



V Bruselu dne 29.9.2021
COM(2021) 592 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**o uplatňování směrnice 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro
sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků
třetích zemí**

Úvod

Řešení výzev, které představuje nelegální migrace do EU, je důležitou součástí **komplexního, dlouhodobého a udržitelného přístupu k migraci**, jak se navrhuje v novém paktu o migraci a azylu¹. Tento přístup zajišťuje soudržnost při vývoji politik EU v oblasti migrace, azylu, integrace a správy hranic s cílem pomoci zabránit nebezpečným a nelegálním příchodům do EU. Cílem nového paktu je odrazovat od nelegální migrace, zabránit organizovanému vykořisťování migrantů a podporovat udržitelné a bezpečné legální cesty pro ty, kteří potřebují ochranu. Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025², předložený spolu s touto zprávou, poskytuje nástroje pro boj proti zločineckým sítím převaděčů a pro úspěšné odrazování od nelegální migrace v úzkém partnerství mezi členskými státy, orgány a institucemi EU a partnerskými zeměmi.

Pro úspěšnou reakci na nelegální migraci je rovněž nutné zabývat se **příčinami**, které migranty motivují k tomu, aby se vydali na nebezpečné cesty do EU. Jednou z takovýchto příčin je možnost nelegálních migrantů usilujících o lepší život **najít práci v neformální ekonomice**³, a získat tak prostředky na obživu rodinných příslušníků v zemi původu, ačkoli tato situace znamená, že jsou vystaveni zneužívání a vykořisťování. Neoprávněné zaměstnávání nelegálních migrantů představuje složitý jev, který se dotýká řady oblastí, včetně politik v oblasti migrace a zaměstnanosti, sociální politiky, fiskální politiky, jakož i dodržování práv jednotlivců. Ačkoliv se rozsah a výskyt neoprávněného zaměstnávání liší mezi soukromými domácnostmi, malými a středními podniky a velkými společnostmi a napříč hospodářskými odvětvími, neoprávněné zaměstnávání nicméně umožňuje zaměstnavatelům, kteří chtějí snížit náklady práce a jsou ochotni obcházet předpisy, **využívat pracovníky** ochotné vykonávat nekvalifikovanou, málo placenou práci v odvětvích náročných na pracovní sílu, jako je stavebnictví, zemědělství, úklidové služby a hoteliérství/stravování.

Neoprávněné zaměstnávání osob, které nemají oprávnění k pobytu v EU (podobně jako v případě nehlášené práce osob, které pobývají v EU oprávněně, avšak nemají pracovní povolení, a obecně v neformální ekonomice), je rovněž **škodlivé z ekonomického hlediska**, neboť vede ke ztrátě veřejných financí, daní a příspěvků na sociální zabezpečení, stlačuje mzdy a zhoršuje pracovní podmínky a vytváří nespravedlivou soutěž mezi podniky⁴.

Neoprávněné zaměstnávání vystavuje migranty rovněž rizikům souvisejícím s **porušováním individuálních a sociálních práv**, zejména pracovnímu vykořisťování, tísnivým životním a pracovním podmínkám a omezenému či žádnému přístupu k sociální ochraně. V některých případech může být pracovní vykořisťování také spojeno se závažnou a organizovanou trestnou činností, a to buď v důsledku obchodování s lidmi za účelem pracovního vykořisťování, nebo vykořisťování nelegálních migrantů převaděčskými sítěmi prostřednictvím dlužního otroctví, kdy je určitá osoba nucena pracovat, aby splatila dluh, a to

¹ COM(2020) 609 final.

² COM(2021) 591.

³ V usnesení Mezinárodní organizace práce (MPO) o důstojné práci a neformální ekonomice (2002) je „neformální ekonomika“ definována jako „všechny hospodářské činnosti pracovníků a hospodářských jednotek, na které se – podle zákona nebo v praxi – nevztahují formální ujednání nebo se na ně vztahují nedostatečně“.

⁴ Souhrnná zpráva Evropské migrační sítě – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union* (Nelegální zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii) (2017), s. 10.

za vykořisťujících pracovních podmínek. Zločinecké sítě se zaměřují rovněž na migranty, kteří již neoprávněně pobývají v EU, nutí je pracovat za velmi vykořisťujících pracovních podmínek a zvyšují jejich zranitelnost a jejich ochotu přijmout jakoukoli pracovní příležitost, aby mohli zůstat v EU a měli nějaký příjem⁵.

Je **obtížné odhadnout rozsah neoprávněného zaměstnávání** v EU, neboť se jedná o „skrytý jev“ spojený s neformální ekonomikou v členských státech. Existují náznaky, že neoprávněné zaměstnávání nelegálních migrantů je vyšší v případě vysokého podílu neformální ekonomické aktivity⁶. Ačkoli se odhaduje, že neformální zaměstnání⁷ představuje v průměru 16,8 % veškeré zaměstnanosti v EU⁸, rozsah neoprávněného zaměstnávání nelegálních migrantů lze vyčíslit ještě obtížněji, zejména co se týče genderových aspektů a dětské práce⁹, neboť nelegální migraci je obtížné odhadnout.

Spolu s posílenými opatřeními, která mají především zabránit nelegální migraci, je hlavním prvkem v boji proti nelegální migraci účinný zákaz zaměstnávání nelegálních migrantů, tudíž rovněž snížení jejich hospodářských a sociálních dopadů, mimo jiné prostřednictvím ochrany práv jednotlivců.

1. Cíle sdělení

Směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům¹⁰ stanoví evropský právní rámec pro prevenci a reakci v případě neoprávněného zaměstnávání nelegálních migrantů, kteří se nacházejí v obtížnější a zranitelnější situaci než ostatní státní příslušníci třetích zemí. Ačkoliv je řešení zaměstnávání a porušování práv oprávněně pobývajících migrujících pracovníků stejně důležité, na tyto otázky se směrnice nevztahuje, jelikož se jich týká rámec EU pro legální migraci¹¹ a zvláštní vnitrostátní právní předpisy.

Směrnice obsahuje pravidla vyžadující, aby zaměstnavatelé ověřovali právo státních příslušníků třetích zemí pobývat v EU, a sankce pro zaměstnavatele nelegálních migrantů a stanoví minimální normy pro sankce a mechanismy odhalování neoprávněného zaměstnávání.

⁵ Posouzení hrozeb závažné organizované trestné činnosti v EU, 2021 (Europol).

⁶ Souhrnná zpráva Evropské migrační sítě – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union* (2017), s. 14.

⁷ V souvislosti s neformálním zaměstnáním odkazuje zpráva Mezinárodní organizace práce nazvaná „*Defining and measuring informal employment*“ (Definice a měření neformálního zaměstnání) (2005) na nestandardní, atypické, alternativní, nelegální, nejisté zaměstnání.

⁸ Informativní přehled Mezinárodní organizace práce (MOP), *Overview of the informal economy in the EU* (Přehled neformální ekonomiky v EU), https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang--en/index.htm

⁹ Souhrnná zpráva Evropské migrační sítě o nelegálním zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii z roku 2017 uváděla, že pokud jde o muže a ženy, bylo na základě statistických údajů poskytnutých jedenácti členskými státy účastnicemi se studie zjištěno, že v členských státech, které poskytly údaje, pracují nelegálně převážně muži (od 69 % na Kypru po 100 % v Litvě a na Slovensku).

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 168, 30.6.2009, s. 24).

¹¹ Rámec EU pro legální migraci (směrnice o jednotném povolení (2011/98/EU), směrnice o modré kartě (2009/50/ES), směrnice o sezónních pracovnících (2014/36/EU), směrnice o osobách převedených v rámci společnosti (2014/66/EU), směrnice o studentech a výzkumných pracovnících (2016/801), směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech (2003/109/ES)) stanoví pravidla, která zajišťují stejné zacházení se státními příslušníky třetích zemí jako se státními příslušníky členských států, v nichž pobývají, pokud jde např. o pracovní podmínky, ochranu zdraví a bezpečnost při práci, odborné vzdělávání a poradenské služby.

Zavádí rovněž opatření s cílem **chránit práva nelegálních migrantů**, a to prostřednictvím zřízení mechanismů pro vznášení nároků na doplatek dlužných mezd, usnadnění podávání stížností, jež mohou odhalit případy neoprávněného zaměstnávání, a vydávání dočasných povolení k pobytu obětem obzvláště vykořisťujících zaměstnavatelů, aby se mohly zúčastnit trestního řízení.

Směrnice dává členským státům možnost **postupovat pružně** při navrhování různých přístupů k dosažení těchto cílů, což jim umožňuje zohlednit vnitrostátní specifika, pokud jde o trh práce, úlohu neoprávněného zaměstnávání a migrace a závažnost porušení předpisů. Všechny členské státy však musí zajistit, aby byla pravidla úspěšná při odrazování od nelegální migrace a při řešení neoprávněného zaměstnávání. Neúčinné vnitrostátní přístupy k neoprávněnému zaměstnávání, které nesnižují přitažlivost neformální ekonomiky pro nelegální migranty, a nepřispívají tudíž k omezení nelegálních příchodů, mají **dominový efekt na všechny členské státy a na celkovou migrační politiku EU**.

Toto sdělení se zabývá **uplatňováním směrnice v praxi**, a to na základě **oznámení v rámci nového paktu**, že Komise posoudí, jak zvýšit účinnost směrnice, a vyhodnotí potřebu dalších opatření. V tomto kontextu bude Komise rovněž spolupracovat s pracovní skupinou „evropská platforma pro posílení spolupráce při řešení problematiky nehlášené práce“ zřízenou v rámci nově ustaveného Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (dále jen „evropská platforma pro řešení nehlášené práce“).

Tímto sdělením je splněna rovněž povinnost podávat pravidelně zprávy Evropskému parlamentu a Radě, jak je stanoveno v článku 16 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům. Sdělení určuje nezbytná **opatření k posílení uplatňování směrnice**, přičemž je pozornost věnována třem hlavním oblastem: sankcím vůči zaměstnavatelům, opatřením na ochranu práv nelegálních migrantů a kontrolám. Sdělení zkoumá mimo jiné uplatňování ustanovení čl. 6 odst. 2 a 5 týkajících se účinných postupů pro vznášení nároků na doplatky a vydávání časově omezených povolení k pobytu v případě trestního řízení.

Sdělení následuje po první zprávě o provádění z května 2014¹² a vychází z kvalitativních a kvantitativních informací, které poskytly členské státy¹³ (včetně údajů o kontrolách provedených v roce 2019 a 2020 a o jejich výsledcích) a široké spektrum zúčastněných stran, zejména odbory, organizace zaměstnavatelů, hospodářská sdružení, nevládní organizace a zástupci migrantů. Přihlíží rovněž k činnosti Agentury pro základní práva na ochranu nelegálních migrantů před pracovním vykořisťováním¹⁴. Ačkoliv se Komise snaží nastinit další postup, uznává, že **informace**, které má k dispozici, **vykazují značné nedostatky**, což

¹² COM(2014) 286 final. Ze zprávy vyplývá, že ačkoli všechny členské státy zakazují neoprávněné zaměstnávání a zavedly finanční, správní nebo trestní sankce, přetrvávají nedostatky, roztržitost a rozdíly; značně se liší přísnost sankcí, což vede k nutnosti blíže posoudit přiměřenost a odrazující účinek. Zpráva ukázala, že prostor ke zlepšení existuje ve všech oblastech nabízejících ochranu, včetně vznášení nároků vůči zaměstnavatelům, mechanismů podávání stížností a přístupu k informacím. Zpráva také odhalila, že je zapotřebí značné úsilí o zlepšení kontrol a stanovení jejich priorit prostřednictvím systematického určování ohrožených odvětví.

