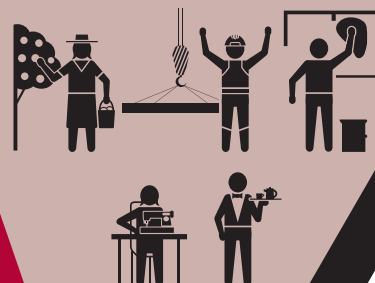


# Hude oblike izkoriščanja delavcev: delavci, ki se gibljejo po Evropski uniji ali se vanjo priseljujejo

## Povzetek



*V Listini Evropske unije o temeljnih pravicah so določene pravice, ki so zlasti pomembne za delavce, ki se gibljejo po EU ali se vanjo priseljujejo. Najpomembnejše so človekovo dostojanstvo (člen 1), prepoved suženjstva in prisilnega dela (člen 5), svoboda izbire poklica in pravica do dela (člen 15), prepoved diskriminacije (člen 21), pravica dostopa do služb za posredovanje zaposlitev (člen 29), varstvo v primeru neupravičene odpustitve (člen 30), pošteni in pravični delovni pogoji (člen 31), prepoved dela otrok in varstvo mladih pri delu (člen 32), varstvo potrošnikov (člen 38) ter pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (člen 47).*

Hude oblike izkoriščanja tujih delavcev so splošno razširjene, vendar pogosto ostajajo skrite. Večina potrošnikov se ne zaveda, da so morda proizvodi, ki jih kupijo v trgovskih centrih ali manjših trgovinah, ali storitve, ki jim jih ponujajo v hotelih ali restavracijah, nastali z izkoriščanjem delavcev. Do izkoriščanja prihaja v številnih gospodarskih sektorjih in vpliva na različne skupine delavcev, kot so denimo romunski državljani, ki pobirajo krompir na Madžarskem; ženske iz držav podsaharske Afrike, ki jih v Franciji izkoriščajo kot varuške; portugalski delavci, ki jih zaposlujejo za gradnjo cest na Nizozemskem; delavci iz Severne Koreje, ki delajo kot

nekvalificirani delavci v poljskih ladjedelnicah, ter obiralci sadja iz Bangladeša in Pakistana v južni Grčiji. Skupno tem posameznikom je, da so na uro plačani 1 EUR ali še veliko manj, da delajo dnevno po 12 ur in več, šest ali sedem dni na teden, da živijo v težkih razmerah in da nimajo pravice do dopusta ali bolniške odsotnosti.

Zaradi velikih ekonomskih razlik v svetu in vse večje globalne mobilnosti se izkoriščanje delovne sile še zaostruje. Zaradi ekonomskega položaja doma čedalje več ljudi dela v tujini, pri čemer so pogosto pripravljene sprejeti delovne pogoje, ki so daleč pod lokalnimi zakonskimi standardi, še vedno pa so boljši kot revščina in brezposelnost, pred katerima so zbežali. Selitev v drugo državo navadno ustvari socialno in ekonomsko ranljivost ali jo poveča. Socialna izoliranost zaradi neznanja jezika, pomanjkanje stikov zunaj delovnega mesta, nepoznavanje lokalnih zakonskih standardov ali naslovov, na katere se je mogoče obrniti po pomoč, povečujejo tveganje izkoriščanja.

V tem povzetku so na kratko predstavljene ugotovitve raziskave, ki jo je Agencija EU za temeljne pravice (FRA) izvedla o različnih oblikah kaznivih dejanj hudega izkoriščanja delavcev, ki so se priselili iz ene države članice EU v drugo ali prihajajo iz držav zunaj EU.

# Hude oblike izkoriščanja delavcev in zakonodaja

Hude oblike izkoriščanja delavcev vplivajo tako na državljane EU kot tudi na osebe, ki niso državljani EU. Pravico do poštenih in pravičnih delovnih pogojev iz člena 31 Listine EU o temeljnih pravicah imajo tako državljani EU kot državljani držav zunaj EU, ne glede na to, ali ima delavec urejen status prebivanja ali ne.

Izraz „hude oblike izkoriščanja delavcev“ se nanaša na vse oblike izkoriščanja delavcev, ki so kaznive v skladu z zakonodajo države članice EU, v kateri prihaja do izkoriščanja. Ta raziskava se osredotoča na izkoriščanje na delovnem mestu in tveganja, povezana z njim. Ne analizira tega, kako pride do selitve delavcev, ki se izselijo ali so izseljeni iz matične države ter se znajdejo v položaju izkoriščanja.

Hude oblike izkoriščanja delavcev niso vedno posledica trgovine z ljudmi, ki zajema nekatere dejavnosti, katerih namen je izkoriščanje z uporabo nezakonitih sredstev. Prav tako ni nujno, da so žrtve takega izkoriščanja prisiljene v delo, žrtve takega izkoriščanja so zato, ker morajo pri delu pristati na pogoje, ki so daleč pod tem, kar se lahko šteje za zakonsko sprejemljivo.

## IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA AGENCIJE FRA

### Dostop do pravnega varstva

Bolgarski par je obiral sadje in zelenjavo na francoski kmetiji. Tja ju je napotil bolgarski delodajalec, bila sta zakonito zaposlena po pogodbi o delu, sestavljeni v njenem maternem jeziku, in v Franciji imela dovoljenje za prebivanje in delo. Kljub temu sta bila izpostavljena skrajno izkoriščevalskim življenjskim in delovnim pogojem, plačana sta bila le za šest tednov, čeprav sta delala pet mesecev po 15–16 ur dnevno (od plače so jima odšteli tudi ceno povratnih letalskih vozovnic). Svoj primer sta prijavila nacionalni komisiji za boj proti trgovini z ljudmi, ki je prosila lokalno podružnico glavnega urada za boj proti organiziranemu kriminalu, da primer raziše in prepreči bolgarskemu delodajalcu izkoriščanje delavcev v prihodnje.

Izkoriščanje delavcev zajema vse od hudih zlorab, kot je suženjstvo, do dejanj, ki so na meji hudih oblik izkoriščanja delavcev in kaznivih dejanj. „Hude oblike izkoriščanja delavcev“ se nanašajo tudi na primere iz člena 9(1) direktive o sankcijah zoper delodajalce

(2009/52/ES), in sicer zaposlovanje delavca, ki nima urejenega statusa, pod „posebno izkoriščevalskimi delovnimi pogoji“. V skladu s členom 2 navedene direktive ti pogoji „pomenijo delovne pogoje, vključno s tistimi, ki nastanejo zaradi diskriminacije na osnovi spola ali druge diskriminacije, kjer obstaja očitno nesorazmerje v primerjavi s pogoji zaposlitve zakonito zaposlenih delavcev, ki na primer vpliva na zdravje in varnost delavcev in ki krši človeško dostojanstvo“. To besedilo izhaja iz člena 31 Listine EU o temeljnih pravicah, v skladu s katerim ima vsak delavec pravico do zdravih in varnih delovnih pogojev ter delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo dostojanstvo. Z drugimi besedami, „hude oblike izkoriščanja delavcev“ označujejo delovne pogoje, ki močno odstopajo od standardnih – poštenih in pravičnih – delovnih pogojev, kot so opredeljeni v delovni zakonodaji in drugih pravnih predpisih, zlasti v zvezi s plačilom, delovnim časom, dopustom, zdravjem in varnostjo ter dostojnim in spoštljivim obravnavanjem delavcev.

## Zbiranje podatkov in zajem

Ta raziskava agencije FRA, sestavljena iz teoretičnega in terenskega dela, je prva taka raziskava, ki celovito obravnava vse oblike kaznivih dejanj izkoriščanja delavcev, ki se gibljejo na območju EU ali se vanjo priseljujejo. Teoretična analiza pravnega in institucionalnega okvira hudih oblik izkoriščanja delavcev je bila izvedena v vseh 28 državah članicah EU, terenske raziskave pa so bile opravljene v 21 državah EU (razen na Danskem, v Estoniji, Latviji, Luksemburgu, Romuniji, Sloveniji in na Švedskem, delno zaradi omejenih virov). Raziskava zajema različne geografske regije, gospodarske položaje in pravne tradicije. Terenska raziskava je vključevala 616 strokovnih razgovorov z različnimi skupinami strokovnjakov, ki se pri svojem delu srečujejo s področjem izkoriščanja delavcev, kot so inšpektorati za delo, policija, sodniki ter predstavniki delavcev in delodajalcev, pa tudi 24 razprav med ciljnim skupinami, na katerih so sodelovale mešane skupine različnih strokovnjakov za pravice delavcev.

