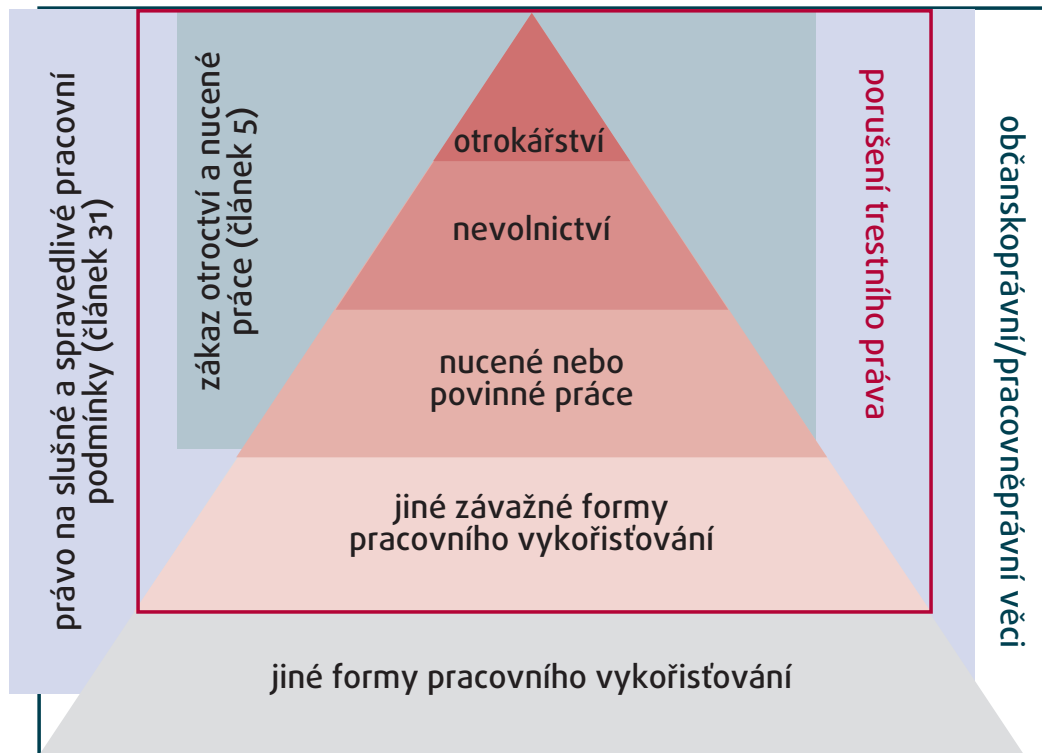
situací uvedených v čl. 9 odst. 1 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům (2009/52/ES) – zaměstnávání neoprávněně pobývajících pracovníků „za obzvláště vykořisťujících pracovních podmínek“. Podle článku z uvedené směrnice jde o podmínky, „které jsou ve výrazném nepoměru k podmínkám oprávněně zaměstnaných pracovníků a které například ohrožují zdraví a bezpečnost pracovníků a které jsou v rozporu s lidskou důstojností“. Toto znění odráží článek 31 Listiny základních práv, podle něž má pracovník právo na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost. Jinak řečeno, „závažné pracovní vykořisťování“ označuje pracovní situace, které se významně odklánějí od standardních – slušných a spravedlivých – pracovních podmínek, jak jsou stanoveny pracovním právem a dalšími právními předpisy, zejména co se týče odměny, pracovní doby, dovolené, bezpečnosti a ochrany zdraví a slušného a zdvořilého zacházení s pracovníky.

Sběr údajů a rozsah

Tento výzkum FRA je prvním výzkumem svého druhu, který se komplexně zabývá všemi trestnými formami pracovního vykořisťování pracovníků přesouvajících se v rámci EU nebo do EU a který využívá sekundární i terénní výzkum. Sekundární výzkum právního a institucionálního rámce závažného pracovního vykořisťování byl proveden ve všech 28 členských státech EU, zatímco terénní výzkum v 21 z nich (výzkum neproběhl v Dánsku, Estonsku, Lotyšsku, Lucembursku, Rumunsku, Slovinsku a Švédsku, částečně kvůli omezeným zdrojům). Jsou pokryty různé zeměpisné regiony a různé hospodářské situace a právní tradice. Práce v terénu zahrnovala 616 odborných rozhovorů s různými skupinami odborníků působících v oblasti pracovního vykořisťování, jako jsou inspektoráty práce, policie, soudci a zástupci pracovníků a zaměstnavatelů, a 24 diskusí v cílových skupinách se smíšenými skupinami různých pracovníků z praxe.

Na základě informací poskytnutých odborníky na úrovni členských států bylo také shromážděno 217 případových studií s příklady závažného pracovního vykořisťování. Odrážejí skutečné příběhy a zaměřují se na zkušenosti s vykořisťováním. Kvůli nedostatku komplexních informací není ve velké míře možné zatřídit popisované situace do právních kategorií. Několik z nich by však mohlo patřit pod obchodování s lidmi.

Obrázek 1: Formy a závažnost pracovního vykořisťování



Poznámky: Oběti všech forem vykořisťování, jak jsou uvedené na obrázku, mohou být zároveň oběťmi obchodování s lidmi, pokud jsou naplněny prvky obchodování s lidmi stanovené v článku 2 směrnice o boji proti obchodování s lidmi.

Zdroj: FRA, 2015

Zaměření na rizikové faktory

Cílem výzkumu FRA je podporovat instituce EU a členské státy při předcházení závažnému pracovnímu vykořisťování, při sledování situací, kde dochází k závažnému pracovnímu vykořisťování, a při naplňování práva obětí na přístup ke spravedlnosti. Konkrétněji řečeno tento výzkum stanovuje:

- faktory, kvůli nimž byli pracovníci, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU, vystaveni riziku závažného pracovního vykořisťování v zemi, kde pracují (rizikové faktory);
- jak instituce EU a členské státy reagují na tato rizika, pokud jde o
 - prevenci;
 - sledování, včetně právního a institucionálního rámce zavedeného pro nacházení případů pracovního vykořisťování, zejména prostřednictvím kontrol inspektorátu práce nebo jiných veřejných orgánů na pracovišti;
 - opatření, která po zjištění závažného pracovního vykořisťování umožňují obětem přístup

ke spravedlnosti; jde například o cílené podporné služby, poskytování informací o případu a právech obětí, účinné vyšetřování a stíhání a odrazující sankce.

Rizikové faktory jsou seskupovány podle právního a institucionálního rámce, podle situace pracovníka, podle specifik pracoviště nebo podle chování zaměstnavatele (viz obrázek 2).

Vzhledem k nebezpečím vykořisťujících pracovních podmínek mají členské státy povinnost náležitě péče. Pracovníci z jiné země, kteří čelí vysokému riziku závažného vykořisťování – v důsledku hromadění rizikových faktorů – mají nárok na ochranná opatření přijatá příslušnými orgány. Tam, kde se rizika hromadí, mají členské státy povinnosti vyplývající z práva EU, kterými je provádět kontroly zaměřené na zjišťování pracovního vykořisťování, chránit oběti, zavést mechanismy odškodnění a bránit beztrestnosti.

