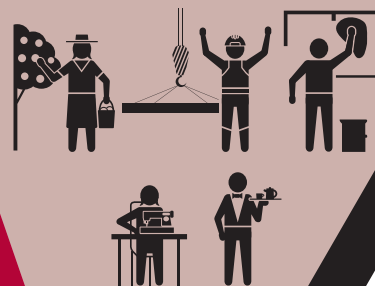


Тежка трудова експлоатация: работници, които се движат в рамките на Европейския съюз или пристигат в Съюза

Обобщено изложение



Хартата на основните права на Европейския съюз определя права от особено значение за работниците, които се движат в рамките на Европейския съюз или пристигат в Съюза. Най-важните от тях са човешко достойнство (член 1), забрана на робството и принудителния труд (член 5), свобода при избор на професия и право на труд (член 15), недискриминация (член 21), право на достъп до услугите за намиране на работа (член 29), защита при неоснователно уволнение (член 30), справедливи и равни условия на труд (член 31), забрана на детския труд и защита на работещите младежи (член 32), защита на потребителите (член 38) и право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47).

Тежката трудова експлоатация на чуждестранните работници е разпространено явление, но то често остава незабелязано. Повечето производители не знаят, че продуктите, които купуват в супермаркета или магазина, или услугите, които получават в хотела или ресторанта, може да са произведени от експлоатирани работници. Експлоатация има в много сектори на икономиката и тя засяга различни групи работници, като например граждани от Румъния, които берат картофи в Унгария; жени от страните на юг от Сахара, експлоатирани като „au-pair“ (домашни помощници) във Франция; португалци, наети за строителство на пътища

в Нидерландия; мъже от Северна Корея, работещи като неквалифицирани работници в корабостроителница в Полша; и берачи на плодове от Бангладеш и Пакистан в Южна Гърция. Общото между тези хора е, че им плащат по 1 евро или много по-малко на час, работят 12 часа или повече на ден шест или седем дни в седмицата, настанени са при тежки жилищни условия и им се отказват почивки или отпуск по болест.

Големите икономически диспропорции в глобален мащаб и нарастващата глобална мобилност са двигател за трудовата експлоатация. Подгонени от икономическото положение в своите страни, все повече хора работят в чужбина, като те често са готови да приемат условия на труд, далеч под местните правни норми, но все пак по-добри от бедността и безработицата, от които са избягали. Преместването в друга държава по принцип създава или изостря ситуацията на социална и икономическа уязвимост. Социалната изолация поради непознаването на езика, липсата на контакти извън работното място и неосведомеността за местните правни норми и къде да се обърнат за помощ увеличават риска от експлоатация.

В настоящото обобщено изложение са представени констатациите от проучването на Агенцията на ЕС за основните права (FRA) на различните претърпени форми на тежка трудова експлоатация на работниците, които са се преместили от една държава — членка на ЕС, в друга или са пристигнали от трета държава.

Тежката трудова експлоатация и законодателството

Тежката трудова експлоатация засяга граждани както на ЕС, така и на трети държави. Правото на справедливи и равни условия на труд съгласно член 31 от Хартата на основните права на ЕС се отнася до граждани както на ЕС, така и на трета държава, независимо от това дали работникът пребивава законно или незаконно в съответната страна.

Понятието „тежка трудова експлоатация“ се отнася до всички форми на трудова експлоатация, които представляват престъпление съгласно законодателството на държавата – членка на ЕС, в която се извършва експлоатацията. Настоящото проучване поставя акцента върху експлоатацията на работното място и произтичащите от нея рискове. В него не се прави анализ на процеса на движение на работниците, нито на преместването им от техните държави по произход в ситуация на експлоатация.

Тежката трудова експлоатация невинаги е последица от трафика на хора, тя представлява извършване на определени действия, като се използват незаконни средства с цел експлоатация. Нито пък жертвите на такава експлоатация са непременно принуждавани да работят; те са жертви на такава експлоатация, защото трудовият им опит е събран при условия, които са много под равнището на считаните за приемливи от закона.

ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА, ПОДБРАНИ ОТ FRA

Достъп до правосъдие

Брачна двойка от България брали плодове и зеленчуци в земеделско стопанство във Франция. Те били командирани от български работодател, наети законно на работа с трудов договор на техния майчин език и са пребивавали законно със законен трудовоправен статут във Франция. Въпреки това двамата били подложени на изключително експлоататорски условия на живот и труд и им било платено само за шест седмици, въпреки че работили по 15–16 часа на ден в течение на пет месеца (цената на билетите им за обратния полет също била приспадната от възнагражденията им). Те съобщили за своя случай на Националната комисия за борба с трафика на хора, която поискала от местния клон на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ да извърши разследване и да предотврати бъдеща трудова експлоатация от страна на българския работодател.

Трудовата експлоатация може да се състои от тежка злоупотреба, като поставяне в робство, до действия,

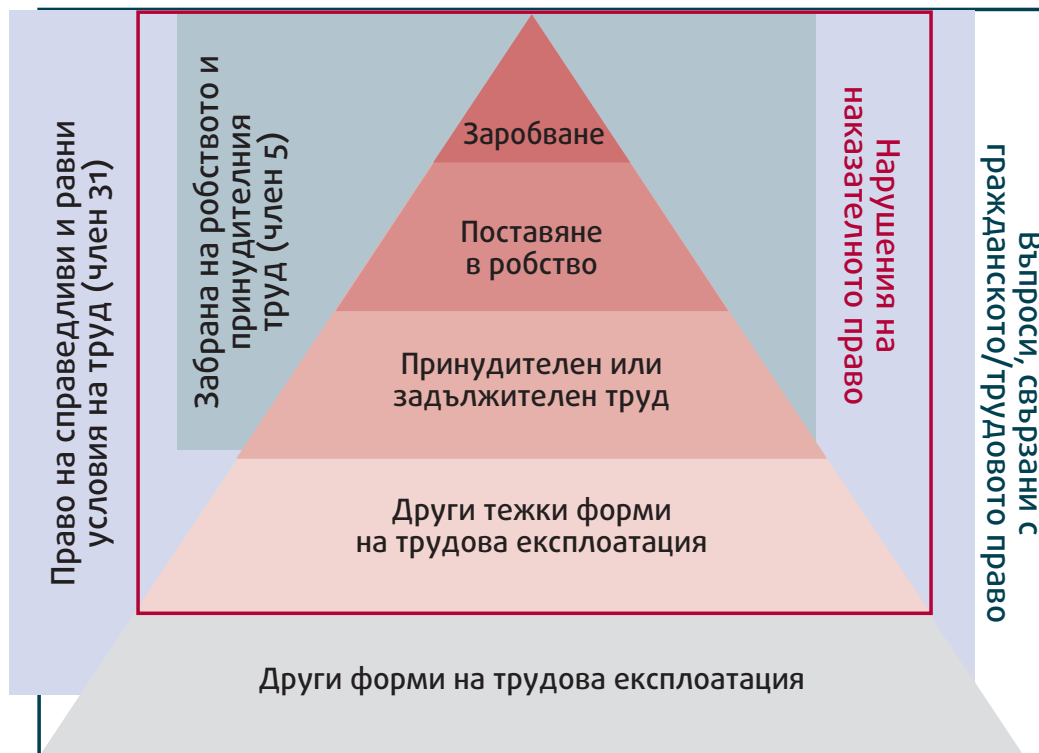
които не стигат до състав на тежка трудова експлоатация и престъпления. „Тежката трудова експлоатация“ включва също така ситуациите, посочени в член 9, параграф 1 от Директивата за санкциите срещу работодателите (2009/52/ЕО) – наемането на работник с нередовен статут при „особено експлоатиращи условия на труд“. Съгласно член 2 от директивата това са условия, „при които е налице драстично несъответствие с условията за наемане на работа на законно наетите работници, което например засяга здравето и безопасността на работниците и накърнява човешкото достойнство“. Тази формулировка отразява член 31 от Хартата на основните права на ЕС, според който работниците имат право на условия на труд, които опазват тяхното здраве и сигурност и зачитат достойнството им. С други думи „тежка трудова експлоатация“ означава състояние на заетост, които се отклоняват значително от стандартните – справедливи и равни – условия на труд, определени от трудовото право и други правни разпоредби относно, по-специално, възнаграждението, работните часове, отпуска, здравето и безопасността, както и достойното, зачитащо уважението третиране на работниците.