¹³ Členské státy poskytly informace o provádění směrnice pomocí dotazníku vyhotoveného Komisí.

¹⁴ Agentura pro základní práva, *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive* (Ochrana nelegálních migrantů před pracovním vykořisťováním: úloha směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům) (2021), k dispozici na adrese: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation>

ztěžuje vyvození konečných závěrů o dopadu a účinnosti směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům. Toto sdělení představuje konkrétní opatření k odstranění těchto nedostatků.

2. Neoprávněné zaměstnávání a sankce vůči zaměstnavatelům

Zásadní význam při snižování motivace zaměstnavatelů k najímání nelegálních migrantů mají účinné, přiměřené a odrazující finanční a trestní sankce za neoprávněné zaměstnávání. Sankce by měly vyrovnat hospodářské přínosy plynoucí z najímání nelegálních migrantů. Sankce vůči zaměstnavatelům by měly odrážet rovněž závažnost trestného činu a přiměřeně reagovat na vážnost porušení předpisů, jež se zvyšuje v případech obzvláště vykořisťujících pracovních podmínek (např. soustavné porušování předpisů, značný počet najatých nelegálních migrantů a zaměstnávání obětí obchodování s lidmi). Účinné a přiměřené uplatňování sankcí má **odrazující účinek** tehdy, převažují-li rizika odhalení a uložení sankcí nad hospodářskými výhodami najímání nelegálních migrantů.

Na základě těchto zásad stanoví směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům minimální normy pro finanční a trestní sankce vůči zaměstnavatelům a další správní opatření, jako je ztráta veřejných výhod nebo vyloučení z účasti na veřejných zakázkách, s cílem potírat neoprávněné zaměstnávání. Členské státy mohou při stanovení vlastní výše sankcí postupovat pružně podle konkrétní situace v dané zemi, závažnosti porušení předpisů nebo toho, zda je zaměstnavatelem fyzická či právnická osoba, a mohou zavést rovněž přísnější normy, než jsou normy stanovené ve směrnici. Prvořadý význam má současně to, aby v prostoru bez vnitřních hranic byla za účelem zabránění nelegální migraci přijata opatření proti neoprávněnému zaměstnávání na společném základě a aby účinně fungovaly všechny vnitrostátní systémy. Nedostatky v jednom či několika členských státech narušují odrazující účinek na neoprávněné zaměstnávání a nelegální migraci osob ochotných pracovat v neformální ekonomice s důsledky pro celkovou migrační politiku EU.

K neoprávněnému zaměstnávání dochází v různém hospodářském prostředí, mimo jiné v soukromých domácnostech, malých nebo středních podnicích a velkých společnostech. Je důležité zajistit, aby byly všechny kategorie zaměstnavatelů **informovány a poučeny** o možnostech řádného zaměstnávání a náboru, o opatřeních, která je nutno přijmout pro předcházení a zabránění neoprávněnému zaměstnávání a o rizicích a důsledcích najímání nelegálních migrantů.

Členské státy obecně provedly ustanovení směrnice o sankcích ve vnitrostátních právních předpisech, ačkoli se zvolené přístupy značně liší, neboť jsou ovlivněny řadou faktorů (např. rozdílné vnitrostátní sankční systémy, sociální dopad a vnímání neoprávněného zaměstnávání, hospodářská situace a výše mezd, výskyt neoprávněného zaměstnávání v ekonomice). To se projevuje značnou rozmanitostí škály a rozsahu finančních (tabulka 1) a trestních (tabulka 2) sankcí, jakož i v rozdílných rozhodnutích členských států, pokud jde o využívání jiných opatření (např. vyloučení z nároku na veřejnou podporu nebo finanční prostředky EU nebo vyloučení z účasti na veřejných zakázkách). K dispozici je též roztržitý a neúplný přehled trestních stíhání zahájených proti zaměstnavatelům a sankcí uložených v praxi, což **znemožňuje posoudit plně dopad** směrnice na zajištění účinného přístupu k ukládání sankcí za neoprávněné zaměstnávání ve všech členských státech a na zajištění účinných, přiměřených a odrazujících sankcí.

2.1 Finanční sankce

Směrnice stanoví, že zaměstnavatelé, kteří najímají nelegální migranty, podléhají finančním sankcím, jež by se měly úměrně zvyšovat s počtem zaměstnávaných nelegálních migrantů a mohou se snížit v případě zaměstnávání pro soukromé účely (např. pomoc v domácnosti). Jak bylo uvedeno již ve zprávě z roku 2014, pravidla týkající se finančních sankcí vůči zaměstnavatelům provedly ve svém vnitrostátním právu všechny členské státy. Kvůli nedostatečným informacím o ukládání finančních sankcí zaměstnavatelům v praxi však není možné přesvědčivým způsobem posoudit dopad v této oblasti. Z omezených informací, které jsou k dispozici, vyplývá, že **ve výši pokut uložených** právníkům osobám za zaměstnaného nelegálního migranta **existují značné rozdíly**, kdy se minimální sankce pohybují v rozmezí od 300 EUR v Belgii do přibližně 10 000 EUR v Chorvatsku a maximální sankce pak sahají od 3 000 EUR v Belgii, na Kypru a v Estonsku po 43 000 EUR v Itálii.

Pokud jde o informace o **přiměřenosti sankcí**, ty mohou sahat od přibližně 1,5násobku minimální měsíční mzdy¹⁵ až po 92násobek¹⁶ či dokonce 700násobek¹⁷ minimální měsíční mzdy v dotčeném členském státě. Vnitrostátní právní předpisy ve většině členských států¹⁸ mimoto předepisují určitou částku nebo minimální pokutu a způsob jejího úměrného zvyšování s každým zaměstnaným nelegálním migrantem, zatímco ostatní členské státy ponechávají na soudech, aby o přesné výši rozhodly podle počtu dotčených nelegálních migrantů¹⁹.

Rozdíl ve výši pokut ukládaných v jednotlivých členských státech závisí na různých faktorech, jako je hospodářská situace a výše minimální mzdy v daném členském státě. Výši a povahu sankcí ovlivňuje rovněž kategorie zaměstnavatele (např. domácnost nebo podnik). Členské státy by měly zajistit, aby **byl v každém členském státě rozdíl ve výši sankcí opodstatněný a aby byly sankce účinné, přiměřené a odrazující**.

Členské státy s přísnějším sankčním systémem se domnívají, že **vyšší finanční sankce náležitě odrazují** od neoprávněného zaměstnávání, zatímco členské státy, které ukládají nižší sankce nebo v nichž je riziko uložení sankcí pokládáno za nízké v porovnání s potenciálními zisky plynoucími z neoprávněného zaměstnávání, mají za to, že **sankce nejsou dostatečně odrazující**²⁰. Je proto příznačné, že jedenáct členských států své právní předpisy od roku 2014 změnilo s cílem výši ukládaných pokut zvýšit. Agentura pro základní práva rovněž uvádí, že v praxi nejsou ve většině členských států sankce a postihy ukládané zaměstnavatelům dostatečně přísné, aby zaměstnavatele odrazovaly od využívání neoprávněného zaměstnávání²¹. Z činnosti evropské platformy pro řešení nehlášené práce též

¹⁵ Lotyšsko.

¹⁶ V Bulharsku mohou sankce sahat od trojnásobku do 92násobku minimální měsíční mzdy (od 2 000 BGN do 60 000 BGN).

¹⁷ V České republice mohou sankce činit pětinašobek až 700násobek minimální měsíční mzdy (od 50 000 CZK do 10 000 000 CZK).

¹⁸ Belgie, Bulharsko, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko a Švédsko.

¹⁹ Česko, Německo, Lotyšsko, Malta, Polsko, Portugalsko a Finsko.

²⁰ Souhrnná zpráva Evropské migrační sítě – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union* (2017), s. 30.

²¹ Agentura pro základní práva, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* (Závažné formy vykořisťování pracovních sil: pracovníci pohybující se uvnitř nebo do Evropské unie) (2015), s. 18–19.

vyplývá, že kromě náležitě fungujícího systému sankcí a jejich vymáhání jsou pro motivaci a usnadnění dodržování předpisů stejně důležité také náležitě a jasné struktury²².

2.2 Trestní sankce

Podle směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům se trestní sankce (což mohou být pokuty trestní povahy, tresty odnětí svobody či jiné postihy) uplatňují v **závažných případech neoprávněného zaměstnávání** s přitěžujícími okolnostmi, jako je opakované porušování předpisů, zaměstnávání velkého počtu nelegálních migrantů nebo jejich zaměstnávání za obzvláště vykořisťujících pracovních podmínek, či zaměstnávání obětí obchodování s lidmi a nezletilých. Ve většině členských států představuje samotné neoprávněné zaměstnávání trestný čin²³, zatímco ostatní členské státy zpravidla kriminalizují neoprávněné zaměstnávání za všech okolností uvedených ve směrnici²⁴.

Od roku 2014 došlo v Itálii, Německu, Francii a Švédsku k **určitému pokroku s ohledem na legislativní změny**, které mají usnadnit uplatňování trestních sankcí v praxi²⁵. Itálie například zrušila požadavek, aby k vykořisťování muselo dojít s použitím násilí, vyhrůzek nebo zastrašování, a klasifikovala najímání nebo nucení zaměstnanců k práci za vykořisťujících podmínek jako trestný čin. Německo kriminalizovalo samotné vykořisťování a ziskovost, a nikoli pouze nucení určité osoby k vykořisťujícímu zaměstnání. Francie rozšířila pravomoci inspektorátu práce tak, aby zahrnovaly zaznamenávání trestných činů obchodování s lidmi, nucené práce a nevolnictví. Švédsko přijalo právní předpisy posilující kriminalizaci obchodování s lidmi a zabývající se vykořisťováním prostřednictvím oklamání nebo využívání závislé situace jiné osoby, její zranitelnosti nebo složité situace a vykořisťováním prostřednictvím nucené práce.

Mezi členskými státy však existují rozdíly v přísnosti trestních sankcí, jak ukazuje tabulka 2, a to jak z hlediska délky případného trestu odnětí svobody v rozmezí od osmi dnů do dvanácti let, tak z hlediska výše uložené pokuty. Mimoto existuje značný nedostatek informací o uplatňování trestních sankcí vůči zaměstnavatelům v praxi a o počtu zahájených řízení. Tyto prvky poukazují na skutečnost, že **směrnice měla omezený dopad** při odrazování od neoprávněného zaměstnávání prostřednictvím sankcí a že se v EU dosud nepodařilo zavést účelný rámec pro účinné, přiměřené a odrazující sankce. Zpětná vazba poskytnutá zúčastněnými stranami zastupujícími odbory a nevládní organizace, která byla získána během zvláštních cílených konzultací na dané téma, tento závěr podporuje, neboť potvrzuje, že **se sankce pro vykořisťující zaměstnavatele zdají být nižší než výhody získané prostřednictvím nehlášené práce a sociálního dumpingu**. Členské státy by proto měly posoudit, zda je výše trestních sankcí uplatňovaných na vnitrostátní úrovni dostatečně odrazující a přispívá k účinnému rámci sankcí za neoprávněné zaměstnávání.

²² Virtuální knihovna platformy pro řešení nehlášené práce je k dispozici na adrese: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1495&langId=cs>.

²³ Belgie, Česko, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Kypr, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko a Švédsko.

²⁴ Článek 9 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům: pokud je porušení úmyslné a je soustavně opakováno, týká se velkého počtu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí nebo nezletilých, pokud jsou pracovní podmínky vykořisťující nebo je-li státní příslušník třetí země obětí obchodování s lidmi.

²⁵ Agentura pro základní práva, *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive* (2021), s. 35.

