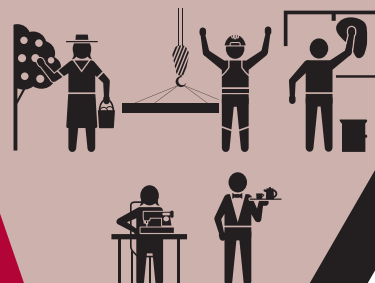


# Poważny wyzysk w pracy: pracownicy przemieszczają się na terytorium Unii Europejskiej lub migrują do Unii Europejskiej

## Streszczenie



*W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ujęto prawa, które mają szczególne znaczenie dla pracowników przemieszczających się na terytorium UE lub migrujących do UE.*

*Do najważniejszych z nich należą godność człowieka (art. 1), zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5), wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy (art. 15), niedyskryminacja (art. 21), prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29), ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31), zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy (art. 32), ochrona młodocianych (art. 38) oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47).*

Choć poważny wyzysk pracowników będących cudzoziemcami jest powszechny, to często pozostaje niewidoczny. Większość konsumentów nie jest świadoma, że produkty, które kupują w supermarkecie lub sklepie, bądź usługi, z których korzystają w hotelu lub restauracji, mogą być wytwarzane przez wyzyskiwanych pracowników. Wyzysk występuje w wielu sektorach gospodarki i dotyczy różnorodnych grup pracowników, na przykład obywateli Rumunii pracujących przy zbiorach ziemniaków na Węgrzech, kobiet pochodzących z państw Afryki Subsaharyjskiej wyzyskiwanych jako *au-pair* we Francji, Portugalczyków zatrudnianych do budowy dróg w Niderlandach, obywateli Korei Północnej pracujących jako robotnicy

niewykwalifikowani w polskiej stoczni czy obywatele Bangladeszu i Pakistanu pracujących przy zbiorze owoców w południowej Grecji. Osoby takie często otrzymują wynagrodzenie za pracę na poziomie 1 EUR za godzinę lub znacznie mniej, pracują przez sześć lub siedem dni w tygodniu po 12 godzin dziennie lub więcej, mają trudne warunki zakwaterowania oraz spotykają się z odmową uzyskania dni wolnych od pracy bądź zwolnienia chorobowego.

Poważnemu wyzyskowi pracowników sprzyjają ogromne dysproporcje gospodarcze na świecie i zwiększająca się globalna mobilność. Wskutek sytuacji gospodarczej w kraju pochodzenia coraz większa liczba osób wyjeżdża i pracuje za granicą, często godząc się na warunki pracy znacznie poniżej lokalnych norm prawnych, które mimo to są lepsze niż pozostawione za sobą ubóstwo i bezrobocie. Przeniesienie się do innego państwa na ogół stwarza lub pogarsza trudną sytuację społeczną i gospodarczą. Ryzyko wyzysku zwiększa izolacja społeczna wynikająca z nieznamomości języka, braku kontaktów poza miejscem pracy oraz nieznamomości lokalnych norm prawnych bądź braku wiedzy o tym, gdzie zwrócić się o pomoc.

W niniejszym streszczeniu przedstawiono w zarysie ustalenia z badania przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) na temat różnych przestępczych form poważnego wyzysku pracowników, którzy przemieścili się z jednego państwa członkowskiego UE do innego lub z państwa trzeciego do UE.

# Poważny wyzysk pracowników w kontekście przepisów prawa

Poważny wyzysk pracowników dotyczy zarówno obywateli UE, jak i obywateli państw trzecich. Prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy wynikające z art. 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przysługuje zarówno obywatelom UE, jak i obywatelom państw trzecich, niezależnie od tego, czy pracownik posiada uregulowany czy nieuregulowany status pobytu.

„Poważny wyzysk pracowników” odnosi się do wszelkich form wyzysku w pracy, które mają charakter przestępczy w świetle ustawodawstwa państwa członkowskiego UE, w którym wyzysk ma miejsce. W opisywanym badaniu skoncentrowano się na wyzysku w pracy oraz związanych z nim zagrożeniach. Nie dokonano analizy procesu przemieszczania się lub przesiedlania pracowników z krajów pochodzenia do miejsc, w których są wyzyskiwani.

Poważny wyzysk pracowników nie zawsze jest konsekwencją handlu ludźmi, który polega na podejmowaniu pewnych działań przy użyciu nielegalnych środków w celu wyzysku. Niekoniecznie też ofiary takiego wyzysku są zmuszane do pracy; są ofiarami takiego wyzysku, ponieważ wykonują pracę w warunkach, które są znacznie poniżej poziomu uznanego w prawie za dopuszczalny.

## STUDIUM PRZYPADKU WYBRANE PRZEZ FRA

### Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Para z Bułgarii zbierała owoce i warzywa w gospodarstwie rolnym we Francji. Zostali oddelegowani do pracy i legalnie zatrudnieni przez bułgarskiego pracodawcę na podstawie umowy o pracę sporządzonej w ich ojczystym języku oraz posiadali prawo legalnego pobytu i legalnej pracy we Francji. Mimo to żyli i pracowali w warunkach skrajnego wyzysku oraz otrzymali wynagrodzenie jedynie za sześć tygodni, pomimo że pracowali przez 15–16 godzin na dobę przez pięć miesięcy (oprócz tego z pensji potrącono im cenę ich powrotnych biletów lotniczych). Zgłosili sprawę do Krajowej Komisji ds. Zwalczania Handlu Ludźmi, która zwróciła się do miejscowego oddziału Centralnego Biura ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej w celu zbadania i zapobieżenia w przyszłości wyzyskowi pracowników przez bułgarskiego pracodawcę.

Wyzyskiem pracowników są zarówno poważne nadużycia, takie jak niewolnictwo, jak i czyny, które nie wypełniają znamion przestępstw i poważnego wyzysku w pracy. „Poważny wyzysk pracowników” obejmuje również sytuacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców (2009/52/WE), mianowicie zatrudnianie pracownika o nieuregulowanym statusie „w warunkach szczególnego wyzysku”. Zgodnie z art. 2 powyższej dyrektywy, są to warunki, „w których występuje uderzająca dysproporcja w porównaniu z warunkami zatrudnienia pracowników zatrudnionych legalnie, co wpływa na przykład na zdrowie i bezpieczeństwo pracowników i uchybia godności ludzkiej”. Sformułowanie to odzwierciedla art. 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym pracownicy mają prawo do warunków pracy szanujących