Събиране и обхват на данните

Настоящото проучване на FRA е първото по рода си, тъй като в него са изследвани всеобхватно всички престъпни форми на трудова експлоатация на работници, които се движат в рамките на Европейския съюз или пристигат в Съюза, като са използвани както теоретични, така и практически проучвания. Теоретичните проучвания на правната и институционалната рамка на тежката трудова експлоатация са извършени в 28-те държави – членки на ЕС, а практическите проучвания са проведени в 21 (проучването не включва Дания, Естония, Латвия, Люксембург, Румъния, Словения и Швеция, отчасти поради ограничения на ресурсите). Обхванати са различни географски региони, както и различни икономически ситуации и правни традиции. Практическата работа обхваща интервюта с 616 експерти от различни професионални групи, работещи в областта на трудова експлоатация, като инспекторати по труда, полиция, съдии и представители на работниците и работодателите, както и 24 дискусии във фокусни групи, включващи смесени групи от практикуващи специалисти.

Събрани бяха и 217 примера от практиката на тежка трудова експлоатация въз основа на информация, предоставена от експерти на равнище държави членки. В тях са отразени истински случаи, като е поставен акцент върху изпитаната от работниците експлоатация. Поради липсата на подробна информация правното категоризиране на описаните ситуации е до голяма степен невъзможно. По всяка вероятност някои от тях се доближават до трафика на хора.

Фигура 1: Форми и тежест на трудовата експлоатация



Бележки: Жертвите на всички форми на експлоатация, изложени в тази фигура, могат да бъдат също така жертви на трафика на хора, когато са налице елементите от определението за трафик на хора в член 2 от Директивата за борба с трафика на хора, както са уредени от законодателството на държавата членка.

Източник: FRA, 2015 г.

Поставяне на акцента върху рисковите фактори

Проучването на FRA има за цел да съдейства на институциите и държавите – членки на ЕС, за предотвратяване на тежката трудова експлоатация, като следи ситуациите, при които има тежка трудова експлоатация, и реализира на практика правото на жертвите на достъп до правосъдие. По-конкретно в него са установени:

- факторите, излагащи работниците, които са се придвижили в рамките на Европейския съюз или са пристигнали в Съюза, на риск от тежка трудова експлоатация в държавата, в която работят (рисковите фактори);
- реакциите на институциите и държавите – членки на ЕС, на тези рискови фактори:
 - превенция;
 - наблюдение, включително въвеждане на правната и институционалната рамка за проследяване на случаите на трудова

експлоатация, по-конкретно чрез проверки на работното място от инспектори по труда или други публични органи;

- мерки, даващи възможност на жертвите за достъп до правосъдие след установяване на тежка трудова експлоатация, като целеви услуги за подкрепа, предоставяне на информация за случая и правата на жертвите, ефективно разследване и наказателно преследване, както и възпиращи санкции.

Рисковите фактори се групират в зависимост от връзката им с правната и институционалната рамка, положението на работника, специфичните характеристики на работното място или на поведението на работодателите (вж. фигура 2).

С оглед на опасностите на експлоататорските условия на труд държавите – членки на ЕС, имат

задължения за дължима грижа. Работниците от друга държава, които са изложени на сериозен риск от тежка експлоатация – в резултат на натрупване на рискови фактори, имат право на мерки за осигуряване на защита, предприети от компетентните органи. От тук следва, че когато се съберат

рискови фактори, държавите членки имат задължения, произтичащи от правото на ЕС, да извършват проверки с цел установяване на трудова експлоатация, защита на жертвите, създаване на механизми за обезщетение и избягване на безнаказаността.



Основни констатации и съвети, основани на обективни данни

Превенция

Повишаване на осведомеността и насърчаване на климат на нулева търпимост към трудова експлоатация

Интервюираните практикуващи специалисти установиха сред общото население на европейските общества отношение на търпимост към трудова експлоатация на работници от други държави. Смята се, че тези работници приемат доброволно – макар и заради бедност и маргинализация – работа при експлоататорски условия. Недостатъчно ясното разбиране на тежката трудова експлоатация от страна на практикуващите специалисти, които имат определена роля в съответните ситуации,

също допринася за това експлоататорските условия да не се възприемат като такива или да не им се отдава приоритет.

Тази търпимост към трудова експлоатация е във фразиращо противоречие с правното устройство. Тежките форми на трудова експлоатация се считат за тежки престъпления съгласно законодателството на ЕС и на държавите членки, макар и да има основания да се твърди, че това не се прави по достатъчно всеобхватен и последователен начин. Според проучването – по-специално в интервютата с експерти и примерите от практиката – експлоатацията при обслужването в домакинствата, например при чистенето и грижите за деца и възрастни хора, се възприема от широката общественост като сива област, което може да доведе до заличаване на границата между приемливите и неприемливите в морално отношение практики.

Становище на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да повишат осведомеността сред широката общественост за съществуването на тежка трудова експлоатация на хора, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза, и да увеличат усилията за насърчаване на климат на нулева търпимост към експлоатацията на тези работници, включително към експлоатацията в частните домакинства.

Целево повишаване на осведомеността и обучение

Експерти в няколко държави — членки на ЕС съобщават, че поради многобройните форми на трудова експлоатация и на съответните правни разпоредби не е ясно какво точно представлява престъпна форма на тежка трудова експлоатация. Те посочват трудностите при прилагането на различните правни категории и за разбиране на различните форми на тежка трудова експлоатация на работници от други държави и основните причини за тях. По-доброто познаване и по-широката осведоменост за големия брой форми на такава експлоатация ще помогнат на инспекторите по труда и полицейските служители да установяват такива случаи.

Интервютата с експерти показват, че задачите на публичните органи за контрол на миграцията, както и за установяване и подкрепа на жертвите на тежка експлоатация могат да доведат до противоречиви функции и изисквания. Инспекторите по труда и полицейските служители следва да бъдат инструктирани и обучавани да дават приоритет на основните права на жертвите пред въпросите на общественения ред, когато са изправени пред ситуация на тежка експлоатация на граждани на трети държави с нередовен статут.

Становище на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да направят необходимото членовете на персонала на организациите, които установят трудова експлоатация, да познават различните форми на тежка трудова експлоатация и основните причини за тях и да са обучени да реагират адекватно. Инспекторите по труда и полицейските служители следва да бъдат инструктирани и обучени да дават приоритет на правата на жертвите на тежка трудова експлоатация пред целите, свързани с управлението на миграцията.

Европейският полицейски колеж (CEPOL) и Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA) се приканват да съдействат на държавите членки при изпълнението на програми за обучение, увеличаващи капацитета на служителите на правоприлагащите органи и инспекторите по труда за установяване и разследване на случаи на тежка трудова експлоатация, както и за намесване в дух на зачитане на основните права на експлоатирани работници, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза. В подкрепа на подобни инициативи може да работи координаторът на ЕС за борба с трафика на хора.