Obrázek 2: Rizikové faktory pracovního vykořisťování



Zdroj: FRA, 2015

Klíčová zjištění a doporučení podložená důkazy

Prevence

Zvyšování povědomí a podpora klimatu nulové tolerance vůči pracovnímu vykořisťování

Dotazovaní pracovníci z praxe zaznamenali, že v evropských společenstvích obecně panuje tolerance vůči pracovnímu vykořisťování pracovníků z jiných zemí. Má se za to, že práci za vykořisťujících podmínek přijímají tito pracovníci dobrovolně – i když z důvodu chudoby a marginalizace. K tomu, že pracovní vykořisťování není vnímáno jako špatné a jeho řešení není prioritou, také přispívá skutečnost, že pracovníci z praxe, kteří v příslušných situacích zasahují, nemají dostatečně jednoznačné povědomí o tom, co je závažné pracovní vykořisťování.

Toto tolerování pracovního vykořisťování je ve výrazném rozporu s právním stavem. Podle

práva EU i členských států jsou závažné formy pracovního vykořisťování ve velké míře trestné, ačkoli jejich trestnost zřejmě není dostatečně komplexní a konzistentní. Z výzkumu, a to především z rozhovorů s pracovníky z praxe a z případových studií, vyplývá, že se z vykořisťování v odvětví práce v cizí domácnosti, např. při úklidových službách a péči o děti nebo seniory, pro širokou veřejnost stala šedá zóna, kde se mohou stírat hranice mezi morálně přijatelnými a nepřijatelnými praktikami.

Stanovisko FRA

Členské státy EU by měly zvyšovat povědomí široké veřejnosti o existenci závažného pracovního vykořisťování lidí, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU, a zintenzivnit úsilí vynakládané na podporu klimatu nulové tolerance vůči pracovnímu vykořisťování takových pracovníků, včetně vykořisťování v soukromých domácnostech.

Zacílené zvyšování povědomí a odborná příprava

Odborníci v několika členských státech EU uvedli, že kvůli rozmanitosti forem pracovního vykořisťování a příslušných právních ustanovení není jasné, co přesně představuje trestnou formu závažného pracovního vykořisťování. Poukázali na obtíže při uplatňování různých právních kategorií při porozumění různým formám závažného pracovního vykořisťování pracovníků z jiných zemí a jejich hlavním příčinám. Lepší znalosti a povědomí o různých formách takového vykořisťování by inspektorům práce a příslušníkům policie pomohly takové případy identifikovat.

Z rozhovorů s odborníky vyplynulo, že úkoly veřejných orgánů, pokud jde o kontrolu migrace a rozpoznávání obětí závažného pracovního vykořisťování a jejich podporování, mohou vést ke střetu rolí a požadavků. Inspektoři práce a příslušníci policie by měli být informováni a proškoleni, aby upřednostňovali základní práva obětí před otázkami veřejného pořádku, pokud narazí na případy závažného vykořisťování občanů třetích zemí s nelegálním pobytém.

Stanovisko FRA

Členské státy EU musí zajistit, aby zaměstnanci organizací, kteří se setkávají s pracovním vykořisťováním, znali různé formy závažného pracovního vykořisťování a jejich hlavní příčiny a byli proškoleni o tom, jak v takových případech vhodně reagovat. Inspektoři práce a příslušníci policie by měli být informováni a proškoleni, aby práva obětí závažného pracovního vykořisťování upřednostňovali před cíli souvisejícími s řízením migrace.

Vyzýváme Evropskou policejní akademii (CEPOL) a Evropskou agenturu pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (EU-OSHA), aby podpořily členské státy při zavádění školicích programů, díky nimž se posílí schopnost pracovníků donucovacích orgánů a inspektorů práce identifikovat případy závažného pracovního vykořisťování a zasahovat tak, aby byla dodržována základní práva vykořisťovaných pracovníků, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU. Tyto iniciativy by mohly být podpořeny prací koordinátora EU pro boj proti obchodování s lidmi.

Zásadním faktorem je účinná spolupráce mezi veřejnými a soukromými organizacemi, která by měla být založena na sdíleném chápání problémů způsobovaných pracovním vykořisťováním, ohrožovaných základních práv a potřebných zásahů.

Podpora odborových organizací a organizací občanské společnosti, aby oslovovaly a informovaly pracovníky, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU

Mnoho dotazovaných považovalo za zásadní, aby pracovníci znali své pracovní podmínky a svá práva ještě předtím, než se dostanou do cílové země, nebo aby tyto informace dostali při příjezdu. Jako slibný vývoj v této oblasti by měla být vnímána činnost odborových a nevládních organizací, které například v Rakousku, Německu, Irsku a Nizozemsku přicházejí do styku s pracovníky přesouvajícími se v rámci EU nebo do EU.

Existuje také jasný a pozitivní trend ze strany velvyslanectví členských států EU, jež o zaměstnaneckých právech informují občany cizích zemí, kteří se hodlají přesunout do jejich země, nebo občany vlastních zemí, když jedou pracovat do cizí země. Je třeba si také uvědomit, že podle článku 11 směrnice o sezonních pracovnících (2014/36/EU) budou mít členské státy při vydávání povolení státním příslušníkům třetích zemí za účelem sezonní práce povinnost poskytnout jim rovněž písemné informace o jejich právech a povinnostech podle této směrnice, včetně informací o postupech podávání stížností.

Stanovisko FRA

Členské státy EU by měly podněcovat odborové organizace a další soukromé organizace, aby pracovníkům poskytovaly informace jak před odjezdem, tak při příjezdu do jejich cílové země.

Je třeba zvážit roli velvyslanectví v poskytování informací před odjezdem nebo při příjezdu.

Transparentní pracovněprávní vztahy

Faktorem přispívajícím k riziku vykořisťování jsou podle dotazovaných odborníků nedostatečně transparentní pracovněprávní vztahy. Pracovníci často nemají sepsanou smlouvu v jazyce, kterému rozumějí, nemají sepsanou vůbec žádnou smlouvu, nebo kvůli složité právní situaci – např. kvůli zapojení zprostředkovatelů nebo kvůli subdodavatelským smlouvám či postupům zaměstnavatele, které situaci znepřehledňují – ztratili ponětí o tom, kolik jim zaměstnavatel dluží na mzdách. Mělo by se zvyšovat povědomí o tom, že neexistence transparentních pracovněprávních vztahů je výstražným signálem, který ukazuje na možné závažné pracovní vykořisťování. Tyto informace lze šířit například v rámci

kampaní nebo prostřednictvím velvyslanectví, která vydávají víza státním příslušníkům třetích zemí.

Stanovisko FRA

Členské státy EU by měly zajistit, aby základní podmínky a okolnosti pracovněprávních vztahů byly po celou dobu trvání zaměstnání transparentní, dobře zdokumentované a srozumitelné. Zejména je potřeba mít na paměti, že:

- všem pracovníkům by měla být poskytnuta písemná smlouva v jazyce, kterému rozumějí, alespoň pokud jde o základní podmínky jejich zaměstnání;
- mzda by měla být vyplácena transparentně a pravidelně, vždy však nejméně jednou měsíčně, nikoli pouze na konci sezony nebo projektu.

Právo spotřebitelů na přístup k informacím a povinnost společností zveřejňovat informace

V členských státech, kde je běžné označování produktů obchodními značkami, se názory odborníků na přínos těchto praktik rozcházejí. Někteří tvrdí, že pokud se spotřebitelům umožní dělat informovaná rozhodnutí, půjde o účinný prostředek k předcházení pracovnímu vykořisťování. Jiní zdůrazňují, že označování produktů není vždy důvěryhodné a musí se zlepšit. Podle článku 5 směrnice o právech spotřebitelů (2011/83/EU) mají být spotřebitelům poskytnuty informace o hlavních vlastnostech nakupovaného zboží nebo využívaných služeb. Spotřebitelé, kterým záleží na humánních pracovních podmínkách, by měli mít právo vědět, zda nekupují produkt, u něž existuje vysoké riziko, že byl vyroben za vykořisťujících podmínek.

