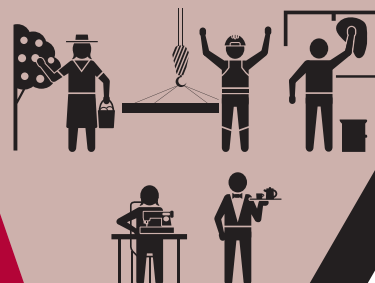


Ozbiljno iskorištavanje radne snage: radnici koji se sele na području Europske unije ili useljavaju u nju



Sažetak

Poveljom Europske unije o temeljnim pravima navode se prava koja su posebno važna za radnike koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU. Najvažnija su prava ljudsko dostojanstvo (članak 1.), zabrana ropstva i prisilnog rada (članak 5.), sloboda izbora zanimanja i pravo na rad (članak 15.), nediskriminacija (članak 21.), pravo na pristup službama za posredovanje pri zapošljavanju (članak 29.), zaštita u slučaju neopravdanog otkaza (članak 30.), poštenu i pravični radni uvjeti (članak 31.), zabrana rada djece i zaštita mladih na radu (članak 32.), zaštita potrošača (članak 38.) i pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje (članak 47.).

Ozbiljno iskorištavanje radne snage radnika iz inozemstva učestalo je, no često ostaje neprimijećeno. Većina potrošača nije svjesna da proizvodi koje kupuju u supermarketima ili trgovinama, odnosno usluge koje primaju u hotelu ili restoranu možda proizvode iskorištavani radnici. Do iskorištavanja dolazi u brojnim gospodarskim sektorima i utječe na različite skupine radnika, npr. državljani Rumunjske koji skupljaju krumpir u Mađarskoj, žene iz subsaharskih država koje se iskorištavaju kao dadilje u Francuskoj, muškarci iz Portugala koji rade na izgradnji cesta u Nizozemskoj, muškarci iz Sjeverne Koreje koji rade kao nekvalificirani radnici u brodogradilištu

u Poljskoj i berači voća iz Bangladeša i Pakistana u sjevernoj Grčkoj. Tim je pojedincima zajedničko to što su plaćeni 1 € ili mnogo manje po satu, rade 12 ili više sati dnevno šest ili sedam dana tjedno, smješteni su u lošim uvjetima i uskraćeno im je pravo na godišnji odmor ili bolovanje.

Velike ekonomske razlike na globalnoj razini i sve veća globalna mobilnost uzrok su ozbiljnog iskorištavanja radne snage. Potaknuti ekonomskom situacijom kod kuće, sve više ljudi odlazi raditi u inozemstvo i često su spremni prihvatiti radne uvjete koji su daleko ispod lokalnih zakonskih standarda, ali ipak bolji od siromaštva i nezaposlenosti od kojih su pobjegli. Preseljenje u drugu državu obično stvara ili pogoršava društvenu i ekonomsku ranjivost tih osoba. Rizik od iskorištavanja povećavaju društvena izolacija uzrokovana nepoznavanjem jezika, izostanak kontakata izvan radnog mjesta i neobaviještenost o lokalnim zakonskim standardima i mjestima na kojima se može potražiti pomoć.

Ovaj sažetak okvirno opisuje rezultate istraživanja Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) o različitim kaznenim oblicima ozbiljnog iskorištavanja radne snage radnika koji su se preselili iz jedne države članice EU-a u drugu ili dolaze iz države izvan EU-a.

Ozbiljno iskorištavanje radne snage i zakon

Ozbiljno iskorištavanje radne snage utječe na građane EU-a kao i na osobe koje nisu građani EU-a. Pravo na poštene i pravične radne uvjete u skladu s člankom 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima obuhvaća kako građane EU-a tako i državljane zemalja izvan EU-a, neovisno o tome ima li radnik regulirano ili neregulirano boravište.

„Ozbiljno iskorištavanje radne snage” odnosi se na sve oblike iskorištavanja radne snage koji predstavljaju kazneno djelo u skladu sa zakonodavstvom države članice EU-a u kojoj dolazi do iskorištavanja. Ovo je istraživanje usmjereno na iskorištavanje na radnom mjestu i povezane rizike. Ne analizira se postupak selidbe radnika iz matične zemlje u situaciju iskorištavanja.

Ozbiljno iskorištavanje radne snage nije uvijek posljedica trgovine ljudima, koja se sastoji od poduzimanja određenih postupaka uz korištenje nezakonitim sredstvima sa svrhom iskorištavanja. Također, žrtve takvog iskorištavanja nisu nužno prisiljene na rad; one su žrtve iskorištavanja jer njihovo radno iskustvo podrazumijeva uvjete koji su daleko ispod onoga što se smatra zakonski prihvatljivim.

STUDIJA SLUČAJA KOJU JE ODABRALA FRA

Pristup pravosuđu

Bugarski par brao je voće i povrće na farmi u Francuskoj. Zaposlio ih je bugarski poslodavac, zakonito su zaposleni preko ugovora o radu sastavljenog na njihovom materinjem jeziku te su imali zakonit boravak i radni status u Francuskoj. Usprkos tome, bili su podvrgnuti iznimno iskorištavajućim životnim i radnim uvjetima te im je plaćeno samo šest tjedana, iako su pet mjeseci radili 15–16 sati dnevno (cijena povratnih avionskih karata također im je oduzeta od plaće). Prijavili su svoj slučaj Nacionalnoj komisiji za borbu protiv trgovine ljudima koja je od lokalnog ogranka Središnjeg ureda za borbu protiv organiziranog kriminala zatražila da istraži i spriječi bugarskog poslodavca da i u budućnosti iskorištava radnike.

Iskorištavanje radne snage javlja se u rasponu od ozbiljnog zlostavljanja kao što je ropstvo do postupaka koji ne predstavljaju ozbiljno iskorištavanje radne snage i kaznena djela. „Ozbiljno iskorištavanje

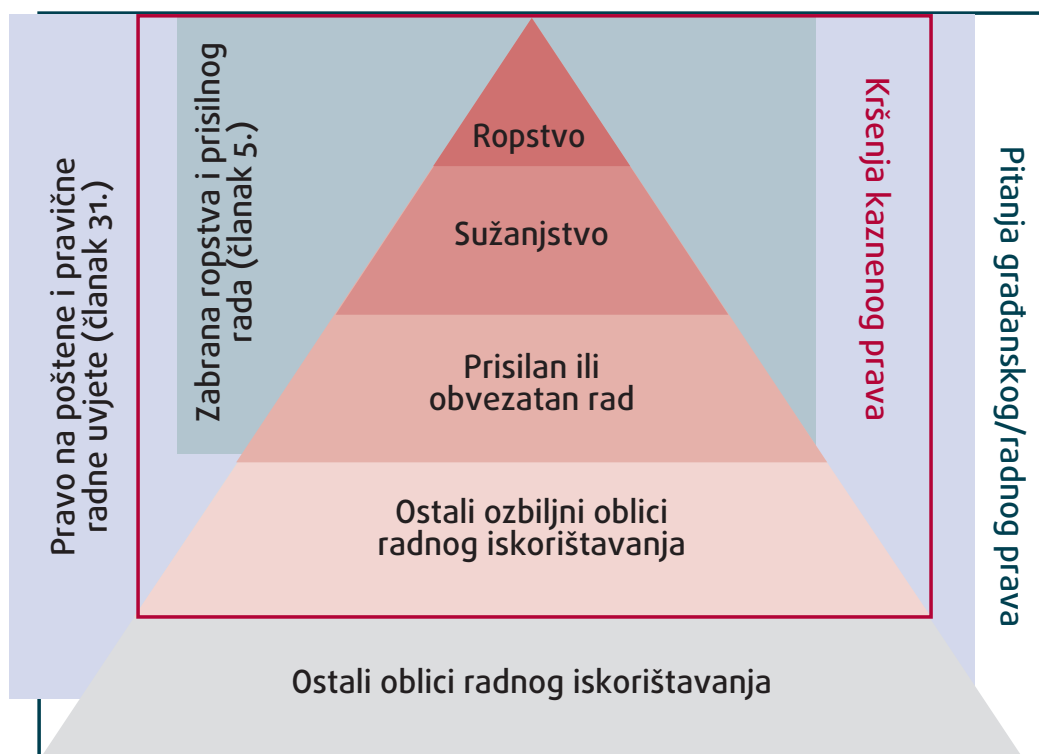
radne snage” također obuhvaća situacije iz članka 9. stavka 1. Direktive o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ) – zaposlenje radnika s nereguliranim statusom u „posebno iskorištavajućim radnim uvjetima”. Prema članku 2. te direktive, to su uvjeti u kojima „postoji očiti nerazmjer u usporedbi s uvjetima zapošljavanja zakonito zaposlenih radnika koji, na primjer, utječu na zdravlje i sigurnost radnika, i kojima se krši ljudsko dostojanstvo”. Ta formulacija odražava članak 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, prema kojem radnici imaju pravo na radne uvjete kojima se čuva njihovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo. Drugim riječima, „ozbiljno iskorištavanje radne snage” označava radne situacije koje značajno odstupaju od standardnih – poštenih i pravičnih – radnih uvjeta koji su definirani zakonima o radu i drugim zakonskim propisima koji se odnose prije svega na naknadu, radno vrijeme, dopuste, zdravlje i sigurnost te pristojan i pošten odnos prema radnicima.