Na podlagi informacij, ki so jih pridobili strokovnjaki na ravni držav članic, je bilo zbranih 217 študij primerov hudega izkoriščanja delavcev. Gre za resnične zgodbe, osredotočene na izkušnje delavcev, žrtve izkoriščanja. Zaradi pomanjkanja celovitih informacij opisanih položajev večinoma ni mogoče pravno opredeliti. Vendar pa bi lahko številne označili za trgovino z ljudmi.

Prikaz 1: Oblike in resnost izkoriščanja delavcev



**Opombe:** Žrtve vseh vrst izkoriščanja, navedene v tem prikazu, so lahko tudi žrtve trgovine z ljudmi, kadar koli so izpolnjeni elementi opredelitve trgovine z ljudmi iz člena 2 direktive o boju proti trgovini z ljudmi, ki so zajeti v zakonodajo države članice.

**Vir:** Agencija FRA, 2015.

## Osredotočenje na dejavnike tveganja

Namen raziskave agencije FRA je pomoč institucijam EU in državam članicam pri preprečevanju hudih oblik izkoriščanja delavcev, spremljanje primerov, pri katerih prihaja do resnega izkoriščanja delavcev, in uresničevanje pravice žrtev do dostopa do pravnega varstva v praksi. Raziskava natančneje opredeljuje:

- dejavnike tveganja za delavce, ki so se gibal po EU ali so se vanjo priselili, za hude oblike izkoriščanja v državi, v kateri delajo (dejavniki tveganja);
- načine, kako se institucije EU in države članice odzivajo na te dejavnike tveganja v smislu:
  - preprečevanja;
  - spremljanja, ki vključuje pravni in institucionalni okvir, vzpostavljena za sledenje primerov izkoriščanja delavcev, predvsem z inšpekcijskimi pregledi na delovnih mestih in pregledi, ki jih opravijo drugi javni organi;
  - ukrepov, ki žrtvam omogočajo dostop do pravnega varstva, kot so prilagojene storitve

pomoči, zagotavljanje informacij o primeru in pravicah žrtev, učinkovite preiskave in sodni pregon ter odvračilne sankcije, ko se odkrijejo hude oblike izkoriščanja delavcev.

Dejavniki tveganja so razvrščeni glede na pravni in institucionalni okvir, položaj delavca, posebnosti delovnega mesta ali ravnanje delodajalca (glej prikaz 2).

Države članice EU imajo zaradi nevarnosti izkoriščevalskih delovnih pogojev obveznost skrbnega ravnanja. To pomeni, da imajo delavci iz druge države, ki se srečujejo z več dejavniki tveganja hudega izkoriščanja, pravico do zaščitnih ukrepov, ki jih sprejmejo pristojni organi. Če je dejavnikov tveganja več, imajo države članice obveznosti, ki izvirajo iz prava EU, da izvajajo inšpekcijske preglede, namenjene odkrivanju primerov izkoriščanja delavcev, zaščitijo žrtve, vzpostavijo mehanizme pravnega varstva in preprečujejo nekaznovanje storilcev.



## Ključne ugotovitve in priporočila, ki temeljijo na dognanjih

### Preprečevanje

#### Ozaveščanje o ničelni toleranci do izkoriščanja delavcev in njeno uveljavljanje

Strokovnjaki za pravice delavcev, s katerimi je bil opravljen razgovor, so ugotovili, da širše prebivalstvo v evropskih državah večinoma dopušča izkoriščanje delavcev iz drugih držav. Za te delavce namreč menijo, da prostovoljno sprejemajo delo pod izkoriščevalskimi pogoji, pa čeprav zaradi revščine in marginalizacije. Ker strokovnjaki za pravice delavcev, ki posredujejo v posameznih primerih, nimajo vedno celovitega pregleda nad hudimi oblikami izkoriščanja delavcev, se primeri izkoriščanja velikokrat ne zaznajo in se ne obravnavajo prednostno.

To dopuščanje izkoriščanja delavcev je v izrazitem nasprotju s pravnim položajem. Za hude oblike izkoriščanja delavcev so določene izrazito stroge sankcije v skladu s pravom EU in držav članic, čeprav verjetno ne v celoti in ne dovolj dosledno. Po izsledkih raziskave, zlasti razgovorih s strokovnjaki in na osnovi

študij primerov, širša javnost izkoriščanje pri gospodinskem delu, na primer čiščenje in skrb za otroke ali starejše, dojema kot sivo območje, na katerem je ločnica med moralno sprejemljivimi in nesprejemljivimi praksami nejasna.

#### Mnenje agencije FRA

*Države članice EU bi morale povečati ozaveščenost najširše javnosti o obstoju hudih oblik izkoriščanja oseb, ki se gibljejo po EU ali priseljujejo vanjo, in okrepiti prizadevanja za uveljavljanje ničelne tolerance do izkoriščanja takih delavcev, vključno z izkoriščanjem v zasebnih gospodinjstvih.*

#### Usmerjeno ozaveščanje in usposabljanje

Strokovnjaki iz številnih držav članic EU so poročali, da zaradi številnosti oblik izkoriščanja delavcev in z njimi povezanih pravnih določb ni jasno, kaj natančno pomeni kaznivo obliko hudega izkoriščanja delavcev. Opozorili so na težave pri uporabi različnih pravnih opredelitev in razumevanju različnih oblik hudega izkoriščanja delavcev iz drugih držav in

njihovih glavnih vzrokov. Boljše poznavanje številnih oblik takega izkoriščanja in ozaveščenost o njih bi inšpektorjem za delo in policistom pomagala odkriti take primere.

V razgovorih s strokovnjaki je bilo poudarjeno, da lahko naloge javnih organov pri nadzoru migracij ter priznavanje in podpora žrtvam hudega izkoriščanja vodijo do nasprotujočih si vlog in zahtev. Inšpektorji za delo in policisti bi morali, ko se srečajo s primeri hudega izkoriščanja državljanov držav, ki niso članice EU, z neurejenim statusom, biti poučeni in usposobljeni dajati prednost pravicam žrtev hudih oblik izkoriščanja pri delu pred vprašanji javnega reda.

#### Mnenje agencije FRA

*Države članice EU morajo zagotoviti, da je osebe organizacij, ki se sreča z izkoriščanjem delavcev, seznanjeno z različnimi oblikami hudega izkoriščanja delavcev in njihovimi glavnimi vzroki ter usposobljeno za ustrezno odzivanje. Inšpektorji za delo in policisti bi morali biti poučeni in usposobljeni dajati prednost pravicam žrtev hudih oblik izkoriščanja delavcev pred cilji, povezanimi z upravljanjem migracijskih tokov.*

*Evropska policijska akademija (CEPOL) in Evropska agencija za zdravje in varnost pri delu (EU-OSHA) sta pozvani, da države članice podpreta pri izvajanju programov usposabljanja za krepitev sposobnosti uradnikov, zadolženih za kazenski pregon in inšpektorjev za delo za odkrivanje in preiskavo primerov hudih oblik izkoriščanja delavcev ter posredovanje v duhu spoštovanja temeljnih pravic izkoriščanih delavcev, ki se gibljejo v EU ali se vanjo priseljujejo. Take pobude bi lahko pri svojem delu podprl koordinator EU za boj proti trgovini z ljudmi.*

*Ključno je učinkovito sodelovanje med javnimi in zasebnimi organizacijami, ki mora temeljiti na skupnem razumevanju težav, ki jih povzročata izkoriščanje delavcev, temeljnih pravic za katere gre, in potrebnih ukrepov.*

#### Spodbujanje sindikatov in organizacij civilne družbe, da priskočijo na pomoč delavcem, ki se gibljejo v EU ali se vanjo priseljujejo, in da jim priskrbijo informacije

Številni anketiranci so menili, da je za delavce bistveno, da poznajo delovne pogoje in svoje pravice, preden prispejo v namembno državo, ali da se jim take informacije zagotovijo ob prihodu. V zvezi s tem je treba priznati, da so naloge, ki jih opravljajo sindikati in nevladne organizacije, ki navežejo stik z delavci, ki se gibljejo v EU ali se

vanjo priseljujejo – na primer v Avstriji, Nemčiji in na Nizozemskem – pomembne in jih je treba videti kot obetaven dosežek.

Poleg tega obstaja jasna in pozitivna težnja veleposlaništev držav članic EU, da tuje državljane, ki se name ravajo preseliti v njihovo državo, ali svoje državljane, ki prispejo na delo v državo gostiteljico, obvestijo o njihovih pravicah iz delovnega razmerja. Treba je tudi opozoriti, da je v členu 11 direktive o sezonskih delavcih (2014/36/EU) določeno, da morajo države članice pri izdaji dovoljenja za sezonsko delo državljanom držav, ki niso članice EU, obvezno zagotoviti pisne informacije o njihovih pravicah in obveznostih v skladu s to direktivo, vključno s pritožbenimi postopki.