VYBRANÁ PŘÍPADOVÁ STUDIE FRA

Vykořisťovatelé matou spotřebitele

Zjistilo se, že značka „Happy Eggs“, která dodává vejce do velkých supermarketů ve Spojeném království, prodává vejce, která sbírali vykořisťovaní lítevští pracovníci. Společnost tvrdila, že dělá „vše, co je v jejích silách, aby byly její farmy skutečně šťastným místem“. Zprostředkovatel, který pracovníky dodával, je však fyzicky napadal, strhával jim část mzdy a ubytovával je v přeplněných prostorech. Přišel pak sice o povolení k provozování zprostředkovatelských služeb, ale trestní obvinění proti němu vzneseno nebylo.

Toto souvisí s povinností podniků uvádět informace, které spotřebitelům umožní posoudit dopad podnikatelské činnosti na základní práva. Důležitým krokem pro zlepšení transparentnosti „nefinančních informací“ společností je změna směrnice o uvádění nefinančních informací (2014/95/EU), kterou mají členské státy povinnost provést do vnitrostátního práva do 6. prosince 2016. Velké společnosti a skupiny mají povinnost podávat zprávy o zaměstnaneckých otázkách, včetně popisu uplatňovaných politik a jejich výsledků, rizik, řízení rizik a příslušných klíčových ukazatelů výkonnosti. V souladu s článkem 2 směrnice o uvádění nefinančních informací Komise „vypracuje nezávazné pokyny k metodice vypracování zpráv obsahujících nefinanční informace, včetně nefinančních klíčových ukazatelů výkonnosti, a to obecných i odvětvových, s cílem usnadnit relevantní, užitečné a srovnatelné uvádění nefinančních informací“.

Stanovisko FRA

Orgány EU a členské státy se vyzývají, aby umožnily spotřebitelům lépe posuzovat rizika toho, že během tvorby nabízeného produktu nebo služby došlo k závažnému pracovnímu vykořisťování. Poskytování takových informací by mohlo zahrnovat:

- účinné a spolehlivé systémy pro certifikaci a značkování produktů společností, které dodržují práva pracovníků;
- veřejné registry zaměstnavatelů a náborových pracovníků odsouzených za pracovní vykořisťování, pokud nepřijali dostatečná opatření, aby spolehlivě předešli dalším případům vykořisťování.

Komise by při poskytování pokynů a při předkládání zpráv o provádění pozměněné směrnice o uvádění nefinančních informací mohla věnovat patřičnou pozornost uvádění politik týkajících se rovnosti pracovních podmínek pro pracovníky a ochranným opatřením proti rizikovým faktorům vykořisťujících pracovních podmínek, a to obecných i odvětvových. Zvláštní pozornost by mohla být věnována hospodářským odvětvím, která jsou k pracovnímu vykořisťování obzvláště náchylná.

Ochranná opatření u postupů zadávání veřejných zakázek

Odborníci v rozhovorech vzpomínali na případy, kdy k pracovnímu vykořisťování docházelo v průběhu projektů zadávaných veřejnými institucemi. Tyto případy se objevily také v několika případových studiích. To poukazuje na odpovědnost institucí, orgánů,

úřadů a agentur EU, jakož i členských států, aby se vyvarovaly financování vykořisťujících praktik.

VYBRANÁ PŘÍPADOVÁ STUDIE FRA

Veřejné zakázky

V roce 2005 pracovala skupina Indů najatá saúdskoarabským subdodavatelem na velkém, státem financovaném projektu výstavby infrastruktury na Maltě. Byli velice špatně placeni (výrazně pod hranicí zákonné minimální mzdy) a neměli nárok na nemocenskou ani jinou dovolenou. Ze mzdy jim byl také strháván poplatek za skrovnou stravu, kterou dostávali, a za podřadné ubytování. Třetí strana o tom informovala inspektory práce a odborová organizace nedala případ k soudu, protože „finanční sankce vůči zaměstnavatelům byly zanedbatelné“, ale vyvinula prostřednictvím médií politický tlak na maltskou vládu. Odborová organizace také poskytla pracovníkům právní poradenství a zmobilizovala jejich velvyslanectví. Pracovníci byli plně odškodněni v souladu s místní minimální mzdou, včetně plateb za přesčasy.

Podle článku 31 Listiny základních práv mají subjekty EU povinnost dodržovat práva pracovníků, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU, na důstojné pracovní podmínky, zejména ve všech postupech zadávání veřejných zakázek, pokud jde o dodavatele a subdodavatele. Členské státy EU jsou vázány listinou základních práv, včetně jejich článků 5 a 31, zejména při provádění legislativního balíčku ohledně postupů zadávání veřejných zakázek přijatého v únoru 2014.

Stanovisko FRA

Členské státy EU se vyzývají, aby při provádění legislativního balíčku ohledně postupů zadávání veřejných zakázek přijatého v únoru 2014 věnovaly zvláštní pozornost tomu, že je nutné vyvarovat se podpory vykořisťování spočívající v najímání dodavatelů nebo subdodavatelů, kteří vykořisťují pracovníky.

Orgány, instituce a úřady EU, které provádějí postupy zadávání veřejných zakázek, se vyzývají k tomu, aby byly příkladem pro ostatní a věnovaly náležitou pozornost předcházení pracovnímu vykořisťování ze strany subdodavatelů.

Sledování a kontroly na pracovišti

Komplexní a účinné systémy kontrol a sledování

Dotazování napříč spektrem profesních skupin považovali za významný rizikový faktor, který přispívá k závažnému pracovnímu vykořisťování, nedostatečně účinné sledování. Zástupci organizací podporujících práva pracovníků, organizace zaměstnavatelů a soudci považovali toto nedostatečné sledování za nejvýznamnější institucionální rizikový faktor. Členské státy musí být připraveny provádět více kontrol na pracovišti, zlepšit jejich účinnost, a věnovat při nich patřičnou pozornost faktorům rizikovým pro pracovní vykořisťování. Odborníci navíc zdůraznili význam spolupráce inspektorů, kteří provádějí inspekce na pracovištích, s policií.

Podle odborníků nastává složitá situace tam, kde je práce zcela zproštěna kontrol, jako je tomu například u zemědělských prací na soukromém pozemku nebo u práce v cizí domácnosti. Ve zprávě FRA z roku 2011 s názvem *Migrants in an irregular situation employed in domestic work* [Nelegální migranti zaměstnávání v cizí domácnosti] bylo zdůrazněno, že „právní rámec by měl umožnit inspekci práce na pracovních místech pracovníků v cizí domácnosti, aby se zajistily bezpečné a důstojné pracovní podmínky“.¹

Ve světle rizikových faktorů stanovených při terénním výzkumu by se sledování mělo zaměřit na skupiny se zvýšeným rizikem vykořisťování, jako jsou lidé pracující nelegálně, sezonní pracovníci, dočasní pracovníci poskytnutí agenturou a osoby předstírající samostatnou výdělečnou činnost. Při výzkumu bylo zjištěno, že sledování se u těchto skupin osob neprovádí, ale často omezuje jen na některá hospodářská odvětví, která se považují za náchylná k pracovnímu vykořisťování. Výsledky výzkumu týkající se relevance jednotlivých rizikových faktorů by měly být využity k vytvoření účinnějších a cílenějších strategií, které umožní identifikovat případy závažného pracovního vykořisťování.