Prikupljanje podataka i opseg istraživanja

Ovo istraživanje FRA-e prvo je ove vrste jer se u njemu sveobuhvatno istražuju svi kazneni oblici iskorištavanja radne snage radnika koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU, uporabom sekundarnog istraživanja i terenskog istraživanja. Sekundarno istraživanje pravnog i institucionalnoga okvira ozbiljnog iskorištavanja radne snage provedeno je u 28 država članica EU-a, dok je terensko istraživanje provedeno u njih 21 (istraživanje nije obuhvatilo Dansku, Estoniju, Latviju, Luksemburg, Rumunjsku, Sloveniju i Švedsku, djelomično zbog ograničenih sredstava). Obuhvaćene su različite geografske regije i raznolike gospodarske situacije te pravne tradicije. Terenski rad obuhvaćao je 616 intervjua sa stručnjacima iz različitih profesionalnih skupina koji rade u području iskorištavanja radne snage, npr. inspektorati rada, policija, sudci te predstavnici radnika i poslodavaca, kao i 24 rasprave fokusnih skupina u koje su bile uključene različite skupine stručnjaka.

Također je prikupljeno 217 studija slučaja o primjerima ozbiljnog iskorištavanja radne snage, na osnovi informacija koje su dostavili stručnjaci na razini države članice. One odražavaju istinite priče i usmjerene su na radnikovo iskustvo iskorištavanja. Zakonska kategorizacija opisanih situacija najvećim dijelom nije moguća zbog nedostatka iscrpnih informacija. Međutim, nekoliko situacija moglo bi se okarakterizirati kao trgovina ljudima.

Slika 1: Oblici i ozbiljnost iskorištavanja radne snage



Napomene: Žrtve svih oblika iskorištavanja navedenih na ovoj slici također mogu biti žrtve trgovine ljudima kada su ispunjeni elementi definicije trgovine ljudima iz članka 2. Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima, kako je obuhvaćeno pravom države članice.

Izvor: FRA, 2015.

Usmjeravanje na čimbenike rizika

Istraživanje FRA-e usmjereno je na pružanje podrške institucijama EU-a i državama članicama u prevenciji ozbiljnog iskorištavanja radne snage praćenjem situacija u kojima dolazi do ozbiljnog iskorištavanja radne snage te ostvarivanjem prava žrtava na pristup pravosuđu. Konkretnije, u istraživanju se identificira sljedeće:

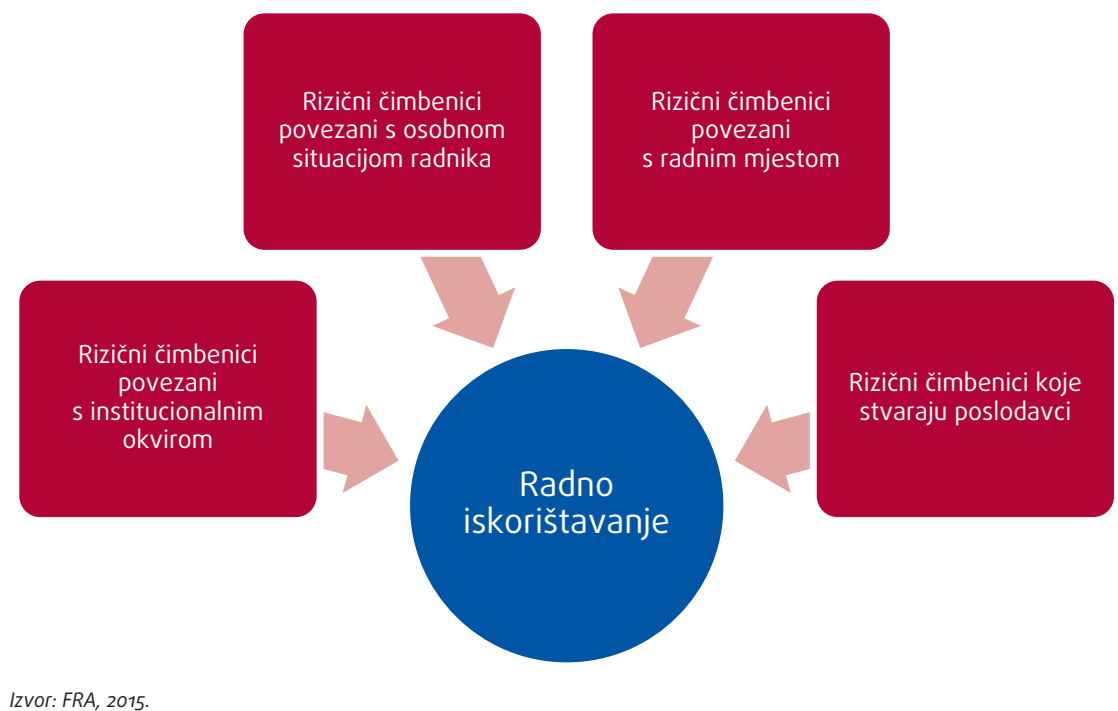
- čimbenici koji radnike koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU dovode u rizik od ozbiljnog iskorištavanja radne snage u državi u kojoj rade (čimbenici rizika);
- način na koji institucije EU-a i države članice reagiraju na te čimbenike rizika u pogledu:
 - prevencije;
 - praćenja, koje uključuje i postojeći pravni i institucionalni okvir za praćenje slučajeva iskorištavanja radne snage, posebno putem inspekcija radnog mjesta koje provode inspektori rada ili drugi predstavnici nadležnih tijela;
 - mjera koje nakon otkrivanja ozbiljnog iskorištavanja radne snage omogućuju žrtvama

pristup pravosuđu, npr. ciljane službe za podršku, pružanje informacija o slučaju i o pravima žrtava, učinkovite istrage i sudski progon te odvratajuće sankcije.

Čimbenici rizika grupirani su prema pravnom i institucionalnom okviru, situaciji radnika, posebnostima radnog mjesta ili ponašanju poslodavaca (pogledajte sliku 2).

Zbog opasnosti od iskorištavajućih radnih uvjeta, države članice EU-a imaju obvezu dužne pažnje. Radnici iz druge zemlje kod kojih se javlja znatan rizik od ozbiljnog iskorištavanja kao rezultat akumulacije čimbenika rizika imaju pravo na zaštitne mjere koje su donijela nadležna tijela. Stoga u slučajevima akumuliranih čimbenika rizika države članice imaju obvezu, koja potječe iz prava EU-a, provoditi inspekcije čiji je cilj otkriti iskorištavanje radne snage, zaštititi žrtve, uspostaviti mehanizme pravne zaštite i izbjeći nekažnjavanje.

Slika 2: Čimbenici rizika za iskorištavanje radne snage



Izvor: FRA, 2015.

Ključni nalazi i savjeti utemeljeni na dokazima

Prevenција

Osvješčivanje i promicanje ozračja nulte tolerancije na iskorištavanje radne snage

Intervjuirani stručnjaci primijetili su da u široj javnosti europskih društava postoji stav tolerancije prema iskorištavanju radnika iz drugih zemalja. Smatra se da ti radnici dobrovoljno pristaju raditi u iskorištavajućim uvjetima, iako su na to primorani zbog siromaštva i marginalizacije. Nedostatak jasnog razumijevanja ozbiljnog iskorištavanja radne snage među stručnjacima koji interviraju u tim situacijama također doprinosi tome da se situacije iskorištavanja ne primjećuju ili im se ne daje prioritet.

Tolerancija prema iskorištavanju radne snage u oštroj je kontrastu s pravom. Ozbiljni oblici iskorištavanja radne snage detaljno se sankcioniraju zakonima EU-a i država članica, iako možda ne dovoljno sveobuhvatno niti dosljedno. Prema istraživanju, a posebno intervjuima sa stručnjacima i studijama slučajeva, iskorištavanje u sektoru kućanskih poslova, npr. čišćenje i briga o djeci i starijim osobama, u široj se javnosti pokazalo kao siva zona

u kojoj možda nisu jasne granice između moralno prihvatljivih i neprihvatljivih praksi.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a trebale bi povećati osvještenost šire javnosti o postojanju ozbiljnog iskorištavanja rada ljudi koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU i pojačati napore u promicanju ozračja nulte tolerancije prema iskorištavanju tih radnika, uključujući i iskorištavanje u privatnim kućanstvima.