#### Mnenje agencije FRA

*Države članice EU bi morale sindikate in zadevne zasebne organizacije spodbujati, da delavcem priskrbijo informacije pred njihovim odhodom iz matične države, pa tudi ob prihodu v državo, kamor so se namenili.*

*Treba je proučiti vlogo veleposlaništev pri zagotavljanju informacij pred odhodom iz matične države ali ob prihodu v državo gostiteljico.*

#### Preglednost zaposlitvenih razmerij

Strokovnjaki so v razgovorih menili, da se zaradi pomanjkanja preglednosti povečuje tveganje izkoriščanja. Delavci pogosto nimajo pogodbe v jeziku, ki ga razumejo, ali pa pisne pogodbe sploh nimajo oziroma ne znajo izračunati plačila, ki jim ga delodajalec dolguje, zaradi zapletenega pravnega položaja, denimo v primerih, pri katerih so vključeni posredniki za delo ali podizvajalci, ali zaradi praks delodajalca, ki prikrivajo položaj. Ozaveščenost v zvezi z nepreglednostjo zaposlitvenih razmerij, ki bi morala delovati kot opozorilni znak za morebitne hude oblike izkoriščanja delavcev, bi bilo treba izboljšati, na primer s kampanjami ali prek veleposlaništev, ki izdajajo vizume državljanom držav, ki niso članice EU.

#### Mnenje agencije FRA

*Države članice EU bi morale med trajanjem delovnega razmerja zagotoviti pregledne, dokumentirane in razumljive pogoje in okoliščine zaposlitvenih razmerij. Še zlasti:*

- *vsi delavci bi morali dobiti pisno pogodbo v jeziku, ki ga razumejo, vsaj v zvezi z osnovnimi pogoji delovnega razmerja;*
- *plače bi morale biti pregledne in se redno izplačevati vsaj enkrat mesečno in ne samo ob koncu sezone ali projekta.*

## Potrošnikova „pravica do obveščeniosti“ in obveznost podjetja, da razkrije informacije

V državah članicah EU, v katerih je znamčenje izdelkov običajno, so stališča strokovnjakov o utemeljenosti takih praks deljena. Medtem ko so številni prepričani, da je omogočanje preiščene odločitve potrošniku eden od načinov, kako učinkovito preprečiti izkoriščanje delavcev, so drugi poudarili, da označevanje blaga ni vedno zaupanja vredno in ga je treba izboljšati. V skladu s členom 5 direktive o pravicah potrošnikov (2011/83/EU) je treba potrošnikom zagotoviti informacije o glavnih značilnostih blaga ali storitev, ki ga kupujejo ali uporabljajo. Potrošniki, ki so zaskrbljeni zaradi nehumanih delovnih pogojev, bi morali imeti pravico vedeti, ali so bili proizvođači, ki jih kupujejo, narejeni v izkoriščevalskih pogojih.

### IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA AGENCIJE FRA

#### Izkoriščevalci zavajajo potrošnike

Ugotovljeno je bilo, da znamka Happy Eggs, ki dobavlja jajca glavnim veletrgovinam v Združenem kraljestvu, prodaja jajca, ki jih pobirajo izkoriščani litovski delavci. Družba je trdila, da „si po najboljših močeh prizadeva, da bi bili na njenih kmetijah vsi zadovoljni“. Vendar pa je posrednik za zaposlovanje, ki je skrbel za najemanje delavcev, te fizično napadal, jim odtegoval od plače in jih nameščal v prenatrpane prostore. Čeprav je izgubil dovoljenje za delo, ni bila zoper njega vložena nobena kazenska obtožba.

To se nanaša na obveznost podjetij, da razkrijejo informacije, ki potrošnikom omogočajo oceniti vpliv poslovnih dejavnosti na temeljne pravice. Pomemben korak k večji preglednosti „nefinančnih informacij“ podjetij so spremembe direktive o razkritju (2014/95/EU), ki jo morajo države članice prenesti v svojo zakonodajo do 6. decembra 2016. Velika podjetja in skupine morajo poročati o „kadrovske zadeve“, vključno z opisom politik podjetja in njihovimi rezultati, tveganji in njihovim obvladovanjem ter ustreznimi ključnimi kazalniki uspešnosti. V skladu s členom 2 direktive 2014/95 pripravi Komisija nezavezujoče smernice v zvezi z metodologijo poročanja o nefinančnih informacijah, vključno s splošnimi in sektorskimi ključnimi nefinančnimi kazalniki uspešnosti, da bi podjetjem olajšala ustrezno, uporabno in primerljivo razkrievanje nefinančnih informacij.

### Mnenje agencije FRA

Agencija FRA priporoča, naj institucije EU in države članice potrošnikom omogočijo, da bolje ocenijo tveganje, ali sta izdelek oziroma storitev nastala v pogojih hudega izkoriščanja delavcev. Zagotavljanje take informacije lahko vključuje:

- učinkovit in zanesljiv sistem potrdil in znamčenja za izdelke podjetij, ki spoštujejo pravice delavcev;
- javno evidenco delodajalcev in posrednikov (za najemanje delavcev), obsojenih zaradi izkoriščanja delavcev, razen če so sprejeli zadostne ukrepe za zanesljivo preprečevanje nadaljnjih primerov izkoriščanja.

Komisija bi lahko pri zagotavljanju smernic in poročanju o izvajanju spremenjene direktive o razkritju ustrezno pozornost namenila razkritju politik v zvezi z enakostjo delovnih pogojev za delavce in zaščitnimi ukrepi pred dejavniki tveganja izkoriščevalskih delovnih pogojev na splošno in sektorsko. Posebno pozornost bi lahko namenila tistim gospodarskim panogam, v katerih je veliko izkoriščanja delavcev.

## Zaščitni ukrepi pri javnih naročilih

Strokovnjaki so v razgovorih navedli primere izkoriščanja delovne sile pri projektih, ki so jih naročile javne institucije. Take situacije najdemo tudi v številnih študijah primerov. To kaže na odgovornost institucij EU, organov, uradov in agencij in tudi držav članic, da se izogibajo temu, da bi finančno prispevale k izkoriščevalskim praksam.

### IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA AGENCIJE FRA

#### Javna naročila

Leta 2005 je skupina indijskih delavcev, ki jih je najel podizvajalec iz Saudove Arabije, delala na Malti na velikem infrastrukturnem projektu, ki ga je financirala vlada. Bili so zelo slabo plačani (daleč pod zakonsko določeno minimalno plačo) in jim ni bila dovoljena bolniška odsotnost ali dopust. Stroške za tisto malo hrane, ki so jo dobili, in neustrezno namestitve so jim odšteli od plače. Tretja stranka je o tem obvestila inšpektorat za delo, sindikat pa je namesto vložitve obtožnic na sodišče prek medijev izvedel politični pritisk na malteško vlado, ker „so bile finančne kazni zoper delodajalce minimalne“. Sindikat je delavcem zagotovil pravno pomoč in mobiliziral veleposlaništvo njihove države. Tako so prejeli celotno odškodnino, vključno s plačilom za nadure v skladu z lokalno določeno minimalno plačo.

V skladu s členom 31 Listine morajo izvajalci v EU spoštovati pravice delavcev, ki se gibljejo v EU ali se vanjo priseljujejo, do dostojnih delovnih pogojev, zlasti pri vseh postopkih javnih naročil, kar zadeva pogodbenike in podpogodbenike. Če države članice EU izvajajo zakonodajni sveženj v zvezi z javnimi naročili, sprejet februarja 2014, so še posebej zavezane izpolnjevanju Listine, vključno s členoma 5 in 31.

### Mnenje agencije FRA

*Države članice EU so pri izvajanju zakonodajnega svežnja v zvezi z javnimi naročili, sprejetega februarja 2014, pozvane, da posebno pozornost namenijo preprečevanju podpore izkoriščanju delavcev s strani pogodbenikov ali podpogodbenikov, vključenih v izkoriščanje delavcev.*

*Institucije EU, organi, uradi in agencije, ki izvajajo javna naročila, naj dajejo zgled in namenijo ustrezno pozornost preprečevanju izkoriščanja delavcev s strani podizvajalskih podjetij.*

## Spremljanje in inšpekcijski pregledi na delovnem mestu

### Celoviti in učinkoviti sistemi inšpekcijskih pregledov in spremljanja

V vseh strokovnih skupinah so anketiranci menili, da je pomanjkanje učinkovitega spremljanja pomemben dejavnik tveganja, ki prispeva k hudim oblikam izkoriščanja delavcev. Predstavniki organizacij za uveljavljanje pravic delavcev, organizacij delodajalcev in sodniki so menili, da je nezadostno spremljanje najpomembnejši institucionalni dejavnik tveganja. Države članice morajo biti pripravljene, da izvedejo več inšpekcijskih pregledov na delovnem mestu in izboljšajo svojo učinkovitost ter s tem namenijo ustrezno pozornost dejavnikom tveganja izkoriščanja delavcev. Poleg tega so strokovnjaki poudarili pomen sodelovanja med inšpektorati za delo in policijo.