V rámci terénního výzkumu bylo také zjištěno, že riziko pracovního vykořisťování vzniká tam, kde pracovníci nejsou zaměstnáni přímo podnikem, pro který pracují, nýbrž personální agenturou nebo

¹ FRA (2011) *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* [Nelegální migranti zaměstnávání v cizí domácnosti: náročné úkoly v oblasti základních práv pro Evropskou unii a její členské státy], Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, s. 9 a 30.

subdodavatelem (tj. fyzickou osobou nebo právníkou osobou, které je zadáno provádění všech nebo některých povinností na základě předchozí smlouvy).

VYBRANÁ PŘÍPADOVÁ STUDIE FRA

Personální agentury

Pro úklidovou společnost ve Finsku pracovalo 68 čínských státních příslušníků. Za pomoci čínské personální agentury je najala finská personální agentura. Tím vznikla matoucí situace pro pracovníky, kteří nechápali, kdo zastupuje personální agenturu a kdo úklidovou společnost. Tato nejasná situace ovlivnila i průběh trestního řízení, kdy bylo zastaveno trestní stíhání finské personální agentury za vyděračskou pracovní diskriminaci, protože se zjistilo, že personální agentura nejednala jménem zaměstnavatele. Pachatelé tudíž nebyli potrestáni, přestože byli stíháni za vyděračskou pracovní diskriminaci, s přitěžující okolností v podobě lichvy. Oběti nebyly odškodněny, nebyly jim vráceny ani poplatky za zprostředkovatelské služby a musely uhradit část nákladů na právní služby.

Podle dotazovaných odborníků je v právně složitých situacích pro pracovníky, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU, obtížné chápat, jaká mají k dispozici práva nebo nápravné prostředky. Tím se zvyšuje riziko, že budou vykořisťováni. To platí zejména v případě společností se sídly v různých členských státech. Za těchto podmínek je navíc obtížnější posoudit, zda dochází k porušování práv pracovníků. Je třeba zvýšit úsilí zaměřené na sledování těchto složitých situací a na prošetřování případů podezření, k čemuž bude zřejmě nutná účinná spolupráce mezi veřejnými orgány z více než jednoho členského státu.

V článku 7 Úmluvy o soukromých agenturách práce Mezinárodní organizace práce (dále jen „MOP“)² je jasně stanoveno, že „agentury nebudou pracovníkům účtovat přímo nebo nepřímo, zcela nebo zčásti, žádné poplatky nebo náklady“. Náklady na služby zaměstnanosti by měl nést zaměstnavatel. Výjimky z tohoto pravidla u pracovníků hledajících práci, která nevyžaduje odborné dovednosti ani s sebou nenese manažerské odpovědnosti, jsou stěžejně přijatelné. Rozhovory s odborníky a případové studie však ukazují, že zprostředkovatelé účtují pracovníkům přemířené poplatky a dostávají je do dlužní závislosti, kvůli čemuž se pak velmi snadno stanou oběťmi závažného vykořisťování. Subjekty provádějící sledování

by proto měly věnovat zvýšenou pozornost činnosti personálních agentur.

Stanovisko FRA

Členské státy EU musí zajistit komplexní systém kontrol pracovních podmínek, který bude natolik účinný, aby zajistil dodržování uznávaných standardů.

- *Za tímto účelem je potřeba začít uplatňovat právní předpisy, které uloží veřejnému orgánu jednoznačný úkol dohlížet na pracovní podmínky pracovníků, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU, a provádět dostatečný počet kontrol.*
- *Tento orgán musí mít dostatečný počet pracovníků, kteří jsou vyškoleni k provádění cílených a účinných kontrol a zároveň mají prostředky k překonání jazykové bariéry. Tento orgán by měl mít pravomoc a prostředky k tomu, aby mohl sám zajistit důkazy relevantní pro trestní řízení, nebo by měl mít takovou pozici, která mu zajistí účinnou spolupráci s policií.*
- *Personál zapojený do sledování musí být proškolený, aby byl schopen rozeznat a posoudit rizikové faktory závažného pracovního vykořisťování v praxi, měl by přizpůsobovat a organizovat svoji práci v souladu s těmito rizikovými faktory a měl by pravidelně přezkoumávat svůj systém řízení rizik. Strategická orientace kontrol pracovišť by měla vycházet z dostupných důkazů týkajících se příslušných rizikových faktorů.*
- *Členské státy EU by měly provést revizi předpisů, kterými jsou zcela vyňaty z kontroly některá pracoviště, zejména v soukromých firmách a v případě práce v cizí domácnosti.*
- *Členské státy EU by měly navrhnout účinnější a cílenější strategie, které umožní, aby byly případy závažného pracovního vykořisťování odhaleny a aby jejich pachatelé stanuli před soudem.*
- *Členské státy EU by měly posílit sledování personálních agentur a měly by zajistit, aby byly prosazovány právní předpisy, které zakazují vybírání poplatků od pracovníků.*
- *Orgány EU, včetně agentur EU-OSHA, Europol (Evropský policejní úřad) a Eurojust (Evropská jednotka pro soudní spolupráci), se vyzývají k tomu, aby přispěly k posilování přeshraniční spolupráce mezi orgány členských států pověřenými sledováním, vyšetřováním a stíháním případů pracovního vykořisťování, které se týkají více než jednoho členského státu.*

² Přijata v Ženevě dne 19. června 1997 na 85. zasedání Mezinárodní konference práce (MKP).

Přístup obětí ke spravedlnosti

Trestněprávní ustanovení, jež chrání pracovníky, kteří se přesouvají v rámci EU nebo do EU, před závažným pracovním vykořisťováním

Výzkum odhalil, že kategorie osob chráněných trestněprávními ustanoveními před závažným pracovním vykořisťováním v zaměstnaneckém poměru se v jednotlivých členských státech velice liší a zahrnují celou škálu od občanů ze třetích zemí s nelegálním pobytem až po všechny osoby. Z hlediska lidských práv je rozhodující, že podle článku 31 Listiny základních práv i podle článku 2 přepracovaného znění Evropské sociální charty vyžaduje právo na spravedlivé pracovní podmínky účinnou ochranu pracovníků před závažným porušováním jejich práv. Vzhledem k tomu, že před zákonem jsou si všichni rovni (článek 20 Listiny), je diskutabilní, proč v některých případech je u občanů třetích zemí s nelegálním pobytem právo na důstojné pracovní podmínky chráněno trestněprávními ustanoveními, zatímco rovnocenné právo občanů třetích zemí s legálním pobytem nebo občanů EU takto chráněno není. Obdobně by se ani ochrana dětí před závažným pracovním vykořisťováním neměla vztahovat výlučně na občany třetích zemí s nelegálním pobytem.

Právní předpisy některých členských států EU navíc kriminalizují zaměstnávání občanů třetích zemí s nelegálním pobytem bez ohledu na to, zda jsou či nejsou vykořisťováni. Tyto právní předpisy přistupují stejným způsobem k situacím, které jsou ze své podstaty odlišné. Právo pracovníků na to, aby nebyli vystavováni vykořisťujícím pracovním podmínkám, tudíž není ani uznáno, ani chráněno.

V pěti členských státech EU je zaměstnávání občanů třetích zemí s nelegálním pobytem za obzvláště vykořisťujících podmínek trestáno odnětím svobody nejvýše na necelé dva roky. Takový trest neodráží závažnost porušování základních práv obětí závažného pracovního vykořisťování. V jiných členských státech tresty odnětí svobody obvykle nepřekračují tři nebo pět let.