Ciljano osvješčivanje i osposobljavanje

Stručnjaci u nekoliko država članica EU-a naveli su da nije jasno što točno čini kazneni oblik ozbiljnog iskorištavanja radne snage zbog mnoštva oblika u kojima se iskorištavanje radne snage javlja i pravnih odredbi koje se na njega odnose. Istaknuli su poteškoće u primjeni različitih pravnih kategorija i u razumijevanju različitih oblika ozbiljnog iskorištavanja radnika iz drugih zemalja, te njihovih uzroka. Bolje znanje i svijest o mnogim oblicima takvog iskorištavanja pomogli bi inspektorima rada i policijskim službenicima identificirati takve slučajeve.

U intervjuima sa stručnjacima istaknuto je da zadatci nadležnih tijela u kontroli migracije te priznavanju i pružanju podrške žrtvama ozbiljnog iskorištavanja radne snage mogu dovesti do kontradiktornih uloga i zahtjeva. Inspektore rada i policijske službenike treba informirati i osposobiti da, u situacijama kada su suočeni s ozbiljnim iskorištavanjem državljanima zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom, prednost daju temeljnim pravima žrtava, a ne pitanjima javnog reda.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a moraju osigurati da je osoblje organizacija koje se suočavaju s iskorištavanjem radne snage svjesno različitih oblika ozbiljnog iskorištavanja radne snage i njihovih uzroka te da je osposobljeno reagirati na odgovarajući način. Inspektore rada i policijske službenike trebalo bi informirati i osposobiti kako bi pravima žrtava ozbiljnog iskorištavanja radne snage dali prednost pred ciljevima upravljanja migracijom.

Europsku policijsku akademiju (CEPOL) i Europsku agenciju za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) poziva se da podrže države članice u provođenju programa osposobljavanja kojima se povećava sposobnost službenika tijela za izvršavanje zakonodavstva i inspektora rada da identificiraju i istraže slučajeve ozbiljnog iskorištavanja radne snage te da reagiraju na način kojim se poštuju temeljna prava iskorištavanih radnika koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU. Takve bi inicijative mogao podržati rad koordinatora EU-a za suzbijanje trgovine ljudima.

Ključna je učinkovita suradnja javnih i privatnih organizacija koja bi se trebala temeljiti na zajedničkom razumijevanju problema koje uzrokuju iskorištavanje radne snage, temeljnih prava koja su ugrožena i potrebnih intervencija.

Poticanje sindikata i organizacija civilnog društva na komunikaciju i pružanje informacija radnicima koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU

Mnogi ispitanici smatraju kako je ključno upoznati radnike s radnim uvjetima i njihovim pravima prije nego što dođu u zemlju odredišta ili da im se te informacije daju kada stignu na odredište. U tom pogledu, kao obećavajući napredak potrebno je prepoznati važne funkcije koje provode sindikati i nevladine organizacije koje dolaze u kontakt s radnicima koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU, npr. u Austriji, Njemačkoj, Irskoj i Nizozemskoj.

Također je vidljiv jasan i pozitivan trend veleposlanstava država članica EU-a koja informiraju strane državljane koji se namjeravaju preseliti u njihovu državu ili vlastite državljane koji dolaze raditi u zemlju domaćina o radnim pravima. Nadalje je potrebno napomenuti da će članak 11. Direktive o sezonskim radnicima (2014/36/EU) obvezati države članice da državljanima zemalja izvan EU-a pri izdavanju odobrenja u svrhu sezonskog rada također daju u pisanom obliku i informacije o njihovim pravima i obvezama u skladu s tom direktivom, uključujući i žalbene postupke.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a trebale bi poticati sindikate i druge privatne organizacije da radnicima pruže informacije prije njihova odlaska te po dolasku u zemlju odredišta.

Potrebno je uzeti u obzir ulogu veleposlanstava u pružanju informacija prije odlaska ili nakon dolaska.

Transparentni radni odnosi

Intervjuirani stručnjaci naveli su nedostatak transparentnosti radnih odnosa kao čimbenik koji povećava rizik od iskorištavanja. Radnici često nemaju ugovor koji je napisan na jeziku koji razumiju, uopće nemaju pisani ugovor ili se izgube u praćenju naknade koja im se duguje zbog složene pravne situacije (koja može uključivati npr. radne posrednike ili podugovaranje) ili zbog praksi poslodavca koje situaciju čine nejasnom. Izostanak transparentnih radnih odnosa trebalo bi osvijestiti kao poziv na oprez koji ukazuje na mogućnost ozbiljnog iskorištavanja radne snage, npr. putem kampanja ili veleposlanstava koja izdaju vize državljanima zemalja izvan EU-a.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a trebale bi osigurati da su osnovni uvjeti i okolnosti radnog odnosa transparentni, dobro zabilježeni i razumljivi za cijelo vrijeme trajanja zaposlenja. Posebice:

- *svi radnici trebali bi dobiti pisani ugovor na jeziku koji razumiju, barem o osnovnim uvjetima njihova zaposlenja;*
- *plaća bi se trebala isplaćivati na transparentan način i u redovnim intervalima, najmanje jednom mjesečno, a ne tek na kraju sezone ili projekta.*

Potrošačevo pravo na informacije i dužnost trgovačkih društava da objavljuju informacije

U državama članicama EU-a u kojima je brendiranje proizvoda česta praksa, podijeljena su mišljenja stručnjaka o vrijednosti takvih postupaka. Dok mnogi smatraju da omogućavanje kupcima donošenja informirane odluke predstavlja sredstvo učinkovite prevencije iskorištavanja radne snage, drugi ističu da označavanje nije uvijek vjerodostojno i da ga je potrebno poboljšati. U skladu s člankom 5. Direktive o pravima potrošača (2011/83/EU) potrošačima se moraju pružiti informacije o glavnim karakteristikama proizvoda ili usluga koje kupuju ili upotrebljavaju. Potrošači kojima je stalo do humanih radnih uvjeta trebali bi imati pravo znati kada kupuju proizvod kod kojeg postoji velik rizik da je proizveden u iskorištavajućim uvjetima.

STUDIJA SLUČAJA KOJU JE ODABRALA FRA

Iskorištavači obmanjuju potrošače

Uspostavilo se da marka „Happy Eggs” koja dobavlja jaja za najveće supermarkete u Ujedinjenoj Kraljevini prodaje jaja koja skupljaju iskorištavani radnici iz Litve. Poduzeće je tvrdilo da „čini sve što je moguće kako bi farme bile uistinu sretna mjesta”. No posrednik za zapošljavanje sezonskih radnika u sektoru poljoprivrede (tzv. *gangmaster*) fizički ih je zlostavljao, isplaćivao im je manju plaću te ih je smjestio u prenapučene prostore. Iako je posrednik za zapošljavanje izgubio dozvolu za rad, nije podnesena kaznena prijava.

To je povezano s obvezom poduzeća da objavljuju informacije koje potrošačima omogućuju procjenu učinka poslovnih aktivnosti na temeljna prava. Važan korak u poboljšavanju transparentnosti „nefinancijskih informacija” trgovačkog društva predstavljaju izmjene Direktive o objavljivanju (2014/95/EU), koje države članice moraju prenijeti do 6. prosinca 2016. Velika trgovačka društva i grupe dužni su izvješćivati o „kadrovimskim pitanjima”, uključujući i opis politike koja se provodi te njihovih rezultata, rizika i upravljanja rizicima te relevantnih ključnih pokazatelja uspješnosti. U skladu s člankom 2. Direktive o objavljivanju Komisija „izrađuje neobvezujuće smjernice o metodologiji podnošenja izvješća o nefinancijskim informacijama, uključujući opće i sektorske nefinancijske ključne pokazatelje uspješnosti, radi olakšavanja relevantnog, korisnog i usporedivog objavljivanja nefinancijskih informacija”.

Mišljenje FRA-e

Institucije EU-a i države članice potiče se da omogućе potrošačima bolju procjenu rizika jesu li proizvodi ili usluge koji se nude stvoreni u uvjetima ozbiljnog iskorištavanja radne snage. Pružanje tih informacija moglo bi uključivati sljedeće:

- učinkovite i pouzdane sustave certificiranja i brendiranje za proizvode društava koja poštuju prava radnika;
- javne registre poslodavaca i posrednika za zapošljavanje koji su osuđeni za iskorištavanje radne snage, osim u slučaju da su donijeli mjere koje su dovoljne za pouzdano sprečavanje daljnjih slučajeva iskorištavanja.

Prilikom pružanja smjernica i izvještavanja o provedbi izmjena Direktive o objavljivanju, Komisija bi mogla posvetiti dužnu pažnju objavljivanju politike o ravnopravnosti radnih uvjeta za radnike i mjerama zaštite usmjerenim protiv čimbenika rizika za iskorištavajuće radne uvjete, kako opće tako i sektorske. Posebna pažnja mogla bi se posvetiti gospodarskim sektorima koji su posebno podložni iskorištavanju radne snage.