Ефективното сътрудничество между публичните и частните организации е много важно и следва да се основава на общо разбиране на проблемите, причинени от трудова експлоатация, на рисковете от нарушаването на основните права и на действията, които следва да се предприемат.

Насърчаване на синдикатите и организациите на гражданското общество да установяват контакт и да предоставят информация на работниците, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза

Много респонденти са на мнение, че за работниците е важно да познават условията на труд и правата си, преди да пристигнат в съответната държава на местоназначение, или да им бъде дадена такава информация при пристигането им. В това отношение важните функции, изпълнявани от синдикатите и неправителствените организации, установяващи контакт с работници, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза — например в Австрия, Германия, Ирландия и Нидерландия, следва да бъдат отчетени като обещаващо развитие.

Има също така ясна и положителна тенденция посолствата на държави — членки на ЕС, да информират чуждите граждани, които възнамеряват да се преместят в тяхната държава, или собствените си граждани, когато пристигат да работят в дадена приемаща държава, за трудовите им права. Следва да се отбележи освен това, че по силата на член 11 от Директивата за сезонните работници (2014/36/ЕС) държавите членки са задължени при издаване на разрешение за сезонна работа на граждани на трети държави да им предоставят и информация в писмен вид относно техните права и задължения съгласно тази директива, включително относно процедурите за подаване на жалба.

Становище на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да насърчават синдикатите и другите частни организации да предоставят информация на работниците преди тяхното заминаване, както и при пристигането им в съответната държава на местоназначение.

Следва да се има предвид ролята на посолствата при предоставяне на информация преди заминаването или при пристигането.

Прозрачни трудови правоотношения

Интервюираните експерти разглеждат липсата на прозрачност в трудовите правоотношения като фактор, повишаващ риска от експлоатация. Работниците често имат договор, написан на език, който не разбират, изобщо нямат договор в писмена форма или загубват представа за дължимото им възнаграждение поради сложната правна ситуация — например участие на трудови посредници или на подизпълнители, или поради практики на работодателя, които правят положението неясно. Следва да се повиши осведомеността относно липсата на прозрачни трудови правоотношения като „червено флагче“, сочещо възможност за тежка трудова експлоатация, например чрез кампании или с помощта на посолствата при издаване на визи за граждани на трети държави.

Становище на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да направят необходимото основните условия и обстоятелства на трудовите правоотношения да са прозрачни, добре документирани и разбираеми през целия срок на трудовата заетост. По-конкретно:

- *на всички работници следва да се даде писмен договор на език, който разбират, поне що се отнася до основните условия на тяхната заетост;*
- *възнагражденията следва да се изплащат прозрачно и редовно, но най-малко един път месечно, а не само в края на сезона или проекта.*

„Право да знаят“ на потребителите и задължение на предприятията да разкриват информация

В държавите — членки на ЕС, където отличителните марки на продуктите са обичайни, становищата на експертите относно достойнствата на такива практики са смесени. Мнозина считат, че предоставянето на възможност на потребителите да вземат

информирани решения е средство за ефективна превенция на трудовата експлоатация, а други изтъкват, че етикетването невинаги заслужава доверие и трябва да бъде подобро. Съгласно член 5 от Директивата относно правата на потребителите (2011/83/ЕС) на потребителите следва да се предостави информация за основните характеристики на стоките или услугите, които купуват или ползват. Потребителите, които се интересуват дали условията на труд са хуманни, следва да имат право да знаят, когато купуват продукт, който може да крие сериозен риск поради това, че е произведен при експлоататорски условия.

ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА, ПОДБРАНИ ОТ FRA

Експлоататори заблуждават потребителите

За марката „Happy Eggs“ („Щастливи яйца“), която доставя яйца на големи супермаркети в Обединеното кралство, е установено, че продава яйца, при чието събиране са експлоатирани литовски работници. Предприятието твърдеше, че прави „всичко зависещо от него, за да направи своите яйцеферми места, които са наистина щастливи“. Въпреки това посредникът (gangmaster), наел работниците, им посягал физически, правил удържки от възнагражденията им и ги настанявал в пренаселени помещения. Макар че посредникът е загубил лиценза си за тази дейност, наказателни обвинения не са повдигнати.

Това е свързано със задълженията на предприятията да оповестяват информация, която дава възможност на потребителите да преценят дали стопанските дейности засягат основните права. Важна стъпка към подобряване на прозрачността на „нефинансовата информация“ на предприятията са измененията на Директивата относно оповестяването (2014/95/ЕС), която държавите членки са длъжни да транспонират до 6 декември 2016 г. Големите предприятия и групи са длъжни да съобщават за „въпросите, свързани със служителите“, включително описание на следваните политики и резултатите от тях, рисковете и управлението на риска, както и ключови показатели за резултата от дейността. Съгласно член 2 от Директивата относно оповестяването Комисията „изготвя незадължителни насоки относно методологията за докладване на нефинансова информация, включително нефинансови ключови показатели за резултата от дейността, с общ и секторен характер, с цел да се способства за подходящо, полезно и съпоставимо оповестяване на нефинансова информация“.

Становище на FRA

Институциите и държавите — членки на ЕС се приканват да дадат на потребителите възможност да направят по-добра оценка на риска дали предлаганият продукт или предлаганата услуга са създадени в условията на тежка трудова експлоатация. Предоставянето на такава информация може да включва:

- ефективни и надеждни системи за сертифициране и даване на отличителни марки на продуктите на предприятия, които зачитат правата на работниците;
- публични регистри на работодатели и фирми за набиране на персонал, които са били осъдени за трудова експлоатация, освен ако не са въвели достатъчни мерки за надеждно предотвратяване на нови случаи на експлоатация.

Когато предоставя указания и докладва относно прилагането на изменената Директива относно оповестяването, Комисията може да се отнесе с дължимото внимание към оповестяването на политики относно равенството на условията на труд за работниците и към предпазни мерки срещу рисковите фактори за експлоататорски условия на труд като цяло и по сектори. Специално внимание може да се обърне на онези сектори на икономиката, които са особено податливи на трудова експлоатация.

Предпазни мерки при процедури за възлагане на обществени поръчки

Интервюираните експерти напомнят за случаи на трудова експлоатация при работа по проекти, възложени от публични институции. Подобни ситуации са установени и в някои примери от практиката. Това говори за отговорността на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, както и на държавите членки, да избягват финансиране на експлоататорски практики.

ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА, ПОДБРАНИ ОТ FRA

Обществени поръчки

През 2005 г. група индийски граждани, наети от подизпълнител от Саудитска Арабия, работили в Малта по голям инфраструктурен проект, финансиран от правителството. Заплащането им било много лошо (далеч под законоустановеното минимално трудово възнаграждение) и те били лишени от право на отпуск по болест и на почивни дни. Малкото храна, която получавали,

и неотговарящите на стандарта квартирни разходи били също приспадани от възнаграждението им. Трета страна уведомила инспекторите по труда и един синдикат упражнил политически натиск върху малтийското правителство посредством медиите, вместо да заведе дело в съда, тъй като „финансовите санкции срещу работодатели са минимални“. Синдикатът предоставил правна помощ на работниците и мобилизирал посолството им: в резултат работниците получили пълно обезщетение, включително заплащане за извънреден труд, в съответствие с местното минимално възнаграждение.

Съгласно член 31 от Хартата на основните права субектите в ЕС са длъжни да зачитат правата на работниците, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза, на достойни условия на труд, по-специално при всички процедури за възлагане на обществени поръчки по отношение на изпълнителите и подизпълнителите. По-конкретно когато държавите — членки на ЕС, прилагат законодателния пакет, приет през февруари 2014 г., относно процедурите за възлагане на обществени поръчки, те са длъжни да спазват Хартата, включително членове 5 и 31 от нея.

