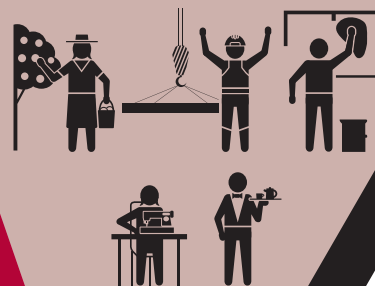


# Tõsine tööalane ärakasutamine. Euroopa Liidu piires liikuvad või sinna saabuvad töötajad

## Kokkuvõte



*Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on sätestatud õigused, mis on ELi piires liikuvate või sinna saabuvate töötajate jaoks eriti olulised.*

*Kõige tähtsamad on inimväärlikus (artikkel 1), orjapidamise ja sunniviisilise töö keeld (artikkel 5), kutsevabadus ja õigus teha tööd (artikkel 15), diskrimineerimiskeeld (artikkel 21), õigus kasutada tööhõiveteenuseid (artikkel 29), kaitse põhjendamatu vallandamise korral (artikkel 30), head ja õiglased töötingimused (artikkel 31), keeld kasutada laste tööjõudu ja noorte töötajate kaitse (artikkel 32), tarbijakaitse (artikkel 38) ning õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (artikkel 47).*

Vöörtöötajate tõsine tööalane ärakasutamine on levinud, kuid jääb sageli tähelepanuta. Enamik tarbijaid ei tea, et tooteid, mida nad supermarketist või poest ostavad, või teenuseid, mida nad hotellis või restoranis saavad, võivad valmistada või osutada ärakasutatud töötajad. Ärakasutamist tuleb ette paljudes majandussektorites ja see mõjutab mitmesuguseid töötajate rühmi, nagu Ungaris kartuleid võtvad Rumeenia kodanikud, Prantsusmaal lapsehoidjana ärakasutatavad Sahara-tagusest Aafrikast pärit naised, Madalmaadesse teehituseks värvatavad Portugali mehed, Poola laevatehases lihttöölisena töötavad

Põhja-Korea mehed ning Bangladeshist ja Pakistanist pärit puuviljakorjajad Lõuna-Kreekas. Neile inimestele on sageli ühine see, et nende tunnitasu on üks euro või tunduvalt vähem, nad töötavad 12 või enam tundi päevas kuuel või seitsmel päeval nädalas, nende majutustingimused on viletsad ning neile ei võimaldata pühi ega haiguspuhkust.

Tõsist tööalast ärakasutamist soodustavad ülemaailmsed majanduslikud erinevused ja suurenev ülemaailmne liikuvus. Koduriigi majandusliku olukorra sunnil töötab järjest rohkem inimesi välismaal, olles sageli valmis leppima töötingimustega, mis ei vasta kaugeltki kohalikele standarditele, kuid on siiski paremad vaesusest ja töötusest, mille eest nad põgenesid. Teise riiki elama asumine tekitab või süvendab tavaliselt sotsiaalset ja majanduslikku haavatavust. Sotsiaalne eraldatus, mille põhjuseks on keeleoskamatus, töökohavälise suhtluse puudumine ning teadmatus kohalikest standarditest või sellest, kuhu abi saamiseks pöörduda, suurendab ärakasutamise ohtu.

Selles kokkuvõttes tutvustatakse Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) uuringu tulemusi ühest ELi liikmesriigist teise liikunud või kolmandast riigist ELi saabunud töötajate eri liiki kuritegeliku tõsise tööalase ärakasutamise kohta.

# Tõsine tööalane ärakasutamine ja kohaldatav õigus

Tõsine tööalane ärakasutamine mõjutab nii ELi kui ka kolmandate riikide kodanikke. ELi põhiõiguste harta artiklist 31 tulenev õigus headele ja õiglastele töötingimustele laieneb nii ELi kodanikele kui ka kolmandate riikide kodanikele ning nii riigis seaduslikult kui ka ebaseaduslikult elavatele töötajatele.

Tõsise tööalase ärakasutamise all mõistetakse mis tahes vormis tööalast ärakasutamist, mis on asjaomase ELi liikmesriigi õigusaktide kohaselt kuritegelik. Selle uuringu keskmes on tööalane ärakasutamine ja sellega kaasnevad ohud. Selles ei analüüsita töötajate koduriigist lahkumise või viimise protsessi, kus nad satuvad olukorda, kus neid ära kasutatakse.

Tõsisele tööalasele ärakasutamisele ei pea alati eelnema inimkaubandus, mille korral võetakse ärakasutamise eesmärgil teatud meetmeid ja kasutatakse ebaseaduslikke vahendeid. Samuti ei pruugi sellise ärakasutamise ohvrid olla tööle sunnitud, vaid nad on sellise ärakasutamise ohvrid, kuna nende töötingimused on seadusega lubatust tunduvalt kehvemad.

## FRA VALITUD JUHTUMIANALÜÜS

### Õiguskaitse kättesaadavus

Bulgaaria paar korjas Prantsusmaa põllumajandusettevõttes puu- ja köögivilju. Neid oli lähetanud Bulgaaria tööandja, nad olid oma emakeelse töölepingu alusel seaduslikult tööle võetud ning neil oli Prantsusmaal seaduslik elamis- ja tööluba. Nad elasid ja töötasid sellegipoolest äärmiselt orjastavates tingimustes ning neile maksti töötasu ainult kuue nädala eest, kuigi nad töötasid 15–16 tundi päevas viie kuu jooksul (nende palgast arvati maha ka tagasilennupiletite hind). Nad teatasid oma juhtumist riiklikule inimkaubanduse vastu võitlemise komisjonile, mis palus organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise keskbüroo kohalikul osakonnal uurida Bulgaaria tööandja poolt toime pandud tööalast ärakasutamist ja seda edaspidi vältida.

Tööalane ärakasutamine ulatub raskest kuritarvitamisest (nt orjastamine) tegudeni, mis ei kvalifitseeru tõsiseks tööalaseks ärakasutamiseks ega

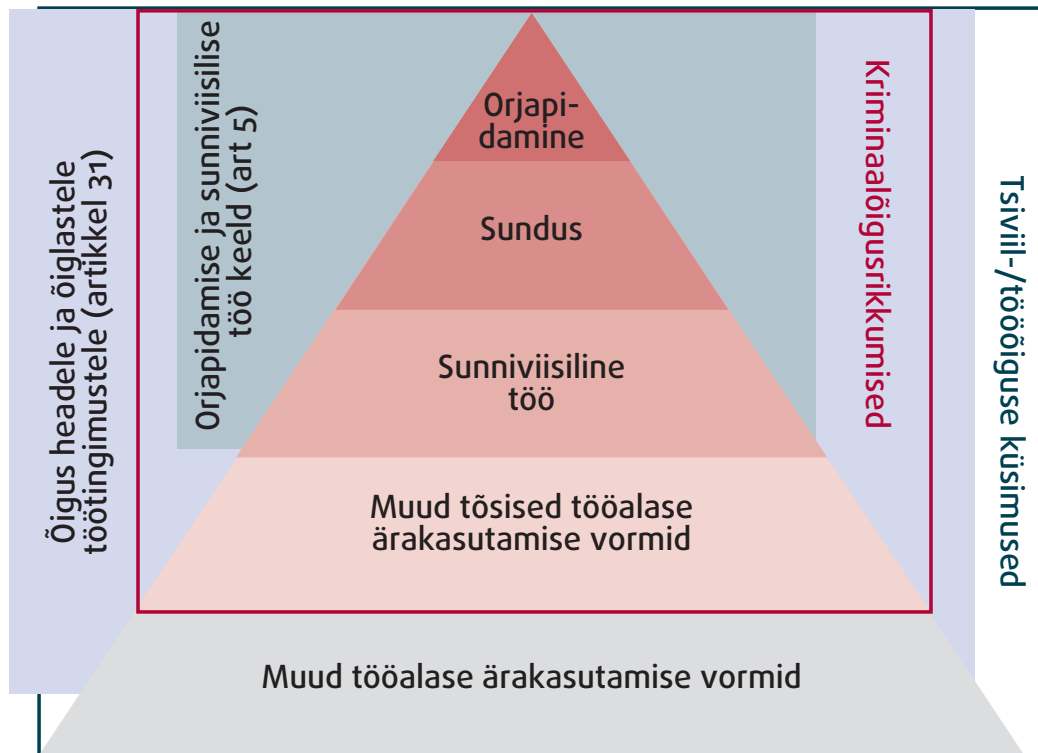
kuriteoks. Tõsine tööalane ärakasutamine hõlmab ka tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi 2009/52/EÜ artikli 9 lõikes 1 osutatud olukordi: ebaseaduslikult riigis viibiva töötaja töölevõtmine, kui sellega kaasnevad „eriti orjastavad töötingimused“. Direktiivi artikli 2 kohaselt on tegemist tingimustega, mille puhul esineb „äärmine ebaproportsionaalsus võrreldes seaduslikult töötavate töötajate töötingimustega, mis mõjutavad näiteks töötajate tervist ja ohutust ning on vastuolus inimvääriskusega“. See sõnastus kajastab ELi põhiõiguste harta artiklit 31, mille kohaselt on töötajal õigus töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased. Teisisõnu tähendab „tõsine tööalane ärakasutamine“ tööolukordi, mis kalduvad märkimisväärselt kõrvale nõuetekohastest – headest ja õiglastest – töötingimustest, mis on sätestatud tööalastes õigusaktides ja muudes õigusnormides, mis käsitlevad eelkõige töötasu, tööaega, puhkust, tervist ja ohutust ning töötajate inimväärset ja lugupidavat kohtlemist.