Mjere zaštite u postupcima javne nabave

Intervjuirani stručnjaci naveli su slučajeve u kojima je do iskorištavanja radne snage došlo tijekom projekata koje su naručile javne institucije. Takve situacije također su se pojavile i u nekoliko studija slučaja. To ukazuje na odgovornost institucija, tijela, ureda i agencija EU-a te država članica da izbjegnu financijski doprinos iskorištavajućim praksama.

STUDIJA SLUČAJA KOJU JE ODABRALA FRA

Javna nabava

Godine 2005. skupina muškaraca iz Indije koju je regrutirao podugovaratelj iz Saudijske Arabije radila je na Malti na velikom infrastrukturnom projektu koji je financirala vlada. Bili su slabo plaćeni (mnogo manje od zakonske minimalne plaće) i nije im dozvoljeno bolovanje niti slobodni dani. Mala količina hrane koju su dobivali i troškovi smještaja koji nije zadovoljavao standarde također su im bili oduzimani od plaće. Treća strana obavijestila je inspektore rada, a sindikat je preko medija primijenio politički pritisak na maltešku vladu umjesto da se slučaj odvede na sud jer „su financijske kazne protiv poslodavaca minimalne”. Sindikat je pružio pravnu pomoć radnicima i alarmirao njihovo veleposlanstvo: kao rezultat, radnici su primili potpunu naknadu, uključujući i naknadu za prekovremeni rad, u skladu s lokalnom minimalnom plaćom.

U skladu s člankom 31. Povelje subjekti EU-a dužni su poštovati prava radnika koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU na pristojne radne uvjete, posebno u svim postupcima javne nabave u pogledu ugovaratelja i podugovaratelja. Točnije, kada države članice EU-a uvedu zakonodavni paket donesen u veljači 2014. o postupcima javne nabave, bit će obvezne poštovati Povelju pa tako i članak 5. i članak 31.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a poziva se da prilikom provođenja zakonodavnog paketa o postupcima javne nabave donesenog u veljači 2014. posebnu pažnju posvete potrebi za izbjegavanjem podržavanja iskorištavanja radne snage sklapanjem ugovora s društvima ili poduzećima za podugovaranje koja sudjeluju u iskorištavanju radnika.

Institucije, tijela, urede i agencije EU-a koji provode postupke javne nabave potiče se da vode ostale vlastitim primjerom i da posvete dužnu pažnju prevenciji iskorištavanja radne snage koje vrše društva za podugovaranje.

Praćenje i inspekcija radnih mjesta

Sveobuhvatni i učinkoviti sustavi za inspekciju i praćenje

Ispitanici iz svih profesionalnih skupina naveli su nedostatak učinkovitoga praćenja kao važan čimbenik rizika koji pridonosi ozbiljnom iskorištavanju radne snage. Predstavnici organizacija koje promiču prava radnika, organizacija poslodavaca i sudci smatraju da je nedostatak dostatnoga praćenja najznačajniji institucionalni čimbenik rizika. Države članice moraju biti spremne za provođenje većeg broja inspekcija radnog mjesta te moraju poboljšati njihovu učinkovitost, pri čemu je potrebno posvetiti dužnu pažnju čimbenicima rizika za iskorištavanje radne snage. Stručnjaci su također istaknuli važnost suradnje inspektora rada i policije.

Stručnjaci tvrde da se problemi javljaju kada je određeni rad potpuno izvan sustava inspekcije, kao što je npr. poljoprivredni rad na privatnim imanjima ili kućanski poslovi. Slično tome, u izvješću koje je FRA objavila 2011. godine pod nazivom *Migranti s neregularnim statusom zaposleni na kućanskim poslovima* istaknuto je da bi „zakonodavni okvir trebao osigurati inspekciju rada na radnim mjestima radnika

u kućanstvu kako bi se osigurali sigurni i pristojni radni uvjeti“¹.

U skladu s čimbenicima rizika koji su identificirani u terenskom istraživanju, praćenje bi se trebalo usmjeriti na skupine s povećanim rizikom od iskorištavanja, kao što su osobe s nereguliranim zaposlenjem, sezonski radnici, radnici agencija za privremeno zapošljavanje i lažno samozaposleni radnici. Istraživanje je pokazalo da je praćenje često ograničeno na određene gospodarske sektore koji se smatraju posebno podložnima iskorištavanju radne snage, umjesto da se usmjeri na prethodno navedene skupine. Rezultati istraživanja o važnosti različitih čimbenika rizika trebali bi se upotrijebiti za osmišljavanje učinkovitijih i ciljanih strategija za otkrivanje slučajeva ozbiljnog iskorištavanja radne snage.

U terenskom istraživanju također su identificirani rizici od iskorištavanja radne snage koji se javljaju kada radnike nije izravno zaposlilo poduzeće za koje rade, već su zaposleni preko agencije za zapošljavanje ili podugovarača (tj. bilo koje fizičke ili pravne osobe kojoj se dodjeljuje provođenje svih ili dijela obveza iz ranijeg ugovora).

STUDIJA SLUČAJA KOJU JE ODABRALA FRA

Agencije za zapošljavanje

Šezdeset i osam državljana Kine radilo je u poduzeću za čišćenje u Finskoj. Angažirala ih je finska agencija za zapošljavanje kojoj je pomogla kineska agencija za zapošljavanje, a to je dovelo do zbunjujuće situacije u kojoj radnici nisu razumjeli tko predstavlja agenciju za zapošljavanje, a tko poduzeće za čišćenje. Ta nejasnoća ogledala se i u kaznenim postupcima budući da su optužbe protiv finske agencije za zapošljavanje za iznuđivačku diskriminaciju na radnom mjestu odbačene jer se uspostavilo da agencija za zapošljavanje nije djelovala u ime poslodavca. Počinitelji stoga nisu kažnjeni, unatoč sudskom progonu za iznuđivačku diskriminaciju na radnom mjestu i teško lihvarenje. Žrtve nisu primile naknadu niti isplatu nepodmirenih dugova naknade za zapošljavanje, a morale su platiti i dio sudskih troškova.

Prema intervjuiranim stručnjacima, složene pravne situacije otežavaju radnicima koji su se preselili na području EU-a ili uselili u EU razumijevanje njihovih prava ili pravnih lijekova koji su im dostupni, čime se povećava rizik od iskorištavanja. To je posebno izraženo u slučajevima kada su uključena poduzeća

¹ FRA (2011.), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxembourg, Ured za publikacije, str. 9. i 30.

čija su sjedišta u različitim državama članicama. Nadalje, u tim je uvjetima procjena kršenja radničkih prava zahtjevnija. Potrebno je pojačati napore koji se ulažu u praćenje takvih složenih situacija i u istraživanja sumnjivih slučajeva, a za to bi mogla biti potrebna učinkovita suradnja nadležnih tijela iz više država članica.

Članak 7. Konvencije o privatnim agencijama za zapošljavanje koju je donijela Međunarodna organizacija rada (ILO)² jasno određuje da takve „agencije ne smiju radnicima naplaćivati bilo kakve naknade niti troškove, izravno ili neizravno, u cijelosti niti djelomično“. Poslodavci bi trebali snositi troškove službi za zapošljavanje. Nisu prihvatljive iznimke ovom pravilu za radnike koji traže poslove za koje nisu potrebne sofisticirane vještine i koji ne uključuju rukovoditeljske dužnosti. No intervjui sa stručnjacima i studije slučaja ukazuju na to da posrednici pri zapošljavanju radnicima naplaćuju prevelike naknade i tako ih dovode u dužničko ropstvo, čime oni postaju posebno podložni ozbiljnom iskorištavanju. Stoga tijela za praćenje posebnu pažnju moraju posvetiti aktivnostima agencija za zapošljavanje.