Становище на FRA

При прилагането на законодателния пакет, приет през февруари 2014 г., относно процедурите за възлагане на обществени поръчки, държавите — членки на ЕС, се призовават да обръщат специално внимание на необходимостта да не се подкрепя трудовата експлоатация, като се възлагат поръчки на предприятия, занимаващи се с експлоатация на работници, или на подизпълнители, участващи в такава дейност.

Институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, които изпълняват процедури за възлагане на обществени поръчки, се насърчават да бъдат за пример и да обръщат дължимото внимание на превенцията на трудовата експлоатация, извършвана от предприятия подизпълнители.

Наблюдение и проверки на работното място

Всеобхватни и ефективни системи за проверки и наблюдение

Респондентите от всички професионални групи разглеждат липсата на ефективно наблюдение като важен рисков фактор, допринасящ за тежката трудова експлоатация. За представителите на организациите, защитаващи правата на работниците, организациите

на работодателите и съдиите липсата на достатъчно наблюдение е най-значителният институционален рисков фактор. Държавите членки трябва да са готови да извършват повече проверки на работното място и да подобрят ефективността си, като обръщат дължимото внимание на рисковите фактори за трудовата експлоатация. Освен това експертите изтъкнаха значението на сътрудничеството между инспекторите на работното място и полицията.

Според експертите възникват сложни ситуации, когато определен вид труд, като например земеделския труд на обект, който е частна собственост, или труда на обслужващия персонал в домакинствата, е напълно изключен от проверки. Също така в доклада „Мигранти с нередовен статут, работещи като обслужващ персонал в домакинствата“, публикуван от FRA през 2011 г., се изтъква, че „правната рамка следва да предвижда инспекции на труда на работните места на обслужващия персонал в домакинствата с оглед да се гарантират безопасни и достойни условия на труд“¹.

С оглед на рисковите фактори, установени в проучванията на място, наблюдението следва да бъде насочено към групите с увеличен риск от експлоатация, като лицата с нередовен статут на заетост, сезонните работници, работниците, наети чрез агенции за временна заетост, и лицата с фалшива самостоятелна заетост. В проучването е установено, че вместо да се насочи към такива групи, наблюдението често се ограничава до определени сектори на икономиката, считани за особено податливи на трудова експлоатация. Констатациите на проучването относно значението на различни рискови фактори следва да се използват за разработване на по-ефективни и по-целенасочени стратегии за откриване на случаи на тежка трудова експлоатация.

При проучванията на място също бяха установени рискове за трудова експлоатация, проявяващи се, когато работниците не са наети директно от предприятието, за което работят, а чрез агенции за набиране на персонал или подизпълнител (т.е. всяко физическо или юридическо лице, на което е възложено изпълнението на всички задължения по предходен договор или на част от тях).

ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА, ПОДБРАНИ ОТ FRA

Агенции за набиране на персонал

Шестдесет и осем китайски граждани работили за предприятие за почистване във Финландия. Те били наети от финландска агенция за набиране на персонал, подпомогната от китайска агенция за набиране, и това довело до объркваща ситуация за работниците, които не разбирали кой представлява агенцията за набиране на персонал и кой – предприятието за почистване. Тази несигурност се отразила на наказателното производство, тъй като обвиненията срещу финландската агенция за изнудваща трудова дискриминация отпаднали, защото било установено, че агенцията за набиране не е действала от името на работодателя. Поради това извършителите не били наказани, макар да били преследвани за изнудваща трудова дискриминация и утежнени лихвени проценти. Жертвите не получили обезщетение, нито им били върнати таксите за набиране, и били принудени да платят част от съдебните разноски.

Според интервюираните експерти сложните правни ситуации правят по-трудно за работниците, които са пристигнали в ЕС, да разберат своите права или достъпните за тях правни средства за защита и следователно повишават риска те да бъдат експлоатирани. Такъв е по-специално случаят, когато участват предприятия, установени в различни държави членки. Освен това при тези условия извършването на оценка на нарушенията на правата на работниците става по-проблематично. Усилията за извършване на наблюдение на подобни сложни ситуации и за разследване при наличие на подозрения трябва да се увеличат, като това може да изисква ефективно сътрудничество между публичните органи на повече от една държава членка.

В член 7 от Конвенцията на Международната организация на труда (МОТ) относно частните бюро по труда² се определя ясно, че такива „бюро не начисляват пряко или косвено, изцяло и на части, никакви такси или разходи на работниците“. Работодателите следва да поемат разходите на службите по заетостта. Не могат да се допуснат изключения от това правило за работници, търсещи работа, която не изисква сложни умения, нито е свързана с управленски отговорности. Интервютата на експерти и примерите от практиката показват, че агенциите за набиране начисляват на работниците прекомерно високи такси, заробват ги с дългове и ги правят практически уязвими от тежка експлоатация. Поради това дейностите на агенциите за набиране на персонал изискват специално внимание от страна на органите за наблюдение.

¹ FRA (2011 г.), „Мигранти с нередовен статут, работещи като обслужващ персонал в домакинствата: предизвикателства пред основните права за Европейския съюз и неговите държави членки“, Люксембург, Служба за публикации, стр. 9 и 30.

² Приета в Женева на 19 юни 1997 г. на заседанието на 85-ата Международна конференция на труда (МКТ).

Становище на FRA

Държавите — членки на ЕС, трябва да осигурят всеобхватна система за проверки на условията на труд, която е достатъчно ефективна, за да отговори на признатите норми.

- За тази цел трябва да се въведе законодателство, което да възлага ясно на съответен публичен орган наблюдението на условията на труд на работниците, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза, и провеждането на достатъчен брой проверки.
- Този орган трябва да разполага с достатъчно персонал, обучен да извършва проверки целенасочено и ефективно, включително да разполага със средства за преодоляване на езиковите бариери. Той следва или да има свои собствени правомощия и средства за осигуряване на доказателства, приемливи в наказателното производство, или да може да разчита на ефективно сътрудничество с полицията.
- Служителите, заети с наблюдение, трябва да бъдат обучени да разбират и извършват на практика оценка на рисковите фактори за тежка трудова експлоатация, те следва да съобразяват и организират своята работа в съответствие с тези рискови фактори и редовно да преразглеждат системата си за управление на риска. Стратегическото насочване на проверките на работното място следва да се основава на наличните доказателства относно съответните рискови фактори.
- Държавите — членки на ЕС, следва да преразглеждат разпоредбите, водещи до пълно изключване на работни места от проверки, по-специално по отношение на частните земеделски стопанства и обслужването в домакинствата.
- Държавите — членки на ЕС, следва да разработят по-ефективни и целенасочени стратегии за разкриване на случаите на тежка трудова експлоатация и изпращане пред съд на правонарушителите.
- Държавите — членки на ЕС, следва да засилят наблюдението на агенциите за набиране на персонал и да осигурят прилагането на правните разпоредби, забраняващи събирането на такси от работниците.
- Агенциите на ЕС, включително EU-OSHA, Европол (Европейската полицейска служба) и Евроюст (Звеното на Европейския съюз за съдебно сътрудничество) се приканват да допринесат за засилване на трансграничното сътрудничество между органите на държавите членки, участващи в наблюдението, разследването и съдебното преследване в случаите на трудова експлоатация, в които е засегната повече от една държава членка.