2.3 Další správní opatření

Kromě finančních a trestních sankcí mohou členské státy podle článku 7 směrnice ukládat zaměstnavatelům další správní opatření, jako je ztráta nároku na veřejné výhody, vyloučení z účasti na veřejných zakázkách, navrácení veřejných dotací, dočasné nebo trvalé uzavření provozoven nebo odejmutí povolení k provozování dotyčné činnosti. Směrnice rovněž umožňuje „veřejné zostuzení“ a zveřejnění seznamu zaměstnavatelů, kteří se dopustili trestného činu.

I v tomto případě se uplatňování těchto opatření mezi jednotlivými členskými státy značně liší, včetně doby uplatňování těchto dalších opatření. Pouze devět členských států²⁶ mimoto zahrnuje ve svých vnitrostátních právních předpisech všechna čtyři správní opatření, a ačkoli všechny členské státy zařadily do svých vnitrostátních právních předpisů nejméně jedno opatření, **pouze osm členských států²⁷ udává, že je uplatňuje v praxi**, což znemožňuje vyhodnotit plně účinnost a dopad těchto opatření.

Zdá se, že nejčastěji uplatňovaným opatřením je dočasné nebo trvalé uzavření provozoven či odejmutí povolení k provozování činnosti²⁸, zatímco pouze tři členské státy²⁹ využívají ztrátu nároku na veřejné výhody a vyloučení z účasti na veřejných zakázkách a žádný členský stát nezmínil navrácení veřejných dotací. Pouze šest členských států³⁰ umožňuje zveřejnění seznamu zaměstnavatelů odpovědných za neoprávněné zaměstnávání. Další opatření, jako je vyloučení z účasti na veřejných zakázkách a z nároku na finanční prostředky EU, **jsou využívána velmi nedostatečně navzdory jejich potenciálu** odradit zaměstnavatele od najímání nelegálních migrantů³¹.

Rovněž se ukazuje, že v praxi mohou být pracovníci bez dokladů často zaměstnáváni v rámci složitých pracovních vztahů zahrnujících **dohody o subdodávkách**, osoby provádějící nábor a agentury práce, jakož i prostřednictvím **on-line platform poskytujících krátkodobou práci** (např. dodávky potravin a jídla, dopravní služby), což ztěžuje identifikaci zaměstnavatelů, kteří najímají nelegální migranty. V tomto ohledu má odpovědnost celého řetězce zaměstnavatelů chránit migranty zejména v těch hospodářských odvětvích, v nichž jsou rozšířené subdodávky, jako je stavebnictví³², jakož i v nově vznikající hospodářské oblasti práce prostřednictvím on-line platform.

Zúčastněné strany se však domnívají, že tato ustanovení mají **omezený dopad na postupy podávání stížností a určení odpovědnosti v rámci celého řetězce**, pokud jde o pravděpodobnost toho, že dodavatel, který splnil povinnosti týkající se hloubkové kontroly, nenese odpovědnost, jak je uvedeno v čl. 8 odst. 3 směrnice. Například v Belgii³³ jsou

²⁶ Německo, Španělsko, Francie, Litva, Rakousko, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Švédsko.

²⁷ Belgie, Řecko, Francie, Maďarsko, Chorvatsko, Nizozemsko, Slovinsko a Slovensko.

²⁸ Pouze pět členských států (Belgie, Řecko, Francie, Chorvatsko a Nizozemsko) uvedlo, že v období 2012–2019 uplatnily toto opatření.

²⁹ Maďarsko, Slovinsko a Slovensko.

³⁰ Bulharsko, Kypr, Francie, Nizozemsko, Portugalsko a Rumunsko.

³¹ Zpětná vazba, kterou poskytla Evropská konfederace odborových svazů (EKOS) a Platforma pro mezinárodní spolupráci v oblasti nelegální migrace (PICUM) v rámci cílených konzultací.

³² Zpětná vazba, kterou poskytla Platforma pro mezinárodní spolupráci v oblasti nelegální migrace (PICUM) v rámci cílených konzultací.

³³ Příklad, který uvedla Evropská konfederace odborových svazů (EKOS) v rámci cílených konzultací.

povinnosti dodavatele týkající se „hloubkové kontroly“ splněny pouhým vydáním písemného prohlášení subdodavatele, že nezaměstnává nebo nebude zaměstnávat nelegální migranty, a hlavní dodavatel je tak zproštěn veškeré odpovědnosti. **Členské státy by měly učinit více pro to, aby byli hlavní dodavatelé pokládáni** za odpovědné za porušení předpisů v rámci subdodavatelského řetězce, včetně zprostředkovatelů neoprávněného zaměstnávání, a to vzhledem k podobnosti jejich role s úlohou zaměstnavatelů.

2.4 Opatření ke zvýšení účinnosti sankcí vůči zaměstnavatelům

Třebaže členské státy obecně směrnici provedly, **nelze dospět ke spolehlivým závěrům** ohledně toho, zda jsou sankce uplatňované v praxi odrazující, účinné a přiměřené a zda mají významný dopad na zabránění neoprávněnému zaměstnávání nelegálních migrantů.

Ačkoli členské státy mohou při stanovení nejvhodnější výše sankcí na vnitrostátní úrovni postupovat pružně, je zapotřebí společná dohoda ohledně toho, nakolik jsou v praxi sankce účinné, přiměřené a odrazující, a ohledně jejich dopadu. Lepší mechanismus podávání zpráv by měl být doplněn výměnou osvědčených postupů s cílem získat poznatky o rozdílných vnitrostátních přístupech, a zejména o přístupech, které se ukázaly být účinné a které mají odrazující účinek.

Komise podpoří **vzájemné učení a výměnu osvědčených postupů** mezi členskými státy a zúčastněnými stranami s podporou odborníků na správní a trestní právo v rámci zvláštní odborné skupiny Komise pro nelegální migraci zabývající se směrnicí o sankcích vůči zaměstnavatelům. Výměna osvědčených postupů umožní Komisi podpořit v případě potřeby členské státy při **stanovování a úpravě výše sankcí** na vnitrostátní úrovni tak, aby byly účinné, přiměřené a odrazující, shromažďovat informace na podporu jednotnějšího přístupu k sankcím a zajistit, aby sankce měly dopad na omezování neoprávněného zaměstnávání a vykořisťování.

Kromě toho je nezbytné **zvyšovat povědomí zaměstnavatelů a informovat je** o rizicích a důsledcích, jimž čelí v případě najímání nelegálních migrantů, což přispěje ke zvýšení odrazujícího účinku systému. Komise s využitím odborných znalostí evropské platformy pro řešení nehlášené práce podpoří členské státy při navrhování účinných informačních kampaní zaměřujících se zejména na zaměstnavatele, kteří působí v odvětvích nejvíce ohrožených neoprávněným zaměstnáváním, a na zaměstnavatele, kteří nemusí mít snadný přístup k těmto informacím (např. domácnosti, malé podniky). Komise bude poskytovat rovněž finanční podporu prostřednictvím Azylového, migračního a integračního fondu.

Komise:

- bude s podporou odborníků na správní a trestní právo prosazovat dialog mezi členskými státy a zúčastněnými stranami s cílem podpořit členské státy při stanovování a úpravě výše finančních a trestních sankcí na vnitrostátní úrovni, a bude od vnitrostátních orgánů shromažďovat příslušné informace,
- s využitím odborných znalostí evropské platformy pro řešení nehlášené práce poskytne členským státům podporu při navrhování a provádění osvětových a preventivních kampaní zaměřujících se na zaměstnavatele v rizikových odvětvích, zahájí činnost zvláštní odborné skupiny Komise pro nelegální migraci zabývající se směrnicí o sankcích vůči zaměstnavatelům, jež bude působit jako síť pro odborné znalosti, výměnu poznatků a podporu členských států.

Členské státy by měly:

- posoudit výši finančních a trestních sankcí stanovených na vnitrostátní úrovni s cílem vyhodnotit, zda jsou s ohledem na neoprávněné zaměstnávání účinné, přiměřené a odrazující,
- posílit činnosti ke zvyšování povědomí a poskytování informací zaměstnavatelům o možnostech řádného zaměstnávání a náborem, o opatřeních potřebných k zabránění neoprávněnému zaměstnávání a o rizicích a důsledcích najímání nelegálních migrantů.

3. Opatření na ochranu práv nelegálních migrantů

V čl. 6 odst. 2 a článku 13 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům je nelegálním migrantům přiznán soubor práv, která mají zajistit, aby byli náležitě informováni o svých nárocích v případě neoprávněného zaměstnávání, mohli podat stížnosti na porušování pracovněprávních předpisů a vznášet nárok na doplatek dlužných mezd. Toto jsou klíčová ustanovení pro **ochranu migrantů před rizikem vykořisťování a zneužívání**: nelegální migranti oznamující porušování pracovněprávních předpisů a spolupracující s orgány mohou přispět k tomu, že zaměstnavatelé ponесou odpovědnost za dlužné mzdy, daně a příspěvky na sociální zabezpečení, k zajištění rovných podmínek na trhu práce a k odhalení případů vykořisťování a zneužívání pracovníků.

Dosud je zapotřebí další úsilí, pokud jde o zavedení **ochranných prvků stanovených směrnicí**, zejména co se týká přístupu k informacím, přístupu ke spravedlnosti a vymáhání doplateků a udělování dočasných povolení k pobytu.

3.1 Přístup k informacím

Zajištění toho, aby byli migranti schopni získat informace o svých právech a aby byly k dispozici podpůrné mechanismy pro podávání stížností a poskytování právní pomoci, je **předpokladem účinného přístupu** nelegálních migrantů **ke spravedlnosti**, zejména obětí vykořisťujících zaměstnavatelů. Směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům poskytuje nelegálním migrantům nástroje k účinnému uplatňování jejich práv a zajišťuje, aby byli systematicky informováni o svém právu vznést nárok na doplacení odměny před výkonem případného rozhodnutí o navrácení, aby mohli získat doplatek odměny i v případě navrácení do země původu a aby mohli podat na zaměstnavatele stížnost, a to buď přímo, nebo

prostřednictvím třetích osob (viz oddíl 3.2). Směrnice proto zaručuje, aby mohli migranti, kteří pracují v EU bez oprávnění k pobytu, uplatnit účinně svá práva v EU, avšak v případě potřeby i z ciziny; tato práva musí být respektována i v případě použitelnosti postupů navrácení podle směrnice o navrácení³⁴, zejména poté, co je ukončeno celkové posouzení individuální situace migrujícího pracovníka a je rozhodnuto o jeho migračním statusu.

Většina členských států **poskytuje pouze obecné informace o právech zaměstnanců, a nikoli cílené informace, které jsou relevantní pro konkrétní situaci nelegálních migrujících pracovníků.** V některých případech jsou **informace omezeny** na aspekty bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a nezahrnují informace o dlužné odměně. I když ostatní členské státy³⁵ poskytují cílené informace, často se tak děje pouze v rámci postupu navrácení³⁶. Tato situace má **negativní dopad na nelegální migranty**, kteří nejsou dostatečně informováni o možnosti vznést nárok nebo obdržet dlužnou mzdu před navrácením do země původu.