VYBRANÁ PŘÍPADOVÁ STUDIE FRA

Migranti s nelegálním pobytem

Bolivijka s nelegálním pobytem pracovala v Itálii jako pečovatelka v domácnosti, její pracovní doba byla dlouhá a mzda velmi nízká. Zaměstnavatel využíval její nelegální situaci k tomu, aby ji zastrašoval.

Ekvádorka ve Španělsku musela pracovat v cizí domácnosti a pečovala o jednoho seniora. Pracovala nepřiměřeně dlouhé směny, ale nebyla za to adekvátně placena. Požádala o pomoc nevládní organizaci, ale nepodala stížnost.

V Irsku pečovala nigerijská dívka v cizí rodině o dítě. Tato rodina zakazovala dívce kontakt s její vlastní rodinou i kýmkoli jiným. Její zaměstnavatel ji navíc omezoval i v tom, kde se mohla pohybovat, a když si stěžovala, vyhrožovali jí, že ji vrátí zpátky do Nigérie.

Respondenti v Maďarsku zmiňovali jako velmi často vykořisťovanou skupinu Rumunky, které pečují o seniory.

Směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům ukládá členským státům povinnost zajistit, aby mohly být právnické osoby činěny odpovědnými za zaměstnávání občanů třetích zemí s nelegálním pobytem za obzvláště vykořisťujících podmínek, pokud byl takový trestný čin spáchán ve prospěch právnické osoby. Podobné ustanovení je obsaženo v článku 5 směrnice o boji proti obchodování s lidmi (2011/36/EU). Tresty pro právnické osoby by měly být účinné a odrazující. Dotazovaní odborníci však uváděli, že sankce uvalované v praxi na podniky (jako právnické osoby) neodrážejí závažnost porušování práv, k němuž dochází. Bylo by proto vhodné hlouběji prozkoumat účinnost směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům v praxi. Tato směrnice navíc naznačuje možnost zveřejnit seznam zaměstnavatelů, kteří jsou odpovědní za spáchání trestného činu (čl. 12 odst. 2), ale tento postup provedlo jen pár členských států EU.

Stanovisko FRA

Za účelem poskytnutí rovné a účinné ochrany před závažným pracovním vykořisťováním by instituce EU a členské státy měly přezkoumat příslušné směrnice EU a trestněprávní ustanovení.

Komplexní a účinná trestněprávní ustanovení by měla zajišťovat odpovědnost podniků jako právnických osob v roli zaměstnavatele; vnitrostátní právo by mělo stanovovat vůči právníkům osobám dostatečně odrazující sankce, které by měly být účinně uplatňovány. Navíc by členské státy EU měly přezkoumat účinnost právních ustanovení, která upravují toto:

- *uzavření provozoven nebo odebrání povolení k provozu tam, kde došlo k odsouzení za závažné pracovní vykořisťování;*
- *možnost zveřejnit seznam zaměstnavatelů odsouzených za závažné pracovní vykořisťování.*

Rozšíření mandátu orgánů, které řeší obchodování s lidmi, na veškeré formy závažného pracovního vykořisťování

Terénní výzkum jasně ukazuje, že instituce zapojené do sledování, provádění kontrol, vymáhání práva, podpory obětí a trestního stíhání musí vynaložit více zdrojů na řešení úkolů identifikovaných v této zprávě. Takové investice v institucionálním rámci by však neměly být cíleny jen na určitou formu pracovního vykořisťování. Měly by být zaměřeny šířeji na celé spektrum trestných forem pracovního vykořisťování, které může sahát od otrokářství až po závažné pracovní vykořisťování ve smyslu směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům. S ohledem na rozměr závažného pracovního vykořisťování je naléhavě nutné rozšířit mandát orgánů, které řeší obchodování s lidmi.

Rozhovory s odborníky i případové studie poukazují na obtíže v situacích, kdy podpůrné služby, specializované policejní jednotky nebo specializovaní státní zástupci směřují řešit případy obchodování s lidmi, ale nikoli případy závažného pracovního vykořisťování, zejména pokud jde o formy vykořisťování, k nimž dochází v zaměstnaneckém poměru podle článku 9 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům. Například ve dvou třetinách z členských států EU, v nichž bylo provedeno terénní šetření v oblasti podpory obětí, jsou odborníci toho názoru, že služby podpory obětí jsou v praxi nedostatečné nebo

neúčinné, přičemž velmi málo služeb je zaměřeno konkrétně na oběti závažného pracovního vykořisťování a z mnohých služeb jsou tyto oběti přímo vyloučeny, pokud zároveň nejsou oběťmi obchodování s lidmi nebo násilí.

Na základě těchto důkazů lze navrhnout, aby byl na úrovni EU i členských států mandát organizací bojujících proti obchodování s lidmi rozšířen tak, aby pokrýval všechny formy vykořisťování osob, které přišly z jiné země. Tento mandát by tak zahrnoval vykořisťování za obzvláště vykořisťujících pracovních podmínek, vykořisťování obětí obchodování s lidmi ze strany zaměstnavatele, který není zapojen do procesu obchodování s lidmi, a neoprávněné zaměstnávání nezletilých osob (čl. 9 odst. 1 písm. c) až e) směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům).

Stanovisko FRA

Orgány EU a členské státy by měly přezkoumat mandát institucí pověřených řešením problému obchodování s lidmi nebo koordinací souvisejících opatření, aby se jejich úkoly rozšířily na další trestné činy, včetně těch, na něž se vztahuje směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům.

Nástroje a mechanismy pro řešení obchodování s lidmi, jako jsou mechanismy předávání nebo dočasná povolení k pobytu, by měly být přepracovány tak, aby se rozšířila jejich působnost na případy závažného pracovního vykořisťování, které nezahrnuje obchodování s lidmi.

Poskytování povolení k pobytu obětem s cílem podpořit je, aby hlásily případy pracovního vykořisťování

Výsledky výzkumu ukazují, že oběti závažného pracovního vykořisťování s nelegálním pobytem nechtějí kvůli svému postavení hlásit tyto případy veřejným orgánům. Hlavním důvodem, proč oběti nehlásí své vykořisťování policii, je podle odborníků strach, že budou muset opustit zemi. Podle 10. bodu odůvodnění směrnice o právech obětí (2012/29/EU) by právo obětí být uznány oběťmi a mít přístup ke spravedlnosti nemělo být podmíněno statutem pobytu. Pokud však obětem závažného pracovního vykořisťování s nelegálním pobytem není nabídnuta zaručená možnost získat povolení k pobytu, jejich právo na přístup ke spravedlnosti existuje pouze teoreticky. Tato možnost získat povolení k pobytu by zároveň zlepšila fungování systému trestní justice a narušila by prostředí beztrestnosti pachatelů závažného pracovního vykořisťování.

V souladu s článkem 11 směrnice o boji proti obchodování s lidmi členské státy EU „přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby [...] byla obětí poskytnuta pomoc a podpora“, která jim umožní uplatňovat jejich práva jako oběti trestného činu, a dále musí členské státy zajistit, aby tato pomoc a podpora nebyla podmíněna ochotou oběti spolupracovat při vyšetřování trestného činu, trestním stíhání nebo soudním řízení. To je však řečeno, „aniž je dotčena“ směrnice o povolení k pobytu (2004/81/ES). To je dosti široké vymezení. Směrnice o povolení k pobytu předpokládá, že povolení k pobytu bude obětem obchodování s lidmi poskytnuto poté, co projeví jasný úmysl spolupracovat při vymáhání práva, čímž ve skutečnosti významně zasahuje do práva obětí na přístup k podpůrným službám a spravedlnosti. Je třeba si uvědomit, že Úmluva Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi (CETS č. 197), kterou ratifikovaly všechny členské státy EU kromě České republiky, v článku 14 zaujímá přívětivější postoj vůči právům, neboť zahrnuje situace, kdy „příslušný orgán považuje pobyt oběti v dané zemi za nutný vzhledem k její osobní situaci“, mezi případy, kdy by mělo být obětem vydáno povolení k pobytu s možností prodloužení.