## Andmete kogumine ja ulatus

See FRA uuring on esimene omataoline, sest see käsitleb põhjalikult kõiki ELi piires liikuvate või sinna saabuvate töötajate tööalase ärakasutamise kuritegelikke vorme, hõlmates nii kättesaadava teabe analüüsi kui ka kohapealseid uurimisi. Tõsise tööalase ärakasutamise õiguse ja institutsioonilise raamistiku kohta kättesaadavat teavet analüüsiti kõigi 28 ELi liikmesriigi puhul, samal ajal kui kohapealsed uurimised toimusid 21 liikmesriigis – need ei hõlmanud Eestit, Luksemburgi, Lätit, Rootsit, Rumeeniat, Sloveeniat ega Taanit (osalt piiratud ressurside tõttu). Uuringuga on hõlmatud eri geograafilised piirkonnad ning mitmesugused majandusolud ja õigustraditsioonid. Kohapealsete uurimiste käigus küsitleti 616 eksperti, kes esindasid tööalase ärakasutamise valdkonnas tegutsevaid eri kutsealade rühmi, näiteks tööinspeksioonide töötajaid, politseinikke, kohtunikke ning töötajate ja tööandjate esindajaid, ning korraldati 24 tööühma arutelu, kus osalesid mitme valdkonna spetsialistid.

Liikmesriikide ekspertide esitatud teabe põhjal koostati ka 217 tõsise tööalase ärakasutamise juhtumi analüüsi. Need kajastavad tõestisündinud lugusid ja keskenduvad töötajate ärakasutamiskogemustele. Kuna põhjalik teave puudub, ei ole kirjeldatud olukordi enamasti võimalik õiguslikult liigitada. Mitme juhtumi puhul võib siiski olla tegu inimkaubandusega.

Joonis 1. Töölase ärakasutamise vormid ja raskus



Märkus. Kõigi joonisel märgitud ärakasutamisevormide ohvrid võivad olla ka inimkaubanduse ohvrid, kui on olemas inimkaubanduse tõkestamise direktiivi artikli 2 kohase inimkaubanduse mõiste tunnused, mis on sätestatud liikmesriigi õiguses.

Allikas: FRA, 2015.

## Keskendumine riskiteguritele

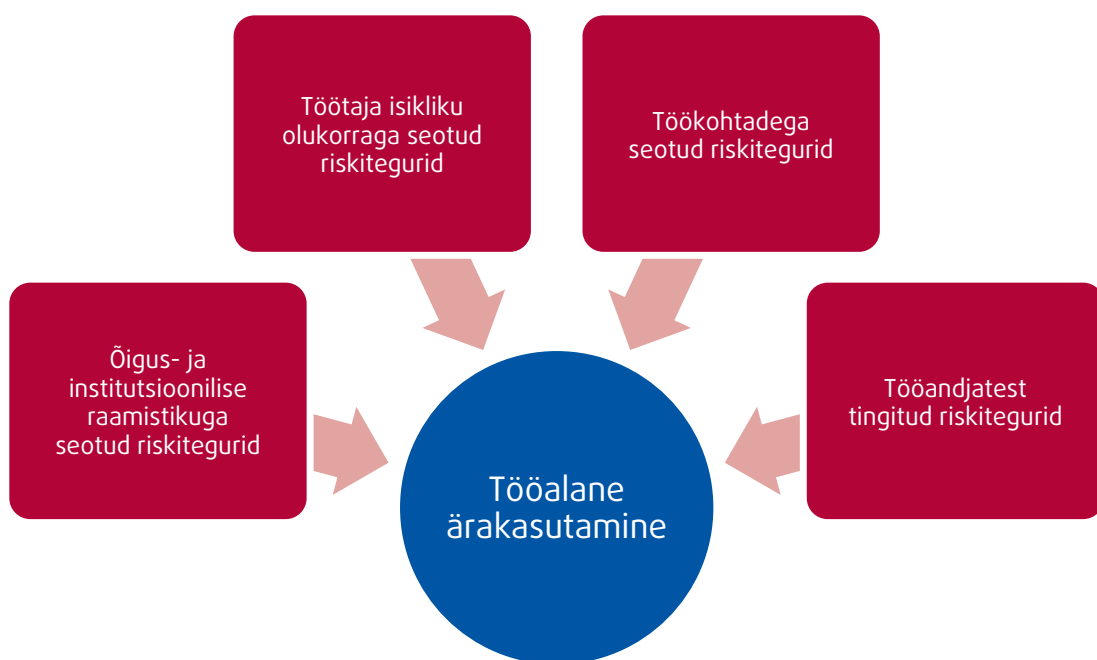
FRA uuringu eesmärk on toetada ELi institutsioone ja liikmesriike tõsise töölase ärakasutamise ennetamisel, tõsise töölase ärakasutamise olukordade jälgimisel ja ohvritele õiguskaitse kättesaadavuse tagamisel. Täpsemalt tehakse selle käigus kindlaks:

- tegurid, mis suurendavad ELi piires liikunud või sinna saabunud töötajate tõsise töölase ärakasutamise riski tõenäosust töökohariigis (riskitegurid);
- kuidas ELi institutsioonid ja liikmesriigid neile riskiteguritele reageerivad:
  - ennetamine;
  - järelevalve, sealhulgas kehtiv õigus- ja institutsiooniline raamistik töölase ärakasutamise juhtumite jälgimiseks, eelkõige tööinspektorite või teiste riigiasutuste korraldatavate töökohtade kontrollide abil;
  - meetmed, mis tagavad tõsise töölase ärakasutamise avastamise korral ohvritele õiguskaitse kättesaadavuse, näiteks sihipärased tugiteenused, juhtumi ja ohvri õiguste kohta teabe andmine, tõhus uurimine ja vastutusele võtmine ning hoiatavad karistused.

Riskitegurid jagunevad õigus- ja institutsioonilise raamistikuga, töötaja olukorraga, töökohta eripärade ja tööandja käitumisega seotud riskiteguriteks (vt joonis 2).

Arvestades orjastavate töötingimuste ohtu, on ELi liikmesriikidel hoolsuskohustus. Teisest riigist pärit töötajatel, keda riskitegurite kuhjumise tõttu ähvardab suur tõsise ärakasutamise risk, on õigus pädevate asutuste võetavatele kaitsemeetmetele. Seega on liikmesriikidel riskitegurite kuhjumise korral ELi õigusest tulenev kohustus korraldada töölase ärakasutamise tuvastamiseks kontrollid, kaitsta ohvreid, kehtestada õiguskaitsemehhanisme ja vältida karistamatust.

Joonis 2. Tööalase ärakasutamise riskitegurid



Allikas: FRA, 2015.

## Põhitulemused ja tõendipõhised nõuanded

### Ennetamine

#### Teadlikkuse suurendamine ja tööalase ärakasutamise nulltolerantsi edendamine

Küsitletud spetsialistid tajusid Euroopa riikide elanikkonna sallivat hoiakut teistest riikidest pärit töötajate tööalase ärakasutamise suhtes. Leitakse, et sellised töötajad nõustuvad orjastavatel tingimustel töötama vabatahtlikult – olgugi et vaesuse ja tõrjutuse tõttu. See, et asjakohastes olukordades sekkuvatel spetsialistidel puudub selge arusaam tõsisest tööalasest ärakasutamisest, on samuti üks põhjus, miks ärakasutamisolukordi ei tajuta või ei peeta esmatähtsaks.

See sallivus tööalase ärakasutamise suhtes on õigusliku olukorraga märkimisväärses vastuolus. Tööalase ärakasutamise rasked vormid on ELi ja liikmesriikide õiguse kohaselt suures ulatuses kriminaliseeritud, kuigi võib väita, et mitte põhjalikult ja piisavalt ühtaoliselt. Uuringu – eelkõige ekspertide küsitlemise ja juhtumite analüüside – kohaselt näib ärakasutamine majapidamistööde sektoris, näiteks koristamise või laste või eakate eest hoolitsemisel, üldsuse

jaoks halli alana, hängustades moraalselt vastuvõetavate ja vastuvõetamatute tavade vahelist piiri.