Směrnice nestanoví pravidla týkající se způsobů poskytování informací nelegálním migrantům a vnitrostátní postupy se liší, pokud jde o to, **kdy, kým a jak jsou tyto informace poskytovány**³⁷. Ve většině členských států jsou inspektoři práce povinni informovat pracovníky o jejich právech, což je osvědčený postup, který by měly uplatňovat všechny členské státy. Existují však i jiné způsoby. Například v Rakousku jsou informace poskytovány v kontaktním centru pro pracovníky bez dokladů, zatímco v Itálii se tak děje prostřednictvím zvláštního formuláře, v němž jsou vysvětlena práva nelegálních migrujících pracovníků, včetně povinnosti zaměstnavatele vyplatit dlužné mzdy, odvést příspěvky na důchodové pojištění a sociální zabezpečení a možnosti podat na zaměstnavatele žalobu; tyto informace však nejsou poskytovány systematicky a jsou dostupné pouze v určitém počtu cizích jazyků. Komise bude podněcovat výměnu osvědčených postupů a zkušeností mezi členskými státy v zájmu zlepšení způsobu, jakým jsou tyto informace poskytovány nelegálním migrujícím pracovníkům, a zvýšení informovanosti o stávajících právech a povinnostech.

Nízká úroveň povědomí nelegálních migrantů o jejich právech představuje jeden z rizikových faktorů s ohledem na pracovní vykořisťování, neboť nelegální migranti nemusí být schopni sami tato rizika zjistit, což poukazuje na **potřebu zlepšit přístup k informacím** ze strany zprostředkovatelů práce, agentur poskytujících pracovníky, jakož i donucovacích orgánů (včetně inspektorátů práce), pokud jde o poskytování informací nelegálním migrujícím pracovníkům o jejich právech a o tom, kam se obrátit za účelem získání podpory a zjednání nápravy. Na stejný problém a související potřebu poukázaly i zúčastněné strany³⁸.

Skutečnost, že informace poskytované migrantům jsou často omezené, nejsou poskytovány systematicky a nezaměřují se na konkrétní situaci nelegálních migrujících pracovníků, **má**

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

³⁵ Rakousko, Belgie, Česko, Estonsko, Španělsko, Francie, Litva, Lucembursko, Lotyšsko, Malta, Slovensko a Slovinsko.

³⁶ Např. Chorvatsko, Kypr, Portugalsko a Slovensko.

³⁷ Souhrnná zpráva Evropské migrační sítě – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union* (2017), s. 36.

³⁸ Zpětná vazba, kterou poskytla Platforma pro mezinárodní spolupráci v oblasti nelegální migrace (PICUM) a Evropská konfederace odborových svazů (EKOS) v rámci cílených konzultací.

negativní dopad na cíl směrnice poskytovat migrantům objektivní a spolehlivé informace pro výkon jejich práv. Nedostatečné podávání zpráv členskými státy o počtu nároků na doplatky, které byly vzneseny a úspěšně uzavřeny, a o řízeních zahájených proti vykořisťujícím zaměstnavatelům na základě oznámení podaného nelegálním migrujícím pracovníkem však v této fázi neumožňuje tyto nejnovější důkazy potvrdit.

3.2 Přístup ke spravedlnosti a odměně a udělování dočasných povolení k pobytu

I když jsou **nelegální migrující pracovníci** informováni o svých právech, **mohou být odrazováni od podání stížností** na zaměstnavatele za účelem vymáhání dlužných mezd nebo oznámení možných případů vykořisťování kvůli možnosti, že jim bude nařízen návrat nebo že ztratí příjem, a v některých případech kvůli možným odvetným opatřením zaměstnavatelů. Aby se zabránilo tomu, že takovéto situace znemožní náležitý přístup ke spravedlnosti, směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům vyžaduje zřízení **zvláštních mechanismů, jejichž prostřednictvím mohou nelegální migranti podat stížnost** příslušným orgánům buď přímo, nebo prostřednictvím třetích osob (např. odborů, sdružení zaměstnanců a nevládních organizací), a to i tehdy, pokud se již nenacházejí v daném členském státě³⁹. Nelegální migrující pracovníci mohou od těchto třetích osob obdržet rovněž podporu ve správním nebo občanském řízení⁴⁰. Tyto mechanismy mohou podpořit také provádění směrnice o právech obětí⁴¹ a zajistit, aby nelegálním migrantům, kteří jsou oběťmi trestného činu, zejména trestných činů definovaných ve směrnici o sankcích vůči zaměstnavatelům, nebyl odepřen přístup ke spravedlnosti⁴².

Členské státy zvolily různé způsoby zřízení **účinného mechanismu podávání stížností**. Studie provedená Platformou pro mezinárodní spolupráci v oblasti nelegální migrace (PICUM)⁴³ prokazuje, že ve třinácti členských státech⁴⁴ (z celkem patnácti zemí, jichž se studie týkala) existují občanská a správní řízení, v jejichž rámci mohou pracovníci vznést nároky na dlužné mzdy, a v jedenácti členských státech⁴⁵ existuje rovněž kontrolní orgán, který je příslušný pro přijímání stížností jednotlivých pracovníků na záležitosti související s nedoplatky mezd. Praxe rovněž ukazuje, že ačkoli migranti, u nichž je zjištěno, že jsou zaměstnáváni neoprávněně (bez ohledu na to, zda v zemi pobývají oprávněně či nikoli), mohou ve dvaceti členských státech vznést nárok na náhradu dlužných mezd za stejných podmínek jako v případě platné pracovní smlouvy⁴⁶, v praxi by však **mechanismy podávání**

³⁹ Pouze Malta vyžaduje, aby se státní příslušník třetí země dostavil k podání stížnosti osobně.

⁴⁰ Souhlas státního příslušníka třetí země s jednáním jeho jménem se vyžaduje v Bulharsku, na Kypru, v Estonsku, na Maltě, na Slovensku, ve Finsku a Švédsku.

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV (Úř. věst. L 315, 14.11.2012).

⁴² Podle směrnice o právech obětí se práva obětí použijí na oběti nediskriminačně, nezávisle na jejich pobytovém statusu.

⁴³ Platforma pro mezinárodní spolupráci v oblasti nelegální migrace (PICUM), *A worker is a worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice* (Pracovník jako pracovník: jak zajistit, aby měli migrující pracovníci bez dokladů přístup ke spravedlnosti) (2020), s. 21–22.

⁴⁴ Rakousko, Belgie, Bulharsko, Kypr, Česká republika, Francie, Německo, Řecko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko a Španělsko.

⁴⁵ Belgie, Bulharsko, Kypr, Česká republika, Francie, Řecko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko, Španělsko.

⁴⁶ Souhrnná zpráva Evropské migrační sítě – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union* (2017).

stížností mohly fungovat účinněji⁴⁷. Agentura pro základní práva⁴⁸ uvádí, že v některých členských státech nelegální migranti stávající systémy podávání stížností nevyužívají. Důvodů může být celá řada: nedostatečné pobídky pracovníků k tomu, aby se ozvali; omezené informace o jejich právech a dostupném mechanismu podávání stížností; ekonomické překážky, jako jsou členské poplatky odborů, které pomáhají pouze svým členům, a většinou obava z odhalení, zadržení a navrácení.

Spolupráce orgánů veřejné správy se sociálními partnery a nevládními organizacemi má zásadní význam pro snazší podávání stížností, neboť tyto subjekty mají často přímé kontakty s pracovníky a mohou zvyšovat povědomí, informovat nelegální migranty o jejich právech, budovat vzájemnou důvěru a pomoci pracovníkům identifikovat případy nehlášené práce a pracovního vykořisťování za účelem podání stížnosti. Úloha sociálních partnerů a nevládních organizací je rovněž velmi důležitá při usnadňování podávání stížnosti a odhalování případů vykořisťování a při snižování obav nelegálních migrantů z postupů navrácení v případě jejich odhalení migračními orgány. Ve velké většině členských států přiznávají právní předpisy těmto zúčastněným stranám, a to zejména odborům⁴⁹, důležitou úlohu v rámci vnitrostátního mechanismu pro usnadnění podávání stížností.

Kromě těchto problémů při podávání stížností se nelegální migranti potýkají s překážkami rovněž při získávání dlužné odměny. Ačkoli směrnice stanoví, že by se mělo mít za to, že výše odměny odpovídá alespoň minimální mzdě⁵⁰ a pracovní vztah trvá alespoň tři měsíce, zúčastněné strany poukazují na **řadu nedostatků při provádění ustanovení o minimální odměně v praxi**. Důvodem je například nedostatečné povědomí o příslušných ustanoveních u inspektorátů práce nebo odborníků, kteří nelegálním migrujícím pracovníkům poskytují pomoc a poradenství. V praxi se mohou nelegální migranti setkat s případy, kdy domněnka trvání pracovního vztahu v délce alespoň tři měsíců nebere v potaz zaměstnání na plný úvazek⁵¹, a současně je nutné předložit doklad o odpracované době a různé druhy důkazů, například zprávy, fotografie či svědectví⁵². Nelegální migranti se mimoto potýkají s překážkami při vlastní výplatě mezd, a to kvůli délce či nákladům soudního řízení, překážkám při založení bankovního účtu bez povolení k pobytu, strategiím zaměstnavatelů s cílem vyhnout se platbě⁵³ nebo problémům spojeným s přístupem k finančním prostředkům v případě platební neschopnosti zaměstnavatele⁵⁴ nebo navrácení.

Ačkoli směrnice umožňuje neoprávněně zaměstnaným státním příslušníkům třetích zemí vymáhat doplatky po navrácení do země původu, **zdá se, že chybí mechanismy, jež by**

⁴⁷ Agentura pro základní práva, *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive* (2021), s. 12.

⁴⁸ Tamtéž, s. 5.

⁴⁹ Podle informací, které má k dispozici Agentura pro základní práva, všechny členské státy EU kromě Itálie, Malty, Slovinska a Finska.

⁵⁰ V řadě členských států, jako je Bulharsko, Kypr, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Maďarsko, Itálie, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko a Rumunsko, je neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země postaven na roveň legálnímu zaměstnanci s minimální mzdou.

⁵¹ Například Německo a Rakousko.

⁵² Zpětná vazba, kterou poskytla Evropská konfederace odborových svazů (EKOS).

⁵³ Například změna struktur společnosti nebo uzavření podniku a přemístění jeho majetku, aniž by byl oficiálně podán návrh na prohlášení konkurzu, nebo jednoduše odmítnutí platby.

⁵⁴ Stát bude často nejprve vymáhat dlužné daně a příspěvky na sociální zabezpečení, třebaže to znamená, že pracovník poté odměnu neobdrží.

usnadnily uplatnění nároků osobám, které již nepobývají v daném členském státě, přičemž jen velmi málo členských států má zvláštní mechanismy pro vymáhání doplatků⁵⁵. Zavedení účinných mechanismů však má zásadní význam pro zajištění toho, aby nelegální migranti, kteří se vrátí před ukončením řízení za účelem vymáhání doplatků dlužných mezd, nebyli při výkonu svých práv znevýhodněni. Pokud v Belgii inspektoři práce zjistí, že mzdy nebyly řádně vyplaceny, a v případech, kdy pracovníci nejsou bezprostředně dostupní, nebo zemi opustili, mají zaměstnavatelé povinnost odvést mzdy do Státní depozitní pokladny; žádný úřad nebo správní orgán však nemá povinnost doplatit dlužné mzdy nebo informovat migranta. Ve Francii jsou v případech, kdy je nelegální migrant v zajišťovací vazbě nebo již nepobývá v zemi, mzdy uloženy u Úřadu pro přistěhovalectví a integraci (OFII) a poté vyplaceny migrantovi. Úřad OFII má mimoto právo vymáhat mzdy, a to ve spolupráci s fiskálním oddělením, pokud zaměstnavatel nevyplatí migrantovi odměnu do 30 dnů.