## Gromadzenie i zakres danych

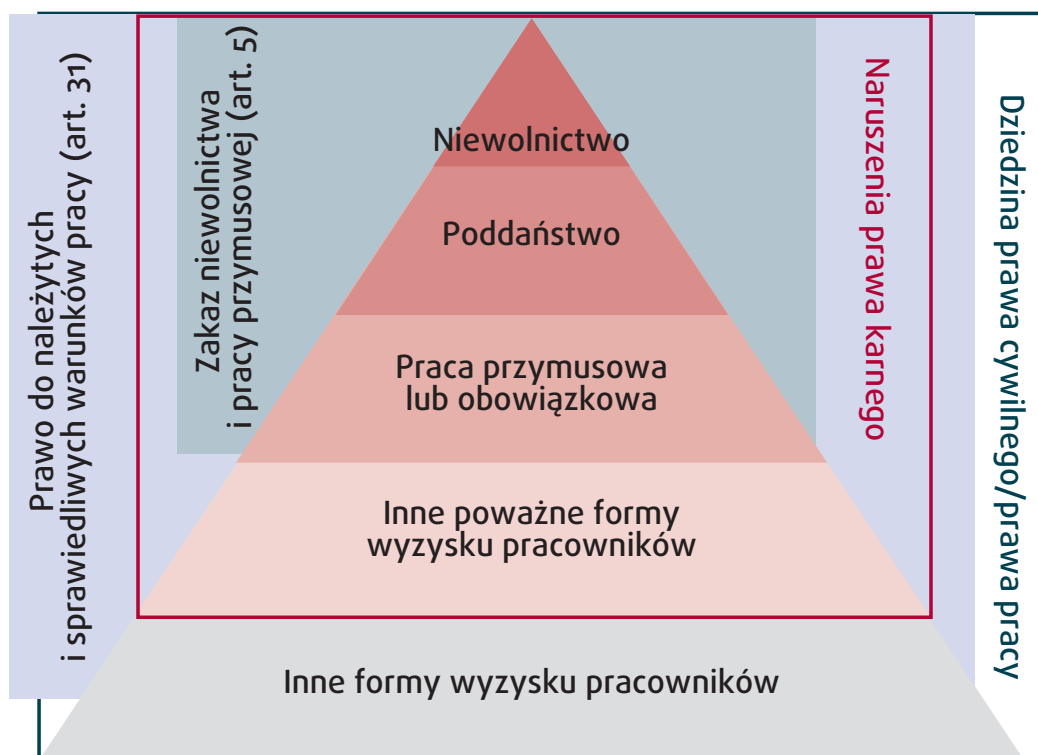
Opisywane badanie FRA jest pierwszym tego typu badaniem, ponieważ kompleksowo ujmuje wszelkie przestępcze formy wyzysku pracowników przemieszczających się w obrębie UE lub migrujących do UE, wykorzystując badanie źródeł wtórnych i badania w terenie. Badanie źródeł wtórnych w zakresie ram prawnych i instytucjonalnych w odniesieniu do poważnego wyzysku pracowników wykonano we wszystkich 28 państwach członkowskich UE, natomiast badania w terenie przeprowadzono w 21 państwach (badanie nie objęło Danii, Estonii, Luksemburga, Łotwy, Rumunii, Słowenii i Szwecji, po części ze względu na ograniczone zasoby). Uwzględniono różne regiony geograficzne oraz różne sytuacje gospodarcze i tradycje prawne. W ramach prac terenowych przeprowadzono 616 wywiadów eksperckich z różnymi grupami zawodowymi zaangażowanymi w kwestie związane z wyzyskiem pracowników, na przykład inspektoratami pracy, policją, sędziami oraz przedstawicielami pracowników i pracodawców, a także 24 rozmowy w grupach dyskusyjnych z udziałem mieszanych grup osób o różnych profesjach.

Zgromadzono również 217 studiów przypadku stanowiących przykłady poważnego wyzysku pracowników, na podstawie informacji przekazanych przez ekspertów na poziomie państw członkowskich. Przedstawiają one prawdziwe historie i koncentrują się na doświadczeniach wyzyskiwanych. Ze względu na brak wyczerpujących informacji prawne usystematyzowanie opisanych sytuacji nie jest w dużej mierze możliwe. Jednak niektóre z nich mogą stanowić handel ludźmi.

ich zdrowie, bezpieczeństwo i godność. Innymi słowy, „poważny wyzysk pracowników” oznacza warunki pracy, które znacznie odbiegają od standardowych – należytych i sprawiedliwych – warunków pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy

i innych przepisów prawnych dotyczących w szczególności wynagrodzeń, czasu pracy, urlopu, zdrowia i bezpieczeństwa oraz traktowania pracowników z zachowaniem przyzwoitości i szacunku.

**Rysunek 1: Formy i stopień wyzysku pracowników**



*Uwagi:* Ofiarami wszelkich form wyzysku określonych na tym rysunku mogą być również ofiary handlu ludźmi, przy założeniu wypełnienia elementów definicji handlu ludźmi w art. 2 dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi, w zakresie ujętym prawem państwa członkowskiego.

*Źródło:* FRA, 2015.

## Skoncentrowanie się na czynnikach ryzyka

Celem badania FRA jest wsparcie instytucji i państw członkowskich UE w procesie zapobiegania poważnemu wyzyskowi pracowników, monitorowania występujących przypadków poważnego wyzysku pracowników oraz zapewnienia ofiarom rzeczywistego prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Badanie określa w szczególności:

- czynniki, które narażają pracowników przemieszczających się w obrębie UE lub migrujących do UE na ryzyko poważnego wyzysku pracowniczego w państwie, w którym pracują (czynniki ryzyka);
- w jaki sposób instytucje i państwa członkowskie UE reagują na te czynniki ryzyka pod kątem
  - zapobiegania;
  - monitorowania, w tym istniejących ram prawnych i instytucjonalnych, celem

rozpoznawania przypadków wyzysku pracowników, w szczególności poprzez kontrole miejsc pracy przez inspektorów pracy czy inne organy publiczne;

- środków umożliwiających ofiarom dostęp do wymiaru sprawiedliwości po ujawnieniu poważnego wyzysku pracowników, takich jak ukierunkowane usługi wsparcia, udzielanie informacji na temat sprawy i praw ofiar, skuteczne dochodzenia i zaskarżenie oraz sankcje odstrasżające.

Czynniki ryzyka w zakresie ram prawnych i instytucjonalnych pogrupowano w zależności od sytuacji pracownika, specyfiki miejsca pracy lub postępowania pracodawców (zob. rysunek 2).

Z uwagi na zagrożenia związane z warunkami wyzysku państwa członkowskie UE obowiązują wymogi należytej staranności. Pracownicy z innego kraju, którzy są narażeni na duże ryzyko poważnego wyzysku w wyniku nagromadzenia czynników ryzyka, mają prawo do środków ochronnych przyjętych przez właściwe organy. Stąd, w przypadku

nagromadzenia czynników ryzyka, państwa członkowskie mają wynikający z prawa unijnego obowiązek prowadzenia kontroli zmierzających do ujawnienia wyzysku pracowników, ochrony ofiar, ustanowienia mechanizmów dochodzenia roszczeń oraz niedopuszczenia do bezkarności.