#### FRA arvamus

*ELi liikmesriigid peaksid suurendama üldsuse teadlikkust ELi piires liikuvate või sinna saabuvate inimeste tõsise tööalase ärakasutamise olemasolust ja rohkem pingutama täisleppimatuse edendamiseks selliste töötajate ärakasutamise, sealhulgas kodumajapidamistes toimuva ärakasutamise suhtes.*

#### Sihipärane teadlikkuse suurendamine ja koolitus

Mitme ELi liikmesriigi eksperdid märkisid, et tööalase ärakasutamise vormide ja seda puudutavate õigusnormide arvukuse tõttu ei ole selge, millised täpselt on need tõsise tööalase ärakasutamise kuritegelikud vormid. Nad osutasid raskustele eri õiguskategooriate kohaldamisel ning teistest riikidest pärit töötajate tõsise tööalase ärakasutamise eri vormide ja nende algpõhjuste mõistmisel. Rohkem teadmisi ja suurem teadlikkus sellise ärakasutamise paljudest

vormidest aitaksid tööinspektoritel ja politseinikel selliseid juhtumeid tuvastada.

Ekspertide küsitlemisel ilmnas, et riigiasutuste ülesanded rände kontrollimisel ning töise ärakasutamise ohvrite tunnustamisel ja toetamisel võivad põhjustada rollide ja nõuete konflikti. Tööinspektoreid ja politseinikke tuleks juhendada ja koolitada pidama ohvri põhiõigusi avaliku korra aspektidest olulisemaks, kui nad puutuvad kokku ebaseaduslikus olukorras kolmanda riigi kodanike töise ärakasutamise olukorraga.

#### FRA arvamus

*ELi liikmesriigid peaksid tagama, et tööalast ärakasutamist märkavate organisatsioonide töötajad oleksid töise tööalase ärakasutamise eri vormidest ja nende algpõhjustest teadlikud ning et neid koolitatakse reageerima asjakohaselt. Tööinspektoreid ja politseinikke tuleks juhendada ja koolitada pidama töise tööalase ärakasutamise ohvrite õigusi tähtsamaks kui rände juhtimisega seotud eesmärgid.*

*Euroopa Politseikolledžit (CEPOL) ning Euroopa Tööohutuse ja Töetervishoiu Agentuuri (EU-OSHA) kutsutakse üles toetama liikmesriike selliste koolitusprogrammide rakendamisel, mis suurendavad õiguskaitsesametnike ja tööinspektorite suutlikkust tuvastada ja uurida töise tööalase ärakasutamise juhtumeid ja sekunda ELi piires liikuvate või sinna saabuvate ärakasutatud töötajate põhiõigusi austades. Selliseid algatusi võiks oma tegevusega toetada ELi inimkaubandusevastase võitluse koordinaator.*

*Avaliku ja erasektori organisatsioonide tõhus koostöö on oluline ja peaks põhinema ühisel arusaamal tööalase ärakasutamise tekitatud probleemidest, kaalul olevatest põhiõigustest ja vajalikest sekkumistest.*

## Ametiühingute ja kodanikuühiskonna organisatsioonide julgustamine ELi piires liikuvatele ja sinna saabuvatele töötajatele teavet andma

Paljud vastanud pidasid oluliseks töötajate teadlikkust töötingimustest ja oma õigustest enne sihtriiki saabumist või neile sellise teabe andmist sihtriiki saabumisel. Sellega seoses tuleks paljutöötava arenguna tunnustada ELi piires liikuvate või sinna saabuvate töötajatega kokku puutuvate ametiühingute ja vabariiklaste täidetavaid tähtsaid funktsioone (nt Austrias, Saksamaal, Iirimaa ja Madalmaades).

ELi liikmesriikide saatkondade seas on levinud ka selge positiivne tava teavitada nende riiki tulla kavatsevad välisriikide kodanikke või vastuvõtvasse riiki tööle saabuvaid oma riigi kodanikke nende tööalastest õigustest. Tuleb märkida ka seda, et hooajatajtajate direktiivi 2014/36/EL artikkel 11 kohustab liikmesriike kolmandate riikide kodanikele hooajatajtöö luba väljastades neid kirjalikult teavitama selle direktiivi kohastest õigustest ja kohustustest, sealhulgas kaebuse esitamise menetlustest.

#### FRA arvamus

*ELi liikmesriigid peaksid julgustama ametiühinguid ja muid erasektori organisatsioone andma töötajatele teavet enne koduriigist lahkumist ja ka sihtriiki jõudmisel.*

*Tuleks kaaluda saatkondade rolli enne riigist lahkumist või riiki saabumisel teabe andmisel.*

## Läbipaistvad töösuhted

Küsitletud eksperdid pidasid töösuhete läbipaistvuse puudumist ärakasutamise riski suurendavaks teguriks. Töötajatel enamasti polegi arusaadavas keeles kirjalikku lepingut, kirjalikku lepingut üldse või ei suuda nad arvestust pidada, kui palju palka neile võlgnetakse, sest asjaomane õiguslik olukord on keeruline – hõlmates näiteks töövahendajaid või alltöövõttu –, või kuna tööandja tavad ähmastavad olukorda. Tuleks suurendada teadlikkuse näiteks kampaaniate abil või kolmandate riikide kodanikele viisid väljastavate saatkondade kaudu sellest, et läbipaistvate töösuhete puudumine on ohumärk, mis viitab töise tööalase ärakasutamise võimalusele.

#### FRA arvamus

*ELi liikmesriigid peaksid tagama, et töösuhete põhilised tingimused ja asjaolud oleksid kogu töösuhete jooksul läbipaistvad, hästi dokumenteeritud ja arusaadavad. Eelkõige:*

- *tuleks kõikidele töötajatele anda neile arusaadavas keeles kirjalik leping, mis sisaldaks vähemalt nende töö põhitingimusi;*
- *tuleks palka maksta läbipaistvalt ja korrapäraselt, st vähemalt kord kuus, mitte alles hooaja või projekti lõpul.*

## Tarbijate õigus teada ja ettevõtete kohustus teavet anda

ELi liikmesriikides, kus on levinud toodete brändimine, on eksperdid selliste tavade kasulikkuse suhtes eri meelt. Samal ajal kui paljud usuvad, et üks tööalase ärakasutamise tõhusa ennetamise vahend on võimaldada tarbijatel teha teadlikke otsuseid, rõhutasid teised, et märgistamine ei ole alati usaldusväärne ja seda tuleks parandada. Tarbijaõiguste direktiivi 2011/83/EL artikli 5 kohaselt tuleks tarbijatele anda teavet nende ostetavate või tarbitavate kaupade ja teenuste põhiomaduste kohta. Tarbijatel, kes tunnevad muret inimlike töötingimuste pärast, peaks olema õigus sellest teada, kui nad on ostmas toodet, mis on suure tõenäosusega toodetud orjastavates tingimustes.

### FRA VALITUD JUHTUMIANALÜÜS

#### Ärakasutajad eksitavad tarbijaid

Avastati, et kaubamärgi Happy Eggs all, mida kasutades tarnitakse mune Ühendkuningriigi suurtesse supermarketitesse, müüdi mune, mida korjasid ärakasutatud Leedu töötajad. Ettevõtte väitis, et teeb kõik endast oleneva, et tema farmid oleksid tõeliselt õnnelikud kohad. Ent töötajate vahendaja ründas neid füüsiliselt, tegi nende palgast mahaarvamisi ja majutas neid ülerahvastatud tingimustes. Vahendaja kaotas küll tegevusloa, kuid kriminaalsüüdistust talle ei esitatud.

See on seotud ettevõtjate kohustusega avalikustada teavet, mis võimaldab tarbijatel hinnata äritegevuse mõju põhiõigustele. Üheks oluliseks sammuks ettevõtte muu kui finantsteabe läbipaistvuse suurendamisel on teabe avalikustamise direktiivi 2014/95/EL muudatused, mille liikmesriigid peavad üle võtma 6. detsembriks 2016. Suurettevõtted ja kontsernid on kohustatud andma teavet „töötajatega seotud küsimuste” kohta, mis peaks sisaldama järgitavate põhimõtete ja nende rakendamise tulemuste, riskide ja riskijuhtimise ning asjakohaste peamiste tulemusnäitajate kirjeldust. Direktiivi 2014/95/EL artikkel 2 sätestab: „Et ettevõtjatel oleks asjakohast, kasulikku ja võrreldavat muud kui finantsteavet lihtsam avalikustada, koostab komisjon mittesiduvad suunised meetodika kohta, kuidas avaldada muud kui finantsteavet, sh üldisi ja valdkondlikke peamisi mitterahalisi tulemusnäitajaid”.

### FRA arvamus

*ELi institutsioone ja liikmesriike innustatakse võimaldama tarbijatel paremini hinnata riski, et pakutava toote või teenuse valmistamine on olnud seotud tösiine tööalase ärakasutamisega. Sellise teabe andmine võiks hõlmata:*

- *tõhusaid ja usaldusväärseid süsteeme töötajate õigusi austavate ettevõtete toodete sertifitseerimiseks ja brändimiseks;*
- *töölases ärakasutamises süüdi mõistetud tööandjate ja töölevõtjate (v.a need, kes on võtnud piisavalt meetmeid edaspidiste ärakasutamisuhtumite usaldusväärseks ennetamiseks) avalikke registreid.*

*Komisjon võiks teabe avalikustamise direktiivi muudatuste rakendamise kohta suuniste andmisel ja teabe esitamisel pöörata asjakohast tähelepanu töötajate võrdseid töötingimusi puudutavate tegevuspõhimõtete avalikustamisele ja orjastavate töötingimuste riskitegureid tõkestavatele üldistele ja valdkondlikele kaitsemeetmetele. Erilist tähelepanu võiks pöörata neile majandussektoritele, mis on tööalasele ärakasutamisele eriti altid.*

## Kaitsemeetmed riigihankemenetlustes

Küsitletud eksperdid meenusid juhtumeid, kui tööalane ärakasutamine toimus avalik-õiguslike institutsioonide tellitud projektide käigus. Sellised olukorrad kerkivad esile ka mitmes juhtumianalüüsis. See viitab sellele, et ELi institutsioonid, organid ja asutused ning liikmesriigid on kohustatud vältima ärakasutamise rahalist toetamist.