Strokovnjaki menijo, da se zadeve zapletejo, ko je določeno delo, kot je kmetijsko delo, ki se opravlja na zasebni lastnini, ali delo v gospodinjstvu, popolnoma izvzeto iz inšpekcijskih pregledov. Podobno je bilo v poročilu, ki ga je agencija FRA objavila v letu 2011 z naslovom *Migranti z neurejenim statusom, ki opravljajo dela v gospodinjstvu*, poudarjeno, da „bi moral pravni okvir zagotoviti inšpekcijske preglede na delovnih mestih delavcev

v gospodinjstvu, da se zagotovijo varni in dostojni delovni pogoji“.<sup>(1)</sup>

Glede na dejavnike tveganja, odkrite med terensko raziskavo, bi se moralo spremljanje osredotočiti na skupine, izpostavljene večjemu tveganju izkoriščanja, na primer osebe z neurejenim zaposlitvenim statusom, sezonski delavci, delavci, zaposleni prek agencij za posredovanje začasnega dela, in osebe z lažno samozaposlitvijo. Z raziskavo je bilo ugotovljeno, da je spremljanje pogosto omejeno na nekatere gospodarske panoge, za katere se šteje, da je v njih posebno veliko izkoriščanja, namesto da bi se osredotočilo na prej omenjene skupine. Ugotovitve raziskave o pomenu različnih dejavnikov tveganja bi bilo treba uporabiti za oblikovanje učinkovitejših in usmerjenih strategij za odkrivanje primerov hudih oblik izkoriščanja delavcev.

S terensko raziskavo so bila ugotovljena tudi tveganja izkoriščanja delavcev, ki nastanejo, če niso zaposleni neposredno v podjetju, za katerega delajo, ampak prek agencije za zaposlovanje ali podizvajalca (tj. vsake fizične ali pravne osebe, na katero je bila prenesena izvedba vseh ali dela obveznosti iz predhodne pogodbe).

### IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA AGENCIJE FRA

#### Agencije za zaposlovanje

Oseminšestdeset kitajskih državljanov je delalo za čistilno podjetje na Finskem. Zaposlila jih je finska agencija za zaposlovanje ob pomoči kitajske agencije za zaposlovanje, kar je vodilo do nepreglednosti, ker delavci niso razumeli, kdo predstavlja agencijo za zaposlovanje in kdo čistilno podjetje. Ta negotovost se je pokazala v kazenskih postopkih, saj je bila obtožnica zoper finsko agencijo za zaposlovanje zaradi izsiljevalne diskriminacije pri zaposlovanju opuščena, ker je bilo ugotovljeno, da agencija za zaposlovanje ni delovala v imenu delodajalca. Storilci zato niso bili kaznovani kljub pregonu zaradi izsiljevalne diskriminacije pri zaposlovanju in hudega oderuštva. Žrtve niso prejele odškodnine ali povračila denarja, ki so ga plačale za posredovanje zaposlitve, pač pa so morale plačati del stroškov sodnega postopka.

Strokovnjaki, s katerimi je bil opravljen razgovor, so menili, da delavci, ki se gibljejo v EU ali se vanjo priseljujejo, zaradi zapletenega pravnega položaja težko razumejo, kakšne so njihove pravice ali razpoložljiva pravna sredstva, zato se povečuje tveganje, da bodo

<sup>(1)</sup> Agencija FRA (2011), *Migranti z neurejenim statusom, ki opravljajo dela v gospodinjstvu: izzivi na področju temeljnih pravic za Evropsko unijo in njene države članice*, Luxembourg, Urad za publikacije, str. 9 in 30.

izkoriščani. To zlasti velja, če gre za podjetja s sedežem v različnih državah članicah. Poleg tega je v takih pogojih ocenjevanje kršitev pravic delavcev zahtevnejše. Pospešiti je treba prizadevanja za spremljanje takih zapletenih položajev in preiskavo primerov suma, pri čemer bi bilo potrebno učinkovito sodelovanje med javnimi organi iz več kot ene države članice.

Člen 7 konvencije Mednarodne organizacije dela o zasebnih agencijah za zaposlovanje<sup>(2)</sup> jasno določa, da „take agencije ne smejo delavcem neposredno ali posredno, v celoti ali delno zaračunavati plačila ali stroškov“. Delodajalci bi morali nositi stroške služb za zaposlovanje. Odstopanja pri tem pravilu za delavce, ki iščejo zaposlitev, pri kateri se ne zahtevajo posebne veščine ali opravljanje poslovodskih nalog, so skoraj nesprijemljiva. Vendar pa razgovori s strokovnjaki in študije primerov kažejo na iskalce delavcev, ki jim posredniki zaračunajo pretirane stroške, jih podvržejo služnji zaradi zadolženosti in izpostavijo posebni ranljivosti za hudo izkoriščanje. Zato dejavnosti agencij za zaposlovanje zahtevajo posebno pozornost nadzornih organov.

#### Mnenje agencije FRA

*Države članice EU morajo zagotoviti celovit sistem inšpekcijskih pregledov delovnih pogojev, ki je dovolj učinkovit, da ustreza priznanim standardom.*

- *V ta namen mora biti uvedena zakonodaja, ki javnemu organu jasno nalaga odgovornost za spremljanje delovnih pogojev delavcev, ki se gibljejo v EU ali se vanjo priseljujejo, in izvajanje zadostnega števila inšpekcijskih pregledov.*
- *Ta organ mora imeti na voljo osebje, usposobljeno za usmerjeno in učinkovito izvajanje inšpekcijskih pregledov, vključno s sredstvi za premagovanje jezikovnih ovir. Imeti mora lastna pooblastila in sredstva za zagotavljanje dokazov, upoštevnih v kazenskih postopkih, ali možnost opreti se na učinkovito sodelovanje s policijo.*
- *Osebje, vključeno v spremljanje, mora biti usposobljeno za razumevanje in oceno dejavnikov tveganja hudih oblik izkoriščanja delavcev v praksi. Svoje delo mora prilagoditi in organizirati v skladu s temi dejavniki tveganja ter redno pregledovati sistem obvladovanja tveganja. Strateška usmeritev inšpekcijskih pregledov na delovnih mestih mora temeljiti na vseh razpoložljivih ugotovitvah v zvezi z zadevnimi dejavniki tveganja.*

- *Države članice EU bi morale pregledati predpise, zaradi katerih so nekatera delovna mesta popolnoma izvzeta iz inšpekcijskih pregledov, zlasti na zasebnih kmetijah in v gospodinjstvu.*
- *Države članice EU bi morale oblikovati učinkovitejše in bolj usmerjene strategije, da razkrijejo primere hudih oblik izkoriščanja, storilce kaznivih dejanj pa postavijo pred sodišče.*
- *Države članice EU bi morale okrečiti spremljanje agencij za zaposlovanje in zagotoviti izvajanje pravnih predpisov, ki prepovedujejo terjanje pristojbin od delavcev.*
- *Agencije EU, vključno z agencijami EU-OSHA, Europol (Evropski policijski urad) in Eurojust (Urad za evropsko pravosodno sodelovanje), naj prispevajo k boljšemu čezmejnemu sodelovanju med organi držav članic, katerih naloga je spremljanje, preiskovanje in preganjanje v primerih izkoriščanja delavcev, ki vključujejo več kot eno državo članico.*

## Dostop žrtev do pravnega varstva

### Določbe kazenskega prava za zaščito delavcev, ki se gibljejo v EU ali se vanjo priseljujejo, pred hudimi oblikami izkoriščanja

Raziskava je pokazala, da se skupine posameznikov, ki jih določbe prava ščitijo pred hudimi oblikami izkoriščanja v zaposlitvenih razmerjih, v posameznih državah članicah zelo razlikujejo, saj ponekod vključujejo samo državljane držav zunaj EU z neurejenim statusom, drugje pa vse posameznike. Z vidika človekovih pravic je odločilnega pomena, da pravica do pravičnih delovnih pogojev v skladu s členom 31 Listine in členom 2 revidirane Evropske socialne listine zahteva učinkovito varstvo delavcev pred hudimi kršitvami. Glede na pravico enakosti pred zakonom, ki jo določa člen 20 Listine, je sporno, zakaj je v nekaterih primerih pravica do dostojnih delovnih pogojev državljanov držav, ki niso članice EU, z neurejenim statusom zaščitena z določbami kazenskega prava, medtem ko enakovredna pravica državljanov tretjih držav z dovoljenjem za prebivanje ali državljanov EU ni zaščitena. Podobno zaščita otrok pred hudimi oblikami izkoriščanja pri delu ne bi smela biti pridržana samo za državljane, ki prihajajo iz držav zunaj EU in ki imajo neurejen status.