Rysunek 2: Czynniki ryzyka w odniesieniu do wyzysku pracowników



Źródło: FRA, 2015.

## Kluczowe ustalenia i porady oparte na dowodach

### Zapobieganie

#### Zwiększanie świadomości i promowanie klimatu zerowej tolerancji dla wyzysku pracowników

Specjaliści, z którymi przeprowadzono wywiady, zauważyli postawę wśród ogółu ludności w społeczeństwach europejskich polegającą na tolerowaniu wyzysku pracowników z innych państw. Uważa się, że tacy pracownicy dobrowolnie akceptują pracę w warunkach wyzysku, choć wynika to z ubóstwa i marginalizacji. Brak jasnego zrozumienia poważnego wyzysku pracowników przez specjalistów, którzy w odpowiednich sytuacjach prowadzą

interwencje, również przyczynia się do niedostrzeżenia i nieprzywiązywania istotnej wagi do przypadków wyzysku.

Ta tolerancja wobec wyzysku pracowników stoi w wyraźnej sprzeczności ze stanem prawnym. Poważne formy wyzysku pracowników są, na mocy prawa UE i prawa państw członkowskich, zakazane w szerokim zakresie, choć zapewne niewystarczająco kompleksowo i konsekwentnie. Jak wynika z badania – w szczególności wywiadów z ekspertami i studiów przypadku – wyzysk w krajowym sektorze prac w gospodarstwach domowych, na przykład w zakresie sprzątania i opieki nad dziećmi lub osobami starszymi, jest postrzegany przez ogół społeczeństwa jako szara strefa, co potencjalnie zaciera granicę między praktykami moralnie dopuszczalnymi i niedopuszczalnymi.

## Opinia FRA

*Państwa członkowskie UE powinny zwiększać świadomość ogółu społeczeństwa w zakresie istnienia poważnego wyzysku pracy osób przemieszczających się w obrębie UE lub migrujących do UE oraz zwiększać wysiłki na rzecz promowania klimatu zerowej tolerancji dla wyzysku takich pracowników, w tym wyzysku w gospodarstwach domowych.*

## Ukierunkowane zwiększanie świadomości i szkolenie

Eksperti w kilku państwach członkowskich UE poinformowali, że ze względu na mnogość form wyzysku pracowników i odnoszących się do niego przepisów prawnych nie jest jasne, co dokładnie stanowi formę przestępczą poważnego wyzysku pracowników. Zwracali oni uwagę na trudności w stosowaniu różnych kategorii prawnych oraz w zrozumieniu różnych form poważnego wyzysku pracowników z innych państw oraz ich przyczyn. Większa wiedza i świadomość w zakresie wielu form takiego wyzysku pomoże inspektorom pracy i funkcjonariuszom policji zidentyfikować takie przypadki.

W wywiadach z ekspertami wskazano, że zadania władz publicznych w zakresie kontrolowania migracji oraz uznawania i wspierania ofiar poważnego wyzysku mogą prowadzić do sprzecznych ról i wymagań. Inspektorzy pracy i policjanci powinni być poinformowani i przeszkoleni, aby w obliczu przypadku poważnego wyzysku obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie traktować prawa podstawowe ofiar priorytetowo w stosunku do kwestii porządku publicznego.

## Opinia FRA

*Państwa członkowskie UE muszą zapewnić, aby pracownicy organizacji, którzy natkną się na wyzysk pracowników, byli świadomi różnych form poważnego wyzysku pracowników i ich przyczyn oraz byli przeszkoleni w zakresie odpowiedniego sposobu reagowania. Inspektorzy pracy i policjanci powinni być poinformowani i przeszkoleni, aby traktować prawa ofiar poważnego wyzysku pracowników priorytetowo w stosunku do celów związanych z zarządzaniem migracją.*

*Wzywa się Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) do wspierania państw członkowskich w realizacji programów szkoleniowych wzmacniających zdolności funkcjonariuszy organów ścigania i inspektorów pracy do identyfikacji i ścigania przypadków poważnego wyzysku pracowników oraz do podejmowania interwencji w duchu poszanowania praw podstawowych wyzyskiwanych pracowników przemieszczających się w obrębie UE lub migrujących do UE. Inicjatywy takie mogą być wspierane przez pracę koordynatora ds. zwalczania handlu ludźmi.*

*Niezbędna jest skuteczna współpraca między organizacjami publicznymi i prywatnymi, która powinna się opierać na wspólnym rozumieniu problemów związanych z wyzyskiem pracowników, praw podstawowych i wymaganych interwencji.*

## Zachęcanie związków zawodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do nawiązywania kontaktu z pracownikami przemieszczającymi się na terytorium UE lub migrującymi do UE i udzielania im informacji

Wielu respondentów uznało, że zasadnicze znaczenie dla pracowników ma posiadanie wiedzy na temat warunków pracy i ich praw przed przyjazdem do kraju docelowego lub uzyskanie takiej wiedzy w momencie przyjazdu. W związku z tym ważne funkcje pełnione przez związki zawodowe i organizacje pozarządowe, które nawiązują kontakt z pracownikami przemieszczającymi się w obrębie lub do UE, na przykład w Austrii, Niemczech, Irlandii i Niderlandach, należy uznać za obiecującą zmianę.

Widać też wyraźną i pozytywną tendencję, aby ambasady państw członkowskich UE informowały o prawach pracowniczych cudzoziemców zamierzających się przenieść do ich kraju lub swoich własnych obywateli, kiedy przyjadą do pracy w kraju przyjmującym. Należy również zauważyć, że w myśl art. 11 dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych (2014/36/UE) państwa członkowskie przy wydawaniu obywatelom państw trzecich zezwolenia na pracę sezonową będą miały również obowiązek poinformowania ich na piśmie o ich prawach i obowiązkach wynikających z tej dyrektywy, w tym o procedurach wnoszenia skarg.



#### Opinia FRA

*Państwa członkowskie UE powinny zachęcać związki zawodowe oraz inne organizacje prywatne do udzielania informacji pracownikom przed ich wyjazdem, jak również po ich przybyciu do kraju docelowego.*

*Należy rozważyć rolę ambasad w udzielaniu informacji przed wyjazdem lub po przybyciu.*

### Przejrzyste stosunki pracy

Eksperti, z którymi przeprowadzono wywiady, uznali brak przejrzystości stosunków pracy za czynnik zwiększający ryzyko wyzysku. Pracownicy często nie mają umowy sporządzonej w znanym sobie języku, nie mają pisemnej umowy w ogóle lub tracą rozeznanie w zakresie należnego im wynagrodzenia z powodu skomplikowanej sytuacji prawnej, na przykład obejmującej pośredników pracy lub podwykonawstwo, bądź z powodu praktyk pracodawców, które zaciemniają obraz sytuacji. Należy poruszyć kwestię świadomości braku przejrzystych stosunków pracy jako „sygnału ostrzegawczego” wskazującego na możliwość poważnego wyzysku pracowników, na przykład poprzez kampanie lub za pośrednictwem ambasad wydających wizy obywatelom państw trzecich.