Navíc podle sdělení Evropské komise z října 2014 o uplatňování směrnice o povolení k pobytu šest členských států nepodmiňuje poskytování povolení k pobytu spoluprací obětí a dalších sedm členských států umožňuje výjimky.

Je jasné, že mezi směrnici o povolení k pobytu a povinnostmi členských států podle Listiny je také určitý rozpor. Právo obětí obchodování s lidmi a dalších forem závažného vykořisťování na účinný přístup ke spravedlnosti podle článku 47 Listiny a na to, aby byly za tímto účelem posilovány a povzbuzovány v souladu se svými potřebami, koresponduje s bezpodmínečnými povinnostmi členských států EU, které nesmějí být zakládány na spolupráci obětí. Břemeno toho, aby byl obětem umožněn přístup ke spravedlnosti, aby si nemusely nejprve vysloužit privilegium, že jim bude poskytnuta podpora a bude jim umožněno účastnit se soudního řízení, by měly nést veřejné orgány, ne oběti. Praktická účinnost těchto práv nesmí být podmiňována ochotou nebo schopností obětí podporovat policii nebo jakékoli jiné orgány při plnění jejich úkolů. Z důvodu tohoto konfliktu lze tvrdit, že vstupem Listiny v platnost byla zneplatněna směrnice o povolení k pobytu. V zájmu právního řádu a právní jasnosti se čeká na vyřešení této záležitosti.

Ve svém sdělení Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnice o povolení k pobytu z října

2014 Evropská komise předběžně navrhla posouzení nutnosti změnit směrnici o povolení k pobytu.³

Stanovisko FRA

Členské státy EU by měly přijmout opatření, která podpoří oběti závažného pracovního vykořisťování v tom, aby své případy hlásily – bez rizika vyhoštění – orgánu provádějícímu sledování nebo policii. Tato opatření by měla členským státům umožnit, aby v případech závažných porušení práv pracovníků mohly poskytovat povolení k pobytu na základě jasných právních podmínek.

*Členské státy by navíc měly zvážit návrhy, které se týkají podpory obětí a svědků k tomu, aby trestný čin hlásili bez obav z toho, že budou zadrženi, a které jsou uvedeny v 9. bodě pokynů FRA z roku 2012 nazvaných *Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations* [Zadržování nelegálních migrantů z hlediska základních práv].*

Orgány EU se vyzývají, aby zvážily přepracování směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběti obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány. Z práv osob na účinnou ochranu před obchodováním s lidmi podle článku 5 Listiny stejně jako z práva obětí obchodování s lidmi na přístup ke spravedlnosti podle článku 47 Listiny vyplývají členským státům EU bezpodmínečné povinnosti, které nejsou žádným způsobem založeny na spolupráci obětí s policií, podpoře vyšetřování nebo poskytnutí jakýchkoli jiných služeb ve veřejném zájmu. Taková změna by také vyžadovala změnu znění čl. 11 odst. 6 směrnice o boji proti obchodování s lidmi a čl. 13 odst. 4 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům.

Poskytování cílených služeb podpory obětem

Obecně panuje nedostatek komplexních systémů podpůrných služeb pro oběti závažných forem pracovního vykořisťování a z mnoha stávajících služeb jsou některé skupiny vyloučeny. Odborníci potvrzují,

³ *Evropská komise (2014a), sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnice 2004/81/ES o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběti obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány, COM(2014) 635 final, 17. října 2014.*

že se se všemi oběťmi nezachází stejně. Některé skupiny obětí jsou upřednostňovány, zatímco jiné, například migranti s nelegálním pobytem, jsou v oblasti přístupu k účinným podpůrným službám a ochraně v trestním řízení ve znevýhodněném postavení.

VYBRANÁ PŘÍPADOVÁ STUDIE FRA

Přístup k účinným podpůrným službám

Migrant ze třetí východoevropské země přijel v roce 2013 do Belgie pracovat ve stavebnictví bez povolení k pobytu. Měl dlouhou pracovní dobu a byl velmi špatně placen. Protože místní jazyk a belgické úřady znal jen velmi málo, nenahlásil svého zaměstnavatele ze strachu, že by přišel o práci a příjem a dostal by se kvůli svému nelegálnímu pobytu do potíží se státními orgány. Sociální pracovníci o jeho situaci věděli, ale kvůli závazku mlčenlivosti ho bez jeho souhlasu nenahlásili policii. Podpora je však dostupná pouze pro uznané oběti obchodování s lidmi, které napomáhají při vyšetřování.

Podle článku 8 směrnice o právech obětí mají právo na přístup k podpůrným službám všechny oběti podle svých potřeb. Podpůrné služby pro oběti musejí fungovat v zájmu oběti, musejí být důvěrné a bezplatné. Pokud je přístup k nim odepřen, vyžaduje článek 47 Listiny, aby měla oběť k dispozici účinné prostředky nápravy.

Stanovisko FRA

Členské státy EU by měly zajistit, aby:

- každá oběť závažného pracovního vykořisťování měla k dispozici cílené podpůrné služby, například díky tomu, že se rozšíří mandát podpůrných služeb, které se zaměřují na oběti obchodování s lidmi, a to tak, aby zahrnoval ustanovení o podpůrných službách pro oběti jiných forem závažného pracovního vykořisťování;
- mechanismy pro předávání obětí podpůrným službám byly k dispozici pro oběti všech forem závažného pracovního vykořisťování;
- oběti pracovního vykořisťování nebyly kvůli svému nelegálnímu pobytu vyňaty z podpůrných služeb;
- podpůrné služby byly stejně dostupné pro občany EU i třetích zemí.

Podpora a posilování zásahů třetích stran

Jak uvedli odborníci, vzhledem k neochotě obětí závažného pracovního vykořisťování vystoupit a nahlásit svůj případ orgánům provádějícím sledování nebo policii, a také vzhledem k nedostatku uspokojivého a proaktivního policejního vyšetřování, by soukromé i veřejné organizace, které podporují oběti závažného pracovního vykořisťování nebo je zastupují, včetně odborových organizací, mohly hrát významnou úlohu ve smyslu článku 13 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům. Výzkum však ukazuje, že zásahy třetích stran a kolektivní nároky jsou velmi vzácné a zákon je často neumožňuje; tam, kde jsou možné, jsou v oblasti pracovního vykořisťování zřídka využívány. Zásahy třetích stran by se mohly stát prostředkem, který soudům umožní účinněji řešit případy, kde má vysoký počet pracovníků postavení oběti a má práva oběti. Výzkum FRA zveřejněný ve zprávě *Přístup ke spravedlnosti v případech diskriminace v EU* zdůraznil přínosy zásahů třetích stran. Je třeba si uvědomit, že podle článku 25 směrnice o sezonních pracovnících třetí strany s legitimním zájmem zajistit dodržování uvedené směrnice směřují jménem sezonních pracovníků podávat stížnosti na jejich zaměstnavatele nebo se účastnit správního nebo občansko-správního řízení.