Mišljenje FRA-e

*Države članice EU-a moraju osigurati sveobuhvatan sustav inspekcija radnih uvjeta koji će biti dovoljno učinkovit za zadovoljavanje pri-
znatih standarda.*

- *Da bi se to ostvarilo, potrebni su zakoni koji će na jasan način javnom tijelu dati zadatak praćenja radnih uvjeta radnika koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU i provođenja dovoljnog broja inspekcija.*
- *To tijelo mora imati dovoljno osoblja koje mora biti osposobljeno za provođenje inspekcija na ciljani i učinkovit način, što podrazumijeva i sposobnost prevladavanja jezičnih barijera. Tijelo bi trebalo imati vlastite ovlasti i sredstva za pribavljanje dokaza potrebnih za kaznene postupke ili biti u položaju u kojem se može pouzdati u učinkovitu suradnju s policijom.*
- *Osoblje koje je uključeno u praćenje mora biti osposobljeno da bi znalo razumjeti i procijeniti čimbenike rizika za ozbiljno iskorištavanje radne snage u praksi. Osoblje bi trebalo prilagoditi i organizirati svoj rad u skladu s tim čimbenicima rizika i redovito preispitivati svoj sustav upravljanja rizicima. Strateška orijentacija inspekcija radnih mjesta trebala bi se temeljiti na svim dostupnim dokazima u vezi s relevantnim čimbenicima rizika.*

- *Države članice EU-a trebale bi revidirati propise koji u potpunosti oslobađaju radna mjesta od inspekcija, posebno u pogledu privatnih gospodarstava i kućanskih poslova.*
- *Države članice EU-a trebale bi osmisliti učinkovitije i ciljne strategije za razotkrivanje slučajeva ozbiljnog iskorištavanja radne snage i za privođenje počinitelja pravdi.*
- *Države članice EU-a trebale bi poboljšati praćenje agencija za zapošljavanje i osigurati provođenje zakonskih propisa koji zabranjuju prikupljanje naknade od radnika.*
- *Agencije EU-a, uključujući EU-OSHA-u, Euro-pol (Europski policijski ured) i Eurojust (Ured Europske unije za pravosudnu suradnju), poziva se da doprinesu boljoj prekograničnoj suradnji među tijelima država članica čiji je zadatak praćenje, istraga i kazneni progon u slučajevima iskorištavanja radne snage u koje je uključeno više država članica.*

Pristup žrtava pravosuđu

Odredbe kaznenog zakona koje štite radnike koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU od ozbiljnog iskorištavanja radne snage

Istraživanjem je otkriveno da se među državama članicama značajno razlikuju kategorije osoba koje odredbe kaznenog zakona štite od ozbiljnog iskorištavanja u radnim odnosima. Kreću se u rasponu od samo državljana zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom do svih osoba. Ono što je presudno iz perspektive ljudskih prava jest da pravo na pravične radne uvjete iz članka 31. Povelje te članka 2. revidirane Europske socijalne povelje zahtijeva učinkovitu zaštitu radnika od ozbiljnog kršenja prava. U pogledu prava jednakosti pred zakonom u skladu s člankom 20. Povelje upitno je zašto je u nekim slučajevima pravo državljana zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom na pristojne radne uvjete zaštićeno odredbama kaznenog prava, dok ekvivalentno pravo državljana zemalja izvan EU-a s reguliranim boravištem ili pravo građana EU-a nije. Isto tako, zaštita djece od ozbiljnog iskorištavanja radne snage ne bi trebala biti ograničena na državljane zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom.

Nadalje, pravni propisi nekih država članica EU-a kriminaliziraju zapošljavanje državljana zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom neovisno o tome iskorištava li ih se ili ne. Ti propisi ravnopravno tretiraju situacije koje se bitno razlikuju. Tako se ne

² Donesena u Ženevi 19. lipnja 1997. na 85. zasjedanju Međunarodne konferencije rada (ILC).

priznaje ili ne štiti pravo radnika da ne rade u iskorištavajućim radnim uvjetima.

STUDIJA SLUČAJA KOJU JE ODABRALA FRA

Migranti u nereguliranim situacijama

Žena iz Bolivije s nereguliranim statusom radila je kao njegovateljica u kućanstvu u Italiji. Imala je dugo radno vrijeme i primala vrlo nisku plaću. Poslodavac je iskorištavao njen neregulirani status kako bi je zastrašivao.

Žena iz Ekvadora radila je u Španjolskoj gdje je obavljala kućanske poslove i negovala stariju osobu. Bila je prisiljena raditi u iznimno dugim smjenama, a nije bila plaćena u skladu s tim. Zatražila je pomoć nevladine organizacije, no nije podnijela tužbu.

U Irskoj je djevojka iz Nigerije radila za obitelj u kojoj se brinula o djeci, a bilo joj je zabranjeno kontaktirati s članovima obitelji ili s bilo kim drugim. Poslodavac joj je također ograničio fizičko kretanje, a kada se požalila, poslodavci su joj zaprijetili da će je poslati natrag u Nigeriju.

Ispitanici iz Mađarske kao često iskorištavanu skupinu naveli su žene iz Rumunjske koje njeju starije osobe.

U pet država članica EU-a kazneno djelo zapošljavanja državljana zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom pod iznimno iskorištavajućim radnim uvjetima kažnjivo je maksimalnom kaznom kraćom od dvije godine. Takva kazna ne odražava ozbiljnost kršenja temeljnih prava s kojim se susreću žrtve ozbiljnog iskorištavanja radne snage. U drugim državama članicama česte su zatvorske kazne koje nisu duže od tri do pet godina.

Direktiva o sankcijama za poslodavce obvezuje države članice da osiguraju da se pravnu osobu može smatrati odgovornom za zapošljavanje državljana zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom u posebno iskorištavajućim radnim uvjetima kada je takvo kazneno djelo počinjeno u njihovu korist. Slična odredba nalazi se i u članku 5. Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima (2011/36/EU). Kazne za pravne osobe trebale bi biti učinkovite i odvraćajuće. No intervjuirani stručnjaci naveli su da sankcije koje se u praksi primjenjuju na poduzeća (kao pravne osobe) ne odražavaju ozbiljnost kršenja prava o kojima je riječ. Stoga bi se moglo detaljnije istražiti učinkovitost Direktive o sankcijama za poslodavce. Osim toga, Direktiva o sankcijama za poslodavce ukazuje na mogućnost da se iskorištavajuće poslodavce stavi na javnu crnu listu (članak 12. stavak 2.), ali samo nekoliko država članica provodi tu praksu.

Mišljenje FRA-e

Institucije EU-a i države članice trebale bi preispitati relevantne direktive EU-a i odredbe kaznenog prava s ciljem pružanja ravnopravne i učinkovite zaštite od ozbiljnog iskorištavanja radne snage svim radnicima.

Sveobuhvatne i učinkovite odredbe kaznenog zakona trebale bi osigurati odgovornost poslovnih poduzeća kao pravnih osoba koje djeluju kao poslodavci; nacionalno pravo trebalo bi odrediti dovoljno odvraćajuće sankcije protiv pravnih osoba i učinkovito ih provoditi. Osim toga, države članice EU-a trebale bi preispitati učinkovitost zakonskih odredbi koje dopuštaju:

- zatvaranje ili povlačenje licenci poduzeća koja su osuđena za ozbiljno iskorištavanje radne snage;
- mogućnost objavljivanja popisa poslodavaca koji su osuđeni za ozbiljno iskorištavanje radne snage.

Proširivanje mandata institucija koje se bave problemom trgovine ljudima kako bi se uključili svi oblici ozbiljnog iskorištavanja radne snage

Terensko istraživanje jasno pokazuje da institucije uključene u praćenje, provođenje inspekcija, provedbu zakona, pružanje podrške žrtvama i državne institucije za kazneni progon moraju uložiti više resursa za prevladavanje izazova navedenih u ovom izvješću. Međutim, takva ulaganja u institucionalni okvir ne bi trebala biti usmjerena na određeni oblik iskorištavanja radne snage. Trebala bi ciljati na to da se u široj perspektivi bave cijelim spektrom kaznenih oblika iskorištavanja radne snage koji se javljaju u rasponu od ropstva do ozbiljnog iskorištavanja radne snage u smislu Direktive o sankcijama za poslodavce. U pogledu učestalosti ozbiljnog iskorištavanja radne snage, potrebno je hitno proširiti mandat institucija koje se bave problemom trgovine ljudima.

I intervjui sa stručnjacima i studije slučaja ukazuju na poteškoće koje se javljaju kada su dostupne službe za podršku, specijalizirane policijske jedinice ili specijalizirani javni tužitelji za slučajeve trgovine ljudima, ali ne i za slučajeve ozbiljnog iskorištavanja radne snage, posebno u pogledu iskorištavanja do kojih dolazi u radnim odnosima obuhvaćenima člankom 9. Direktive o sankcijama za poslodavce. Na primjer, u području pružanja podrške žrtvama u dvije trećine članica EU-a u kojima je provedeno terensko istraživanje stručnjaci smatraju da su službe za potporu žrtvama nedostatne ili neučinkovite u praksi. Vrlo je malo službi posvećeno izričito žrtvama iskorištavanja

radne snage, a mnoge ih službe otvoreno isključuju ako se ne radi o trgovini ljudima ili nasilju.

Na osnovi tih dokaza može se zaključiti da bi se mandat organizacija koje se bore protiv trgovine ljudima na razini EU-a ili država članica trebalo proširiti tako da obuhvaća sve kaznene oblike iskorištavanja osoba koje su se doselile iz druge zemlje. To bi obuhvaćalo iskorištavanje koje se provodi u posebno iskorištavajućim radnim uvjetima, iskorištavanje žrtava trgovine ljudima koje je počinio poslodavac koji nije uključen u proces trgovine ljudima i nezakonito zapošljavanje maloljetnika (članak 9. stavak 1. točke (c) do (e) Direktive o sankcijama za poslodavce).

Mišljenje FRA-e

Institucije EU-a i države članice trebale bi preispitati mandat institucija čiji je zadatak rješavanje problema trgovine ljudima ili koordinacija takvih akcija s ciljem proširivanja njihovih zadataka koji bi obuhvaćali i druga kaznena djela, uključujući i ona koja obuhvaća Direktiva o sankcijama za poslodavce.