### FRA VALITUD JUHTUMIANALÜÜS

#### Riigihange

2005. aastal viis rühm Saudi Arabia alltöövõtja värvatud India mehi Maltal ellu suurt riiklikult rahastatud taristuprojekti. Neile maksti väga vähe (tunduvalt alla kohustusliku miinimumpalga), ei võimaldatud haiguspuhkust ega vabu päevi. Palgast arvati maha ka vähene toit, mida neile pakuti, ja nõuetele mittevastava majutuse kulud. Kolmas isik teavitas tööinspektoreid ja ametiühing avaldas Malta valitsusele kohtusse pöördumise asemel meedia kaudu poliitilist survet, sest „tööandjatele kohaldatavad rahalised karistused on minimaalsed”. Ametiühing andis töötajatele õigusabi ja kaasas nende riigi saatkonna: selle tulemusel said töötajad täieliku hüvitise, sealhulgas ületunnitasu, vastavalt kohalikule miinimumpalgale.



Harta artikli 31 kohaselt on ELi asjaosalised kohustatud austama ELi piires liikuvate või sinna saabuvate töötajate õigust inimväärsetele töötingimustele, eriti kõigi riigihankemenetluste töövõtjate ja alltöövõtjate puhul. Eelkõige siis, kui ELi liikmesriigid rakendavad 2014. aasta veebruaris vastu võetud riigihankemenetlusi käsitlevate õigusaktide paketti, on neil hartast, sealhulgas selle artiklitest 5 ja 31 tulenevad kohustused.

#### FRA arvamus

*ELi liikmesriike kutsutakse üles pöörama 2014. aasta veebruaris vastu võetud riigihankemenetlusi käsitlevate õigusaktide paketi rakendamisel erilist tähelepanu vajadusele vältida töölase ärakasutamise toetamist, jättes sõlmimata lepingud äriühingutega (sh alltöövõtjad), kes tegelevad töötajate ärakasutamisega.*

*Riigihankemenetlusi kasutavatel ELi institutsioonidel, organitel ja asutustel soovitatakse olla eeskujuks ja pöörata piisavalt tähelepanu töölase kuritarvitamise ennetamisele alltöövõtjaks olevates ettevõtetes.*

## Järelevalve ja töökohtade kontroll

### Kõikehõlmavad ja tõhusad kontrolli- ja järelevalvesüsteemid

Vastanud kõikidelt kutsealadelt pidasid tõhusa järelevalve puudumist tõsisest töölase ärakasutamisest soodustavaks oluliseks riskiteguriks. Töötajate õigusi edendavate organisatsioonide ja tööandjate organisatsioonide esindajad ning kohtunikud leidsid, et tõhusa järelevalve puudumine on kõige olulisem institutsiooniline riskitegur. Liikmesriigid peavad olema valmis korraldama rohkem töökohtade kontrolli ja suurendama nende tõhusust, pöörates piisavalt tähelepanu töölase ärakasutamise riskiteguritele. Peale selle rõhutasid eksperdid tööinspektorite ja politsei koostöö tähtsust.

Ekspertide sõnul tekivad probleemid siis, kui teatavat tööd, näiteks eravaldustes tehtavat põllumajandustööd või majapidamistööd, üldse ei kontrollita. Ka FRA poolt 2011. aastal avaldatud aruandes „Migrants in an irregular situation employed in domestic work“ („Majapidamistöid tegema palgatud ebaseaduslikud rändajad“) rõhutati, et „õigusraamistik peaks ette nägema koduabiliste töökohtade

tööinspeksioonipoolset kontrolli, et tagada ohutud ja inimväärsed töötingimused“.<sup>1</sup>

Kohapealsete uurimiste käigus tuvastatud riskitegureid arvestades peaks järelevalve keskenduma suurema ärakasutamiskahuga rühmadele: ebaseaduslikult töötavatele isikutele, hooajatöötajatele, renditöötajatele ja näilistele füüsilisest isikust ettevõtjatele. Uurimine näitas, et sellistele rühmadele keskendumise asemel piirdub järelevalve sageli teatavate majandussektoritega, mida peetakse töölase ärakasutamisele eriti altiks. Uuringutulemusi eri riskitegurite olulisuse kohta tuleks kasutada selleks, et töötada välja tõhusamad ja sihipärasemad strateegiad tõsise töölase ärakasutamise juhtumite avastamiseks.

Kohapealsete uurimiste käigus tuvastati ka sellised töölase ärakasutamise riskid, mis tekivad siis, kui töötajaid ei palka otse see ettevõtte, kelle heaks nad töötavad, vaid palkamine toimub tööhõivebüroo või alltöövõtja (füüsiline või juriidiline isik, kellele on määratud eelnevalt sõlmitud lepingust tulenevate kohustuste täielik või osaline täitmine) kaudu.

### FRA VALITUD JUHTUMIANALÜÜS

#### Tööhõivebürood

68 Hiina kodanikku töötasid Soome puhastusettevõttes. Nad värvas Soome tööhõivebüroo Hiina tööhõivebüroo abil, mis tekitas töötajates segadust, sest nad ei saanud aru, kes esindas tööhõivebürood ja kes puhastusettevõtet. See ebaselgus kajastus kriminaalmenetluses, kuna Soome tööhõivebüroo vastastest jultunud töölase diskrimineerimise süüdistustest loobuti, kuna leiti, et tööhõiveettevõtte ei tegutsenud tööandja nimel. Õigusrikkujad jäid seetõttu karistusetu, kuigi neile oli esitatud süüdistus jultunud töölases diskrimineerimises ja raskendavatel asjaoludel toime pandud liigkasuvõtmises. Ohvrid ei saanud hüvitist, neile ei tagastatud töölevõtmistasusid ja nad pidid kandma osa kohtukuludest.

Küsitletud ekspertide sõnul raskendavad keerulised õigusolukorrad ELi piires liikunud või sinna saabunud töötajatel oma õiguste või kättesaadavate õiguskaitsevahendite mõistmist ning suurendavad seetõttu ärakasutamise riski. Seda eriti juhul, kui juhtumiga on seotud eri liikmesriikide ettevõtted. Peale selle raskendavad need asjaolud töötajate õiguste rikkumise hindamist. Selliste keeruliste olukordade jälgimiseks ja kahtlaste juhtumite uurimiseks tuleb

<sup>1</sup> FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, lk 9 ja 30.

rohkem pingutada ning see võib nõuda mitme liikmesriigi riigiasutuste tõhusat koostööd.

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) eratööhõivebüroode konventsiooni<sup>2</sup> artiklis 7 on selgelt sätestatud, et sellised „bürood ei nõua töötajatelt tasude maksmist või kulude kandmist otseselt ega kaudselt, osaliselt ega tervikuna“. Tööhõiveteenuste kulud peaks kandma tööandja. Sellest reeglist erandi tegemine selliste töötajate puhul, kes otsivad tööd, milleks ei ole vaja erilisi oskusi ja millega ei kaasne juhtimiskohustust, ei ole vastuvõetav. Ekspertide küsitlemine ja juhtumianalüüsid osutavad siiski, et töölevõtjad nõuavad töötajatelt määratud tasusid, saates nad võlaorjusse ja muutes nad tõsise ärakasutamise suhtes eriti haavatavaks. Seetõttu peavad järelevalveasutused tööhõivebüroode tegevust erilise tähelepanuga jälgima.