Stanovisko FRA

Aby se posílil přístup ke spravedlnosti pro všechny oběti závažného pracovního vykořisťování, měly by členské státy v rámci i nad rámec směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům umožnit třetím stranám, včetně odborových organizací a soukromých sdružení, která podporují pracovníky, kteří se přesunuli v rámci EU nebo do EU, aby jednaly jménem obětí nebo činily své kroky ve smyslu podpory obětí.

Poskytování náhrady škody a zaplacení nedoplatků obětem

Aby bylo možno pochopit, co je pro oběti důležité, musí se jejich ekonomické cíle brát vážně. Dotazovaní odborníci odhalili, že zvláště důležité je odškodnění a zaplacení nedoplatků, což potenciálně povzbudí více obětí k hlášení svých případů policii a hledání přístupu ke spravedlnosti. Výzkum nicméně ukazuje, že pro oběti je velice těžké vymocit náhradu škody od pachatelů, nezřídka proto, že společnost, která působila jako zaměstnavatel, raději

vyhlásí bankrot, nebo proto, že odpovědní lidé zmizí. Náhrada škody od pachatelů by tedy měla být posílena státními fondy pro odškodnění.

VYBRANÁ PŘÍPADOVÁ STUDIE FRA

Náprava pro oběti

Několik litevských občanů pracovalo na farmě v Lincolnshire ve Spojeném království, což je známý zemědělský region. Lotyšský zprostředkovatel je vystavoval velmi špatným životním a pracovním podmínkám, museli například žít v „boudách“ s omezenou dostupností sanitárních zařízení a s omezeným kontaktem se zbytkem světa. Pracovníci pocházeli z extrémně chudých podmínek. Situaci sledoval orgán vydávající povolení k provozování zprostředkovatelských služeb Gangmasters Licensing Authority (GLA). Ani přesto nebyla vznesena žádná trestní žaloba a oběti se nedomohly nápravy, protože nebylo shledáno, že by byly oběťmi obchodování s lidmi. Neměly proto přístup ke spravedlnosti ani k podpoře prostřednictvím národního mechanismu předávání.

V současnosti se však v článku 12 směrnice o odškodňování obětí trestných činů (2004/80/ES) hovoří o systémech členských států pro odškodnění obětí násilných trestných činů, a proto se velmi zřídka toto odškodnění týká případů závažného pracovního vykořisťování. V reakci na tento nedostatek článek 17 směrnice o boji proti obchodování s lidmi ukládá členským státům povinnost zajistit, aby měly přístup k platným státním systémům pro odškodnění také oběti obchodování s lidmi. Směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům oproti tomu žádné obdobné ustanovení neobsahuje. Ve vztahu k obětem trestných činů ale uvádí, že státy mají povinnost zajistit, aby měly přístup ke spravedlnosti. S oběťmi závažného pracovního vykořisťování – ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) až e) směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům – by se tedy nemělo zacházet jinak než s oběťmi obchodování s lidmi.

V článku 16 směrnice o právech obětí se uznává nárok obětí získat v průběhu trestního řízení rozhodnutí o odškodnění ze strany pachatele. Právní předpisy členských států sice mohou povolit výjimky, článek 47 Listiny ale zakládá povinnost, aby v případě, že trestní soud odmítne rozhodnout o nároku na odškodnění, bylo toto odmítnutí přezkoumáno jiným soudem.

Stanovisko FRA

Instituce EU by měly zvážit změnu směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům tak, aby zahrnovala ustanovení podobné článku 17 směrnice o boji proti obchodování s lidmi, podle kterého musí členské státy zajistit, aby měly oběti obchodování s lidmi přístup k platným státním systémům pro odškodnění.

Členské státy EU by měly zajistit, aby trestní soudy rozhodovaly o všech občanskoprávních nárocích obětí závažného pracovního vykořisťování, včetně nároků a zaplacení nedoplatků, místo toho, aby oběti odkazovaly na občanské soudy. Členské státy by měly zvážit možnost, aby soudci, kteří nemají dostatečné zkušenosti na to, aby rozhodovali o občanskoprávních nárocích, neodkazovali oběti na občanskoprávní řízení, ale aby mohli případy konzultovat se soudci občanských soudů.

Zajištění práva obětí na účinné policejní vyšetřování

Oběti mají nárok na důkladné a účinné vyšetřování, které bude schopné vést k odhalení a potrestání pachatelů. Aby se předešlo široce rozšířené beztrestnosti pachatelů závažného pracovního vykořisťování zahraničních pracovníků, musí policie na známky pracovního vykořisťování reagovat způsobem, který se účinně řídí cílem přivést pachatele k odpovědnosti a který je zároveň citlivý vůči právům obětí a jejich nejisté situaci.

V rámci výzkumu bylo zjištěno, že na vykořisťované pracovníky, kteří se přesunují v rámci EU nebo do EU, by zřejmě účinněji reagovaly specializované policejní jednotky proškolené a zkušené v oblasti boje proti obchodování s lidmi i závažného pracovního vykořisťování, a nikoli všeobecné policejní síly. Takové jednotky by byly často ochotnější zacházet s vykořisťovanými pracovníky jako s potenciálními oběťmi trestného činu, a to i v případě jejich nelegálního pobytu. Specializované jednotky pověřené vyšetřováním případů obchodování s lidmi existují v mnoha členských státech EU, ve Španělsku a Belgii jsou navíc policejní jednotky, které se zabývají závažným pracovním vykořisťováním a které lze považovat za příklad slibných postupů.

Specializované policejní jednotky by byly přínosné zejména v případech, které vyžadují přeshraniční spolupráci policejních služeb. V případech subdodavatelství, vyslaných pracovníků, pracovníků poskytnutých agenturou nebo zprostředkovatelem nebo v případech, kdy se oběti či svědkové navrátili do země původu dříve, než byla pořízena jejich výpověď, bývá často zapotřebí, aby zasáhly orgány více než jednoho členského státu. Odborníci ze Španělska a Belgie zdůrazňovali problémy, jimž čelí při přeshraničním vyšetřování. Překvapivě málo odborníků však takové případy zažilo.

Stanovisko FRA

Jako prostředek zlepšení účinnosti policejního vyšetřování by členské státy měly posoudit možnost vytvoření specializovaných policejních jednotek a navázání těsnější spolupráce mezi policií a orgány provádějícími sledování, jako jsou inspektoráty práce a finanční policie.

Dále by měla být posílena přeshraniční spolupráce donucovacích orgánů, jež by se měla dostat na úroveň spolupráce, jaké bylo dosaženo v jiných oblastech organizovaného trestného činu.

Výhled do budoucna

Existuje riziko, že pokud se podstatně nezintenzivní ochrana pracovních norem, budou dále oslabovány. Obrovské rozdíly v životní úrovni a rostoucí mobilita nutí pracovníky, aby přijímali podřadné pracovní podmínky, proto řešení tohoto problému nelze ponechat na globalizovaných pracovních trzích. Je nezbytné přísné sledování a kontrola, v případě obzvláště závažných porušování i prostřednictvím trestněprávních ustanovení.

„Chudoba a klesající prosperita poskytují živnou půdu pro trestné vykořisťování. [...] Poptávka po levné pracovní síle se v důsledku rychlého rozšiřování celosvětové spotřebitelské základny významně zvýší, což povede k většímu pracovnímu vykořisťování v tradičně postižených oblastech, jako jsou pohostinství a ubytovací služby, stavebnictví nebo úklidové služby. Může se to týkat i odvětví, která s tímto jevem obvykle spojována nejsou.“

(Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime [Zkoumání organizované trestné činnosti zítřka], Haag, Europol, s. 26)

Závěrem je třeba zdůraznit tyto body.