#### Opinia FRA

*Państwa członkowskie UE powinny zapewnić, aby podstawowe warunki i okoliczności stosunku pracy były przejrzyste, dobrze udokumentowane i zrozumiałe w trakcie całego okresu zatrudnienia. W szczególności:*

- *wszyscy pracownicy powinni otrzymać pisemną umowę w znanym sobie języku przynajmniej w zakresie podstawowych warunków ich zatrudnienia;*
- *wynagrodzenie powinno być wypłacane w sposób przejrzysty oraz w regularnych odstępach czasu przynajmniej raz na miesiąc, a nie tylko pod koniec sezonu czy projektu.*

### Konsumenckie „prawo do informacji” oraz spoczywający na przedsiębiorstwach obowiązki ujawniania informacji

W państwach członkowskich UE, w których powszechne jest znakowanie produktów, poglądy ekspertów o zasadności takich praktyk są mieszane. Choć wiele osób uważa, że umożliwienie konsumentom dokonywania świadomych decyzji stanowi

środek skutecznego zapobiegania wyzyskowi pracowników, inni podkreślali, że etykietowanie nie zawsze jest wiarygodne i musi ulec poprawie. Na podstawie art. 5 dyrektywy w sprawie praw konsumentów (2011/83/UE) konsumenci powinni otrzymać informacje dotyczące głównych cech towarów lub usług, które nabywają lub użytkują. Konsumenci, którym bliskie są kwestie humanitarnych warunków pracy, powinni mieć prawo do wiedzy, gdy kupują produkt obciążony poważnym ryzykiem, że został wytworzony w warunkach wyzysku.

#### STUDIUM PRZYPADKU WYBRANE PRZEZ FRA

### Wyzyskiwacze wprowadzają konsumentów w błąd

Odkryto, że marka „Happy Eggs” [„szczęśliwe jajka”], dostarczająca jaja do dużych supermarketów w Zjednoczonym Królestwie, sprzedaje jaja zbierane przez wyzyskiwanych pracowników litewskich. Firma twierdziła, że „robi wszystko, co w jej mocy, aby jej ферmy były prawdziwie szczęśliwym miejscem”. Ale pośrednik pracy typu „gangmaster”, który wysłał pracowników, dopuszczał się wobec nich napaści fizycznych, dokonywał potrażeń z ich wynagrodzeń i kwaterował ich w zatłoczonych warunkach. Chociaż pośrednik pracy stracił pozwolenie na działalność, nie przedstawiono mu żadnych zarzutów karnych.

Dotyczy to obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa w zakresie ujawniania informacji umożliwiających konsumentom ocenę wpływu działalności gospodarczej na prawa podstawowe. Jednym z istotnych kroków na rzecz poprawy przejrzystości informacji niefinansowych przedsiębiorstw są zmiany do dyrektywy w sprawie ujawniania informacji (2014/95/UE), które państwa członkowskie są zobowiązane transponować do dnia 6 grudnia 2016 r. Duże przedsiębiorstwa oraz grupy są zobowiązane do przekazywania informacji o „kwestiach pracowniczych”, w tym przedstawienia opisu realizowanych polityk oraz ich wyników, zagrożeń oraz zarządzania ryzykiem, jak również odpowiednich kluczowych wskaźników wyników. Na mocy art. 2 dyrektywy w sprawie ujawniania informacji Komisja „przygotowuje niewiążące wytyczne dotyczące metodologii raportowania informacji niefinansowych, w tym niefinansowych kluczowych – ogólnych i sektorowych – wskaźników wyników, z myślą o ułatwieniu odpowiedniego, użytecznego i porównywalnego ujawniania informacji niefinansowych”.

## Opinia FRA

Zachęca się instytucje i państwa członkowskie UE, aby umożliwiły konsumentom skuteczniejszą ocenę ryzyka, iż oferowany produkt lub usługa wytworzono w warunkach poważnego wyzysku pracowników.

Zakres takich udostępnianych informacji mógłby obejmować:

- skuteczne i wiarygodne systemy certyfikacji i znakowania produktów firm, które respektują prawa pracowników;
- publiczne rejestry pracodawców i pośredników pracy uznanych za winnych wyzysku pracowników, chyba że przyjęli odpowiednie środki na rzecz wiarygodnego zapobiegania występowaniu kolejnych przypadków wyzysku.

Udzielając wytycznych oraz przekazując informacje w zakresie wdrożenia zmienionej dyrektywy w sprawie ujawniania informacji, Komisja może zwrócić należytą uwagę na ujawnienie polityk dotyczących równości warunków pracy dla pracowników oraz środków ochronnych przeciwdziałających ogólnym i sektorowym czynnikom ryzyka w zakresie warunków wyzysku. Szczególną uwagę należy zwrócić na te sektory gospodarki, które są szczególnie narażone na wyzysk pracowników.

## Środki ochronne w ramach procedur udzielania zamówień publicznych

Eksperti uczestniczący w wywiadach przywołali przypadki, w których wystąpił wyzysk pracowników w czasie projektów zleconych przez instytucje publiczne. Takie sytuacje pojawiają się także w wielu studiach przypadku. Wskazuje to na odpowiedzialność ze strony unijnych instytucji, organów, urzędów i agencji, jak również państw członkowskich polegającą na unikaniu finansowego wspierania praktyk wyzysku.

Na podstawie art. 31 Karty podmioty z UE mają obowiązek respektowania praw pracowników przemieszczających się w obrębie UE lub migrujących do UE do godnych warunków pracy, w szczególności we wszystkich procedurach udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do wykonawców i podwykonawców. W szczególności, gdy państwa członkowskie UE wdrażają pakiet legislacyjny przyjęty w lutym 2014 r. w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych, będą zobligowane Kartą, w tym art. 5 i 31.