#### FRA arvamus

- Järelevalves osalevaid töötajaid tuleb koolitada tõsise tööalase ärakasutamise riskitegureid tegelikkuses mõistma ja hindama, nad peaksid oma tööd vastavalt neile riskiteguritele kohandama ja korraldama ning oma riskijuhtimissüsteemi korrapäraselt läbi vaatama. Töökohtade kontrollide strateegiline suunitlus peaks põhinema kõikidel kättesaadavatel tõenditel asjakohaste riskitegurite kohta.
- ELi liikmesriigid peaksid läbi vaatama õigusnormid, mis vabastavad töökohad täielikult kontrollist, eriti talude ja majapidamistööde puhul.
- ELi liikmesriigid peaksid kavandama tõhusaid ja sihipärasemaid strateegiaid tõsise tööalase ärakasutamise juhtumite avalikustamiseks ja õigusrikkujate kohtu alla andmiseks.
- ELi liikmesriigid peaksid tõhustama järelevalvet tööhõivebüroode üle ja tagama töötajatelt tasu võtmist keelavate õigusnormide täitmise.
- ELi asutusi, sealhulgas EUOSHA, Europoli (Euroopa Politseiamet) ja Eurojusti (Euroopa Liidu Kriminaalõiguslase Koostöö Amet) kutsumakse üles aitama kaasa piiriülese koostöö tõhustamisele liikmesriikide nende asutuste vahel, kelle ülesandeks on rohkem kui üht liikmesriiki hõlmavate tööalase ärakasutamise juhtumite uurimine ja nende eest süüdistuste esitamine.
- Järelevalves osalevaid töötajaid tuleb koolitada tõsise tööalase ärakasutamise riskitegureid tegelikkuses mõistma ja hindama, nad peaksid oma tööd vastavalt neile riskiteguritele kohandama ja korraldama ning

oma riskijuhtimissüsteemi korrapäraselt läbi vaatama. Töökohtade kontrollide strateegiline suunitlus peaks põhinema kõikidel kättesaadavatel tõenditel asjakohaste riskitegurite kohta.

- ELi liikmesriigid peaksid läbi vaatama õigusnormid, mis vabastavad töökohad täielikult kontrollist, eriti talude ja majapidamistööde puhul.
- ELi liikmesriigid peaksid kavandama tõhusaid ja sihipärasemaid strateegiaid tõsise tööalase ärakasutamise juhtumite avalikustamiseks ja õigusrikkujate kohtu alla andmiseks.
- ELi liikmesriigid peaksid tõhustama järelevalvet tööhõivebüroode üle ja tagama töötajatelt tasu võtmist keelavate õigusnormide täitmise.
- ELi asutusi, sealhulgas EU-OSHA, Europoli (Euroopa Politseiamet) ja Eurojusti (Euroopa Liidu Kriminaalõiguslase Koostöö Amet) kutsumakse üles aitama kaasa piiriülese koostöö tõhustamisele liikmesriikide nende asutuste vahel, kelle ülesandeks on rohkem kui üht liikmesriiki hõlmavate tööalase ärakasutamise juhtumite uurimine ja nende eest süüdistuste esitamine.

## Õiguskaitse kättesaadavus ohvritele

### ELi piires liikuvaid või sinna saabuvaid töötajaid tõsise tööalase ärakasutamise eest kaitsvad kriminaalõigusnormid

Uuringust ilmnes, et nende isikute kategooriad, keda kriminaalõigusnormid tõsise tööalase ärakasutamise eest kaitsvad, erinevad liikmesriigiti märkimisväärselt, ulatudes üksnes ebaseaduslikus olukorras kolmandate riikide kodanikest kõikide inimesteni. Inimõiguste seisukohast on määrav, et (harta artikli 31 ja muudetud Euroopa sotsiaalharta artikli 2 kohane) õigus õiglastele töötingimustele nõuab töötajate tõhusat kaitset tõsiste rikkumiste eest. Arvestades võrdsust seaduse ees (harta artikkel 20), on küsitav, miks on ebaseaduslikus olukorras kolmandate riikide kodanike õigus inimväärsetele töötingimustele mõnikord kriminaalõigusnormidega kaitsud, kuid riigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike või ELi kodanike samaväärne õigus mitte. Ka laste kaitse tõsise tööalase ärakasutamise eest ei tohiks piirduda ebaseaduslikus olukorras kolmandate riikide kodanikega.

Peale selle kriminaliseerivad mõne ELi liikmesriigi õigusaktid ebaseaduslikus olukorras kolmandate

<sup>2</sup> Vastu võetud 19. juunil 1997 Genfis Rahvusvahelise Töökonferentsi 85. istungjärgul.



riikide kodanike töölevõtmise olenemata sellest, kas neid kasutatakse ära või mitte. Need õigusaktid reguleerivad sisuliselt erinevaid olukordi võrdsetel alustel. See tähendab, et töötajate õigust mitte töötada orjastavates töötingimustes ei tunnustata ega kaitsta.

## FRA VALITUD JUHTUMIANALÜÜS

### Ebaseaduslikud rändajad

Ebaseaduslikus olukorras Boliivia naine töötas Itaalia majapidamises hooldajana, ta tööpäevad olid pikad ja palk väga väike. Tööandja kasutas tema ebaseaduslikku olukorda tema hirmutamiseks.

Hispaanias viibiv Ecuadori naine pidi tegema majapidamistöid ja hoolitsema eaka inimese eest. Ta pidi töötama lisavahetustes, kuid ei saanud vastavat palka. Ta palus abi vabaühenduselt, kuid ei esitanud kaebust.

Nigeeria tüdruk töötas lirimaal ühe perekonna juures nende lapse eest hoolitsedes ja tal keelati oma perekonna või kellega tahes ühendust võtta. Tema tööandja piiras ka tema füüsilist liikumist ja kui ta kaebas, ähvardasid nad lasta ta Nigeeriasse tagasi saata.

Ungari vastanud märkisid, et väga sageli ärakasutatud rühm on eakate inimeste eest hoolitsevad Rumeenia naised.

Viies ELi liikmesriigis karistatakse ebaseaduslikus olukorras kolmanda riigi kodaniku pidamise eest eriti orjastavates töötingimustes kuni vähem kui kaheaastase vangistusega. Selline karistus ei vasta tõsise tööalase ärakasutamise ohvritele osaks saanud põhiõiguste rikkumiste raskusele. Teistes ELi liikmesriikides on tavaks karistada sellise teo eest kolme- kuni viieaastase vangistusega.

Tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiiv kohustab liikmesriike tagama, et juriidilisi isikuid saaks võtta vastutusele ebaseaduslikus olukorras kolmandate riikide kodanike pidamise eest eriti orjastavates töötingimustes, kui selline rikkumine on toime pandud nende kasuks. Sarnane säte sisaldub inimkaubanduse tõkestamise direktiivi 2011/36/EL artiklis 5. Juriidiliste isikute suhtes kohaldatavad karistused peaksid olema tõhusad ja heidutavad. Küsitletud eksperdid märkisid siiski, et ettevõtjatele (kui juriidilistele isikutele) tegelikult määratud karistused ei vasta asjaomaste rikkumiste raskusele. Seetõttu tuleks põhjalikumalt uurida tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi tegelikku tõhusust. Peale selle on tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivis osutatud võimalusele kanda ärakasutavad tööandjad avalikku musta nimekirja (artikli 12 lõige 2), kuid ainult mõned ELi liikmesriigid teevad seda.

## FRA arvamus

*ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid asjakohased ELi direktiivid ja kriminaalõigusnormid läbi vaatama, et tagada kõikidele töötajatele võrdne ja tõhus kaitse tõsise tööalase ärakasutamise eest.*

*Kõikehõlmavad ja tõhusad kriminaalõigusnormid peaksid tagama tööandjatest ettevõtjate kui juriidiliste isikute vastutuse ning liikmesriikide õiguses tuleks juriidilistele isikutele sätestada piisavalt heidutavad karistused ja neid tõhusalt rakendada. Peale selle peaksid ELi liikmesriigid läbi vaatama nende õigusnormide tõhususe, mis võimaldavad:*

- *sulgeda tõsises tööalases ärakasutamises süüdi mõistetud ettevõtted või tühistada nende tegevusload;*
- *avaldada tõsises tööalases ärakasutamises süüdi mõistetud tööandjate nimekirja.*

## Inimkaubanduse tõkestamisega tegelevate institutsioonide pädevuse laiendamine kõikidele tõsise tööalase ärakasutamise vormidele

Kohapealsed uurimised näitavad selgelt, et järelevalve ja kontrollide tegemises, õiguskaitstes, ohvrite toetamises ja riiklike süüdistuste esitamises osalevad institutsioonid peavad rohkem investeerima aruandes tuvastatud probleemide lahendamisse. Selliseid investeeringuid institutsioonilise raamistikku ei tohiks siiski teha mõnda tööalase ärakasutamise konkreetset vormi silmas pidades. Need peaksid olema suunatud laiemalt kõikidele tööalase ärakasutamise kuritegelikele vormidele, mis võivad ulatuda orjapidamisest tõsise tööalase ärakasutamiseni tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi tähenduses. Arvestades tõsise tööalase ärakasutamise ulatust, on tungiv vajadus inimkaubanduse tõkestamisega tegelevate institutsioonide pädevuse laiendamise järele.

Nii ekspertide küsitlemine kui ka juhtumianalüüsid viitavad raskustele, mis tekivad siis, kui on olemas tugiteenistused, spetsiaalsed politseiüksused ja prokurörid inimkaubanduse juhtumitega tegelemiseks, kuid mitte tõsise tööalase ärakasutamise juhtumitega tegelemiseks eelkõige tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi artikliga 9 hõlmatud tööalase ärakasutamise vormide korral. Näiteks ohvrite toetamise valdkonnas pidasid eksperdid kahes kolmandikus ELi liikmesriikides, kus kohapealseid uurimisi korraldati, ohvrite tugiteenuseid praktikas ebatõhusaks, kuna väga vähesed teenused olid mõeldud konkreetselt tööalase ärakasutamise ohvritele ja

paljud ei hõlmanud neid üldse, kui juhtum ei olnud seotud inimkaubanduse või vägivallaga.