V zájmu **ochrany obětí závažného vykořisťování a dětí,** usnadnění podávání stížností za účelem odhalení a potrestání těchto závažných trestných činů a snazšího vymáhání dlužných mezd umožňuje ustanovení čl. 6 odst. 5 směrnice členským státům **udělit** nelegálním migrantům **dočasná povolení k pobytu** spojená s délkou příslušného vyšetřování nebo trestního řízení či ochotou spolupracovat s orgány⁵⁶. Platnost těchto povolení lze prodloužit do doby získání doplatků odměny⁵⁷. Tato povolení se obvykle vydávají po dobu šesti měsíců až jednoho roku a jejich platnost lze prodloužit⁵⁸. V řadě členských států⁵⁹ lze platnost dočasných povolení k pobytu prodloužit do doby, dokud oběť neobdržela doplatek dlužné mzdy; chybí však informace o tom, jak často je toto ustanovení uplatňováno.

Více než polovina členských států⁶⁰ má vnitrostátní právní předpisy, které umožňují udělovat zvláštní dočasná povolení k pobytu obětem obzvláště vykořisťujících pracovních podmínek, zatímco ostatní je vydávají v případě obchodování s lidmi. Pouze pět členských států⁶¹ však udává, že v letech 2018 a 2019 udělily takováto povolení k pobytu nelegálním migrantům v případě pracovního vykořisťování, přičemž většina povolení byla vydána ve Francii, načež následovalo Švédsko, Česko, Německo a Polsko. Švédsko oznámilo rovněž udělování povolení k pobytu neoprávněně zaměstnávaným nezletilým osobám.

Ačkoli směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům měla v této oblasti **pozitivní dopad,** jelikož vedla k zavedení zvláštních mechanismů podávání stížností a možnosti udělovat dočasná povolení k pobytu, z konzultací se zúčastněnými stranami vyplývá, že v praxi se nelegální migranti, kteří zažili pracovní vykořisťování, setkávají s **problémy, pokud jde o přístup k postupům udělování povolení k pobytu** nebo o podmínky pro udělení povolení. Zúčastněné strany uvádějí, že se oběti potýkají s nedostatečným přístupem k informacím a právnímu poradenství ohledně dostupnosti povolení a ohledně toho, jak uplatnit nebo

⁵⁵ Pouze Belgie, Řecko a Francie oznámily, že mají takovéto mechanismy – souhrnná zpráva Evropské migrační sítě – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union* (2017).

⁵⁶ Ustanovení čl. 13 odst. 4 směrnice.

⁵⁷ Ustanovení čl. 6 odst. 5 směrnice.

⁵⁸ Dočasné povolení k pobytu se uděluje na dobu šesti měsíců na Kypru, v Maďarsku, Itálii, Rumunsku, Švédsku (platnost lze prodloužit), na dobu jednoho roku v Německu a Chorvatsku a na tři měsíce na Slovensku (platnost lze prodloužit).

⁵⁹ Estonsko, Finsko, Německo, Polsko, Rumunsko, Slovinsko a Švédsko.

⁶⁰ Agentura pro základní práva, *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive* (2021).

⁶¹ Česko, Německo, Francie, Polsko a Švédsko.

vyžadovat náhradu, že udělení povolení je často spojeno s obviněním konkrétních zaměstnavatelů z trestného činu a že povolení je podmíněno účastí obětí v trestním řízení, ačkoliv to směrnice nevyžaduje.

3.3 Opatření ke zlepšení ochrany práv migrantů

Přístup k informacím a spravedlnosti, vymáhání doplatků a usnadnění podávání stížností představují základ ochranných opatření směrnice, která mají napravit příkoří způsobená nelegálním migrantům. Nepřímé důkazy a zprávy zúčastněných stran naznačují, že se nelegální migranti setkávají s **nedostatečně účinným přístupem k informacím a mechanismům podávání stížností**. Nedostatek údajů o využívání mechanismu podávání stížností a vydávání dočasných povolení k pobytu neumožňuje vyvodit v této záležitosti jednoznačné závěry.

Účinné mechanismy podávání stížností umožňují orgánům naplánovat a lépe zacílit inspekce práce, zahájit ve spolupráci s migrujícími pracovníky a třetími osobami proti vykořisťujícím zaměstnavatelům řízení s velkými vyhlídkami na úspěch a v konečném důsledku zajistit, aby tito zaměstnavatelé nesli odpovědnost. Členské státy by měly zajistit, aby byly tyto **mechanismy podávání stížností snadno přístupné**, a měly by brát v potaz důvěrnost údajů, což může podnítit nelegální migrující pracovníky k podávání stížností a k odhalení případů vykořisťování. Členské státy by měly zavést **politiky nebo protokoly pro bezpečné oznamování** s cílem zajistit, aby mohli nelegální migrující pracovníci oznámit zaměstnavatele porušující předpisy a spolupracovat s donucovacími orgány, aniž by čelili hrozbě, že jejich migrační situace nepříznivě ovlivní výkon jejich práv. V rámci zvláštní odborné skupiny Komise pro nelegální migraci zabývající se směrnicí o sankcích vůči zaměstnavatelům bude Komise prosazovat **výměnu osvědčených postupů k určení účinných mechanismů** pro vymáhání doplatků, obdržení odměny a podávání stížností, a to s přihlédnutím k potřebě politik nebo protokolů pro bezpečné oznamování, a to i poté, co se migrant vrátil do své domovské země.

Rovněž **sociální partneři a nevládní organizace** hrají ústřední roli při prosazování a provádění ochranných opatření stanovených ve směrnici o sankcích vůči zaměstnavatelům a rozšíření jejich dosahu na nelegální migranty. Komise posílí **dialog se sociálními partnery** a nevládními organizacemi zastupujícími pracovníky bez dokladů a při rozvoji těchto činností bude spolupracovat s evropskou platformou pro řešení nehlášené práce.

Je nutné **zlepšit přístup** nelegálních migrujících pracovníků **k objektivním a systematickým informacím** o jejich právech a o mechanismech pro získání podpory a zjednání nápravy. S podporou fondů EU by členské státy měly ve spolupráci s hospodářskými sdruženími, odbory a nevládními organizacemi **připravit informační a osvětové kampaně**, které se zaměřují na nelegální migrující pracovníky. Ve spolupráci s Agenturou pro základní práva vypracuje Komise zvláštní školení pro inspektory s ohledem na informování nelegálních migrujících pracovníků o jejich právech a o způsobech vznášení nároků prostřednictvím mechanismů pro vymáhání odměny, a to i po jejich návratu do domovské země.

Komise:

- bude podporovat výměnu osvědčených postupů, pokud jde o účinné mechanismy podávání stížností a praktické politiky nebo protokoly pro usnadnění spolupráce nelegálních migrujících pracovníků s donucovacími orgány,
- zahájí dialog se sociálními partnery, sdruženími zaměstnavatelů, odbory a nevládními organizacemi, přičemž využije odborné znalosti evropské platformy pro řešení nehlášené práce,
- podpoří přípravu informačních a osvětových kampaní pro nelegální migrující pracovníky, které se týkají jejich práv, a to ve spolupráci s hospodářskými sdruženími, odbory a nevládními organizacemi.

Členské státy by měly:

- zlepšit dostupnost mechanismů podávání stížností s cílem podnítit nelegální migranty k podávání stížností v případech neoprávněného zaměstnávání a vykořisťování,
- zavést pro nelegální migrující pracovníky politiky nebo protokoly pro bezpečné oznamování za účelem spolupráce s donucovacími orgány, aniž by hrozilo, že jejich migrační status nepříznivě ovlivní výkon jejich práv,
- podpořit odbory a organizace občanské společnosti při poskytování informací a poradenství, právní pomoci a jiných služeb nelegálním migrujícím pracovníkům.

4. Kontroly

4.1 Kontroly prováděné členskými státy

Kontroly představují **nejdůležitější nástroj** při odhalování zaměstnavatelů najímajících nelegální migranty a případů vykořisťování. Na základě výsledků kontrol mohou být zaměstnavatelé považováni za odpovědné a mohou jim být uloženy sankce a mohou být zavedena nezbytná opatření na ochranu vykořisťovaných nelegálních migrujících pracovníků. V čl. 13 odst. 1 směrnice se vyžaduje, aby členské státy zajistily účinné a odpovídající kontroly, které vycházejí z posouzení rizik určujících odvětví činnosti, která jsou nejvíce ohrožena, bez čehož není možné dosáhnout cílů směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům.

Jelikož směrnice pojem „účinné a odpovídající“ kontroly blíže neupřesňuje, praxe se mezi členskými státy liší, což poukazuje na **řadu faktorů, které omezují účinnost kontrol**: určení hospodářských odvětví, která jsou nejvíce ohrožena neoprávněným zaměstnáváním, nízké počty kontrol prováděných v členských státech (včetně v odvětvích nejvíce ohrožených neoprávněným zaměstnáváním), nedostatečné zdroje a problémy při spolupráci s vykořisťovanými migranty, kteří byli během kontrol zjištěni.

Jak již bylo uvedeno, v **údajích o kontrolách**, které předložily členské státy, existují **významné nedostatky**. Aby byly kontroly účinné, musí být navíc cílené a zaměřovat se na **odvětví nejvíce vystavena riziku neoprávněného zaměstnávání** v členských státech. V této oblasti jsou kontroly zapotřebí nejvíce. Členské státy provádějí posouzení rizik s cílem určit

takovéto rizikové oblasti⁶² a využívají přitom vnitrostátní pokyny nebo roční akční plány, shromážděné údaje a výsledky předchozích kontrol, stížnosti a předaná upozornění od jiných vnitrostátních orgánů. Zdá se, že odvětví, která jsou nejvíce dotčena neoprávněným zaměstnáváním, jsou ve většině členských států podobná a obvykle se jedná o odvětví **náročná na pracovní sílu a odvětví s pracovníky s nízkou kvalifikací / nízkou mzdou** a s vysokou fluktuací zaměstnanců. K nejběžnějším rizikovým odvětvím patří zemědělství, stavebnictví, výroba, domácí péče a sociální pomoc, pohostinství a stravovací služby⁶³. Ve svých zprávách pro Komisi však řada členských států⁶⁴ riziková odvětví neuvádí, z čehož vyplývá potřeba lepšího stanovování priorit kontrol. Ačkoli se riziková odvětví v průběhu času obvykle nemění, hospodářský vývoj může vést k vzniku nových odvětví, která jsou vystavena riziku neoprávněného zaměstnávání, jako jsou **pracovníci platform**. Členské státy by proto měly riziková odvětví pravidelně aktualizovat.

Počet kontrol provedených v rámci stávajícího systému pravděpodobně neodrazuje zaměstnavatele od najímání nelegálních migrantů. Podíl zaměstnavatelů působících v odvětví, které podléhá kontrolám, bývá zpravidla velmi nízký; zaměstnavatelé mohou tudíž usuzovat, že hospodářská výhoda plynoucí z neoprávněného zaměstnávání je vyšší než pravděpodobnost odhalení při kontrolách. Tabulky 3 a 4, které uvádějí informace členských států o kontrolách provedených ve všech odvětvích⁶⁵, ukazují, že se úsilí jednotlivých členských států v oblasti kontrol značně liší. Například v roce 2019 bylo v Bulharsku, Estonsku, Francii, Lotyšsku, Nizozemsku a Švédsku kontrolám podrobeno **méně než 1 % zaměstnavatelů ve všech odvětvích**; ve třinácti členských státech se inspekce týkaly 1 % až 10 % zaměstnavatelů⁶⁶; v Rakousku se kontroly vztahovaly na 14,5 % všech zaměstnavatelů a ve Slovinsku a na Slovensku podléhalo kontrolám více než 30 % všech zaměstnavatelů. Z informací, které má Komise k dispozici, vyplývá, že ve většině členských států se **kontroly nezaměřují na riziková odvětví**, což je situace, která neodpovídá požadavku směrnice. Členské státy a jiné zúčastněné strany⁶⁷ mimoto udávají, že orgány inspekce práce mají **často nedostatečný počet zaměstnanců a chybí jim zdroje**, což má nepříznivý dopad na počet a četnost prováděných kontrol.