## STUDIUM PRZYPADKU WYBRANE PRZEZ FRA

### Zamówienia publiczne

W 2005 r. grupa Hindusów zatrudnionych przez podwykonawcę z Arabii Saudyjskiej pracowała na Malcie przy dużym projekcie infrastrukturalnym finansowanym ze środków rządowych. Byli bardzo źle opłacani (znacznie poniżej ustawowej płacy minimalnej) i nie mieli prawa do zwolnienia lekarskiego ani do dni wolnych od pracy. Niewielka ilość żywności, jaką otrzymywali, oraz koszty bardzo niskiej jakości zakwaterowania były również potrącane z ich wynagrodzenia. Osoba trzecia poinformowała inspektorów pracy, a związek zawodowy wywarł nacisk polityczny na rząd maltański za pośrednictwem mediów; nie skierował natomiast sprawy do sądu, gdyż „kary finansowe wobec pracodawców były minimalne”. Związek zapewnił pracownikom pomoc prawną i zmobilizował ich ambasadę; w rezultacie pracownicy otrzymali pełne wynagrodzenie, w tym wynagrodzenie za nadgodziny, zgodnie z miejscową płacą minimalną.

## Opinia FRA

W procesie wdrażania pakietu legislacyjnego przyjętego w lutym 2014 r. w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych wzywa się państwa członkowskie UE do zwrócenia szczególnej uwagi na konieczność unikania wspierania wyzysku pracowników przez przedsiębiorstwa wykonawcze zaangażowane w wyzysk pracowników lub przedsiębiorstwa podwykonawcze biorące udział w takim wyzysku.

Zachęca się unijne instytucje, organy, urzędy i agencje realizujące procedury udzielania zamówień publicznych, aby dawały przykład i zwracały uwagę na zapobieganie wyzyskowi pracowników przez podwykonawców.

## Monitorowanie i kontrole miejsc pracy

### Kompleksowe i skuteczne systemy kontroli i monitorowania

We wszystkich grupach zawodowych respondenci postrzegali brak skutecznego monitorowania jako ważny czynnik ryzyka przyczyniający się

do poważnego wyzysku pracowników. Przedstawiciele organizacji promujących prawa pracowników, organizacje pracodawców i sędziowie uznali brak odpowiedniego monitorowania za najbardziej istotny instytucjonalny czynnik ryzyka. Państwa członkowskie muszą być przygotowane do przeprowadzania większej liczby kontroli miejsc pracy i poprawienia swojej skuteczności z należytym uwzględnieniem czynników ryzyka w zakresie wyzysku pracowników. Ponadto eksperci podkreślili znaczenie współpracy między inspektorami pracy a policją.

Zdaniem ekspertów komplikacje pojawiają się, gdy dana praca, na przykład praca rolą wykonywana na prywatnej posiadłości czy praca w charakterze pomocy domowej, jest całkowicie zwolniona z kontroli. Podobnie w sprawozdaniu opublikowanym przez FRA w 2011 r. *Migrants in an irregular situation employed in domestic work* (Migranci o nieregulowanym statusie zatrudnienia w gospodarstwie domowym) podkreślono, że „ramy prawne powinny obejmować kontrolę w miejscach pracy pracowników w gospodarstwach domowych w celu zapewnienia bezpiecznych i godnych warunków pracy”<sup>1</sup>.

W świetle czynników ryzyka określonych w badaniu w terenie monitorowanie powinno skupić się na grupach o zwiększonym ryzyku wyzysku, takich jak osoby o nieregulowanym statusie zatrudnienia, pracownicy sezonowi, pracownicy tymczasowi oraz osoby fikcyjnie samozatrudnione. Badanie wykazało, że zamiast koncentrować się na takich grupach, monitorowanie często ogranicza się do określonych sektorów gospodarki postrzeganych jako szczególnie narażone na wyzysk pracowników. Wyniki badania w zakresie znaczenia różnych czynników ryzyka powinny posłużyć do opracowania bardziej skutecznych i ukierunkowanych strategii wykrywania przypadków poważnego wyzysku pracowników.

Podczas badania w terenie określono również zagrożenia wyzyskiem pracowników występujące w przypadku, gdy pracownicy nie są zatrudnieni bezpośrednio przez przedsiębiorstwo, dla którego pracują, ale za pośrednictwem biura pośrednictwa pracy lub podwykonawcy (tzn. jakiegokolwiek osoby fizycznej lub jakiegokolwiek podmiotu prawnego, na który scedowano wykonanie wszystkich lub części obowiązków wynikających z wcześniejszej umowy).

<sup>1</sup> FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 9 i 30.

## STUDIUM PRZYPADKU WYBRANE PRZEZ FRA

### Biura pośrednictwa pracy

Sześćdziesięciu ośmiu obywateli Chin pracowało dla firmy sprzątającej w Finlandii. Zostali zatrudnieni przez fińskie biuro pośrednictwa pracy za pośrednictwem chińskiego biura pośrednictwa pracy, co doprowadziło do zamętu wśród pracowników, którzy nie rozumieli, kto reprezentował biuro pośrednictwa pracy, a kto firmę sprzątającą. Niepewność ta znalazła odzwierciedlenie w postępowaniu karnym, kiedy zarzuty przeciwko fińskiemu biurowi pośrednictwa pracy dotyczące nadmiernej dyskryminacji w zakresie wykonywania pracy zostały wycofane, ponieważ uznano, że biuro pośrednictwa pracy nie działało w imieniu pracodawcy. W związku z tym sprawcy nie zostali ukarani pomimo oskarżenia ich o nadmierną dyskryminację w zakresie wykonywania pracy i lichwę kwalifikowaną. Ofiary nie otrzymały wynagrodzenia ani zwrotu opłat z tytułu pośrednictwa pracy i musiały pokryć część opłat sądowych.

Według ekspertów, z którymi przeprowadzono wywiady, skomplikowane sytuacje prawne powodują, że pracownikom, którzy przenieśli się w obręb lub do UE, trudniej jest zrozumieć swoje prawa lub dostępne im środki odwoławcze, a tym samym zwiększają ryzyko wyzysku. Ma to miejsce szczególnie w przypadku spółek mających siedzibę w różnych państwach członkowskich. Ponadto w takich warunkach trudniejsza staje się ocena naruszeń praw pracowniczych. Wysiłki zmierzające do monitorowania takich skomplikowanych sytuacji oraz badania podejrzanych przypadków muszą zostać wzmocnione i mogą wymagać skutecznej współpracy między organami publicznymi z więcej niż jednego państwa członkowskiego.

W art. 7 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczącej prywatnych biur pośrednictwa pracy<sup>2</sup> stwierdza się jasno, że takie „biura nie pobierają bezpośrednio lub pośrednio, w całości lub w części, żadnych opłat ani kosztów od pracowników”. Pracodawcy powinni ponosić koszty usług w zakresie zatrudnienia. Nie do przyjęcia są wyjątki od tej zasady dotyczące pracowników poszukujących pracy, która nie wymaga zaawansowanych umiejętności ani nie obejmuje obowiązków kierowniczych. Wywiady z ekspertami i studia przypadku wskazują jednak, iż pośrednicy pracy pobierają od pracowników wygórowane opłaty, co powoduje,

<sup>2</sup> Przyjęta w Genewie dnia 19 czerwca 1997 r. na 85. sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy.