Достъп на жертвите до правосъдие

Разпоредби на наказателното право, защитаващи работниците, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза, от тежка трудова експлоатация

Проучването установи, че категориите физически лица, защитени от разпоредбите на наказателното право срещу тежка експлоатация, са много различни в отделните държави членки и варират от единствено граждани на трети държави с нередовен статут до всички физически лица. Решаващият фактор от гледна точка на правата на човека е, че правото (съгласно член 31 от Хартата, както и съгласно член 2 от преразгледания текст на ЕСХ) на равни условия на труд изисква ефективна защита на работниците срещу тежки нарушения. С оглед на равенството пред закона (член 20 от Хартата) възниква въпросът защо в някои случаи правото на гражданите на трети държави с нередовен статут на достойни условия на труд е защитено от разпоредбите на наказателното право, докато същото право на гражданите на трети държави, пребиваващи законно в ЕС, или на гражданите на ЕС, не е. Аналогично, защитата на децата от тежка трудова експлоатация не следва да е резервирана само за гражданите на трети държави с нередовен статут.

Освен това законодателството на някои държави — членки на ЕС, криминализира наемането на работа на граждани на трети държави с нередовен статут, независимо от това дали са експлоатирани, или не. Това законодателство третира на равни начала ситуации, които съществено се различават. По този начин правото на работниците да не бъдат подлагани на експлоататорски условия на труд не се признава, нито се защитава.

ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА, ПОДБРАНИ ОТ FRA

Мигранти с нередовен статут

Боливийска гражданка с нередовен статут работила като полагаща грижи в домакинство в Италия с дълго работно време и много малко възнаграждение. Работодателят използвал нередовния ѝ статут, за да я заплашва.

Гражданка на Еквадор била принудена да върши домакинската работа и да се грижи за възрастен човек в Испания. Трябвало да работи на много дълги смени, но не получавала полагащото се възнаграждение. Обърнала се за помощ към неправителствена организация, но не подала жалба.

В Ирландия едно момиче от Нигерия работило в семейство, като се грижила за детето им, но ѝ било забранено да поддържа връзка със своето семейство или с когото и да било. Нейният работодател ограничил и физическото ѝ движение, а когато се оплакала, я заплашил да я върне в Нигерия.

Респонденти в Унгария съобщиха за румънки, които полагат грижи за възрастни хора, като за група, която е експлоатирана много често.

В пет държави — членки на ЕС, правонарушението при наемане на гражданин на трета държава с нередовен статут при особено експлоататорски условия на труд се наказва с максимална присъда лишаване от свобода за срок до две години. Такова наказание не отразява тежестта на нарушенията на основните права спрямо жертвите на тежка трудова експлоатация. В други държави — членки на ЕС са обичайни наказания, включващи лишаване от свобода за срок до три или пет години.

Директивата за санкциите срещу работодателите задължава държавите членки да гарантират, че юридическите лица могат да бъдат държани отговорни за наемането на работа на граждани на трети държави с нередовен статут при особено експлоататорски условия на труд, когато такова правонарушение е извършено в тяхна полза. Подобна разпоредба е включена в член 5 от Директивата относно трафика (2011/36/ЕС). Наказанията срещу юридическите лица следва да бъдат ефективни и възпиращи. Интервюираните експерти посочват обаче, че санкциите, налагани на практика на предприятията (като юридически лица), не отразяват тежестта на извършените нарушения на правата. Ето защо практическата ефективност на Директивата за санкциите срещу работодателите може да бъде допълнително проучена. Освен това в Директивата за санкциите срещу работодателите е посочена възможността експлоатиращите работодатели да бъдат включени в публичен черен списък (член 12, параграф 2), но само няколко държави — членки на ЕС, прилагат тази практика.

Становище на FRA

Институциите и държавите — членки на ЕС следва да преразгледат съответните директиви на ЕС и разпоредбите на наказателното право с оглед на всички работници да се гарантира еднаква и ефективна защита срещу тежка трудова експлоатация.

Отговорността на бизнес предприятията като юридически лица, действащи като работодатели, следва да бъде гарантирана чрез всеобхватни и ефективни разпоредби на наказателното право; достатъчни възпиращи санкции следва да бъдат определени и от националното законодателство, като те бъдат ефективно прилагани. Освен това държавите — членки на ЕС, следва да преразгледат ефективността на правните разпоредби, даващи възможност за:

- *спиране или оттегляне на лицензи на предприятия, които са осъдени за тежка трудова експлоатация;*
- *публикуване на списък на работодателите, които са осъдени за тежка трудова експлоатация.*

Разширяване на мандата на институциите, работещи в областта на борбата с трафика на хора, чрез включване на всички форми на тежка трудова експлоатация

Проучванията на място показват ясно, че институциите, които участват в наблюдението и извършват проверки, отговарят за принудителното прилагане на законодателството, осигуряват подкрепа за жертвите и участват в съдебното преследване, трябва да инвестират повече ресурси за решаване на проблемите, установени в настоящия доклад. Такива инвестиции в институционалната рамка не следва обаче да са насочени към конкретна форма на трудова експлоатация. Те следва да са насочени, в по-широка перспектива, към преодоляване на целия спектър от престъпни форми на трудовата експлоатация — от робство до тежка трудова експлоатация в смисъла на Директивата за санкциите срещу работодателите. Като се имат предвид мащабите на тежката трудова експлоатация, налице е належаща нужда от разширяване на мандата на институциите, работещи в областта на борбата с трафика на хора.

Интервютата на експерти и примерите от практиката показват трудностите, които срещат службите за подкрепа, специализираните полицейски звена или специализираните прокурори, когато могат да разглеждат случаите на трафик на хора, но не и случаите на тежка трудова експлоатация, по-специално по отношение на формите на експлоатация при трудови правоотношения, попадащи в приложното поле на член 9 от Директивата за санкциите срещу работодателите. Например в областта на подкрепата за жертвите, в две трети от държавите — членки на ЕС, в които са извършени практически проучвания, експертите считат, че липсват служби за подкрепа на жертвите или те са неефективни на практика, като много малко служби се занимават специално с жертвите на трудова експлоатация, а много от службите просто ги изключват, освен ако няма трафик на хора или насилие.

Въз основа на тези данни може да се предложи мандатът на организациите за борба срещу трафика на хора на равнището на ЕС или на държавите членки да бъде разширен, за да обхване всички престъпни форми на експлоатация на лицата, които са пристигнали от друга държава. Това ще включва експлоатация при особено експлоататорски условия на труд, експлоатация на жертви на трафик от работодател, който не участва в процеса на трафик, и незаконното наемане на работа на непълнолетни или малолетни лица (член 9, параграф 1, букви в)–д) от Директивата за санкциите срещу работодателите).

Становище на FRA

Институциите и държавите — членки на ЕС, следва да преразгледат мандата на органите, които имат за задача да се борят срещу трафика на хора или да координират такива действия, с оглед да бъдат разширени задачите им, така че да включват и борбата с правонарушенията, попадащи в приложното поле на Директивата за санкциите срещу работодателите.

Инструментите и механизмите, установени за борба с трафика, като механизмите за насочване или временните разрешения за пребиваване, следва да бъдат преразгледани, с оглед да се разшири приложното им поле до случаите на тежка трудова експлоатация, които не включват трафик на хора.