Kromě odhalování případů neoprávněného zaměstnávání slouží kontroly rovněž k **určení situací zranitelnosti a vykořisťování**, zejména v případech, které se týkají práv dětí, základních pracovních norem a rovnosti žen a mužů. Zúčastněné strany⁶⁸ rovněž zdůrazňují, že vykořisťování pracovníci jsou odrazováni od oznámení své situace během kontrol kvůli riziku zadržení a navrácení, zejména v případě, kdy kontroly provádějí společně inspektoráty práce a policejní/imigrační orgány. Zúčastněné strany proto prosazují myšlenku oddělení inspekcí práce a činností donucovacích/imigračních orgánů prostřednictvím „bezpečnostní

⁶² Souhrnná zpráva Evropské migrační sítě – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union* (2017), s. 20.

⁶³ Tamtéž, s. 14–15.

⁶⁴ Česko, Estonsko, Litva, Malta a Rumunsko.

⁶⁵ Portugalsko (zemědělství/lesnictví/rybolov, stavebnictví a bytovací/stravovací služby) podává zprávy pouze o rizikových odvětvích.

⁶⁶ Belgie, Česko, Německo, Řecko, Španělsko, Chorvatsko, Maďarsko, Itálie, Litva, Malta, Polsko, Rumunsko a Finsko.

⁶⁷ Zpětná vazba, kterou poskytla Evropská konfederace odborových svazů (EKOS) v rámci cílených konzultací a zástupci členských států na schůzce národních kontaktních míst pro převaděčství migrantů v únoru 2021.

⁶⁸ Tamtéž.

brány“, jež zaručí, že nelegální migranti, kteří jsou odhaleni během kontrol, nejsou předáni imigračním orgánům za účelem postupu navrácení. Agentura pro základní práva navíc podotýká, že pokud kontroly provádějí společně inspektoráty práce a útvary pro boj proti obchodování s lidmi či jiné specializované útvary vyškolené s ohledem na pracovní vykořisťování, může to **pomoci identifikovat migranty, kteří jsou oběťmi pracovního vykořisťování nebo obchodování s lidmi.**

Mechanismy pro usnadnění podávání stížností na zaměstnavatele prostřednictvím určených třetích osob, jako jsou odbory nebo nevládní organizace, mají zaručit odhalení případů vykořisťování a jejich nahlášení příslušným orgánům. Účinné zavedení těchto mechanismů má prvořadý význam (viz oddíl 3.2) pro zajištění toho, aby nelegální migrující pracovníci mohli uplatnit svá práva bez obav z navrácení. Některé členské státy navíc přijaly další opatření pro snazší oznamování vykořisťování. Například Nizozemsko provádí politiku nazvanou „svobodně tam, svobodně zpět“⁶⁹, která nelegálním migrantům umožňuje oznámit policii trestný čin, aniž by byli zatčeni nebo čelili navrácení, a to bez ohledu na druh nahlášené trestné činnosti. Španělsko zřídilo zvláštní policejní týmy, které mají poskytovat pomoc migrantům, včetně těch nelegálních, a informovat je o jejich právech, radit jim ohledně toho, jak mají legalizovat své postavení, a podporovat je při podávání stížností na zaměstnavatele a jiné osoby kvůli špatnému zacházení a vykořisťování, aniž by hrozilo, že bude nařízeno jejich navrácení.

4.2 Opatření ke zvýšení účinnosti kontrol

Aby byly kontroly účinné při odhalování neoprávněného zaměstnávání a ochraně nelegálních migrantů, měly by členské státy zajistit, aby se zaměřovaly na hospodářská odvětví, která jsou nejvíce ohrožena neoprávněným zaměstnáváním, vztahovaly se na značný počet zaměstnavatelů v těchto odvětvích a aby byly prováděny v pravidelných intervalech. Z tohoto důvodu by měly všechny členské státy **provádět komplexní a pravidelné posouzení rizik**, přičemž by se měly zaměřovat i na nové a nově vznikající hospodářské oblasti, jako je ekonomika platforem, určit riziková odvětví a oznámit je Komisi.

Komise bude v úzké spolupráci s členskými státy a sociálními partnery prosazovat **výměnu osvědčených postupů týkajících se kontrol, posouzení rizik** a spolupráce vnitrostátních inspektorátů práce, mimo jiné ohledně toho, co lze považovat za **odrazující a realistické cíle** pro roční kontroly v rizikových odvětvích určených členskými státy.

S cílem usnadnit identifikaci případů vykořisťování a obětí obchodování s lidmi během kontrol a podpořit členské státy při plnění povinností vyplývajících ze směrnice bude Komise strukturovaným způsobem podporovat výměnu postupů, například co se týká **společných kontrol inspektorátů práce a specializovaných útvarů zaměřujících se na pracovní vykořisťování**, a to ve spolupráci s Agenturou pro základní práva a s využitím odborných znalostí evropské platformy pro řešení nehlášené práce. Členské státy by mimoto měly **inspektorům práce** poskytovat **vzdělávání** týkající se práv nelegálních migrujících pracovníků podle směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům a zjišťování případů

⁶⁹ To se zakládá na interním politickém dokumentu národní policie a memorandu o porozumění sdíleném s nizozemským parlamentem.

vykořisťování a obchodování s lidmi. Komise současně přezkoumá možnosti podpory členských států při vzdělávání, případně i ve spolupráci s Agenturou pro základní práva.

Komise:

- bude úzce spolupracovat s členskými státy při určování možných ročních cílů kontrol zaměstnavatelů v rizikových odvětvích,
- bude prosazovat výměnu osvědčených postupů v oblasti kontrol, určování rizikových odvětví a spolupráce mezi inspektoráty, přičemž využije odborné znalosti evropské platformy pro řešení nehlášené práce,
- bude podporovat výměnu osvědčených postupů při identifikaci obětí vykořisťování a obchodování s lidmi, včetně společných kontrol se zvláštními útvary,
- ve spolupráci s Agenturou pro základní práva přezkoumá možnost podpory členských států při vzdělávání inspektorů práce.

Členské státy by měly:

- zajistit, aby se kontroly zaměřovaly na hospodářská odvětví, která jsou nejvíce ohrožena neoprávněným zaměstnáváním, aby se vztahovaly na významnou část zaměstnavatelů v těchto odvětvích a aby byly prováděny v pravidelných intervalech,
- provádět komplexní a pravidelná posouzení rizik, přičemž by se měly zabývat rovněž novými a nově vznikajícími hospodářskými oblastmi, jako je ekonomika platform, s cílem určit riziková odvětví a oznámit je Komisi,
- poskytovat inspektorům práce vzdělávání týkající se práv nelegálních migrujících pracovníků podle směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům a určování případů vykořisťování a obchodování s lidmi.

5. Významné nedostatky v informacích

Směrnice vyžaduje, aby členské státy podávaly Komisi každoročně zprávy o počtu kontrol a jejich výsledcích⁷⁰, o doplatcích provedených zaměstnavateli, o jiných uplatněných opatřeních a o usnadnění podávání stížností⁷¹. Tyto informace mají zásadní význam při posuzování způsobů provádění opatření uvedených ve směrnici a jejich důsledků. Členské státy však poskytují velmi omezené a nestejně informace, což vede k značným nedostatkům v údajích o kontrolách a jejich výsledcích, o uplatňování finančních a trestních sankcí a o počtu zahájených trestních řízení, jakož i o využívání a výsledcích mechanismů podávání stížností.

K dispozici není rovněž dostatek úplných a spolehlivých údajů a informací o **uplatňování mechanismů podávání stížností a jejich výsledcích**, a členské státy nepodávají dostatečné zprávy o počtu vznesených **nároků na doplatky**, které byly úspěšně uzavřeny, a o zahájených řízeních proti vykořisťujícím zaměstnavatelům. Žádný členský stát nesoustředí na centrální úrovni údaje o počtu úspěšných stížností podaných nelegálními migranty, pokud jde o doplatky dlužných mezd. I když jsou vznesené nároky úspěšné, často není známo, zda pracovníci nakonec doplatek obdrželi, či nikoli, a zaměstnavatelé často vyhlásí úpadek nebo zmizí. Bez komplexního přehledu o počtu a výsledcích podaných stížností je obtížné dospět

⁷⁰ Článek 14 směrnice.

⁷¹ Ustanovení čl. 16 odst. 2 směrnice.

k jakýmkoli závěrům ohledně toho, nakolik je v členských státech účinný přístup ke spravedlnosti a k mechanismům podávání stížností, jak často jsou tyto mechanismy využívány a s jakým úspěchem.

Nedostatek spolehlivých a úplných informací **ztěžuje jednoznačné posouzení toho, zda má směrnice dopad** na odrazování a omezování neoprávněného zaměstnávání a zda jsou trestní sankce v členských státech účinné, přiměřené a odrazující. Lepší sběr informací by přispěl k účinnější strategii vymáhání na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU.

K odstranění značných nedostatků v údajích a s cílem umožnit spolehlivé posouzení dopadu a účinnosti směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům je nutné zlepšit podávání zpráv vnitrostátními orgány. Členské státy musí především poskytovat včasné, úplné a srovnatelné informace, aby splnily svou povinnost vyplývající z požadavků čl. 16 odst. 2 směrnice. Na podporu členských států při plnění jejich povinností týkající se podávání zpráv Komise s podporou Evropské migrační sítě **vytvoří informační systém pro podávání zpráv a databázi.** Tento systém usnadní shromažďování informací od vnitrostátních orgánů, pokud jde o finanční, trestní a jiné sankce uložené zaměstnavatelům, využívání mechanismů podávání stížností (včetně počtu podaných stížností a jejich výsledků, nároků týkajících se mezd a příslušných plateb, udělených dočasných povolení), jakož i o provedených kontrolách a jejich výsledcích. Ve spolupráci s členskými státy stanoví Komise jasná **kritéria a požadavky na podávání zpráv**, aby byla zajištěna konzistentnost a vysoká kvalita příspěvků a aby byly údaje úplné a srovnatelné a byly předkládány včas.

Komise:

- zřídí s podporou Evropské migrační sítě počítačový systém pro podávání zpráv a databázi za účelem shromažďování informací a údajů o sankcích, využívání ochranných opatření a kontrolách,
- ve spolupráci s členskými státy stanoví jasná kritéria a požadavky na podávání zpráv.

Členské státy by měly:

- podávat každoročně a včas zprávy o kontrolách a jejich výsledcích (např. celkový počet zahájených a ukončených řízení, uložené pokuty a trestní sankce),
- zlepšit sběr údajů o uplatňování mechanismů podávání stížností a jejich výsledcích (např. počet nároků na doplatek, výsledky v případě vznesených nároků, počet zahájených řízení proti zaměstnavatelům).

6. Posílení opatření EU proti neoprávněnému zaměstnávání

Za účelem boje proti nelegální migraci se musí EU zabývat všemi hledisky tohoto jevu prostřednictvím komplexního přístupu, jak je uvedeno v novém paktu. Kromě řešení příčin migrace, obnovení boje proti převaděčům migrantů v partnerství se třetími zeměmi a většího otevírání legálních cest do EU musí EU rovněž **zlepšit svou reakci na neoprávněné zaměstnávání** jakožto důvod nelegální migrace a zdroj vykořisťování a zneužívání. Je proto nutné zajistit účinnější provádění a prosazování směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům, což je nejdůležitější nástroj, který máme k dispozici a jehož **potenciál je třeba plně využít.**

Úroveň a míra provádění směrnice členskými státy se liší. Ačkoliv rozdílné přístupy odrážejí flexibilitu, kterou směrnice poskytuje a která členskými státy umožňuje zavést řešení, jež nejlépe vyhovují jejich vnitrostátním systémům, poukazují rovněž na obecné **neúčinné využívání pravidel týkajících se sankcí, ochranných opatření a kontrol**, jejichž cílem je odhalování vykořisťujících zaměstnavatelů a ochrana migrantů před vykořisťováním.