Nende tõendite põhjal võib soovitada, et ELi või liikmesriikide tasandil inimkaubanduse vastu võitlevate organisatsioonide pädevust tuleks laiendada kõikidele teisest riigist saabunud isikute ärakasutamise kuritegelikele vormidele. See hõlmaks eriti orjastavatel töötingimustel toimuvat ärakasutamist, inimkaubanduse ohvrite ärakasutamist inimkaubanduses mitteosalenud tööandja poolt ja alaealiste ebaseaduslikku töötamist (tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi artikli 9 lõike 1 punktid c–e).

#### FRA arvamus

*ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid läbi vaatama inimkaubanduse tõkestamise või selle tegevuse koordineerimisega tegelevate institutsioonide pädevuse, et laiendada nende ülesandeid muude rikkumiste, sealhulgas tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiiviga hõlmatud rikkumiste võrra.*

*Inimkaubanduse tõkestamiseks loodud vahendid ja mehhanismid, nagu suunamismehhanismid või ajutised elamisloa, tuleks üle vaadata, et laiendada nende kohaldamisala tõsise tööalase ärakasutamise juhtumitele, mis ei hõlma inimkaubandust.*

## Ohvrite endast teatama julgustamine elamislubade andmise abil

Uuringu tulemused näitavad, et tõsise tööalase ärakasutamise ohvreid, kes elavad riigis ebaseaduslikult, heidutab riigiasutustele oma olukorrast teatamast nende staatus. Eksperdid on kindlaks teinud, et riigist lahkumise hirm on peamine põhjus, miks ohvrid ei teata enda ärakasutamisest politseile. Ohvrite direktiivi 2012/29/EL põhjenduse 10 kohaselt ei tohiks ohvrite õigus tunnustamisele ja õiguskaitse kättesaadavusele sõltuda nende elaniku staatusest. Tegelikult jääb riigis ebaseaduslikult elavate tõsise tööalase ärakasutamise ohvrite õigus õiguskaitse kättesaadavusele siiski teoreetiliseks, kuni neil ei ole turvalist võimalust oma elaniku staatuse seaduslikuks muutmiseks. Selline võimalus parandaks samal ajal kriminaalõigussüsteemi toimimist ja võitleks tõsise tööalase ärakasutamise toimepanijate karistamatuse õhkkonna vastu.

Inimkaubanduse tõkestamise direktiivi artikkel 11 kohustab ELi liikmesriike „võtma vajalikud meetmed tagamaks, et ohvritele pakutakse abi ja toetust“, et tal oleks võimalik kasutada oma õigusi kuriteoohvriks, ning sätestab, et liikmesriigid peavad tagama, et selline abi ja toetus ei sõltuks ohvri soovist teha

koostööd kriminaaluurimises, süüdistuse esitamisel või kohtumenetluses. See nõue „ei piira“ siiski elamislubade direktiivi 2004/81/EÜ kohaldamist. See on kaugeleulatuv kitsendus. Praktikaks on elamislubade direktiiv, mis seab inimkaubanduse ohvritele elamislubade andmise tingimuseks, et nad näitaksid üles selget valmidust teha õiguskaitseasutustega koostööd, märkimisväärses vastuolus ohvrite õigusega tugiteenustele ja õiguskaitsele. Tuleb märkida, et Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastu võitlemise konventsioon (CETS nr 197), mille on ratifitseerinud kõik ELi liikmesriigid peale Tšehhi Vabariigi, võtab artiklis 14 õigusi arvestavama hoiaku, nähes ette, et ohvritele tuleks väljastada pikendatav elamisluba ka olukorras, kui „pädeva asutuse arvates on nende viibimine riigis vajalik nende isikliku olukorra tõttu“.

Peale selle ei sea koos ELi liikmesriiki ohvri koostööd elamisloa andmise tingimuseks ja veel seitse liikmesriiki lubavad erandeid, nagu on märgitud Euroopa Komisjoni 2014. aasta oktoobri teatises elamislubade direktiivi kohaldamise kohta.

Ilmselt esineb vastuolusid ka elamislubade direktiivi ja liikmesriikide hartast tulenevate kohustuste vahel. Inimkaubanduse ja muus vormis tõsise ärakasutamise ohvrite harta artikli 47 kohane õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – ja selle tagamiseks ohvrite vajaduste kohasele võimestamisele, julgustamisele ja toetamisele – vastab ELi liikmesriikide tingimusteta kohustustele, mis ei tohi sõltuda ohvipoolsusest koostööst. Riigiasutustel peaks olema kohustus tagada õiguskaitse kättesaadavus, panemata ohvritele kohustust kõigepealt toetus ja menetluses osalemise õigus välja teenida. Nende õiguste praktilist tõhusust ei tohi seada sõltuvusse ohvri valmidusest või suutlikkusest toetada politseid või muud asutust tema ülesannete täitmisel. Selle vastuolu tõttu võib väita, et harta jõustumine muutis elamislubade direktiivi kehtetuks. Õigusriigi ja õiguse selguse huvides ootab see küsimus lahendamist.

2014. aasta oktoobri teatises nõukogule ja Euroopa Parlamendile elamislubade direktiivi kohaldamise kohta plaanis Euroopa Komisjon esialgu elamislubade direktiivi muutmise vajalikkuse hindamist.<sup>3</sup>

3 Euroopa Komisjon (2014), komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile direktiivi 2004/81 (elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud) kohaldamise kohta, COM(2014) 635 final, Brüssel, 17. oktoober 2014.

## FRA arvamus

ELi liikmesriigid peaksid võtma meetmeid, mis julgustavad tõsise tööalase ärakasutamise ohvreid endast teada andma ja – väljasaatmise riskita – ärakasutamisest järelvalveasutusele või politseile teatama. Nende hulka peaksid kuuluma meetmed, mis võimaldavad ELi liikmesriikidel anda töötaja õiguste raske rikkumise korral talle selgete õiguslike tingimuste kohaselt elamisloa.

Peale selle peaksid liikmesriigid arvestama FRA suuniste „Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations“ („Ebaseaduslike rändajate kinnipidamine – põhiõigustega seotud kaalutlused“) punktis 9 sisalduvaid soovitusi selle kohta, kuidas julgustada ohvreid ja tunnistajaid kuriteost teatama, kartmata kinnipidamist.

ELi institutsioone kutsutakse üles kaaluma nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/81/EÜ (elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidanud) muutmist. Harta artikli 5 kohase õigusega tõhusale kaitsele inimkaubanduse eest ja harta artikli 47 kohase inimkaubanduse ohvrile õigusega õiguskaitse kättesaadavusele kaasnivad ELi liikmesriikidele tingimusteta kohustused, mis ei sõltu mingil moel ohvri koostööst politseiga, uurimise toetamisest või muude teenuste osutamisest üldsuse huvides. Selline muudatus nõuaks ka inimkaubanduse tõkestamise direktiivi artikli 11 lõike 6 ja tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi artikli 13 lõike 4 sõnastuse kohendamist.

## Sihipärase tugiteenuste osutamine ohvritele

Tõsise tööalase ärakasutamise ohvritele mõeldud ulatuslikke tugiteenuste süsteeme on üldiselt vähe ja paljud olemasolevad teenused ei ole teatavatele rühmadele mõeldud. Eksperdid kinnitavad, et kõiki ohvreid ei kohelda võrdselt. Samal ajal kui mõningaid ohvrirühmi peetakse olulisemaks, on teised, nagu ebaseaduslikud rändajad, tõhusate tugiteenuste kättesaadavuse ja kriminaalmenetluses tagatava kaitse suhtes ebasoodsamas olukorras.

## FRA VALITUD JUHTUMIANALÜÜS

## Tõhusate tugiteenuste kättesaadavus

Ida-Euroopa päritolu kolmanda riigi rändaja saabus 2013. aastal Belgiasse, et töötada riigis ebaseaduslikult elades ehitusel. Tal olid pikad tööpäevad ja ta oli märkimisväärselt alatasustatud. Kohaliku keele vähese valdamise ja Belgia institutsioonide vähese tundmise tõttu ei kaevanud ta oma tööandja peale, kartes kaotada tööd ja sissetulekut ning probleeme asutustega ebaseadusliku staatuse tõttu. Sotsiaaltöötajad olid tema olukorrast teadlikud, kuid konfidentsiaalsuse kaalutlustel ei teavitanud tema nõusolekuta politseid. Ohvriabi on siiski kättesaadav vaid ohvriks tunnistatud inimkaubanduse ohvritele, kes uurimisele kaasa aitavad.

Ohvrile direktiivi artikli 8 kohaselt on kõikidel ohvritel õigus saada oma vajadustele vastavaid tugiteenuseid. Ohvrile tugiteenused peavad lähtuma ohvri huvidest ning olema konfidentsiaalsed ja tasuta. Kui tugiteenuste osutamisest keeldutakse, peab ohvrile harta artikli 47 kohaselt olema kättesaadav tõhus õiguskaitsevahend.