Instrumente i mehanizme koji su uspostavljeni za borbu protiv trgovine ljudima, kao što su mehanizmi za upućivanje ili privremene boravišne dozvole, trebalo bi preispitati s ciljem proširivanja njihovog područja primjene na slučajeve ozbiljnog iskorištavanja radne snage koji ne uključuju trgovinu ljudima.

Poticanje žrtava na prijavljivanje izdavanjem boravišnih dozvola

Rezultati istraživanja pokazuju da se žrtve ozbiljnog iskorištavanja radne snage s neregularnim boravištem to ne usuđuju prijaviti nadležnim tijelima. Stručnjaci su istaknuli da je strah od prisilnog napuštanja zemlje glavni razlog zbog kojega žrtve ne prijavljuju iskorištavanje policiji. Prema uvodnoj izjavi 10. Direktive o žrtvama (2012/29/EU) pravo žrtava da im se prizna status žrtve i pravo na pristup pravosuđu ne bi trebalo biti uvjetovano njihovim boravišnim statusom. Međutim, u stvarnosti je pravo žrtava s neregularnim boravištem koje se ozbiljno iskorištava kao radnu snagu na pristup pravosuđu samo teoretsko sve dok se žrtvama ne ponudi sigurna opcija stjecanja regularnog boravišta. Takva bi opcija istovremeno poboljšala funkcioniranje kaznenopravnog sustava i suprotstavila se ozračju nekažnjavanja počinitelja ozbiljnog iskorištavanja radne snage.

Člankom 11. Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima obvezuje se države članice EU-a da „poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale

pružanje pomoći i podrške žrtvama”, čime im se omogućuje ostvarivanje prava u svojstvu žrtava zločina te navodi da države članice moraju osigurati da takva pomoć i podrška žrtvama nije uvjetovana žrtvinom spremnošću da surađuje u kaznenoj istrazi, progonu ili suđenju. No to se zahtijeva „ne dovodeći u pitanje” Direktivu o dozvoli boravka (2004/81/EZ), što predstavlja dalekosežno ograničenje. U praksi Direktiva o dozvoli boravka značajno narušava prava žrtava na pristup službama za podršku i pravosuđu jer pretpostavlja izdavanje boravišnih dozvola žrtvama trgovine ljudima koje pokazuju jasnu namjeru suradnje s tijelima za izvršavanje zakonodavstva. Treba napomenuti da Konvencija Vijeća Europe o mjerama protiv trgovine ljudima (CETS br. 197), koju su ratificirale sve države članice EU-a osim Češke, u članku 14. zauzima stajalište koje je naklonjenije pravima jer situacije u kojima „nadležno tijelo smatra da je njihov boravak potreban zbog njihovih osobnih okolnosti” također ubraja u situacije u kojima bi se žrtvama trebalo dati obnovljivu dozvolu boravka.

Nadalje, prema Komunikaciji Europske komisije iz listopada 2014. o primjeni Direktive o dozvoli boravka, šest država članica EU-a ne uvjetuje izdavanje dozvola suradnjom žrtve, a još sedam država članica dopušta iznimke.

Očito je da postoje nesuglasice između Direktive o dozvoli boravka i obveza država članica u skladu s Poveljom. U skladu s člankom 47. Povelje pravo žrtava trgovine ljudima i drugih oblika ozbiljnog iskorištavanja na učinkovit pristup pravosuđu, a time i na osnaživanje, ohrabrivanje i podršku u skladu s njihovim potrebama, odgovara bezuvjetnim obvezama država članica EU-a koje se ne mogu uvjetovati suradnjom žrtve. Teret bi trebao biti na nadležnim tijelima koja moraju osigurati pristup pravosuđu, a žrtve ne bi morale prvo zaraditi povlasticu da ih se podrži i omogući im se sudjelovanje u postupcima. Praktična učinkovitost tih prava ne smije se uvjetovati spremnošću niti mogućnošću žrtve da podrži policiju ili bilo koje drugo tijelo u provedbi njihovih zadataka. Zbog ovog sukoba moglo bi se tvrditi da je Direktiva o dozvoli boravka poništena kada je Povelja stupila na snagu. U interesu ostvarivanja vladavine prava i pravne jasnoće potrebno je riješiti ovo pitanje.

U priopćenju upućenom Vijeću i Europskom parlamentu iz listopada 2014. o primjeni Direktive o dozvoli boravka, Europska komisija provizorno je predvidjela procjenu potrebe za izmjenom Direktive o dozvoli boravka³.

3 Europska komisija (2014.a), *Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o primjeni Direktive 2004/81 o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su korišteni za djelovanja kojima se omogućuje nezakonito useljavanje, koji surađuju s nadležnim tijelima*, COM(2014) 635 završna verzija, Bruxelles, 17. listopada 2014.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a trebale bi donijeti mjere kojima će potaknuti žrtve ozbiljnog iskorištavanja radne snage da istupe i prijave iskorištavanja tijelu za praćenje ili policiji bez opasnosti od protjerivanja. To bi trebalo uključiti mjere koje u slučaju ozbiljnih kršenja prava radnika dopuštaju državama članicama EU-a izdavanje boravišne dozvole na osnovi jasnih pravnih odredbi.

Pored toga, države članice trebale bi razmotriti prijedloge o tome kako potaknuti žrtve i svjedoke na prijavljivanje kaznenih djela bez straha od uhićenja, kako je navedeno u točki 9. FRA-inog vodiča iz 2012. „Uhićenje migranta s nereguliranim statusom – razmišljanje o temeljnim pravima“.

Institucije EU-a poziva se da razmisle o izmjeni Direktive Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o dozvoli boravka izdanoj državljanima zemalja izvan EU-a koji surađuju s nadležnim tijelima, a žrtve su trgovine ljudima ili su iskorištavani za djelovanja kojima se omogućuje nezakonito useljavanje. Prava pojedinaca na učinkovitu zaštitu od trgovine ljudima prema članku 5. Povelje kao i pravo žrtava trgovine ljudima na pristup pravosuđu prema članku 47. Povelje nameću bezuvjetne obveze država članica EU-a koje ni na koji način nisu uvjetovane suradnjom žrtve s policijom, podržavanjem istraga ili obavljanjem bilo kojih drugih usluga od javnog interesa. Takva bi promjena također zahtijevala prilagodbu formulacije članka 11. stavka 6. Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i članka 13. stavka 4. Direktive o sankcijama za poslodavce.

Ponuda ciljanih službi za potporu žrtvama

Prisutan je opći nedostatak sveobuhvatnih sustava službi za podršku žrtvama ozbiljnih oblika iskorištavanja radne snage, a mnoge postojeće službe isključuju određene skupine. Stručnjaci se slažu da se sa svim žrtvama ne postupa ravnopravno. Dok se nekim skupinama žrtava daje prioritet, druge skupine, kao što su migranti s nereguliranim statusom, u nepovoljnijem su položaju u pogledu pristupa učinkovitim službama za podršku i zaštitu u kaznenim postupcima.

STUDIJA SLUČAJA KOJU JE ODABRALA FRA

Pristup učinkovitim službama za podršku

Migrant iz zemlje izvan EU-a podrijetlom iz istočne Europe došao je u Belgiju 2013. godine da bi radio u građevinskim uslugama i nije imao regularno boravište. Imao je dugo radno vrijeme i bio je iznimno slabo plaćen. Uz slabo poznavanje lokalnog jezika i belgijskih institucija, nije prijavio poslodavca jer se bojao da će izgubiti posao i prihode te da će imati problema sa zakonom zbog svog neregularnog statusa. Socijalni radnici znali su za njegovu situaciju, ali je zbog povjerljivosti nisu prijavili policiji bez pristanka migranta. No podrška za žrtve dostupna je samo za priznate žrtve trgovine ljudima koje pomažu u istrazi.

Prema članku 8. Direktive o žrtvama sve žrtve imaju pravo na pristup službama za podršku u skladu sa svojim potrebama. Službe za potporu žrtvama moraju djelovati u skladu s najboljim interesima žrtve te biti povjerljive i besplatne. Ako se pristup onemogućuje, članak 47. Povelje zahtijeva da žrtvi bude dostupan djelotvoran pravni lijek.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a trebale bi osigurati:

- da su ciljane službe za podršku dostupne svim žrtvama ozbiljnog iskorištavanja radne snage, npr. proširivanjem mandata službi za podršku koje su usmjerene na žrtve trgovine ljudima tako da obuhvate i službe za podršku žrtvama ostalih oblika ozbiljnog iskorištavanja radne snage;
- da su mehanizmi za upućivanje žrtava službama za podršku dostupni žrtvama svih oblika ozbiljnog iskorištavanja radne snage;
- da žrtve iskorištavanja radne snage nisu isključene iz službi za podršku zbog neregularnog boravišnog statusa;
- da su službe za podršku jednako dostupne građanima EU-a i osobama koje nisu građani EU-a.