Významného zlepšení lze v první řadě dosáhnout již **zintenzivněním účinného uplatňování** stávajících klíčových ustanovení směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům. Komise členské státy vybízí, aby jednaly na základě hlavních doporučení uvedených v tomto sdělení. Komise bude prosazovat dialog s orgány členských států a s různými zúčastněnými stranami, mimo jiné obnovením činnosti zvláště odborné skupiny pro nelegální migraci zabývající se směrnicí o sankcích vůči zaměstnavatelům v roce 2021. Cílem činnosti této odborné skupiny bude lepší určování a sdílení osvědčených postupů mezi členskými státy, jakož i jejich podpora při výkladu a provádění ustanovení směrnice strukturovaným způsobem. S ohledem na tento cíl bude Komise **úzce spolupracovat se zúčastněnými stranami**, jako jsou vnitrostátní inspektoráty práce a imigrační orgány, odbory, organizace občanské společnosti, sociální partneři a mezinárodní organizace. V případě potřeby Komise si vyžádá odborná stanoviska evropské platformy pro řešení nehlášené práce.

Při podpoře členských států v jejich úsilí o provádění bude Komise rovněž průběžně sledovat provádění směrnice a zaměří se na její **účinné prosazování**. Po přijetí tohoto sdělení bude Komise spolupracovat s příslušnými orgány členských států s cílem získat další informace o plnění hlavních povinností týkajících se sankcí, kontrol a ochrany práv migrantů, které vyplývají ze směrnice, a vynasnaží se určit možná řešení. Komise případně zahájí řízení o **nesplnění povinnosti**.

Opatření představená v tomto sdělení zavede Komise do konce roku 2022 a **podá zprávu o dosažených výsledcích** nejpozději v příští prováděcí zprávě, která má být předložena v roce 2024. Na základě pokroku, jehož bude dosaženo prostřednictvím opatření uvedených v tomto sdělení a obnoveného úsilí v oblasti provádění a prosazování, a s přihlédnutím k možnému vývoji v oblasti neoprávněného zaměstnávání a k tomu, zda je směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům dosud vhodná pro reakci na tento vývoj, Komise zváží, zda je nutné stávající právní rámec pozměnit.

TABULKY

Tabulka 1: Finanční sankce

Čle nsk ý stát	F/P osoba *	Částka finančních sankcí			Čl. 5 odst. 3**	Čl. 5 odst. 2 písm. b)***	Změny
		Minimální	Pevná	Maximální			
Sankce uplatněná za každého neoprávněně zaměstnaného nelegálního migranta							
AT	F/P	1 000 / 4 000 EUR		10 000 / 50 000 EUR	NE	Navýšení	Žádná změna
BE	F/P	300 EUR		3 000 EUR	NE	Navýšení	Žádná změna
BG	F	500 / 1 000 BGN (255 / 511 EUR)		7 500 / 15 000 BGN (3 834 / 7 669 EUR)	NE	Navýšení	Bulharsko navýšilo výši pokuty. Dříve činila pokuta pro fyzickou osobu 500 / 1 000 BGN až 5 000 / 10 000 BGN. V případě právnické osoby to bylo 20 000 / 40 000 BGN.
	P	2 000 / 4 000 BGN (1 022 / 2 045 EUR)		30 000 / 60 000 BGN (15 339 / 30 678 EUR)			
CY	F/P	1 500 EUR		3 000 EUR	ANO	Navýšení	Kyperská vláda předložila parlamentu návrh zákona za účelem navýšení správních pokut, aby měly sankce větší odrazující účinek. Očekává se, že zákon bude přijat v následujících týdnech.
EE	F			1 200 EUR	NE	Navýšení	Žádná změna
	P			3 200 EUR			
EL	F/P		5 000 / 10 000 EUR		NE	Navýšení	Řecko navýšilo výši sankcí. Dříve činila pokuta od 3 000 do 15 000 EUR.
ES	F/P	500 EUR		100 000 EUR	NE	Navýšení	Španělsko zvýšilo výši pokuty, která dříve byla v rozmezí od 6 001 do 60 000 EUR.
FR	F/P	6 980 EUR		15 000 / 75 000 EUR	NE	Navýšení	Francie upravila výši pokuty s cílem lépe zohlednit skutkovou podstatu (nařízení ze dne 4. června 2013)
HR	F	10 000 HRK (1 334 EUR)		30 000 HRK (4 002 EUR)	ANO	Navýšení	
	P	70 000 HRK (9 338 EUR)		150 000 HRK (20 010 EUR)			
HU	F/P	4násobek minimální mzdy		15násobek minimální mzdy	ANO	Navýšení	Minimální mzda ve výši 161 000 HUF měsíčně (465,129 EUR) v roce 2020
IT	F	1 800 EUR		43 200 EUR	ANO	Zohledně no	Itálie navýšila výši sankcí. Dříve činila pokuta od 1 500 do

							12 000 EUR.
LT	F	869 / 2 896 EUR		2 896 / 5 792 EUR	NE	Navýšení	Změna platná od 1. 1. 2017
	P	1 000 / 5 000 EUR		5 000 / 6 000 EUR			
LU	F/P		2 500 EUR		NE	Navýšení	Žádná změna
NL	F			11 250 EUR	ANO	Zohledněno	Nizozemsko navýšilo výši pokuty. Dříve pokuta činila u fyzické osoby až 4 000 EUR a u právnické osoby až 8 000 EUR.
	P			45 000 EUR			
RO	F/P	10 000 RON (2 032 EUR)		20 000 RON (4 064 EUR)	NE	Navýšení	Rumunsko navýšilo výši pokuty. Dříve pokuta činila od 1 500 do 2 000 RON.
SE	F/P			36 396 / 47 300 SEK (3 613 / 4 696 EUR)	NE	Zohledněno	Švédsko navýšilo výši pokuty.
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	NE	Navýšení	Žádná změna
	P	4 000 EUR		12 000 EUR			

Počet nelegálních migrantů zohledněný při stanovení výše pokuty

CZ	F			5 000 000 CZK (1 969 000 EUR)	NE	Navýšení	Česko navýšilo pokutu. Dříve pokuta činila až 2 000 000 CZK.
	P	50 000 CZK (1 969 EUR)		10 000 000 CZK (3 938 000 EUR)			
DE	F/P			500 000 EUR	NE	Navýšení	Žádná změna
FI	F/P	1 000 EUR		30 000 EUR	ANO	Navýšení	Žádná změna
LV	F	210 EUR		500 EUR	ANO	Navýšení	Žádná změna
MT	F/P			11 646,87 EUR	NE	Navýšení	Nedošlo k žádné změně výše maximální finanční sankce, byly však přidány další prvky, například připočtení nákladů na navrácení a nákladů na zaslání plateb do třetí země.
PL	F/P	1 000 PLN (223,1 EUR)		30 000 PLN (6 693 EUR)	ANO	Navýšení	Žádná změna
PT	F/P	2 000 EUR		90 000 EUR	ANO	Navýšení	Žádná změna
SK	F/P	2 000 EUR		200 000 EUR	NE	Navýšení	Žádná změna

*F/P = fyzická osoba / právnická osoba

** Čl. 5 odst. 3 směrnice 2009/52/ES: „Členské státy mohou stanovit nižší finanční sankce, pokud je zaměstnavatel fyzickou osobou, která zaměstnává neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země ke svým soukromým účelům, a pokud nebyly zjištěny obzvláště vykořisťující pracovní podmínky.“

*** Čl. 5 odst. 2 písm. b) směrnice 2009/52/ES: „Sankce uplatňované při porušení zákazu uvedeného v článku 3 zahrnují: b) zaplacení výdajů souvisejících s navrácením neoprávněně zaměstnaných státních příslušníků třetích zemí v případech, kdy proběhne postup navrácení. Členské státy mohou místo toho rozhodnout o promítnutí přinejmenším průměrných nákladů souvisejících s návratem do finančních sankcí podle písmene a).“

Směnné kurzy ke dni 11. 6. 2021: 1 BGN = 0,5113 EUR, 1 CZK = 0.03938 EUR, 1 DKK = 0,134474 EUR, 1 HUF =

0,002889 EUR, 1 PLN = 0,2231 EUR, 1 RON = 0,2032 EUR, 1 SEK = 0,09929 EUR, 1 HRK = 0,1334 EUR.

Tabulka 2: Trestní sankce

Členský stát	Sankce (doba odnětí svobody a případná pokuta)					Poznámky
	Čl. 9 odst. 1 písm. a) „k porušení dochází i nadále nebo je soustavně opakováno“	Čl. 9 odst. 1 písm. b) „současné zaměstnávání velkého počtu nelegálních migrantů“	Čl. 9 odst. 1 písm. c) „obzvláště vykořisťující pracovní podmínky“	Čl. 9 odst. 1 písm. d) „zaměstnavatel, který vědomě zaměstnává oběť obchodování s lidmi“	Čl. 9 odst. 1 písm. e) „neoprávněné zaměstnání nezletilé osoby“	
AT	Pokuta až do výše 360 denních sazeb nebo trest odnětí svobody až na 6 měsíců	Pokuta až do výše 360 denních sazeb nebo trest odnětí svobody až na 6 měsíců	Trest odnětí svobody až na 2 roky	Trest odnětí svobody až na 2 roky	Pokuta až do výše 360 denních sazeb nebo trest odnětí svobody až na 6 měsíců	Výše pokuty, která může činit až 360 denních sazeb, závisí na příjmech pachatele. Maximální finanční sankce může činit 1,8 milionu EUR.
BE	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až 3 roky a/nebo pokuta ve výši 600 až 6 000 EUR		Trest odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 500 až 50 000 EUR	Trest odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 500 až 50 000 EUR	Trest odnětí svobody na 10 až 15 let a pokuta ve výši 1 000 až 100 000 EUR	Sankce na úrovni 4 je použitelná v případě zaměstnávání cizích státních příslušníků, kteří nemají povolení k pobytu nebo nejsou oprávněni pobývat v Belgii déle než 3 měsíce.
BG	Trest odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 5 000 BGN (2 554 EUR) až 50 000 BGN (25 564 EUR)	Trest odnětí svobody až na 4 roky a pokuta ve výši 2 000 BGN (1 022 EUR) až 20 000 BGN (10 225 EUR)	Trest odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 5 000 BGN (2 554 EUR) až 50 000 BGN (25 564 EUR)	Trest odnětí svobody až na 4 roky a pokuta ve výši 2 000 BGN (1 022 EUR) až 20 000 BGN (10 225 EUR)	Trest odnětí svobody na 1 rok až 5 let a pokuta ve výši 3 000 BGN (1 534 EUR) až 30 000 BGN (15 338 EUR)	Sankce uvedené v čl. 9 odst. 1 písm. b) se vztahují na osobu, která zaměstnává současně pět či více neoprávněně pobývajících cizích státních příslušníků.
CY	Trest odnětí svobody až na 5 let a/nebo pokuta v maximální výši 20 000 EUR					Okolnosti uvedené v čl. 9 odst. 1 písm. a) až e) mohou být kumulativní, nebo se mohou vzájemně nahrazovat.
CZ	Trest odnětí svobody na šest měsíců až pět let: trest odnětí svobody až na 6 měsíců, propadnutí majetku nebo jiných majetkových hodnot nebo zákaz výkonu profesní činnosti. – Trest odnětí svobody až na jeden rok, pokud dotyčná osoba spáchala trestný čin neoprávněného zaměstnávání cizinců jako člen organizované skupiny, za úplatu, nebo opakovaně. – Trest odnětí svobody na šest měsíců až tři roky, pokud pachatel získal značný prospěch pro sebe či pro jinou osobu. – Trest odnětí svobody na jeden rok až pět let a případně rovněž propadnutí majetku, pokud pachatel získal tímto trestným činem významný prospěch pro sebe či pro jinou osobu.			–	Trest odnětí svobody na šest měsíců až pět let	Právnícké osobě lze uložit peněžitý trest maximálně do výše 1 460 000 000 CZK (53 100 563 EUR).
DE	Trest odnětí	Trest odnětí	Trest odnětí	Trest odnětí	Trest odnětí	1. V případě spáchání