Posílení právního rámce tak, aby chránil práva pracovníků na slušné a spravedlivé pracovní podmínky

Je zapotřebí shoda na úrovni EU na tom, že závažné pracovní vykořisťování je nepřijatelné a že všichni pracovníci mají nárok na účinnou ochranu svých práv. Doposud v některých členských státech chrání trestní právo před vykořisťováním pouze státní příslušníci třetích zemí s nelegálním pobytem. V jiných jsou chráněni všichni pracovníci. Tyto rozdíly odrážejí nedostatek jasných a rozumných norem.

Tato neshoda také brání přeshraniční spolupráci mezi orgány provádějícími sledování a systémy trestní justice v případech zahrnujících několik členských států, zejména pokud se týkají náborových agentur nebo agentur pro dočasnou práci, vyslaných pracovníků nebo subdodavatelských řetězců, stejně jako v případech, kdy se oběti či svědkové navrátí do země původu dříve, než je pořízena jejich výpověď. Sbližování trestněprávních základů spolupráce by prokázalo normativní shodu a podstatně posílilo spolupráci. Je potřeba hledat způsoby, jak po vzoru směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům využít čl. 83 odst. 2 Smlouvy o fungování EU jako možného základu pro určení minimálních pravidel pro stanovení trestných činů při provádění sociálních politik.

Zlepšení systémů sledování, kontrol na pracovišti a vyšetřování

Orgány provádějící sledování, které plní funkci dohledu, jsou klíčové. Mnoho členských států EU musí výrazně posílit kontroly na pracovišti. V některých z nich slibné postupy zvýšily účinnost sledování nebo tvorby politik, někdy díky kladení většího důrazu na spolupráci mezi inspektory práce a policií.

Podpora obětí, aby své případy hlásily

Je také nutné více pracovat na tom, aby se obětem umožnilo hlásit závažné pracovní vykořisťování inspektorům práce nebo policii a aby v tom byly více podporovány. Členské státy EU musí ztraktivnit přístup obětí k trestní justici a zlepšit jeho proveditelnost. Vyplacení nedoplatků a odškodnění v rámci trestního řízení jsou pouze jedním důležitým faktorem.

Výzkum FRA ukazuje mnohé překážky, jimž oběti při přístupu ke spravedlnosti čelí, odhalil ale také slibné postupy, které mají zvyšovat povědomí

a podporovat oběti při nárokování jejich práv. Odborové organizace a další aktéři z občanské společnosti jsou si čím dál víc vědomi, jak jsou jejich role v tomto ohledu důležité.

Posílení specializace a přeshraniční spolupráce ve všech oblastech závažného pracovního vykořisťování

Je třeba uznat, že zločinecké sítě – často v podobě pochybných zprostředkovatelů a pracovních agentur, které působí na nadnárodní úrovni – jsou čím dál více zapojeny do závažného pracovního vykořisťování. Policie a státní zástupci musejí zintenzivnit úsilí, aby přivedli pachatele k odpovědnosti. Některé členské státy zřídily specializované policejní jednotky, které rovněž umožňují přeshraniční spolupráci a měly by být uznány jako slibné postupy.

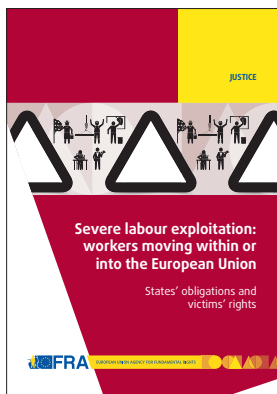
Institucionální struktura, jež byla vytvořena pro boj proti obchodování s lidmi, by také měla být využívána k řešení závažného pracovního vykořisťování. Institucionální rámec a postupy, které se zaměřují pouze na obchodování s lidmi, nevěnují závažnému pracovnímu vykořisťování dostatečnou pozornost, pokud nesplňuje definici obchodování s lidmi.

Posilování prevence, včetně systémů závazných norem a spolehlivého značkování

Instituce EU a členské státy se povzbuzují, aby posílily preventivní opatření, a to včetně postupů zadávání veřejných zakázek, které by předcházely nevědomému financování pachatelů, a včetně účinnějších systémů pro stanovování norem důstojné práce a značkování produktů a služeb, které tyto normy splňují. To by spotřebitelům umožnilo lépe posoudit riziko, zda nekupují předměty, které byly vyrobeny za podmínek závažného pracovního vykořisťování.

Vytváření společenského klimatu nulové tolerance vůči závažnému pracovnímu vykořisťování

Prostředí nulové tolerance vůči závažnému pracovnímu vykořisťování je základem obrany sociálních práv a lidské důstojnosti všech pracovníků – je významným prvkem hodnot, na nichž EU stojí. Politici, média a další, jejichž hlas je veřejně slyšet, si musejí uvědomovat odpovědnost, která se s touto výsadou pojí.



Vykořisťování pracovníků není izolovaný nebo okrajový jev. I přes závažnost pracovního vykořisťování, které je všudypřítomné v každodenním životě, spolu se svým negativním dopadem na občany třetích zemí i na občany EU – jako pracovníky i jako spotřebitele –, mu výzkumníci dosud nevěnovali větší pozornost. Rozsáhlý terénní i sekundární výzkum provedený agenturou FRA je prvním, který se komplexně zabývá různými trestnými formami závažného pracovního vykořisťování pracovníků, kteří se přesunují z jednoho členského státu EU do druhého nebo přišli do EU z třetí země. Jeho cílem je zaplnit tuto informační mezeru a narušit tak současné klima mlčenlivého přijímání závažného pracovního vykořisťování. Ve zprávě jsou stanoveny rizikové faktory, které k takovému vykořisťování přispívají, hovoří se v ní o prostředcích pro zlepšení situace a zdůrazňují se v ní obtížné úkoly, jimž instituce EU a členské státy čelí při naplňování práva pracovníků, kteří se přesunují v rámci EU nebo do EU, na důstojné pracovní podmínky. Cílem tohoto výzkumu je podporovat instituce EU a členské státy při předcházení závažnému pracovnímu vykořisťování, při sledování situací, kde dochází k závažnému pracovnímu vykořisťování, a při naplňování práva obětí na přístup ke spravedlnosti.

Další informace:

Úplné znění zprávy FRA o závažných formách pracovního vykořisťování: *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* [Závažné pracovní vykořisťování: pracovníci, kteří se přesunují v rámci nebo do EU. Povinnosti států a práva obětí] (2015) – viz <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Viz také další publikace agentury FRA v této oblasti:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* [Oběti trestných činů v EU: rozsah a charakter podpory obětem], Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (k dispozici v angličtině); viz také shrnutí dostupné v 23 jazycích EU, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-victims-crime-eu-support_summary_cs.pdf;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* [Zákonné způsoby vstupu do EU pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu: „sada nástrojů“], Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (dostupné v angličtině);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* [Kriminalizace nelegálních migrantů a osob, které se s nimi stýkají], Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (dostupné v angličtině);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* [Základní práva na jižních námořních hranicích Evropy], Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (dostupné v angličtině); viz také shrnutí dostupné v několika jazycích EU, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>;
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* [Nelegální migranti zaměstnávaní v cizí domácnosti: náročné úkoly v oblasti základních práv pro Evropskou unii a její členské státy], Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (dostupné v angličtině, francouzštině a němčině).



Úřad pro publikace

© Agentura Evropské unie pro základní práva, 2015

Fotografie: © FRA

FRA – AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vídeň – Rakousko
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9491-148-3, doi:10.2811/414562
PDF: ISBN 978-92-9491-189-6, doi:10.2811/32757