Насърчаване на жертвите да докладват чрез предоставяне на разрешения за пребиваване

От констатациите на проучването се вижда, че жертвите на тежка трудова експлоатация, които са с нередовен статут на пребиваване, са възпирани от статута си да докладват на публичните органи. Експертите посочват страха от принудително напускане на държавата като основна причина, поради която жертвите не докладват на полицията, че са експлоатирани. Съгласно съображение 10 от Директивата за жертвите (2012/29/ЕС) правото на жертвите да бъдат признати за жертви и да имат достъп до правосъдие не следва да се поставя в зависимост от статута им на пребиваване. На практика обаче правото на достъп до правосъдие на жертвите на тежка трудова експлоатация с нередовен статут на пребиваване остава теоретично, докато не им бъде предложена безопасна опция за уреждане на статута им на пребиваване. Такава опция ще подобри същевременно функционирането на наказателноправната система и ще противодейства на климата на безнаказаност на извършителите на този вид престъпни деяния.

С член 11 от Директивата относно трафика държавите членки се задължават да „предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че на жертвите се предоставят помощ и подкрепа“, които да им дадат възможност да упражняват своите права като жертви на престъпление, и се уточнява, че държавите членки трябва да гарантират, че помощта и подкрепата не зависят от готовността на жертвата да сътрудничи на наказателното разследване и преследване, както и при съдебния процес. Това изискване обаче е поставено, „без да се засяга“ Директивата за пребиваването (2004/81/ЕО). То е твърде голямо. На практика, като поставя предоставянето на разрешения за пребиваване на жертвите на трафик под условие те да проявят ясно намерение за сътрудничество с правоприлагащите органи, Директивата за пребиваването засяга съществено правата

на жертвите да имат достъп до службите за подкрепа и до правосъдие. Следва да се отбележи, че Конвенцията на Съвета на Европа срещу трафика на хора (CETS № 197), която е ратифицирана от всички държави — членки на ЕС, без Чешката република, заема в член 14 по-благоприятна за правата позиция, като включва и ситуациите, в които „компетентният орган счита, че тяхното пребиваване е необходимо поради личното им положение“ сред тези, при които на жертвите следва да се издаде разрешение за пребиваване с възможност за подновяване.

Освен това съгласно съобщението на Европейската комисия от октомври 2014 г. относно прилагането на Директивата за пребиваването, шест държави — членки на ЕС, не поставят разрешенията в зависимост от сътрудничеството на жертвите, а други седем държави членки предоставят възможност за изключения.

Очевидно има противоречия и между Директивата за пребиваването и задълженията на държавите членки съгласно Хартата. Правото на жертвите на трафик и на други форми на тежка трудова експлоатация съгласно член 47 от Хартата на ефективен достъп до правосъдие, като за тази цел те могат да бъдат оправомощавани, насърчавани и подпомогани в зависимост от нуждите им, отговаря на безусловните задължения на държавите — членки на ЕС, които не могат да се поставят в зависимост от сътрудничеството на жертвите. Задължение на публичните органи е да предоставят възможност за достъп до правосъдие, като жертвите не са длъжни първо да спечелят привилегията да бъдат подкрепени и да могат да участват в съдебни производства. Практическата ефективност на тези права не бива да се поставя в зависимост от готовността или възможността на жертвата да помага на полицията или на друг орган да си върши работата. Поради този конфликт може да се твърди, че влизането в сила на Хартата е обезсилило Директивата за пребиваването. В интерес на върховенството на закона и правната яснота този въпрос очаква своето решение.

В своето Съобщение до Съвета и Европейския парламент от октомври 2014 г. относно прилагането на Директивата за пребиваването Европейската комисия предвижда като вариант изменение на Директивата за пребиваването³.

3 Европейска комисия (2014 г.), Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно прилагането на Директива 2004/81/ЕО за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи, COM(2014) 635 final, Брюксел, 17 октомври 2014 г.

Становище на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да приемат мерки за насърчаване на жертвите на тежка трудова експлоатация да заемат активна позиция и да докладват — без риск от експулсиране — на наблюдаващия орган или на полицията. Това следва да включва мерки, даващи възможност на държавите — членки на ЕС, в случай на сериозни нарушения на правата на работника, да предоставят разрешение за пребиваване на ясни законови основания.

Освен това държавите членки следва да разгледат предложенията за това как да бъдат насърчавани жертвите и свидетелите да докладват за престъпления, без да се страхуват, че ще бъдат задържани, включени в точка 9 от насоките на FRA от 2012 г. „Задържане на мигранти с нередовен статут — съображения във връзка с основните права“.

Институциите на ЕС се приканват да разгледат възможността за преразглеждане на Директива 2004/81/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат на компетентните органи. Правата на физическите лица да бъдат ефективно защитени от трафика на хора съгласно член 5 от Хартата, както и правото на жертвите на трафик на достъп до правосъдие съгласно член 47 от Хартата, възлагат безусловни задължения на държавите — членки на ЕС, които по никакъв начин не са поставени в зависимост от сътрудничеството на жертвите с полицията, подпомагането на разследванията или извършването на други услуги в полза на обществения интерес. Такова изменение ще изисква също адаптиране на формулировката на член 11, параграф 6 от Директивата относно трафика и на член 13, параграф 4 от Директивата за санкциите срещу работодателите.

Предоставяне на целеви услуги за подкрепа на жертвите

Има общ недостиг на всеобхватни системи от службите за подкрепа на жертвите на тежки форми на трудова експлоатация, а много от съществуващите служби изключват определени групи. Експертите потвърждават, че не всички жертви се третират еднакво. Докато на някои групи от жертви се дава приоритет, други, като например мигрантите с нередовен статут, са в неравностойно положение по отношение на достъпа до службите за ефективна подкрепа и до защита в наказателните производства.

ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА, ПОДБРАНИ ОТ FRA

Достъп до службите за ефективна подкрепа

Мигрант от трета държава, произхождащ от Източна Европа, отишъл в Белгия през 2013 г. да работи в строителството с нередовен статут на пребиваване. Работил на дълго работно време и получил възнаграждение, значително подлагащото му се. Познавайки слабо местния език и белгийските институции, той не докладвал за своя работодател от страх да не загуби работата и доходите си и да няма неприятности с властите поради нередовния си статут. Социалните работници знаели за ситуацията, но от съображения за поверителност не докладвали на полицията без неговото съгласие. Подкрепата за жертвите е достъпна обаче само за признатите жертви на трафик на хора, които съдействат на разследването.

Съгласно член 8 от Директивата за жертвите всички жертви имат право на достъп до службите за подкрепа в зависимост от своите нужди. Службите за подкрепа на жертвите трябва да действат в интереса на жертвите и да бъдат поверителни и безплатни. Ако е отказан достъп, член 47 от Хартата изисква жертвата да има достъп до ефективни правни средства за защита.

Становище на FRA

Държавите членки следва да направят необходимото:

- всяка жертва на тежка трудова експлоатация да има достъп до целеви служби за подкрепа, например чрез разширяване на мандата на службите за подкрепа, насочени към жертвите на трафик, така че да включва предоставяне на услуги за подкрепа на жертвите на други форми на тежка трудова експлоатация;
- механизмите за насочване на жертвите към службите за подкрепа да бъдат достъпни за жертвите на всички форми на тежка трудова експлоатация;
- жертвите на трудова експлоатация да не се изключват от службите за подкрепа в резултат на нередовния им статут на пребиваване;
- службите за подкрепа да бъдат еднакво достъпни за гражданите на ЕС и за гражданите на държави извън ЕС.