Poticanje i poboljšavanje intervencija trećih strana

Kao što su naveli stručnjaci, s obzirom na nespremnost žrtvi ozbiljnog iskorištavanja radne snage da istupe i prijave iskorištavanje tijelima za praćenje ili policiji, kao i zbog nedostatka dostatnih proaktivnih policijskih istraga, važnu ulogu u provođenju članka 13. Direktive o sankcijama za poslodavce mogle bi imati privatne ili javne organizacije za podršku ili zastupanje žrtava iskorištavanja radne snage, uključujući i sindikate. Međutim, istraživanje je pokazalo da su intervencije trećih strana i zajedničke tužbe rijetke te da ih zakon često ne dopušta. Tamo gdje su dopuštene, rijetko se primjenjuju u slučajevima iskorištavanja radne snage. Intervencije trećih strana također bi mogle biti sredstvo kojim bi se sudovima omogućilo učinkovitije rješavanje slučajeva u kojima velik broj radnika ima status i prava žrtve. Istraživanje FRA-e objavljeno 2012. godine u izvješću *Pristup pravosuđu u slučajevima diskriminacije u EU-u* istaknulo je prednosti intervencija trećih strana. Treba napomenuti da članak 25. Direktive o sezonskim radnicima omogućuje trećim osobama koje imaju legitiman interes za osiguravanje usklađenosti s ovom Direktivom podnošenje pritužbe ili pokretanje upravnog ili građanskog postupka u ime sezonskog radnika.

Mišljenje FRA-e

Da bi se poboljšao pristup pravosuđu svim žrtvama ozbiljnog iskorištavanja radne snage, države članice trebale bi, unutar i izvan područja primjene Direktive o sankcijama za poslodavce, omogućiti trećim stranama, uključujući i sindikate i privatne udruge koje pružaju podršku radnicima koji su se preselili na području EU-a ili uselili u EU, da svojim djelovanjem podržavaju ili zastupaju žrtve.

Osiguranje naknade za štete i nepodmirenih dugova žrtvama

Da bi se moglo razumjeti što je žrtvama važno, njihovi se ekonomski ciljevi moraju ozbiljno shvatiti. Kroz intervjuje sa stručnjacima utvrđeno je da se naknade i isplate nepodmirenih dugova smatra posebno važnima i da možda mogu potaknuti veći broj žrtava na prijavu iskorištavanja policiji i da traže pristup pravosuđu. No istraživanje je pokazalo da je žrtvama često vrlo teško doći do naknade od počinitelja, često i zbog toga što će poduzeće koje je djelovalo kao poslodavac radije proglasiti insolventnost ili zbog toga što odgovorne osobe nestanu. Zato bi se naknadu od počinitelja trebalo nadopuniti državnim sredstvima za naknadu.

STUDIJA SLUČAJA KOJU JE ODABRALA FRA

Pravna zaštita za žrtve

Veći broj državljana Litve radio je na gospodarstvima u regiji Lincolnshire u Ujedinjenoj Kraljevini koja je poznata po poljoprivredi. Latvijski posrednik za zapošljavanje sezonskih radnika u poljoprivredi izložio ih je veoma lošim životnim i radnim uvjetima, uključujući i stanovanje u „šupama“ s ograničenim pristupom sanitarnim prostorima i ograničenim kontaktom s vanjskim svijetom. Radnici su podrijetlom bili iz iznimno siromašnih sredina. Situaciju je pratilo Tijelo za licenciranje posrednika za zapošljavanje sezonskih radnika u poljoprivredi (Gangmasters Licensing Authority, GLA). Unatoč tome, nije podnesena kaznena prijava i žrtve nisu primile pravnu zaštitu jer je zaključeno kako nije bila riječ o trgovini ljudima pa žrtve nisu imale pristup pravosuđu niti podršku kroz nacionalni referalni mehanizam.

Međutim, članak 12. Direktive o naknadi (2004/80/EZ) trenutano pruža nacionalna pravila o naknadi samo za žrtve kaznenog djela nasilja počinjenog s predumišljajem i stoga vrlo rijetko obuhvaća slučajeve ozbiljnog iskorištavanja radne snage. Kao odgovor na taj nedostatak, članak 17. Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima obvezuje države članice da osiguraju pristup žrtvama trgovine ljudima postojećim mehanizmima državne naknade štete. Za razliku od toga, Direktiva o sankcijama za poslodavce ne sadrži sličnu odredbu. No države su dužne osigurati pristup pravosuđu žrtvama zločina. Stoga žrtve ozbiljnog iskorištavanja radne snage, u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkama (c) do (e) Direktive o sankcijama za poslodavce, ne bi trebalo tretirati drugačije od žrtava trgovine ljudima.

Članak 16. Direktive o žrtvama prepoznaje pravo žrtava na sudsku odluku o naknadi štete od počinitelja u okviru kaznenog postupka. Dok zakonodavstvo država članica možda dopušta iznimke, članak 47. Povelje nalaže da odbijanje kaznenog suda da odluči o zahtjevima za naknadu mora drugom sudu omogućiti analizu dotičnog predmeta.

Mišljenje FRA-e

Institucije EU-a trebale bi razmotriti izmjenu Direktive o sankcijama za poslodavce da bi se uključila odredba slična članku 17. Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima prema kojem su države članice dužne žrtvama trgovine ljudima osigurati pristup postojećim programima državne naknade.

Države članice EU-a trebale bi osigurati da kazneni sudovi odlučuju u svim građanskopravnim

zahtjevima žrtava koje se ozbiljno iskorištava kao radnu snagu, uključujući i tužbe za isplatu nepodmirenih dugova, umjesto da žrtve upućuju građanskim sudovima. Države članice trebale bi razmotriti mogućnost da se u slučajevima u kojima sudci nemaju iskustva u odlučivanju u građanskopravnim tužbama mogu savjetovati sa sudcima građanskih sudova umjesto da žrtve upućuju građanskom sudu.

Očuvanje prava žrtava na učinkovite policijske istrage

Žrtve imaju pravo na temeljite i učinkovite istrage koje mogu dovesti do otkrivanja i kažnjavanja počinitelja. Da bi se izbjeglo rašireno nekažnjavanje počinitelja teškog iskorištavanja radne snage stranih radnika, policija mora reagirati na znakove iskorištavanja radne snage na način koji se učinkovito pridržava cilja privođenja počinitelja pravdi i koji je istovremeno osjetljiv na prava i težak položaj žrtvi.

Istraživanje je pokazalo da bi specijalizirane policijske jedinice koje su osposobljene i imaju iskustva s trgovinom ljudima i ozbiljnim iskorištavanjem radne snage vjerojatno učinkovitije reagirale na iskorištavane radnike koji se sele na području EU-a ili useljavaju u EU nego obična policija. Takve bi jedinice često bile spremnije tretirati iskorištavane radnike kao potencijalne žrtve zločina, čak i u slučajevima

neregularnog boravišta. Dok u mnogim državama članicama EU-a postoje specijalizirane jedinice čiji je zadatak istraživanje slučajeva trgovine ljudima, policijske jedinice koje se bave i ozbiljnim iskorištavanjem radne snage postoje u Španjolskoj i Belgiji. Njih se može smatrati primjerima obećavajuće prakse.

Specijalizirane policijske jedinice bile bi posebno korisne u slučajevima u kojima je potrebna prekogranična suradnja policijskih službi. U situacijama koje uključuju podugovaranje, upućene radnike, radnike agencija za zapošljavanje ili posrednike u zapošljavanju, odnosno kada su se žrtve ili svjedoci vratili u zemlju podrijetla prije davanja izjave, često je potrebna intervencija tijela iz više država članica EU-a. Dok su stručnjaci iz Španjolske i Belgije naglasili izazove s kojima se susreću u prekograničnim istragama, iznenađujuće malo stručnjaka imalo je iskustva s takvim slučajevima.

Mišljenje FRA-e

Države članice EU-a kao sredstvo poboljšanja učinkovitosti policijskih istraga trebale bi razmotriti mogućnost stvaranja specijaliziranih policijskih jedinica i uspostavljanja bliskih veza za suradnju policije i tijela za praćenje kao što su inspektorati rada i financijska policija.

Nadalje, prekogranična suradnja agencija za izvršavanje zakonodavstva trebala bi se poboljšati i dovesti do razine suradnje koja je postignuta u drugim područjima organiziranog kriminala.

Put naprijed

Ako se značajno ne povećaju napori koji se ulažu u zaštitu radnih standarda, postoji opasnost da će postati još više ugroženi. Dok ogromne razlike u životnom standardu i sve veća mobilnost primoravaju radnike da prihvate radne uvjete koji ne zadovoljavaju standarde, to se pitanje ne može prepustiti globalnim tržištima rada. Potrebno je strogo praćenje i kontrola koji uključuju i odredbe kaznenog prava za posebno teška kršenja.