że pracownicy są zmuszani do „odpracowywania długu” i stają się szczególnie narażeni na poważny wyzysk. Dlatego działalność biur pośrednictwa pracy wymaga szczególnej uwagi organów nadzoru.

### Opinia FRA

Państwa członkowskie UE muszą zapewnić kompleksowy system kontroli warunków pracy odpowiednio skuteczny dla spełnienia uznanych norm.

- W tym celu musi obowiązywać prawo, które w jasny sposób nakłada na organ publiczny obowiązek monitorowania warunków pracy pracowników przemieszczających się w obrębie UE lub migrujących do UE oraz przeprowadzania odpowiedniej liczby kontroli.
- Organ ten musi dysponować kadrami przeszkolonymi do przeprowadzania ukierunkowanych i skutecznych kontroli, w tym musi posiadać środki umożliwiające przezwyciężenie barier językowych. Powinien albo posiadać swoje własne uprawnienia i środki do zabezpieczenia dowodów istotnych w postępowaniu karnym, albo też powinien móc polegać na skutecznej współpracy z policją.
- Personel zajmujący się monitorowaniem musi być wyszkolony w zakresie rozumienia i oceny czynników ryzyka poważnego wyzysku pracowników w praktyce, powinien dostosować i organizować swoją pracę pod kątem tychże czynników ryzyka oraz powinien dokonywać regularnych ocen swojego systemu zarządzania ryzykiem. Strategiczne priorytety kontroli miejsc pracy powinny opierać się na wszystkich dostępnych dowodach dotyczących odpowiednich czynników ryzyka.
- Państwa członkowskie UE powinny zrewidować przepisy skutkujące całkowitym zwolnieniem miejsc pracy z kontroli, w szczególności jeżeli chodzi o prywatne gospodarstwa rolne i prace w gospodarstwach domowych.
- Państwa członkowskie UE powinny opracować bardziej skuteczne i ukierunkowane strategie zmierzające do ujawniania przypadków poważnego wyzysku pracowników oraz doprowadzania sprawców przed wymiar sprawiedliwości.
- Państwa członkowskie UE powinny zwiększyć monitorowanie biur pośrednictwa pracy oraz zapewnić egzekwowanie przepisów prawnych zakazujących pobierania opłat od pracowników.

- Zachęca się agencje UE, w tym EU-OSHA, Europol (Europejski Urząd Policji) oraz Eurojust (Europejska Jednostka Współpracy Sądowej) do udziału w zacieśnianiu współpracy transgranicznej między organami państw członkowskich, którym powierzono zadanie monitorowania, prowadzenia śledztw i oskarżenia w sprawach wyzysku pracowników dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego.

## Dostęp ofiar do wymiaru sprawiedliwości

### Przepisy prawa karnego chroniące pracowników przemieszczających się na terytorium UE lub migrujących do UE przed poważnym wyzyskiem

Badanie wykazało, że kategorie osób chronionych przez przepisy prawa karnego przed poważnym wyzyskiem pracowników w ramach stosunków pracy znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich, począwszy od obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie, po wszystkie osoby. Decydujące znaczenie z punktu widzenia praw człowieka ma to, że wynikające z art. 31 Karty oraz z art. 2 zmienionej EKS prawo do sprawiedliwych warunków pracy wymaga skutecznej ochrony pracowników przed poważnymi naruszeniami. Biorąc pod uwagę prawo do równości wobec prawa wynikające z art. 20 Karty, wątpliwe jest, dlaczego w niektórych przypadkach prawo obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie do godnych warunków pracy jest chronione przez przepisy prawa karnego, podczas gdy to samo prawo obywateli państw trzecich o uregulowanym statusie pobytu lub obywateli UE nie jest. Podobnie ochrona dzieci przed poważnym wyzyskiem w pracy nie powinna być zarezerwowana dla obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie.

Ponadto przepisy niektórych państw członkowskich UE kryminalizują zatrudnianie obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie, niezależnie od tego, czy są wyzyskiwani, czy też nie. Przepisy te traktują na równych warunkach sytuacje, które zasadniczo się od siebie różnią. Dlatego też prawo pracowników do ochrony przed warunkami wyzysku nie jest uznane ani zabezpieczone.

## STUDIUM PRZYPADKU WYBRANE PRZEZ FRA

### Migranci o nieuregulowanym statusie

Kobieta z Boliwii o nieuregulowanym statusie pracowała jako opiekunka w domu we Włoszech, mając długie godziny pracy i otrzymując bardzo niskie wynagrodzenie. Pracodawca wykorzystał jej nieuregulowany status, aby ją zastraszyć.

Kobieta z Ekwadoru w Hiszpanii musiała zajmować się domem i opiekować starszą osobą. Musiała pracować na zmiany ponad miarę, ale nie otrzymywała wynagrodzenia stosownie do swojego nakładu pracy. Poprosiła o pomoc organizację pozarządową, ale nie wniosła skargi.

W Irlandii dziewczyna z Nigerii pracowała dla rodziny, opiekując się jej dzieckiem, i zabroniono jej kontaktować się ze swoją rodziną lub kimkolwiek. Jej pracodawca również ograniczał jej fizyczną możliwość poruszania się, a kiedy się poskarżyła, zagroził, że doprowadzi do odesłania jej do Nigerii.

Respondenci na Węgrzech wskazywali na kobiety z Rumunii opiekujące się osobami starszymi jako bardzo często wyzyskiwaną grupę.

W pięciu państwach członkowskich UE przestępstwo polegające na zatrudnianiu obywatela państwa trzeciego o nieuregulowanym statusie w warunkach szczególnego wyzysku jest zagrożone maksymalną karą pozbawienia wolności poniżej dwóch lat. Kara taka jest niewspółmierna do ciężaru naruszeń praw podstawowych ofiar poważnego wyzysku pracowników. W innych państwach członkowskich UE powszechne jest zagrożenie karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą trzech lub pięciu lat.

Dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby osoby prawne mogły być pociągnięte do odpowiedzialności za zatrudnianie obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie w warunkach szczególnego wyzysku w przypadku, gdy takie przestępstwo zostało popełnione na ich korzyść. Podobny przepis zawarty jest w art. 5 dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi (2011/36/UE). Kary dla osób prawnych powinny być skuteczne i odstrasżające. Jednak eksperci w wywiadach wskazują, że sankcje nałożone w praktyce na przedsiębiorstwa (jako osoby prawne) są niewspółmierne do ciężaru popełnianych naruszeń praw. Należy zatem dalej

badać praktyczną skuteczność dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców. Ponadto dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców wskazuje na możliwość publicznego umieszczania pracodawców wyzyskujących swoich pracowników na czarnej liście (art. 12 akapit drugi), ale tylko nieliczne państwa członkowskie UE realizują taką praktykę.