Poleg tega je po zakonodaji nekaterih držav članic EU kaznivo zaposlovanje državljanov držav, ki niso članice EU in ki imajo neurejen status, ne glede na to,

<sup>(2)</sup> Sprejeta v Ženevi 19. junija 1997 na 85. seji Mednarodne konference dela (ILC).



ali so izkoriščani ali ne. Ta zakonodaja enakovredno obravnava statute, ki se bistveno razlikujejo. Tako pravica delavcev, da niso izpostavljeni izkoriščevalskim delovnim pogojem, ni priznana ali zaščitena.

#### IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA AGENCIJE FRA

##### Migranti z neurejenim statusom

Delavka iz Bolivije z neurejenim statusom je v Italiji delala kot negovalka na domu. Njen delovni čas je bil dolg, plačilo za delo pa zelo nizko. Delodajalec je njen neurejeni status izkoristil za izsiljevanje.

Delavka iz Ekvadorja je morala v Španiji opravljati gospodinjstva dela in negovati starejšo osebo. Delati je morala dodatne izmene, za katere pa ni bila ustrezno plačana. Nevladno organizacijo je prosila za pomoč, pritožbe pa ni vložila.

Delavka iz Nigerije je na Irskem skrbela za otroka pri družini, ki ji je prepovedala stike z njeno družino ali katero koli drugo osebo. Njen delodajalec ji je omejil tudi fizično gibanje. Ko se je pritožila, so ji zagrozili, da se bo morala vrniti v Nigerijo.

Anketiranci na Madžarskem so navedli, da so zelo pogosto izkoriščana skupina romunske delavke, ki skrbijo za starejše.

V petih državah članicah EU se kaznivo dejanje zaposlovanja državljana iz države, ki ni članica EU, z neurejenim statusom pod posebno izkoriščevalskimi delovnimi pogoji kaznuje z največ do dvema letoma zapora. Taka kazen ne odraža resnosti kršitev temeljnih pravic, s katerimi se srečujejo žrtve hudih oblik izkoriščanja pri delu. V drugih državah članicah EU je običajna zagrožena zaporna kazen največ tri ali pet let.

Direktiva o sankcijah zoper delodajalce države članice zavezuje, da zagotovijo, da lahko pravne osebe odgovarjajo za zaposlovanje državljanov držav, ki niso članice EU, z neurejenim statusom pod posebno izkoriščevalskimi delovnimi pogoji, če je bila taka kršitev storjena iz koristiljublja. Podobna določba je vključena v člen 5 direktive o boju proti trgovini z ljudmi (2011/36/EU). Kazni za pravne osebe bi morale biti učinkovite in odvračilne. Vendar pa so strokovnjaki v razgovorih navedli, da kazni, naložene podjetjem (kot pravnim osebam) v praksi, ne odražajo resnosti zadevnih kršitev pravic. Zato bi lahko dodatno proučili učinkovitost direktive o sankcijah zoper delodajalce v praksi. Poleg tega ta direktiva poudarja možnost, da se javno objavi seznam izkoriščevalskih delodajalcev (člen 12(2)), vendar pa le maloštevilne države članice EU to prakso izvajajo.

#### Mnenje agencije FRA

*Institucije EU in države članice bi morale pregledati upoštevnost direktive EU in določbe kazenskega prava, da bi vsem delavcem zagotovile enako in učinkovito zaščito pred hudimi oblikami izkoriščanja pri delu.*

*Celovite in učinkovite določbe kazenskega prava bi morale zagotavljati odgovornost podjetij kot pravnih oseb, ki delujejo kot delodajalci, nacionalna zakonodaja pa bi morala določiti in učinkovito izvajati zadosti odvračilne kazni zoper pravne subjekte. Poleg tega bi morale države članice EU pregledati učinkovitost pravnih določb, ki omogočajo:*

- *preklic dovoljenj ali njihov odvzem podjetjem, obsojenim zaradi hudih oblik izkoriščanja delavcev;*
- *možnost objave seznama delodajalcev, obsojenih zaradi hudih oblik izkoriščanja delavcev.*

#### Razširitev pooblastila institucij, ki obravnavajo trgovino z ljudmi, da se vključijo vse hude oblike izkoriščanja delovne sile

Terenska raziskava jasno kaže, da morajo institucije, ki so vključene v spremljanje, izvajanje inšpekcijskih pregledov, kazenski pregon, pomoč žrtvam in postopek pred kazenskim sodiščem, vlagati več sredstev v izzive, opredeljene v tem poročilu. Vendar pa se take naložbe v institucionalni okvir ne bi smele osredotočati samo na posebno obliko izkoriščanja delavcev. Njihov namen bi moral biti širša obravnava celotnega spektra kaznivih dejanj izkoriščanja delavcev, od suženjstva do hudih oblik izkoriščanja pri delu v smislu direktive o sankcijah zoper delodajalce. Glede na razsežnost hudih oblik izkoriščanja delavcev je nujno treba povečati pooblastila institucij, ki obravnavajo trgovino z ljudmi.

Razgovori s strokovnjaki in študije primerov opozarjajo na težave, ki nastanejo, če so službe za pomoč, specializirane policijske enote ali državni tožilci pripravljene obravnavati primere trgovine z ljudmi, ne pa primerov hudih oblik izkoriščanja delavcev, zlasti v zvezi z oblikami izkoriščanja, ki nastajajo v zaposlitvenih razmerjih, zajetih v členu 9 direktive o sankcijah za delodajalce. Na področju pomoči žrtvam na primer strokovnjaki v dveh tretjinah držav članic EU, v katerih so bile opravljene terenske raziskave, menijo, da je pomoč žrtvam v praksi pomanjkljiva ali neučinkovita in da je zelo malo vrst pomoči posebej namenjenih žrtvam izkoriščanja pri delu ter da jih številne službe za pomoč takoj zavrnejo, razen če ne gre za trgovino z ljudmi ali nasilje.

Na tej podlagi je mogoče predlagati, da bi bilo treba na ravni EU in posameznih držav članic razširiti pooblastila organizacij za boj proti trgovini z ljudmi, tako da bi vključevala vsa kazniva dejanja izkoriščanja oseb, ki so se priselile iz druge države. Razširjena pooblastila bi vključevala izkoriščanje pod posebno izkoriščevalskimi pogoji, izkoriščanje žrtev trgovine z ljudmi s strani delodajalcev, ki niso vključeni v proces trgovine, in nezakonito zaposlovanje mladoletnih oseb (člen 9(1)(c) do (e) direktive o sankcijah zoper delodajalce).

#### Mnenje agencije FRA

*Institucije EU in države članice bi morale pregledati pooblastila institucij, katerih naloga je boj proti trgovini z ljudmi ali usklajevanje takega delovanja, da bi razširile svoje naloge na druga kazniva dejanja, vključno z dejanji iz direktive o sankcijah zoper delodajalce.*

*Pregledati bi bilo treba instrumente in mehanizme, vzpostavljene za boj proti trgovini z ljudmi, kot so mehanizmi za napotitev ali dovoljenja za začasno prebivanje, da bi se njihov obseg uporabe razširil na primere hudih oblik izkoriščanja delovne sile, ki pa ne vključujejo trgovine z ljudmi.*

### Spodbujanje žrtev k prijavljanju s podelitvijo dovoljenj za prebivanje

Ugotovitve raziskav kažejo, da žrtve hudih oblik izkoriščanja pri delu brez dovoljenja za prebivanje ravno ta status odvrča, da bi javnim organom prijavile izkoriščanje. Strokovnjaki opredeljujejo strah pred obveznim izgonom iz države kot glavni vzrok, iz katerega žrtve izkoriščanja ne prijavijo policiji. V skladu z uvodno izjavo 10 direktive o žrtvah (2012/29/EU) pravica žrtev, da so priznane kot žrtve in imajo dostop do pravnega varstva, ne bi smela biti odvisna od njihovega dovoljenja za prebivanje. Vendar pa v praksi pravica žrtev hudih oblik izkoriščanja, ki nimajo dovoljenja za prebivanje, do pravnega varstva ostaja le na papirju, dokler se jim ne ponudi varna možnost pridobitve dovoljenja za prebivanje. Taka možnost bi hkrati izboljšala delovanje pravosodnega sistema in preprečila nekaznovanje storilcev hudih oblik izkoriščanja delavcev.