„Siromaštvo i smanjenje prosperiteta pružaju plodno tlo za kažnjivo iskorištavanje. [...] Potražnja za jeftinom radnom snagom zasigurno će porasti zbog brzog širenja globalne baze potrošača, a to će dovesti do više slučajeva iskorištavanja radne snage u industrijama koje su tome tradicionalno sklone, npr. ugostiteljske djelatnosti, građevinske usluge ili usluge čišćenja. Ta pojava može utjecati i na industrije koje se obično ne povezuju s iskorištavanjem radne snage.“

(Europol (2015.), *Istražujući organizirani kriminal sutrašnjice*, Haag, Europol. str. 26.)

Na kraju je potrebno naglasiti sljedeće točke.

Jačanje zakonskog okvira za zaštitu prava radnika na poštene i pravične radne uvjete

Potrebna je konsenzus na razini EU-a u kojem će se navesti da je ozbiljno iskorištavanje radne snage neprihvatljivo i da svi radnici imaju pravo na učinkovitu zaštitu prava. Danas su u nekim državama članicama EU-a kaznenim pravom od ozbiljnog iskorištavanja zaštićeni samo državljani zemalja izvan EU-a s nereguliranim statusom. U drugima su zaštićeni svi radnici. Te neusklađenosti odražavaju nedostatak jasnih i razumljivih standarda.

Nedostatak konsenzusa također sprečava prekograničnu suradnju tijela za praćenje i kaznenopravnih sustava u slučajevima u koje je uključeno nekoliko država članica. To posebno dolazi do izražaja kada je riječ o slučajevima koji uključuju agencije za zapošljavanje ili agencije za privremeno zapošljavanje, upućivanje radnika ili lance podugovaranja,

kao i u slučajevima u kojima su žrtve ili svjedoci otputovali kući prije davanja izjave. Usklađivanje osnove kaznenog prava za suradnju pokazalo bi normativni konsenzus i znatno poboljšalo suradnju. Potrebno je pronaći metode kojima bi se slijedio primjer Direktive o sankcijama za poslodavce u kojoj je upotrijebljen članak 83. stavak 2. UFEU-a kao moguća osnova za uspostavljanje minimalnih pravila za definiranje kaznenih djela pri provođenju socijalne politike.

Poboljšavanje sustava praćenja, inspekcije radnih mjesta i istraga

Ključna su tijela za praćenje koja imaju nadzornu ulogu. Mnoge države članice EU-a moraju značajno poboljšati inspekciju radnih mjesta. U nekim državama obećavajuće prakse povećale su učinkovitost praćenja ili policijskog nadzora, pri čemu se ponekad naglašava suradnja inspektora rada i policije.

Poticaj žrtvama na prijavljivanje iskorištavanja radne snage

Potrebno je učiniti više da se žrtvama omogući prijavljivanje ozbiljnog iskorištavanja radne snage inspektorima rada ili policiji te da ih se potakne na prijavljivanje. Države članice EU-a žrtvama moraju pristup kaznenopravnom sustavu učiniti privlačnijim i izvedivijim. Isplata nepodmirenih dugova i naknada u okviru kaznenih postupaka samo su jedan od važnih čimbenika.

Istraživanje FRA-e pokazalo je brojne prepreke s kojima se žrtve suočavaju kada pokušavaju pristupiti pravosuđu, ali je također otkrilo obećavajuće prakse usmjerene na podizanje svijesti o pravima i pružanje podrške žrtvama u ostvarivanju svojih prava. Sindikati i drugi sudionici civilnog društva sve su više svjesni važnosti svoje funkcije u tom pogledu.

Jačanje specijalizacije i prekogranične suradnje u svim područjima ozbiljnog iskorištavanja radne snage

Trebalo bi se prepoznati da su mreže kriminala, često u obliku sumnjivih posrednika i agencija za zapošljavanje koje djeluju transnacionalno, sve više

uključene u ozbiljno iskorištavanje radne snage migranata. Policija i državni odvjetnici moraju pojačati napore kako bi priveli počinitelje pravdi. Neke su države članice EU-a osnovale specijalizirane policijske jedinice; one također olakšavaju prekograničnu suradnju i trebalo bi ih prihvatiti kao obećavajuću praksu.

Institucionalne strukture uspostavljene za borbu protiv trgovine ljudima trebale bi se baviti i ozbiljnim iskorištavanjem radne snage. Institucionalni okviri i strukture koji se usmjeravaju isključivo na trgovinu ljudima ne posvećuju dovoljno pažnje ozbiljnom iskorištavanju radne snage koje ne zadovoljava definiciju trgovine ljudima.

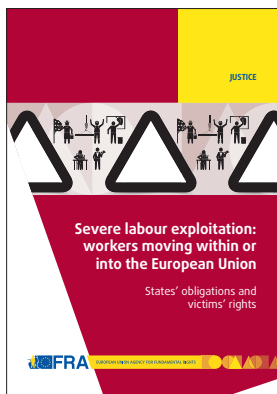
Poboljšavanje prevencije, uključujući i sustave obvezujućih standarda i pouzdanog brendiranja

Institucije EU-a potiče se na jačanje preventivnih mjera, što uključuje i postupke javne nabave koji sprečavaju slučajno financiranje iskorištavača te učinkovitije sustave za definiranje standarda pristojnog posla i brendiranja proizvoda i usluga koji zadovoljavaju te standarde. To bi potrošačima omogućilo bolju procjenu rizika od kupovine proizvoda proizvedenih u iznimno iskorištavajućim radnim uvjetima.

Stvaranje ozračja nulte tolerancije prema ozbiljnom iskorištavanju radne snage u društvima

Ozračje nulte tolerancije prema ozbiljnom iskorištavanju predstavlja osnovu za obranu društvenih prava i ljudskog dostojanstva svih radnika – važnih elemenata vrijednosti na kojima je EU utemeljen. Političari, mediji i druge javne osobe moraju biti svjesni svoje odgovornosti koja prati tu povlasticu.





Iskorištavanje radnika nije izolirana niti marginalna pojava. No unatoč raširenosti, istraživači do sada nisu posvećivali mnogo pažnje ozbiljnom iskorištavanju radne snage i njegovim negativnim učincima na državljane zemalja izvan EU-a i građane EU-a u svojstvu i radnika i potrošača. Ovo opsežno terensko istraživanje koje je provela FRA prvo je istraživanje koje se sveobuhvatno bavi različitim kaznenim oblicima ozbiljnog iskorištavanja radne snage radnika koji se sele iz jedne države članice EU-a u drugu ili iz države izvan EU-a. Cilj je istraživanja saznati ono što se još ne zna o toj temi i tako prevladati trenutna klimu implicitnog prihvaćanja ozbiljnog iskorištavanja radne snage. Ovo izvješće identificira čimbenike rizika koji doprinose takvom iskorištavanju i raspravlja o sredstvima za poboljšavanje situacije te ističe izazove s kojima se suočavaju institucije EU-a i države članice pri ostvarivanju prava radnika koji su se preselili na području EU-a ili uselili u EU na pristojne radne uvjete. Istraživanje je usmjereno na pružanje podrške institucijama EU-a i državama članicama u prevenciji ozbiljnog iskorištavanja radne snage praćenjem situacija u kojima dolazi do ozbiljnog iskorištavanja radne snage te omogućavanjem prava žrtava na pristup pravosuđu.

Dodatne informacije:

Potpuno FRA-ino izvješće o ozbiljnim oblicima iskorištavanja radne snage – *Ozbiljno iskorištavanje radne snage: radnici koji se sele na području Europske unije ili useljavaju u nju. Obveze država i prava žrtava* (2015.) – potražite na portalu <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Pogledajte i druge FRA-ine publikacije iz ovog područja:

- FRA (2015.), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Žrtve kaznenih djela u EU-u: opseg i vrsta potpore žrtvama), Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (dostupno na engleskom jeziku); također pogledajte sažetak dostupan na 23 službena jezika EU-a, <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* (Kanali zakonitog ulaska u EU za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita: alati), Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (dostupno na engleskom jeziku);
- FRA (2014.), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Kriminalizacija migranata s nereguliranim statusom i osoba koje surađuju s njima), Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (dostupno na engleskom jeziku);
- FRA (2013.), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Temeljna prava na južnim morskim granicama Europe), Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (dostupno na engleskom jeziku); također pogledajte sažetak dostupan na različitim jezicima EU-a, <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* (Migranti s nereguliranim statusom zaposleni u kućanskim poslovima: Izazovi u području temeljnih prava za Europsku uniju i njezine države članice), Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (dostupno na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku).



Ured za publikacije

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2015.
Fotografija: © FRA



Print: ISBN 978-92-9491-161-2, doi:10.2811/39281
PDF: ISBN 978-92-9491-160-5, doi:10.2811/05161

FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija
Tel. +43 158030-0 – Faks +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