### Opinia FRA

*Institucje i państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu odpowiednich dyrektyw unijnych i przepisów prawa karnego w celu zapewnienia wszystkim pracownikom równej i skutecznej ochrony przed poważnym wyzyskiem pracowników.*

*Kompleksowe i skuteczne przepisy prawa karnego powinny zapewnić odpowiedzialność przedsiębiorstw jako osób prawnych działających w charakterze pracodawców; w prawie krajowym powinno się określać i skutecznie realizować odpowiednio odstrasżające sankcje wobec podmiotów prawnych. Ponadto państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu skuteczności przepisów prawa umożliwiających:*

- zamknięcie lub cofnięcie pozwoleń na prowadzenie działalności zakładom, które zostały skazane za poważny wyzysk pracowników;
- publikację listy pracodawców skazanych za poważny wyzysk pracowników.

### Rozszerzenie uprawnień instytucji zajmujących się handlem ludźmi na wszelkie formy poważnego wyzysku pracowników

Badanie w terenie wyraźnie wskazuje, że instytucje zajmujące się monitorowaniem, przeprowadzaniem kontroli, egzekwowaniem prawa, wspieraniem ofiar i prokuraturą muszą inwestować więcej środków w rozwiązywanie wyzwań wskazanych w sprawozdaniu. Takie inwestycje w ramy instytucjonalne nie powinny być jednak ukierunkowane na konkretną formę wyzysku pracowników. Powinny one dotyczyć, w szerszej perspektywie, całego spektrum przestępczych form wyzysku pracowników, poczynwszy od niewolnictwa po poważny wyzysk pracowników w rozumieniu dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców. Biorąc pod uwagę skalę poważnego wyzysku pracowników, istnieje pilna potrzeba rozszerzenia uprawnień instytucji zajmujących się handlem ludźmi.

Zarówno wywiady z ekspertami, jak i studia przypadku wskazują na trudności wynikające z faktu, iż służby wsparcia, wyspecjalizowane jednostki policji

czy wyspecjalizowani prokuratorzy są przygotowani do zajmowania się przypadkami handlu ludźmi, ale nie przypadkami poważnego wyzysku pracowników, w szczególności form wyzysku występujących w stosunkach pracy objętych art. 9 dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców. Na przykład w dziedzinie pomocy ofiarom w dwóch trzecich państw członkowskich UE, w których przeprowadzono prace w terenie, eksperci dostrzegają brak służb wsparcia ofiar lub ich nieskuteczność w praktyce oraz fakt, iż bardzo nieliczne służby zajmują się konkretnie ofiarami wyzysku pracowników, a wiele służb wręcz je wyklucza, chyba że sprawa dotyczy handlu ludźmi lub przemocy.

W oparciu o te dowody można zaproponować rozszerzenie uprawnień organizacji przeciwdziałających handlowi ludźmi na poziomie UE lub państwa członkowskiego na wszystkie przestępcze formy wyzysku tych osób, które przemieściły się z innego kraju. Dotyczyłoby to wyzysku prowadzonego w warunkach szczególnego wyzysku, wyzysku ofiar handlu ludźmi przez pracodawcę niebiorącego udziału w procesie handlu ludźmi i nielegalnego zatrudniania małoletnich (art. 9 ust. 1 lit. c)–e) dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców).

#### Opinia FRA

*Institucje i państwa członkowskie UE powinny dokonać przeglądu uprawnień instytucji zajmujących się handlem ludźmi lub koordynujących takie działania w celu rozszerzenia ich zadań na inne przestępstwa, w tym również te ujęte w dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców.*

*Należy dokonać przeglądu instrumentów i mechanizmów ustanowionych w celu rozwiązania problemu handlu ludźmi, takich jak mechanizmy ukierunkowanej pomocy lub zezwolenia na pobyt czasowy, w celu poszerzenia zakresu ich stosowania na przypadki poważnego wyzysku pracowników, które nie wiążą się z handlem ludźmi.*

### Zachęcanie ofiar do zgłaszania się poprzez przyznawanie zezwoleń na pobyt

Wyniki badania pokazują, że do zgłaszania się do jakiegokolwiek organu władzy publicznej ofiary poważnego wyzysku pracowników o nieregulowanym statusie pobytu zniechęca ich status. Według ekspertów to obawa przed koniecznością opuszczenia kraju jest główną przyczyną, dla której ofiary nie zgłaszają przypadków wyzysku na policji. Zgodnie

z motywem 10 dyrektywy w sprawie ofiar przestępstw (2012/29/UE) prawo ofiar do uznania ich za ofiary oraz do dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie powinno być uzależnione od ich statusu pobytu. W rzeczywistości jednak prawo ofiar poważnego wyzysku pracowników o nieregulowanym statusie pobytu do dostępu do wymiaru sprawiedliwości pozostaje teoretyczne, dopóki nie zaproponuje się im bezpiecznej możliwości uregulowania swojego statusu pobytu. Taka możliwość poprawiłaby jednocześnie funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz przeciwdziałałaby klimatowi bezkarności sprawców poważnego wyzysku pracowników.

W art. 11 dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi zobowiązuje się państwa członkowskie UE do „podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, by ofiary otrzymały wsparcie i pomoc”, umożliwiając im korzystanie ze swoich praw ofiar przestępstw, i określa się, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby takie wsparcie i pomoc nie były uzależnione od gotowości ofiary do współpracy podczas śledztwa, przygotowania aktu oskarżenia lub procesu. Jednakże twierdzenie to pozostaje „bez uszczerbku” dla dyrektywy w sprawie dokumentu pobytoowego (2004/81/WE). Jest to daleko idące zastrzeżenie. W praktyce dyrektywa w sprawie dokumentu pobytoowego, uzależniając przyznawanie zezwoleń na pobyt ofiarom handlu ludźmi od wykazania wyraźnego zamiaru współpracy z organami ścigania, znacząco ogranicza prawa ofiar do dostępu do usług wsparcia i wymiaru sprawiedliwości. Należy zauważyć, że Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (CETS nr 197), którą oprócz Republiki Czeskiej ratyfikowały wszystkie państwa członkowskie UE, zawiera w art. 14 stanowisko bardziej przyjazne prawom, zaliczając do sytuacji, w których ofiarom powinno być wydawane odnawialne zezwolenie na pobyt, również te, w których „właściwy organ uzna, że ich pobyt jest niezbędny ze względu na ich sytuację osobistą”.