Насърчаване и разширяване на намесата на трети страни

Както посочват експертите, с оглед на нежеланието на жертвите на тежка трудова експлоатация да

заемат активна позиция и да докладват на органите за наблюдение или на полицията, както и поради липсата на достатъчни, проактивни полицейски разследвания, частните или публичните организации, действащи в подкрепа на или от името на жертви на трудова експлоатация, включително синдикатите, могат да имат важна функция по силата на член 13 от Директивата за санкциите срещу работодателите. Проучването обаче показва, че намесата на трети страни и колективните искове са рядко явление и често не се разрешават от закона; когато е допустимо, те рядко се прилагат в случаите на експлоатация на труда. Намесата на трета страна може да бъде също така средство, даващо възможност на съдилищата да разглеждат много по-ефективно случаите, при които голям брой работници имат статут на жертви и права на жертви. В проучването на FRA, публикувано през 2012 г. в доклада „Достъп до правосъдието в случаите на дискриминация в ЕС“, са посочени предимствата на намесата на трети страни. Следва да се отбележи, че в член 25 от Директивата за сезонните работници се предвижда възможност за третите страни, които имат законен интерес да осигуряват спазването на директивата, да подават жалби или да завеждат граждански или административни производства от името на сезонния работник.

Становище на FRA

За да подобрят достъпа до правосъдие за всички жертви на тежка трудова експлоатация, държавите членки следва — в рамките и извън приложното поле на Директивата за санкциите срещу работодателите — да дадат възможност на третите страни, включително на синдикатите и частните сдружения, подпомагащи работници, които са се придвижили в рамките на ЕС или пристигат в Съюза, да действат в подкрепа или от името на жертвите.

Предоставяне на обезщетение и плащания със задна дата на жертвите

За да се разбере какво е важно за жертвите, техните икономически цели трябва да се възприемат сериозно. Интервютата на експерти показват, че обезщетението и плащанията със задна дата се разглеждат като особено важни и с потенциал да насърчат повече жертви да докладват на полицията и да търсят достъп до правосъдие. Проучването обаче показва, че често пъти за жертвите е много трудно да получат обезщетение от правонарушителя, не на последно място защото предприятие, което е действало като работодател, може да предпочете да обяви несъстоятелност или защото отговорните лица изчезват. Поради това обезщетението от правонарушителя следва да бъде осигурено с държавни фондове за обезщетение.

ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА, ПОДБРАНИ ОТ FRA

Обезщетение за жертвите

Определен брой литовски граждани работили в земеделски стопанства в Линкълншир (Обединено кралство) — регион, известен със своето селско стопанство. Те били поставени при много лоши условия на живот и труд от латвийски посредник, включително настаняване в „колиби“ с ограничен достъп до санитарни съоръжения и ограничен контакт с външния свят. Те идвали от условия на крайна бедност. Положението било наблюдавано от органа за лицензиране на посредници. Въпреки това наказателни обвинения не били повдигнати и нямало обезщетение за жертвите, тъй като не било установено, че са жертви на трафик и поради това нямали достъп до правосъдие, нито до помощ в рамките на националния механизъм за насочване.

Понастоящем обаче член 12 от Директивата относно обезщетението (2004/80/ЕО) предвижда схеми за национално обезщетение само в полза на жертвите на умишлени престъпления, включващи употреба на сила, така че тя много рядко обхваща случаи на тежка трудова експлоатация. За преодоляване на този недостатък член 17 от Директивата относно трафика задължава държавите членки да правят необходимото жертвите на трафик на хора да имат достъп до съществуващите държавни режими за обезщетение. От друга страна, в Директивата за санкциите срещу работодателите не е включена аналогична разпоредба. По отношение на жертвите на престъпления обаче държавите имат задължение да правят необходимото те да имат достъп до правосъдие. Следователно жертвите на тежка трудова експлоатация по смисъла на член 9, параграф 1, букви в) — д) от Директивата за санкциите срещу работодателите не следва да бъдат третирани различно от жертвите на трафика на хора.

В член 16 от Директивата за жертвите се признава правото на жертвите да получат в хода на наказателно производство решение за обезщетение от правонарушителя. Законодателството на държавите членки може да дава възможност за изключения, но член 47 от Хартата постановява, че отказът на даден наказателен съд да издаде решение по иск за обезщетение подлежи на преразглеждане от друг съд.

Становище на FRA

Институциите на ЕС следва да обсъдят изменение на Директивата за санкциите срещу работодателите с оглед на включване на разпоредба, подобна на член 17 от Директивата относно трафика, според който държавите членки правят необходимото жертвите на трафик на хора да имат достъп до съществуващите режими за обезщетение от държавата.

Държавите — членки на ЕС, следва да направят необходимото наказателните съдилища да вземат решение по всички искове с гражданскоправен характер на жертви на тежка трудова експлоатация, включително искове за плащания със задна дата, вместо да пренасочват жертвите към граждански съдилища. Държавите членки следва да обсъдят възможността, когато съдиите нямат достатъчно опит, за да вземат решение по искове с гражданскоправен характер, те да се консултират със съдии по граждански дела, вместо да насочват жертвата към граждански производства.

Защита на правото на жертвите на ефективно полицейско разследване

Жертвите имат право на пълно и ефективно разследване, способно да доведе до идентифициране и наказване на правонарушителите. С цел да се избегне широко разпространената безнаказаност на извършителите, полицията трябва да реагира на признаците за трудова експлоатация по начин, който ефективно преследва целта за изправяне на нарушителите пред правосъдието, като същевременно проявява разбиране към правата и несигурното положение на жертвите.

Проучването установи, че за специализираните полицейски звена, обучени и имащи опит с трафика на хора и тежката трудова експлоатация, е най-вероятно да реагират по-ефективно, отколкото полицейските служби изобщо, към подложните на експлоатация работници, които се движат в рамките на ЕС или пристигат в Съюза. Такива звена често ще бъдат по-склонни да третират експлоатирания работници като потенциални жертви на престъпление, дори когато те са с нередовен статут

на пребиваване. Специализирани звена със задача да разследват случаи на трафик на хора съществуват в много държави — членки на ЕС, а политически звена, които могат да разследват и тежка трудова експлоатация, има в Испания и Белгия, и може да се приеме, че те дават примери за обещаващи практики.

Специализираните полицейски звена ще бъдат особено полезни в случаи, при които е необходимо трансгранично сътрудничество на полицейските служби. Често на органите на повече от една държава — членка на ЕС, се налага да се намесват в ситуации, включващи подизпълнители, командировани работници, работници, наети чрез агенции за временна заетост, или фирми за набиране на персонал, или такива, при които жертвите или свидетелите са се върнали в своите държави по произход, преди да са били взети показанията им. Експертите от Испания и Белгия подчертават големите предизвикателства, пред които са изправени при трансгранични разследвания, но изненадващо малко експерти имат опит с такива случаи.

Становище на FRA

Като средство за подобряване на ефективността на полицейските разследвания държавите — членки на ЕС, следва да преценят възможността за създаване на специализирани полицейски звена и установяване на тесни връзки на сътрудничество между полицията и наблюдаващите органи, като инспекторати по труда и финансова полиция.

Освен това трансграничното сътрудничество на правопривагащите органи следва да се засили и издигне до равнището на сътрудничеството, което е постигнато в други области на организираната престъпност.

Перспективи

Ако не се интензифицират значително усилията за защита на трудовите норми, има риск те да бъдат подкопани допълнително. При много големите разлики в стандарта на живот и повишаващата се мобилност, които карат работниците да приемат нестандартни условия на труд, проблемът не може да бъде оставен на глобализираните пазари на труда — той изисква стриктно наблюдение и контрол, включително чрез разпореда на наказателното право за особено тежки нарушения.

„Бедността и намаляващото благосъстояние предоставят плодородна почва за престъпната експлоатация. [...] Търсенето на по-евтина работна ръка неизбежно ще нарасне значително в резултат на бързото разширяване на кръга от глобални потребители, което ще доведе до повече трудова експлоатация в традиционно засегнатите сектори, като хотелиерство, строителство и услуги, свързани с почистване. Възможно е сектори, които по принцип не са свързани с това явление, също да бъдат засегнати от него.“

(Европол (2015 г.), „Проучване на бъдещата организирана престъпност“, Хага, Европол, стр. 26)

В заключение, следващите точки изискват особено внимание.