	svobody až na 1 rok nebo pokuta	svobody až na 1 rok nebo pokuta	svobody až na 3 roky nebo pokuta (v závažných případech: 6 měsíců až 5 let)	svobody až na 3 roky nebo pokuta	svobody až na 1 rok nebo pokuta	úmyslného trestného činu pokuta v maximální výši 1 000 000 EUR; 2. v případě spáchání nedbalostního trestného činu pokuta v maximální výši 500 000 EUR.
EE	Pokuta ve výši 30 až 500 denních sazeb (od 96 EUR do 1 600 EUR) nebo trest odnětí svobody až na 3 roky					Právníkům osobám se ukládá pouze peněžité trest (3 200 až 16 000 000 EUR). Povinná likvidace právnícké osoby.
EL	Trest odnětí svobody nejméně na 5 měsíců			Trest odnětí svobody nejméně na 6 měsíců	Trest odnětí svobody nejméně na 6 měsíců	Nerozlišuje se mezi fyzickými a právníckými osobami jakožto zaměstnavateli.
ES	Trest odnětí svobody na 3 až 18 měsíců a pokuta ve výši 12 až 30 měsíčních platů	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až 6 let a pokuta ve výši 6 až 12 měsíčních platů	Trest odnětí svobody na 2 roky až 5 let a pokuta ve výši 6 až 12 měsíčních platů	Trest odnětí svobody na 2 roky až 5 let a pokuta ve výši 6 až 12 měsíčních platů	Trest odnětí svobody na 3 až 18 měsíců a pokuta ve výši 12 až 30 měsíčních platů	
FI	Pokuta nebo trest odnětí svobody až na 1 rok					
FR	Trest odnětí svobody až na 10 let a pokuta ve výši 100 000 EUR					
HR	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až 5 let					
HU	Trest odnětí svobody až na 2 roky	Trest odnětí svobody až na 2 roky	Trest odnětí svobody až na 3 roky	Trest odnětí svobody až na 3 roky	Trest odnětí svobody až na 3 roky	
IT	Trest odnětí svobody na 1 rok až 5 let a 5–15 let v případě přitěžujících okolností					Itálie prodloužila délku trestu odnětí svobody. Dříve: trest odnětí svobody minimálně na 3 měsíce a nejvýše na 1 rok a pokuta ve výši 5 000 EUR za každého neoprávněně zaměstnaného pracovníka; s vyššími sankcemi v případě, jsou-li činnosti spojeny s trestnými činy za účelem dosažení zisku.
	Zvýšení sankce o 1/3 až 1/2.			Zvýšení sankcí o 1/3 až 1/2 a pokuta ve výši 25 000 EUR za každou dotčenou osobu.	Zvýšení sankcí o 1/3 až 1/2 a pokuta ve výši 25 000 EUR za každou dotčenou osobu.	
LT	Pokuta nebo trest odnětí svobody až na 2 roky		Trest odnětí svobody až na 8 let	Trest odnětí svobody na 2 roky až 10 let nebo v případě dvou či více osob na 4 roky až 12 let		Zvláštní sankce ukládané právníckým osobám: 1. pokuta (od 10 000 EUR do 5 000 000 EUR); 2. omezení činnosti právního subjektu; 3. likvidace právního subjektu.
LU	Trest odnětí svobody na 8 dní až 1 rok a/nebo pokuta ve výši 2 501 až 20 000 EUR					Zvláštní sankce ukládané právníckým osobám: 1. pokuta: minimálně 500 EUR, maximálně

						750 000 EUR; 2. zvláštní konfiskace; 3. vyloučení z účasti na veřejných zakázkách; 4. likvidace.
LV	Dočasné zbavení osobní svobody (trest odnětí svobody až na 3 měsíce) nebo obecně prospěšné práce, nebo pokuta (až do výše 100 minimálních měsíčních platů (50 000 EUR))					
MT	Pokuta ve výši až 11 646,87 EUR a/nebo trest odnětí svobody až na 2 roky. V případě přitěžujících okolností uvedených v čl. 9 odst. 1 písm. a) až e) se sankce navýší o jeden až dva stupně.					Zvláštní sankce ukládané právnickým osobám: 1. pokuta v maximální výši 2 500 EUR; 2. pozastavení platnosti nebo zrušení licence; 3. dočasné nebo trvalé uzavření; 4. povinná likvidace.
NL	Trest odnětí svobody až na 4 roky nebo pokuta v páté kategorii	Trest odnětí svobody až na 4 roky nebo pokuta v páté kategorii a maximální sankcí za obchodování s lidmi je trest odnětí svobody nejvýše na 12 let				Trestní zákoník umožňuje trestní stíhání právnických osob. V případě právnických osob lze sankci uložit nadřízenému nebo řediteli.
PL	Pokuta (pokuta se ukládá ve výši denních sazeb, stanovení počtu sazeb a výše jedné sazby). Nejnižší počet sazeb činí 100 a nejvyšší 1 080 000 PLN nebo trest odnětí svobody až na 12 měsíců.		Trest odnětí svobody až na 3 roky		Pokuta v rozmezí 100 až 1 080 000 PLN nebo trest odnětí svobody	Zvláštní sankce ukládané právnickým osobám: 1. zákaz propagace a inzerování činnosti, vyrobeného zboží a poskytovaných služeb; 2. vyloučení z nároku na veřejnou finanční podporu; 3. vyloučení z nároku na výhodu v podobě podpory mezinárodních organizací; 4. vyloučení z účasti na veřejných zakázkách; 5. zákaz vykonávání určité hospodářské činnosti; 6. zveřejnění soudního rozhodnutí.
PT	Trest odnětí svobody až na 1 rok nebo pokuta ve výši až 240 denních sazeb (maximálně 120 000 EUR)	Trest odnětí svobody až na 2 roky nebo pokuta ve výši až 480 denních sazeb (maximálně 240 000 EUR)	Trest odnětí svobody na 1 rok až 5 let	Trest odnětí svobody na 2 roky až 6 let	Trest odnětí svobody až na 2 roky nebo pokuta ve výši až 480 denních sazeb (maximálně 240 000 EUR)	Zvláštní sankce ukládané právnickým osobám: 1. pokuta; 2. zákaz výkonu činnosti na dobu 3 měsíců až 5 let.
RO		Trest odnětí svobody na 1 rok až 2 roky nebo pokuta	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až 3 roky	Trest odnětí svobody na 3 měsíce až 2 roky	Trest odnětí svobody na 3 měsíce až 2 roky	Sankce zmíněná v čl. 9 odst. 1 písm. b) se použije v případě zaměstnávání více než 5 osob.

SE	Pokuta nebo trest odnětí svobody až na 1 rok		Pokuta pro podnik činí nejméně 10 000 SEK (1 138 EUR) a nejvýše 3 000 000 SEK (341 382 EUR). Kapitola 36 § 4 švédského trestního zákoníku mimoto umožňuje zabavit zisk plynoucí z trestné činnosti. Právnícká osoba proto může přijít o veškeré zisky, jichž dosáhla v důsledku neoprávněného zaměstnávání.	
SI	Trest odnětí svobody až na 2 roky	Trest odnětí svobody až na 3 roky	Výše pokuty uložené právnické osobě se liší podle výše trestu (zejména doby odnětí svobody) uloženého pachateli trestného činu.	
SK	Trest odnětí svobody až na 2 roky	Trest odnětí svobody na 6 měsíců až 3 roky		Sankce ukládané právnickým osobám: konfiskace peněžní částky v rozmezí od 800 do 1 660 000 EUR; konfiskace majetku.

Tabulka 3: Kontroly provedené členskými státy v roce 2019

Členský stát	Kontroly		Výsledky	
	Absolutní počet	Procentní podíl všech zaměstnavatelů ve všech kontrolovaných odvětvích	Počet kontrol, při nichž byli odhaleni nelegální pracovníci	Počet odhalených nelegálních pracovníků
Belgie	14 658	6,3 %	1 062	1 629
Bulharsko	391	0,4 %	4	14
Česko	8 160	5,6 %	74	180
Německo	98 224	6,0 %	Chybí údaje	Chybí údaje
Estonsko	100	0,2 %	0	44
Řecko	21 244	9,4 %	30	41
Španělsko	15 706	1,7 %	3 215	4 948
Francie	1 286	0,1 %	1 068	1 800
Chorvatsko	10 100	2,8 %	142	321
Itálie	129 289	8,2 %	907	1 608
Kypr	9 203	126,1 %	68	104
Lotyšsko	1 518	0,8 %	6	6
Litva	7 141	6,6 %	72	257
Lucembursko	5 682	64,6 %	61	68
Maďarsko	15 509	3,5 %	47	85
Malta	3 920	6,1 %	13	22
Nizozemsko	1 746	0,5 %	386	405
Rakousko	27 518	14,5 %	3 345	5 831
Polsko	11 623	1,9 %	497	574
Portugalsko	1 167	0,6 %	0	757
Rumunsko	1 416	1,5 %	0	121
Slovinsko	10 444	32,0 %	96	0
Slovensko	23 891	36,6 %	5	7
Finsko	19 765	6,3 %	17	53
Švédsko	2 675	0,5 %	331	584
<i>Celkem</i>	<i>442 376</i>	<i>13,7 %</i>	<i>11 446</i>	<i>19 459</i>

Tabulka 4: Kontroly provedené členskými státy v roce 2020

Členský stát	Kontroly		Výsledky	
	Absolutní počet	Procentní podíl všech zaměstnavatelů ve všech kontrolovaných odvětvích	Počet kontrol, při nichž byli odhaleni nelegální pracovníci	Počet odhalených nelegálních pracovníků
Belgie	10 080	4,37 %	832	1 371
Bulharsko	131	0,13 %	5	5
Česko	5 557	4,08 %	36	66
Německo	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje
Estonsko	388	1,30 %	53	132
Řecko	10 904	10,61 %	27	41
Španělsko	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje
Francie	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje
Chorvatsko	8 101	2,15 %	133	232
Itálie	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje
Kypr	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje
Lotyšsko	1 239	0,68 %	8	8
Litva	4 161	1,93 %	0	3
Lucembursko	12 728	Chybí údaje	54	70
Maďarsko	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje
Malta	3 542	5,05 %	19	33
Nizozemsko	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje	Chybí údaje
Rakousko	29 220	15,94 %	3 483	5 302
Polsko	6 823	1,17 %	320	426
Portugalsko	631	1 %	Chybí údaje	239
Rumunsko	724	Chybí údaje	Chybí údaje	53
Slovinsko	7 826	Chybí údaje	104	Chybí údaje
Slovensko	13 182	19 %	6	44
Finsko	14 593	4,55 %	2	6
Švédsko	1 695	0,31 %	239	406
Celkem	131 525	4,82 %	5 321	8 437