Člen 11 direktive proti trgovini z ljudmi države članice EU zavezuje, da „z ustreznimi ukrepi poskrbijo, da sta žrtvam zagotovljena pomoč in podpora“, in jim omogočijo, da uveljavijo svojo pravico kot žrtve kaznivih dejanj, ter določa, da morajo države članice zagotoviti, da pomoč in podpora žrtvam nista pogojeni z njihovo pripravljenostjo, da sodelujejo v kazenski preiskavi, pri pregonu ali sojenju. Ta

zahteva pa „ne posega“ v direktivo o dovoljenju za prebivanje (2004/81/ES). Ta opredelitev ima daljnosežne posledice. V praksi direktiva o dovoljenju za prebivanje pogojuje podelitev dovoljenja za prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi, s tem da morajo jasno izraziti namero, da bodo sodelovale pri kazenskem postopku, s čimer bistveno posega v njihovo pravico do dostopa do storitev pomoči in pravnega varstva. Treba je opozoriti, da je v Konvenciji Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (CETS št. 197), ki so jo ratificirale vse države članice razen Češke, v členu 14 izraženo stališče, ki je bolj naklonjeno pravicam, s tem da se omogoči izdaja obnovljivega dovoljenja za prebivanje tudi žrtvam, za katere „pristojni organ meni, da morajo ostati zaradi osebnega stanja“.

Poleg tega v skladu s sporočilom Evropske komisije o uporabi direktive o dovoljenju za prebivanje iz oktobra 2014 šest držav članic EU izdaje dovoljenja ne pogojuje s sodelovanjem žrtve, nadaljnjih sedem držav pa dopušča izjeme.

Očitno obstajajo neskladja med direktivo o dovoljenju za prebivanje in obveznostmi držav članic v skladu z Listino. Pravica žrtev trgovine z ljudmi in drugih hudih oblik izkoriščanja na podlagi člena 47 Listine glede pravice do učinkovitega sodnega varstva in da se jim v ta namen dajejo možnosti, spodbude in pomoč, ustrezajo brezpogojnim obveznostim držav članic EU, ki jih ni mogoče pogojevati s sodelovanjem žrtve. Javni organi so tisti, ki so prvi odgovorni, da žrtvam omogočijo dostop do pravnega varstva, in ne žrtve, da najprej pridobijo pravico do podpore in dovoljenja, da sodelujejo v postopkih. Praktična učinkovitost teh pravic ne sme biti pogojena s pripravljenostjo ali sposobnostjo žrtve, da sodeluje s policijo ali katerim koli drugim organom pri izvajanju njihovih nalog. Zaradi tega nasprotja lahko trdimo, da je bila z začetkom veljavnosti Listine razveljavljena direktiva o dovoljenju za prebivanje. Vprašanje je treba rešiti v korist vladavine prava in pravne jasnosti.

Evropska komisija je v sporočilu Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi direktive o dovoljenju za prebivanje iz oktobra 2014 poskusno predvidela oceno potrebe po spremembi direktive o dovoljenju za prebivanje. (3)

(3) Evropska komisija (2014a), *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Direktive 2004/81/ES o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi*, COM(2014) 635 final, Bruselj, 17. oktober 2014.

### Mnenje agencije FRA

Države članice EU bi morale sprejeti ukrepe za spodbujanje žrtev hudih oblik izkoriščanja delavcev, da se javijo pri nadzornem organu ali na policiji in prijavijo kršitve – brez tveganja izgona. To bi morale vključevati ukrepe, ki v primeru hudih kršitev pravic delavca državam članicam EU omogočajo podelitev dovoljenja za prebivanje na podlagi jasnih pravnih pogojev.

Poleg tega bi morale države članice proučiti predloge o načinih spodbujanja žrtev in prič k prijavljanju kaznivih dejanj brez bojazni, da jih bodo prijeli, kot je navedeno v točki 9 smernic agencije FRA iz leta 2012 z naslovom „Prijetje migrantov z neurejenim statusom – premisleki o temeljnih pravicah“.

Institucije EU naj proučijo Direktivo Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi ali so jim pomagali pri nezakoniti preselitvi in ki sodelujejo s pristojnimi organi. Pravice posameznikov do učinkovite zaščite pred trgovino z ljudmi v skladu s členom 5 Listine in pravica žrtev trgovine z ljudmi do dostopa do pravnega varstva v skladu s členom 47 Listine državam članicam EU nalagajo brezpogojne obveznosti, ki nikakor niso pogojene s sodelovanjem žrtve s policijo, pomočjo pri preiskavah ali izvajanjem katerih koli drugih storitev v javnem interesu. Zaradi take spremembe bi bilo treba prilagoditi besedilo člena 11(6) direktive o boju proti trgovini z ljudmi in člena 13(4) direktive o sankcijah zoper delodajalce.

### Zagotavljanje prilagojenih storitev za pomoč žrtvam

Na splošno je premalo sistemov celovitih storitev pomoči žrtvam hudih oblik izkoriščanja pri delu, številne sedanje storitve pa izključujejo posebne skupine. Strokovnjaki potrjujejo, da vse žrtve niso obravnavane enako. Medtem ko imajo nekatere skupine prednost, so druge, kot so migranti z neurejenim statusom, v slabšem položaju glede dostopa do učinkovite pomoči in zaščite v kazenskih postopkih.

### IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA AGENCIJE FRA

#### Dostop do učinkovitih storitev za pomoč žrtvam

Migrant iz države, ki ni članica EU, s poreklom iz vzhodne Evrope, je leta 2013 prišel v Belgijo, da bi delal v gradbeništvu, in ni imel dovoljenja za prebivanje. Opravil je veliko delovnih ur, za katere je bil zelo malo plačan. Ker je slabo obvladal lokalni jezik in premalo poznal belgijske institucije, svojega delodajalca ni prijavil iz strahu, da ne bi izgubil zaposlitve in dohodka ter zaradi neurejenega statusa zašel v težave z oblastmi. Socialni delavci so bili seznanjeni z njegovim položajem, vendar njegovega primera zaradi zaupnosti, in ker niso imeli njegove privolitve, niso prijavili policiji. Pomoč žrtvam pa je na voljo le priznanim žrtvam trgovine z ljudmi, ki sodelujejo pri preiskavi.

V skladu s členom 8 direktive o žrtvah imajo vse žrtve pravico dostopa do storitev pomoči v skladu s svojimi potrebami. Pomoč žrtvam mora biti v njihovem interesu, zaupna in brezplačna. Če je dostop do pomoči zavržen, člen 47 Listine določa, da mora žrtev imeti pravico do učinkovitega pravnega varstva.

### Mnenje agencije FRA

Države članice EU bi morale zagotoviti, da:

- ima vsaka žrtev hudih oblik izkoriščanja delavcev na voljo prilagojeno pomoč, na primer z razširitvijo pooblastil služb za pomoč na žrtve trgovine z ljudmi, da se vključi določba o pomoči žrtvam drugih oblik hudega izkoriščanja delavcev;
- so mehanizmi za napotitev žrtev na službe za pomoč na voljo žrtvam vseh oblik hudega izkoriščanja;
- se žrtvam izkoriščanja pri delu ne zavrne pomoč zaradi neurejenega statusa prebivanja;
- so storitve pomoči enako dostopne državljanom EU kot tudi državljanom držav, ki niso članice EU.

## Spodbujanje in krepitev posredovanja tretjih strani

Kot so navedli strokovnjaki, bi lahko glede na nepripravljenost žrtev hudih oblik izkoriščanja delavcev, da se javijo pri nadzornih organih ali na policiji in prijavijo izkoriščanje, ter glede na pomanjkanje zadostnih proaktivnih policijskih preiskav, zasebne ali javne organizacije, ki pomagajo žrtvam izkoriščanja pri delu ali delujejo v njihovem imenu, vključno s sindikati, imele pomembno funkcijo v smislu člena 13 direktive o sankcijah zoper delodajalce. Vendar pa raziskava kaže, da so posredovanje tretjih strani in kolektivni zahtevki redki ter po zakonu pogosto niso dovoljeni, če pa so dovoljeni, se redko uporabljajo v primerih izkoriščanja delavcev. Posredovanje tretjih strani bi lahko sodiščem omogočilo učinkovitejše obravnavanje primerov, pri katerih bi imelo večje število delavcev status in pravice žrtev. Raziskava agencije FRA, objavljena leta 2012, je v poročilu z naslovom *Dostop do pravnega varstva v primerih diskriminacije v EU* poudarila prednosti posredovanja tretjih strani. Treba je opozoriti, da člen 25 direktive o sezonskih delavcih določa, da lahko tretje strani z zakonitim interesom za zagotovitev skladnosti s to direktivo vlagajo pritožbe ali začnejo civilne ali upravne postopke v imenu sezonskih delavcev.