Укрепване на правната рамка за защита на правата на работниците на справедливи и равни условия на труд

Нужно е общо съгласие на равнището на ЕС, че тежката трудова експлоатация е недопустима и че всички работници трябва да разполагат с ефективна правна защита. Към днешна дата в някои държави — членки на ЕС, наказателното право защитава от тежка експлоатация само гражданите на трети държави с нередовен статут. В други са защитени всички работници. Тези несъответствия отразяват липсата на ясни и разумни норми.

Липсата на единодушие също е пречка за трансграничното сътрудничество между органите за наблюдение и наказателноправната система в случаи, включващи няколко държави членки, по-специално когато участват агенции за набиране на персонал или за временна работа, за командироване на работници или вериги с подизпълнители, както и в случаите, когато жертвите или свидетелите се връщат в своята страна, преди да са взети показанията им. Сближаването в наказателноправната основа на сътрудничеството ще бъде признак за нормативно единодушие и ще засили значително сътрудничеството. Следва да се търсят начини за следване на примера на Директивата за санкциите срещу работодателите, като член 83, параграф 2 от ДФЕС се използва като възможна основа за установяване на минимален набор от правила за определяне на престъпленията, когато се осъществяват социални политики.

Подобряване на системите за наблюдение, проверките на работното място и разследванията

Много важни са органите за наблюдение, които упражняват надзорна функция. Много държави — членки на ЕС, трябва да увеличат значително броя на проверките на работното място. В някои от тях обещаващи практики са засилили ефективността на наблюдението или полицейските действия, като понякога акцентът се поставя върху сътрудничеството между инспекторите по труда и полицията.

Насърчаване на жертвите да докладват

Трябва да се направи повече, за да се даде възможност на жертвите и те да бъдат насърчавани да докладват на инспекторите по труда или на полицията за тежка трудова експлоатация. Държавите — членки на ЕС, трябва да направят по-атрактивен и по-осъществим достъп за жертвите до наказателното правосъдие. Плащането със задна дата и обезщетението, включени в рамката на наказателното производство, са само един от важните фактори.

Проучването на FRA показва многобройните пречки, пред които се изправят жертвите при достъпа до

правосъдие, но същевременно разкрива и обещаващи практики, имащи за цел повишаване на осведомеността относно правата и подкрепа на жертвите, когато те търсят правата си. Синдикатите и други организации на гражданското общество все повече осъзнават своите важни функции в това отношение.

Засилване на специализацията и трансграничното сътрудничество във всички области на тежката трудова експлоатация

Следва да се осъзнае, че в тежката трудова експлоатация на мигранти все повече са замесени престъпни мрежи — често под формата на съмнителни фирми за набиране на персонал или агенции по заетостта с транснационална дейност. Полицията и прокуратурата трябва да увеличат усилията си за изправяне пред съд на правонарушителите. Някои държави членки са създали специализирани полицейски звена; те улесняват и трансграничното сътрудничество, така че следва да бъдат признати като обещаваща практика.

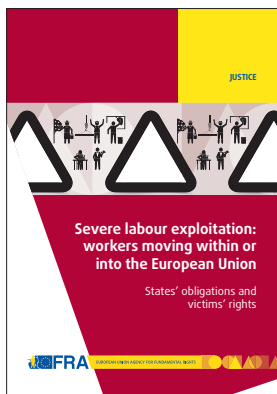
Институционалните структури, създадени като противодействие на трафика на хора, следва да се използват и за борбата срещу тежката трудова експлоатация. Институционалните рамки и процедури, които поставят акцента само върху трафика на хора, не обръщат достатъчно внимание на тежката трудова експлоатация, която не отговаря на определението за трафик на хора.

Засилване на превенцията, включително системи за задължителни норми и надеждни отличителни марки

Институциите и държавите — членки на ЕС, се насърчават да засилят превантивните мерки, в това число чрез процедури за възлагане на обществени поръчки, които да предотвратят нежелано финансиране на експлоататори, и по-ефективни системи за определяне на норми за достоен труд и отличителни марки на продукти и услуги, отговарящи на тези норми. Това ще даде възможност на потребителите да извършат по-добра оценка на риска от купуване на артикули, произведени при тежки експлоататорски условия на труд.

Създаване на климат на нулева търпимост към тежката трудова експлоатация в обществата

Климатът на нулева търпимост към тежката експлоатация е основата за защитаване на социалните права и човешкото достойнство на всички работници — важни елементи от ценностите, на които е основан ЕС. Политиците, медиите и всички, чийто глас се чува от широката общественост, трябва да осъзнаят отговорността, съпътстваща тази привилегия.



Експлоатацията на работниците не е изолирано, нито маловажно явление. Но въпреки широкото ѝ разпространение в ежедневието, на тежката трудова експлоатация и нейните неблагоприятни последици за гражданите на трети държави и на ЕС — не само като работници, а и като потребители — досега не е отделено голямо внимание от страна на изследователите. В обширното предварително проучване и изследване на място, извършено от FRA, за първи път се прави обстоен преглед на различните престъпни форми на тежка трудова експлоатация на работниците, които са се преместили от една държава — членка на ЕС, в друга или са пристигнали от трета държава. То си поставя за цел да запълни недостига на знания, противопоставяйки се на настоящия климат на мълчаливо приемане на тежката трудова експлоатация. В доклада са установени рисковите фактори, допринасящи за такава експлоатация, обсъдени са средства за подобряване на положението и са посочени проблемите, пред които се изправят институциите и държавите — членки на ЕС, за да реализират на практика правото на работниците, които са се придвижили в рамките на ЕС или са пристигнали в Съюза, на достойни условия на труд. Това проучване има за цел да им съдейства за предотвратяване на тежката трудова експлоатация, като следи ситуациите, при които има тежка трудова експлоатация, и реализира на практика правото на жертвите на достъп до правосъдие.

Допълнителна информация:

За пълния текст на доклада на FRA относно тежките форми на трудова експлоатация — „Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights“ („Тежка трудова експлоатация: работници, които се движат в рамките на Европейския съюз или пристигат в Съюза. Задължения на държавите и права на жертвите“) (2015 г.) вж. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Вижте също други публикации на FRA в тази област:

- FRA (2015 г.), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* („Жертвите на престъпления в ЕС: обхват и характер на подкрепата за жертвите“), Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victim-s-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (на английски език); вж. също резюмето, налично на 23 езика на ЕС, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims-summary>;
- FRA (2015 г.), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* („Канали за законно влизане в ЕС на лица, нуждаещи се от международна закрила: набор от средства“), Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (на английски език);
- FRA (2014 г.), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* („Инкриминиране на мигрантите с нередовен статут и лицата, установяващи контакт с тях“), Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (на английски език);
- FRA (2013 г.), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* („Основните права на южните морски граници на Европа“), Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (на английски език); вж. също резюмето, достъпно на различни езици на ЕС, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>;
- FRA (2011 г.), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* („Мигранти с нередовен статут, работещи като обслужващ персонал в домакинствата: проблеми с основните права за Европейския съюз и неговите държави членки“), Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (достъпен на английски, френски и немски език).



■ Служба за публикации

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2015 г.

Снимка: © FRA

FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия
Тел. +43 158030-0 – факс +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 978-92-9491-172-8, doi:10.2811/309028
PDF: ISBN 978-92-9491-150-6, doi:10.2811/20880