## FRA arvamus

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et:

- igale tõsise tööalase ärakasutamise ohvrile oleksid kättesaadavad sihipärase tugiteenused, näiteks laiendama inimkaubanduse ohvritele mõeldud tugiteenuste kohaldamisala, et need hõlmaksid tugiteenuste osutamist muus vormis tõsise tööalase ärakasutamise ohvritele;
- mis tahes vormis tõsise tööalase ärakasutamise ohvritele oleksid kättesaadavad ohvrile tugiteenuste juurde suunamise mehhanismid;
- tööalase ärakasutamise ohvreid ei jäetaks tugiteenusteta nende ebaseadusliku elaniku staatuse tõttu;
- tugiteenused oleksid ELi ja kolmandate riikide kodanikele võrdselt kättesaadavad.

## Kolmandate isikute sekkumise julgustamine ja tõhustamine

Kuna tõsise tööalase ärakasutamise ohvrid ei ole ekspertide sõnul varmad endast teada andma ning järelevalveasutusi või politseid teavitama ning kuna politseiuurimine ei ole piisav ja ettevaatav, võib tööalase ärakasutamise ohvreid toetavatel või nende nimel tegutsevatel era- või avaliku sektori organisatsioonidel, sealhulgas ametiühingutel, olla tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi artiklit 13 arvestades oluline roll. Uuring näitab siiski, et kolmandate isikute sekkumised ja kollektiivsed nõuded on harvad, pole enamasti seadusega lubatud ning kui on lubatud, siis kasutatakse neid tööalase ärakasutamise juhtumite puhul harva. Kolmanda isiku sekkumine võib aidata ka kohtul tõhusamalt menetleda juhtumeid, kui paljud töötajad on ohvri staatuses ja ohvri õigustega. 2012. aastal aruandes „Access to justice in cases of discrimination in the EU“ („Õiguskaitse kättesaadavus diskrimineerimisjuhtumite korral ELis“) avaldatud FRA uuringsuuhutatati kolmandate isikute sekkumiste eeliseid. Tuleb märkida, et hooajatöötajate direktiivi artikkel 25 näeb ette, et kolmandad isikud, kellel on õigustatud huvi tagada direktiivi järgimine, saavad esitada kaebusi või osaleda hooajatöötaja nimel tsiviil- või haldusmenetluses.

### FRA arvamus

*Et parandada õiguskaitse kättesaadavust kõikidele tõsise tööalase ärakasutamise ohvritele, peaksid liikmesriigid tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi kohaldamisala piires ja väljaspool seda võimaldama kolmandatel isikutel, sealhulgas ametiühingutel ning ELi piires liikunud või sinna saabunud töötajaid toetavatel eraõiguslikel ühendustel tegutseda ohvrite toetuseks või nende nimel.*

## Ohvritele kahjuhüvitise ja saadaoleva töötasu maksmine

Et mõista, mis on ohvritele oluline, tuleb tõsiselt võtta nende majanduslikke eesmärgi. Ekspertide küsitlemine näitas, et hüvitisi ja saadaoleva töötasu maksmist peetakse eriti oluliseks ning leitakse, et see võib julgustada suuremat arvu ohvreid politseid teavitama ja õiguskaitset taotlema. Uuring näitab siiski, et ohvritel on sageli väga raske õigusrikkumatelt hüvitist saada, muu hulgas seetõttu, et tema tööandjaks olnud ettevõtte võib eelistada end maksejõuetuks kuulutada või kuna vastutavad isikud kaovad. Seetõttu tuleks õigusrikkumatelt saadavat hüvitist tugevdada riiklike hüvitisfondidega.

### FRA VALITUD JUHTUMIANALÜÜS

#### Ohvrite õiguskaitse

Mitu Leedu kodanikku töötasid Ühendkuningriigis tuntud põllumajanduspiirkonna Lincolnshire'i põllumajandusettevõtetes. Läti vahendaja korraldas neile väga kehvad elamis- ja töötingimused, sealhulgas kuurides elamine, piiratud juurdepääs sanitaariumidele ja piiratud suhtlus välismaailmaga. Nad olid pärit äärmiselt vaesunud oludest. Olukorda kontrollis Gangmasters Licensing Authority (vahendajatele tegevuslubasid väljastav asutus). Sellest hoolimata jäeti kriminaalsüüdistused esitamata ja ohvrid õiguskaitseta, kuna nad ei olnud inimkaubanduse ohvrid ning õiguskaitse ja toetus ei olnud neile seetõttu riikliku suunamisemehhanismi kaudu kättesaadavad.

Praegu on riiklikud hüvituskeemid hüvitise maksmise direktiivi 2004/80/EÜ artikli 12 kohaselt siiski ette nähtud ainult tahtlike vägivallakuritegude ohvritele ja hüvitavad tõsise tööalase ärakasutamise juhtumeid seetõttu väga harva. Sellele puudusele reageerides kohustab inimkaubanduse tõkestamise direktiivi artikkel 17 liikmesriike tagama, et inimkaubanduse ohvritel oleks juurdepääs olemasolevatele riiklikele hüvituskeemidele. Tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiiv seevastu ei sisalda sarnast sätet. Kuriteoohvrite puhul on riikidel siiski kohustus tagada neile õiguskaitse kättesaadavus. Seetõttu ei tohiks tõsise tööalase ärakasutamise (tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi artikli 9 lõike 1 punktide c–e tähenduses) ohvrid koheldada teistmoodi kui inimkaubanduse ohvreid.

Ohvrite direktiivi artikkel 16 tunnustab ohvrite õigust saada kriminaalmenetluse käigus otsus kurjategijalt hüvitise saamise kohta. Samal ajal kui liikmesriikide õigus võib lubada erandeid, kohustab harta artikkel 47 tagama, et kriminaalkohtu keeldumist otsuse tegemisest hüvitisnõude kohta peab saama teise kohtusse edasi kaevata.

### FRA arvamus

*ELi institutsioonid peaksid kaaluma tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi muutmist, et see sisaldaks inimkaubanduse tõkestamise direktiivi artikliga 17 sarnast sätet, mille kohaselt liikmesriigid tagavad, et inimkaubanduse ohvritel on juurdepääs olemasolevatele riiklikele hüvituskeemidele.*

*ELi liikmesriigid peaksid tagama, et kriminaal-kohtud teeksid otsuseid tõsise töölase ärakasutamise ohvrite kõikide tsiviilnõuete, sealhulgas saadaoleva töötasu nõuete kohta, mitte ei soovitaks ohvritel pöörduda tsiviilkohtutesse. Liikmesriigid peaksid kaaluma võimalust, et kui kohtunikel ei ole tsiviilnõuete kohta otsuse tegemiseks kogemusi, saaksid nad pidada nõu tsiviilkohtunikega, selle asemel et soovitada ohvril pöörduda tsiviilkohtusse.*

## Ohvri tõhusale politseiuurimisele juurdepääsu õiguse tagamine

Ohvritel on õigus põhjalikule ja tõhusale uurimisele, mis võimaldab kurjategijad tuvastada ja neid karistada. Et vältida võõrtöötajate tõsise töölase ärakasutamise toimepanijate laialt levinud karistamatust, peab politsei reageerima töölase ärakasutamise tundemärkidele viisil, mis täidab tõhusalt eesmärki võtta kurjategijad vastutusele, arvestades ohvrite õiguste ja haavatava olukorraga.

Uuringust selgus, et eripolitseiüksused, mis on saanud väljaõppe inimkaubanduse ja tõsise töölase ärakasutamise alal ning vastavaid kogemusi, reageerisid ELi piires liikuvate või sinna saabuvate töötajate ärakasutamisele suure tõenäosusega tõhusamalt kui tavapolitseinikud. Sellised üksused on sageli varmamad kohtlema ärakasutatud töötajaid

võimaliku kuriteohvrina, isegi riigis ebaseadusliku viibimise korral. Samal ajal kui paljudes ELi liikmesriikides on olemas inimkaubanduse juhtumite uurimisele spetsialiseerunud üksused, on ka tõsise töölase ärakasutamise tegelevad politseiüksused olemas Hispaanias ja Belgias ning neid võib pidada paljutöötavate tavade näiteks.

Eripolitseiüksused oleksid eriti kasulikud politseiteenistuste piiriülest koostööd nõudvate juhtumite puhul. Sageli peavad sekkuma rohkem kui ühe ELi liikmesriigi asutused, kui olukord hõlmab alltöövõttu, lähetatud töötajaid, renditöötajaid või töölevõtjaid või kui ohvrid või tunnistajad on enne ütluste andmist oma päritoluriikidesse naasnud. Samal ajal kui Hispaania ja Belgia eksperdid toonitasid piiriülesel uurimisel kogetud raskusi, olid üllatavalt vähesed eksperdid selliste juhtumitega kokku puutunud.