### Mnenje agencije FRA

*Države članice bi morale za izboljšanje dostopa do pravnega varstva vseh žrtev hudih oblik izkoriščanja delavcev omogočiti tretjim stranem, vključno s sindikati in zasebnimi združenji za pomoč delavcem, ki so se priselili v EU, da delujejo v podporo ali v imenu žrtev na področju uporabe direktive o sankcijah zoper delodajalce in tudi na področju, ki to uporabo presega.*

## Zagotavljanje plačila nadomestila za škodo in neporavnanih plačil žrtvam

Da bi razumeli, kaj je pomembno za žrtve, je treba upoštevati njihove ekonomske cilje. Razgovori s strokovnjaki so pokazali, da so zanje plačila nadomestil in neporavnanih plačil zelo pomembna in lahko spodbudijo več žrtev k prijavljanju izkoriščanja policiji in k prizadevanju za dostop do pravnega varstva. Vendar pa preiskava tudi kaže, da žrtve težko izterjajo nadomestila od storilcev kaznivih dejanj, zlasti ker se lahko podjetje, ki je delovalo kot delodajalec, raje odloči za razglasitev plačilne nesposobnosti ali ker odgovorni posamezniki izginijo. Zato bi bilo treba nadomestila storilcev kaznivih dejanj dopolniti z nadomestili iz državnih odškodninskih skladov.

### IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA AGENCIJE FRA

#### Pravna sredstva, namenjena žrtvam

Številni litovski državljani so delali na kmetijah v pokrajini Lincolnshire v Združenem kraljestvu, ki je poznana po kmetijstvu. Latvijski posrednik za zaposlovanje sezonskih delavcev jih je prisilil, da so živeli v težkih življenjskih in delovnih pogojih. Prebivali so v skednjih in imeli omejen dostop do prostorov za vzdrževanje osebne higiene ter omejene stike z zunanjim svetom. Prišli so iz hudo obubožanega družbenega okolja. Stanje je nadzoroval Licenčni organ za posrednike za zaposlovanje sezonskih delavcev (GLA), a kljub temu ni bila vložena nobena kazenska obtožba; žrtve niso prejele nobene odškodnine, ker se je ugotovilo, da niso bile žrtve trgovine z ljudmi in zato niso imele dostopa do pravnega varstva ali podpore nacionalnega mehanizma za napotitev.

Vendar pa zdaj člen 12 direktive o odškodnini (2004/80/ES) določa nacionalne sisteme odškodnin le za žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj in zato zelo redko vključuje primere hudih oblik izkoriščanja pri delu. Člen 17 direktive o boju proti trgovini z ljudmi kot odziv na to pomanjkljivost državam članicam nalaga, da žrtvam trgovine z ljudmi zagotovijo dostop do veljavnih nacionalnih sistemov odškodnin. Nasprotno direktiva o sankcijah zoper delodajalce ne vključuje nobene podobne določbe. Vendar pa imajo države glede žrtev kaznivih dejanj obveznost, da jim zagotovijo dostop do pravnega varstva. Zato v smislu člena 9(1)(c) do (e) direktive o sankcijah zoper delodajalce žrtev hudih oblik izkoriščanja delavcev ne bi smeli obravnavati drugače kot žrtve trgovine z ljudmi.

Člen 16 direktive o žrtvah priznava pravico žrtev do odločitve o plačilu odškodnine, naloženem storilcu, v okviru kazenskega postopka. Čeprav lahko zakonodaja držav članic dopušča izjeme, pa člen 47 Listine določa, da mora biti zavrnitev odločitve kazenskega sodišča o odškodninskih zahtevkih predmet nadzora drugega sodišča.

### Mnenje agencije FRA

*Institucije EU bi morale razmisliti o spremembi direktive o sankcijah zoper delodajalce, da bi vključili podobno določbo, kot je člen 17 direktive o boju proti trgovini z ljudmi, v skladu s katerim bodo države članice zagotovile, da imajo žrtve trgovine z ljudmi dostop do veljavnih nacionalnih sistemov odškodnin.*

*Države članice EU bi morale zagotoviti, da kazenska sodišča odločijo o vseh civilnopравниh zahtevkih žrtev hudih oblik izkoriščanja, vključno z zahtevki za plačilo neporavnanih plačil, namesto da so žrtve napotene na civilna sodišča. Države članice bi morale proučiti možnost, da se sodnik, ki nima izkušenj z odločanjem o civilnopравниh zahtevkih, posvetuje s civilnim sodnikom, namesto da žrtev napoti na civilna sodišča.*

## Uveljavljanje pravice žrtev do učinkovite policijske preiskave

Žrtve so upravičene do temeljite in učinkovite preiskave, ki lahko vodi do identifikacije in kaznovanja storilcev kaznivih dejanj. Da bi se izognili razširjeni nekaznovanosti storilcev hudih oblik izkoriščanja tujih delavcev, se mora policija odzvati na znake izkoriščanja delavcev tako, da učinkovito sledi cilju privedbe storilcev kaznivih dejanj pred sodišče ter da hkrati upošteva pravice in prekarni položaj žrtev.

Raziskava je ugotovila, da bi se posebne policijske enote, usposobljene za boj proti trgovini z ljudmi in z izkušnjami v zvezi s hudimi oblikami izkoriščanja delavcev, najverjetneje učinkoviteje odzivala na delavce, ki se priseljujejo v EU in so izkoriščani, kot policijske enote s splošnimi nalogami. Tovrstne enote bi bile navadno bolj pripravljene obravnavati izkoriščane delavce kot morebitne žrtve kaznivih dejanj tudi v primerih neurejenega statusa prebivanja. Medtem

ko v številnih državah članicah EU obstajajo posebne enote, katerih naloga je preiskovanje primerov trgovine z ljudmi, pa policijske enote, ki obravnavajo tudi hude oblike izkoriščanja delavcev, obstajajo le v Španiji in Belgiji ter jih lahko štejeemo za primere obetavnih praks.

Posebne policijske enote bi bile še zlasti koristne v primerih, ki zahtevajo čezmejno sodelovanje policijskih služb. Pogosto morajo v primerih, ki vključujejo oddajanje naročil podizvajalcem, napotene delavce, agencijske delavce ali posrednike delavcev ali če so se žrtve oziroma priče vrnile v države svojega izvora, preden so bile zaslišane, posredovati organi več kot ene države članice EU. Medtem ko so strokovnjaki iz Španije in Belgije poudarili izzive, s katerimi se srečujejo pri čezmejnih preiskavah, je izkušnje s takimi primeri imelo presenetljivo malo strokovnjakov.

### Mnenje agencije FRA

*Države članice EU bi morale kot način izboljšanja učinkovitosti policijskih preiskav oceniti možnost uvedbe posebnih policijskih enot ter vzpostavitev tesnih vezi sodelovanja med policijskimi in nadzornimi organi, kot so inšpektorati za delo in finančna policija.*

*Poleg tega bi bilo treba izboljšati čezmejno sodelovanje organov kazenskega pregona in ga povzdigniti na raven sodelovanja, doseženega na drugih področjih boja proti organiziranemu kriminalu.*

## Pot naprej

Če se prizadevanja za zaščito delovnih standardov ne bodo bistveno okrepila, obstaja nevarnost, da bodo ti dodatno ogroženi. Zaradi velikih razlik v življenjskem standardu in vse večje mobilnosti, ki delavce silijo k sprejemanju neustreznih delovnih pogojev, vprašanja ni mogoče prepustiti globaliziranim trgovinam delovne sile. Zahteva strogo spremljanje in nadzor, vključno prek kazenskih določb za posebno hude kršitve.

*„Revščina in nenehno upadanje blaginje sta ugodna podlaga za kaznivo izkoriščanje. [...] Povpraševanje po ceneni delovni sili se bo zagotovo močno povečalo zaradi hitrega širjenja baze globalnih potrošnikov, kar bo povzročilo več izkoriščanja delavcev v industrijskih panogah, v katerih je že običajno veliko izkoriščanja, kot so gostinstvo, gradbeništvo in čistilne storitve. Mogoče je, da se bo ta težnja preselila tudi v panoge, za katere ta pojav še ni bil značilen.“*

Europol (2015), *Exploring tomorrow's organised crime* (Proučevanje organiziranega kriminala jutrišnjega dne), Haag, Europol, str. 26

V sklepnih ugotovitvi je treba opozoriti na naslednje točke.

### Krepitev pravnega okvira za zaščito pravic delavcev do poštenih in pravičnih delovnih pogojev

Na ravni EU je potrebno soglasje o tem, da so hude oblike izkoriščanja delovne sile nesprejemljive in da so vsi delavci upravičeni do učinkovite zaščite pravic. Danes v nekaterih državah članicah EU kazensko pravo ščiti pred hudim izkoriščanjem le državljane držav, ki niso članice EU, z neurejenim statusom. V drugih državah so zaščiteni vsi delavci. Ta razhajanja kažejo pomanjkanje jasnih in razumnih standardov.

To pomanjkanje soglasja ovira tudi čezmejno sodelovanje med nadzornimi organi in sistemi kazenskega pravosodja v primerih, v katerih je vključenih več držav članic, zlasti kadar so vpletene agencije za zaposlovanje ali zagotavljanje začasnega dela, podizvajalske verige ali verige za napotitev

delavcev, in tudi v primerih, ko žrtve ali priče odpo-  
tujejo domov, preden so zaslišane. Z medsebojnim  
približevanjem kazenskopravnih podlag za sode-  
lovanje bi se dokazalo normativno soglasje in zelo  
izboljšalo sodelovanje. Poiskati bi bilo treba metode  
z gledovanja po direktivi o sankcijah zoper deloda-  
jalce za uporabo člena 83(2) PDEU kot morebitne pod-  
lage za vzpostavljanje minimalnih pravil za oprede-  
litev kaznivih dejanj pri izvajanju socialnih politik.

### **Izboljšanje sistemov spremljanja, inšpekcijskih pregledov na delovnem mestu in preiskav**

Ključni so organi nadzora, ki izvajajo funkcijo nad-  
zora. Številne države članice EU morajo močno  
okrepiti inšpekcijske preglede na delovnih mestih.  
V nekaterih državah sta se z obetavnimi praksami  
povečali učinkovitost spremljanja in policijska dejav-  
nost, ki včasih poudarja sodelovanje med inšpek-  
torati za delo in policijo.

### **Spodbujanje žrtev k prijavljanju**

Treba je storiti več, da se žrtvam omogoči prijavlja-  
nje hudih oblik izkoriščanja pri delu inšpektoratom  
za delo ali policiji in da se jih k temu tudi spodbuja.  
Države članice EU morajo poskrbeti, da je za žrtve  
dostop do kazenskopravnega sistema dovolj vabljen  
in izvedljiv. Plačilo neporavnanih plačil in odškod-  
nin, zagotovljenih v okviru kazenskih postopkov,  
je le eden od pomembnih dejavnikov.

Raziskava agencije FRA opozarja na številne ovire,  
s katerimi se srečujejo žrtve pri dostopu do pravnega  
varstva, odkriva pa tudi obetavne prakse pri ozave-  
ščanju o pravicah in podpori žrtvam pri uveljavljanju  
njihovih pravic. Sindikati in dejavniki civilne družbe  
se vse bolj zavedajo pomena svoje vloge pri tem.

### **Krepitev specializacije in čezmejnega sodelovanja na vseh področjih hudih oblik izkoriščanja delavcev**

Priznati je treba, da so kriminalne mreže – nava-  
dno kot sumljivi iskalci novega osebja in agencije  
za zaposlovanje, ki delujejo nadnacionalno – vse  
bolj vključene v hude oblike izkoriščanja migrantov.  
Policija in državni tožilci bi morali povečati prizade-  
vanja, da so storilci kaznivih dejanj privedeni pred  
sodišče. Nekateri države članice EU so ustanovile  
posebne policijske enote, ki omogočajo tudi čez-  
mejno sodelovanje, kar je treba potrditi kot obe-  
tavno prakso.

Institucionalne strukture, ustanovljene za boj proti  
trgovini z ljudmi, bi bilo prav tako treba uporabiti  
za odpravljanje hudih oblik izkoriščanja delavcev.  
Institucionalni okviri in postopki, ki se osredotočajo  
le na trgovino z ljudmi, ne namenajo dovolj pozor-  
nosti hudim oblikam izkoriščanja delavcev, ki ne  
ustreza opredelitvi trgovine z ljudmi.

### **Učinkovitejše preprečevanje, vključno s sistemi zavezujočih standardov in zanesljivega znamčenja**

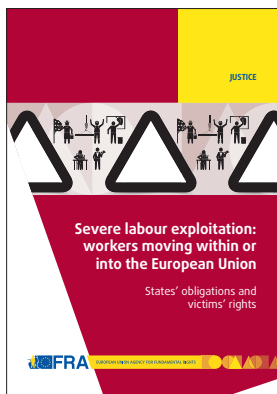
Institucije EU in države članice naj okrepijo preven-  
tivne ukrepe, tudi prek postopkov javnih naročil,  
s katerimi bi preprečili nenamerno financiranje izko-  
riščevalcev, in izboljšajo sisteme za opredelitev stan-  
dardov dostojnega dela ter znamčenja izdelkov in  
storitev, ki izpolnjujejo te standarde. To bi potroš-  
nikom omogočilo, da bolje ocenijo tveganje, ali so  
bili izdelki, ki jih kupujejo, izdelani v hudih izko-  
riščevalskih pogojih.

### **Ustvarjanje ničelne tolerance do hudih oblik izkoriščanja delavcev v družbah**

Ničelna toleranca do hudih oblik izkoriščanja delav-  
cev je podlaga za uveljavljanje socialnih pravic in člo-  
vekovega dostojanstva vseh delavcev – pomembnih  
elementov vrednot, na katerih temelji EU. Politiki,  
mediji in drugi, katerih glas se sliši v javnosti, se  
morajo zavedati odgovornosti, povezane z nave-  
deno pravico.







Izkoriščanje delavcev ni osamljen obrobni pojav. Vendar je bilo kljub vsesplošni razširjenosti v vsakodnevem življenju, hudim oblikam izkoriščanja delavcev in njegovim škodljivim učinkom na državljane držav, ki niso članice EU, in na državljane EU do zdaj opravljenih le malo raziskav. Obsežno terensko delo in teoretične analize, ki jih je opravila agencija FRA, so prva taka raziskava, ki celovito obravnava različne oblike kaznivih dejanj hudih oblik izkoriščanja delavcev, ki so se priselili iz ene države članice EU ali iz države, ki ni članica EU, v drugo državo EU. Njen namen je zapolniti vrzel v znanju in tako postaviti pod vprašaj sedanje implicitno sprejemanje hudih oblik izkoriščanja delavcev. V poročilu so opredeljeni dejavniki tveganja takega izkoriščanja, prikazani načini izboljšanja stanja in poudarjeni izzivi, s katerimi se srečujejo institucije EU in države članice pri uresničevanju pravice delavcev, ki so se priselili v EU, do dostojnih delovnih pogojev. Namen te raziskave je podpora delavcem pri preprečevanju hudih oblik izkoriščanja pri delu, spremljanju primerov, pri katerih nastane tako izkoriščanje, in uresničevanju pravice žrtev do dostopa do pravnega varstva v praksi.

## Dodatne informacije:

Za celotno poročilo agencije FRA o hudih oblikah izkoriščanja delavcev – *Hude oblike izkoriščanja delavcev: delavci, ki se gibljejo po Evropski uniji ali se vanjo priseljujejo. Obveznosti držav in pravice žrtev* (2015). Glej <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Glej tudi druge publikacije agencije FRA s tega področja:

- Agencija FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Žrtve kaznivih dejanj v EU: obseg in vrsta pomoči žrtvam), Luxembourg, Urad za publikacije (<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims>) (na voljo v angleščini); glej tudi povzetek, na voljo v 23 jezikih EU (<http://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims-summary>);
- Agencija FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* (Zakonite poti vstopa v EU za osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito: zbirka orodij), Luxembourg, Urad za publikacije (<http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox>);
- Agencija FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Kriminalizacija migrantov z neurejenim statusom in oseb, ki jim pomagajo), Luxembourg, Urad za publikacije (<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>) (na voljo v angleščini);
- Agencija FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Temeljne pravice na južnih morskih mejah Evrope), Luxembourg, Urad za publikacije (<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>) (na voljo v angleščini); glej tudi povzetek, na voljo v različnih jezikih EU (<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>);
- Agencija FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migranti z neurejenim statusom, ki opravljajo dela v gospodinjstvu: izzivi na področju temeljnih pravic za Evropsko unijo in njene države članice), Luxembourg, Urad za publikacije (<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges>): na voljo v angleščini, francoščini in nemščini.



Urad za publikacije

© Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2015  
Fotografije: © FRA



Print: ISBN 978-92-9491-163-6, doi:10.2811/2369  
PDF: ISBN 978-92-9491-152-0, doi:10.2811/764774

## FRA – AGENCIJA EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Dunaj – Avstrija  
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)