### FRA arvamus

*ELi liikmesriigid peaksid politseiuurimise tõhusdamiseks hindama võimalust luua eripolitseiüksused ning tihedad koostöösidemed politsei ja järelevalveasutuste, näiteks tööinspeksioonide ja majanduspolitsei vahel.*

*Peale selle tuleks parandada õiguskaitseasutuste piiriülest koostööd, et see jõuaks teistes organiseeritud kuritegevuse valdkondades saavutatud koostöötasemeni.*

## Edasine tegevus

Kui tööstandardite kaitseks tehtavaid jõupingutusi oluliselt ei suurendata, on oht, et neid õõnestatakse veelgi. Kuna elatustasemete tohutu erinevus ja töötajate üha suurenev liikuvus sunnivad töötajaid leppima mitterahuldavate töötingimustega, ei saa seda küsimust jätta üleilmastunud tööturgude hooleks: see nõuab ranget järelevalvet ja kontrolli, eriti raskete rikkumiste puhul lausa kriminaalõigusnormide abil.

*„Vaesus ja heaolu vähenemine on kuritegelikuks ärakasutamiseks viljakas pinnas. [---] Ülemaailmse tarbijabaasi kiire laienemise tagajärjel on oodata odava tööjõu nõudluse märkimisväärset kasvu, mis toob kaasa töölase ärakasutamise sagenemise sellest tavapäraselt mõjutatud majandusharudes, nagu majutus-, ehitus- või puhastusteenuste sektor. Sihtmärgiks võivad olla ka need majandusharud, mida selle nähtusega tavaliselt ei seostata.“*

(Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, Haag, Europol, lk 26)

Kokkuvõtteks tuleb rõhutada järgmisi aspekte.

### Õigusraamistiku tugevdamine, et kaitsta töötajate õigust headele ja õiglastele töötingimustele

ELi tasandil tuleb jõuda üksmeelele selles, et tõsine töölase ärakasutamine on lubamatu ja et kõikidel töötajatel on õigus õiguste tõhusale kaitsele. Seni kaitseb mõne ELi liikmesriigi kriminaalõigus tõsise ärakasutamise eest ainult ebaseaduslikus olukorras kolmandate riikide kodanikke. Ülejäänutes on kaitstud kõik töötajad. Need erinevused kajastavad selgete ja mõistlike normide puudumist.

See üksmeele puudumine takistab ka järelevalveasutuste ja kriminaalõigussüsteemide koostööd mitut liikmesriiki hõlmavate juhtumite puhul, eelkõige kui juhtumiga on seotud tööhõive- või renditööd vahendavad bürood, töötajate lähetamine või alltöövõtuahelad, nagu ka nende juhtumite puhul, kui ohvrid või tunnistajad sõidavad enne ütluste



andmist koju. Koostöö kriminaalõigusliku aluse ühtlustamine näitaks normatiivset üksmeelt ja tõhusaks märkimisväärselt koostööd. Tuleks otsida meetodeid, et kehtestada tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi eeskujul ELi toimimise lepingu artikli 83 lõiget 2 võimaliku alusena kasutades miinimumeeskirjad kuritegude kindlaksmääramiseks sotsiaalpoliitika rakendamisel.

### Järelevalvesüsteemide, töökohtade kontrolli ja uurimistegevuse parandamine

Järelevalveülesannet täitvate järelevalveasutuste tähtsus on äärmiselt suur. Paljud ELi liikmesriigid peavad töökohtade kontrolli märgatavalt tõhustama. Mõnes riigis on paljutöötavad tavad tõhustanud järelevalvet või politseitööd, väärtustades mõnikord tööinspektorite ja politsei koostööd.

### Ohvrite julgustamine endast teatama

Rohkem on vaja ära teha ka selleks, et võimaldada ohvritel teatada tõsisest tööalasest ärakasutamisest tööinspektoritele või politseile ning julgustada neid seda tegema. ELi liikmesriigid peavad muutma kriminaalõiguskaitse ohvritele atraktiivsemaks ja kättesaadavamaks. Saadaoleva töötasu ja hüvitise maksmine kriminaalmenetluse raames on vaid üks oluline tegur.

FRA uuring näitab, et ohvrid kogevad õiguskaitsele juurdepääsul palju takistusi, kuid toob esile ka paljutöötavaid tavasid, mille eesmärk on suurendada teadlikkust õigustest ja toetada ohvreid nende õiguste nõudmisel. Ametiühingud ja muud kodanikuühiskonna osalised on vastavatest olulistest ülesannetest järjest teadlikumad.

### Spetsialiseerumise ja piiriülese koostöö tugevdamine kõikides tõsise tööalase ärakasutamise valdkondades

Tuleb tunnustada, et kuritegelikud võrgustikud (sageli rahvusvaheliselt tegutsevate kahtlaste töölevõtjate ja tööhõivebüroode kujul) tegelevad järjest enam

rändajate tõsise tööalase ärakasutamisega. Politsei ja prokurörid peavad rohkem pingutama kurjategijate vastutusele võtmiseks. Mõni ELi liikmesriik on loonud spetsiaalsed politseiüksused, mis hõlbustavad ka piiriülest koostööd ja mis tuleks paljutöötavaks tavaks tunnistada.

Inimkaubanduse vastu võitlemiseks loodud institutsioonilisi struktuure tuleks kasutada ka tõsise tööalase kuritarvitamise tõkestamiseks. Institutsiooniline raamistik ja menetlused, mis keskenduvad ainult inimkaubandusele, ei pööra piisavalt tähelepanu tõsisele tööalasele ärakasutamisele, mida inimkaubanduse mõiste ei hõlma.

### Ennetamise tõhustamine, sealhulgas siduvate standardite ja usaldusväärse brändimise süsteemid

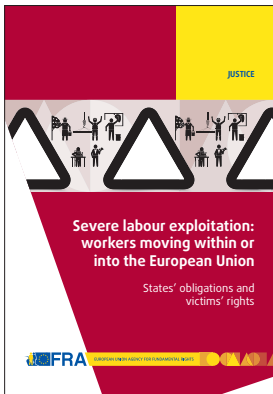
ELi institutsioone ja liikmesriike julgustatakse rakendada rohkem ennetusmeetmeid, sealhulgas riigihankemenetlusi, mis väldiksid ärakasutajate tahtmatut rahastamist, ja tõhusamaid inimväärse tööstandardite kindlaksmääramise ning neile standarditele vastavate toodete ja teenuste brändimise süsteeme. See võimaldaks tarbijatel paremini hinnata eriti orjastavates töötingimustes toodetud esemete ostmise riski.

### Täisleppimatus juurutamine tõsise tööalase ärakasutamise vastu ühiskonnas

Täisleppimatus tõsise ärakasutamisega on kõikide töötajate sotsiaalsete õiguste ja inimväärkuse, ELi põhiväärtuste oluliste elementide kaitse alus. Poliitikud, meediategelased ja teised, kes avalikult oma arvamust avaldavad, peavad olema teadlikud selle privileegiga kaasnevast vastutusest.







Töötajate ärakasutamine ei ole haruldane ega marginaalne nähtus. Hoolimata selle laiaast levikust igapäevaelus ei ole tõsine tööalane ärakasutamine ja selle negatiivne mõju kolmandate riikide ja ELi kodanikele – kui töötajatele, aga ka kui tarbijatele – seni teadlastelt palju tähelepanu pälvinud. FRA ulatuslik kohapealseid uurimisi ja kättesaadava teabe analüüsi hõlmav uuring on esimene uuring, mis käsitleb põhjalikult mitmesuguseid ühest ELi liikmesriigist teise liikuvate või kolmandast riigist ELi saabuvate töötajate tõsise tööalase ärakasutamise kuritegelikke vorme. Selle eesmärk on anda asjaomaseid teadmisi, pannes seega mõtlema praeguse olukorra üle, kus vaikumisi lepitakse tõsise tööalase ärakasutamise ees. Aruandes tehakse kindlaks sellist ärakasutamist soodustavad riskitegurid, arutletakse olukorra parandamise võimaluste üle ning tuuakse esile ELi institutsioonide ja liikmesriikide probleemid ELi piires liikunud või sinna saabunud töötajate õiguse tagamisel inimväärtuste töötingimustele. Uuringu eesmärk on toetada neid tõsise tööalase ärakasutamise ennetamisel, järelevalves tõsise tööalase ärakasutamise olukordade üle ja ohvritele õiguskaitsel.

## Lisateave:

FRA täielik aruanne tõsise tööalase ärakasutamise kohta „Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights“ („Tõsine tööalane ärakasutamine: Euroopa Liidu piires liikuvad või sinna saabuvad töötajad. Riikide kohustused ja ohvrite õigused“) (2015) on avaldatud veebilehel <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Vt ka teisi FRA selleteemalisi väljaandeid:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (kättesaadav inglise keeles); vt ka 23 ELi keeles kättesaadav kokkuvõte: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims-summary>;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (kättesaadav inglise keeles);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (kättesaadav inglise keeles);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (kättesaadav inglise keeles); vt ka mitmes ELi keeles kättesaadav kokkuvõte: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>;
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (kättesaadav inglise, prantsuse ja saksa keeles).



Väljaannete talitus

© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2015  
Foto: © FRA

## FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria  
Tel +43 158030-0 – faks +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto: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](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-159-9, doi:10.2811/01139  
PDF: ISBN 978-92-9491-173-5, doi:10.2811/651804