Ponadto, zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej z października 2014 r. w sprawie stosowania dyrektywy w sprawie dokumentu pobytoowego, sześć państw członkowskich UE nie uzależnia wydawania zezwoleń od współpracy ofiary, a kolejne siedem państw członkowskich dopuszcza wyjątki.

Oczywiście istnieją także nieścisłości między dyrektywą w sprawie dokumentu pobytoowego a zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z Karty. Prawo ofiar handlu ludźmi i innych form poważnego wyzysku na mocy art. 47 Karty do zapewnienia im skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym do ich upodmiotowienia, zachęcania i wspierania wedle ich potrzeb, odpowiada bezwrotnym zobowiązaniom państw członkowskich

UE, które nie mogą być uwarunkowane współpracą ofiary. To nie ofiary powinny wpięrow uzyskać przywileju pomocy i dopuszczenia do udziału w postępowaniu, ale ciężar odpowiedzialności powinien spoczywać na organach publicznych, które powinny umożliwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Praktyczna skuteczność tych praw nie może być uzależniana od chęci czy zdolności ofiary do wsparcia policji lub innego organu w wykonywaniu ich zadań. Z powodu tego konfliktu można utrzymywać, że wejście w życie Karty unieważniło dyrektywę w sprawie dokumentu pobytowego. W interesie państwa prawa i przejrzystości prawnej kwestia ta oczekuje na rozstrzygnięcie.

W swoim komunikacie do Rady i Parlamentu Europejskiego z października 2014 r. w sprawie stosowania dyrektywy w sprawie dokumentu pobytowego Komisja Europejska wstępnie przewidziała ocenę konieczności zmiany dyrektywy w sprawie dokumentu pobytowego<sup>3</sup>.

#### Opinia FRA

*Państwa członkowskie UE powinny przyjąć środki zachęcające ofiary poważnego wyzysku pracowników do ujawniania się i zgłaszania się do organu nadzoru lub na policję. Powinny one zawierać środki pozwalające państwom członkowskim UE przyznawać zezwolenie na pobyt w przypadku poważnych naruszeń praw pracowników, na podstawie jasnych warunków prawnych.*

*Ponadto państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę sugestie dotyczące sposobów zachęcania ofiar i świadków do zgłaszania przestępstwa bez obawy przed zatrzymaniem zawarte w pkt 9 wytycznych FRA z 2012 r. w sprawie „Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations” (Zatrzymywania migrantów o nieuregulowanym statusie – rozważania na temat praw podstawowych).*

*Wzywa się instytucje UE do rozważenia zmiany dyrektywy 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi władzami.*

3 Komisja Europejska (2014), *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy 2004/81 w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami*, COM(2014) 635 final, Bruksela, dnia 17 października 2014 r.

*Prawa osób do skutecznej ochrony przed handlem ludźmi na mocy art. 5 Karty, jak również prawo ofiar handlu ludźmi na mocy art. 47 Karty nakładają bezwarunkowe obowiązki na państwa członkowskie UE, które w żaden sposób nie są uwarunkowane współpracą ofiary z policją, wspieraniem przez nią śledztw czy wykonywaniem jakichkolwiek innych usług w interesie publicznym. Zmiana taka wymagałaby również dostosowania brzmienia art. 11 ust. 6 dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi oraz art. 13 ust. 4 dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców.*

## Świadczenie usług ukierunkowanego wsparcia dla ofiar

Istnieje ogólny brak systemów usług kompleksowego wsparcia dla ofiar poważnych form wyzysku pracowników, a wiele istniejących usług wyklucza poszczególne grupy. Ekspertki potwierdzają, że nie wszystkie ofiary są traktowane jednakowo. Podczas gdy niektóre grupy ofiar są traktowane priorytetowo, inne, na przykład migranci o nieuregulowanym statusie, znajdują się w niekorzystnej sytuacji w zakresie dostępu do skutecznych usług wsparcia i ochrony w postępowaniu karnym.

### STUDIUM PRZYPADKU WYBRANE PRZEZ FRA

#### Dostęp do skutecznych usług wsparcia

Migrant z kraju trzeciego pochodzenia wschodnioeuropejskiego przybył do Belgii w 2013 r. do pracy w budownictwie, mając nieuregulowany status pobytu. Pracował przez wiele godzin i otrzymywał znacznie zaniżone wynagrodzenie. Nie znając dobrze miejscowego języka i instytucji belgijskich, nie zgłosił skargi na swojego pracodawcę z obawy przed utratą pracy i dochodów oraz popadnięciem w konflikt z władzami z powodu swojego nieuregulowanego statusu. Pracownicy socjalni byli świadomi jego sytuacji, ale ze względu na zobowiązanie do zachowania poufności nie zgłosili sprawy na policję bez jego zgody. Wsparcie dla ofiar jest bowiem dostępne tylko dla uznanych ofiar handlu ludźmi, które pomagają w dochodzeniu.

Na mocy art. 8 dyrektywy w sprawie ofiar przestępstw wszystkie ofiary mają prawo do dostępu do usług wsparcia w zależności od swoich potrzeb. Usługi wsparcia dla ofiar muszą działać



w interesie ofiary oraz muszą być poufne i bezpłatne. W przypadku odmowy dostępu zgodnie z art. 47 Karty wymagane jest udostępnienie ofierze skutecznego środka prawnego.

#### Opinia FRA

Państwa członkowskie UE powinny zapewnić, aby:

- każdej ofierze poważnego wycisku pracowników udostępniono usługi ukierunkowanego wsparcia, na przykład poprzez rozszerzenie uprawnień służb wsparcia zajmujących się ofiarami handlu ludźmi na świadczenie usług wsparcia ofiarom innych form poważnego wycisku pracowników;
- mechanizmy ukierunkowanej pomocy ofiarom były dostępne dla ofiar wszystkich form poważnego wycisku pracowników;
- ofiary wycisku pracowników nie były wykluczone z usług wsparcia wskutek ich nieuregulowanego statusu pobytu;
- usługi wsparcia były w dostępnym w równym stopniu dla obywateli Unii i obywateli państw trzecich.

## Zachęcanie do interwencji osób trzecich oraz wspieranie takich interwencji

Jak wskazywali eksperci, biorąc pod uwagę niechęć ofiar poważnego wycisku w pracy do zgłaszania go organom nadzoru lub policji, jak również brak wystarczającego, aktywnego ścigania ze strony policji, ważną rolę w świetle art. 13 dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców mogą odegrać prywatne i publiczne organizacje działające na rzecz lub w imieniu ofiar wycisku pracowniczego, w tym związki zawodowe. Jednak, jak pokazuje badanie, interwencje osób trzecich i pozwy zbiorowe występują rzadko, a prawo często ich nie dopuszcza; w przypadkach gdy są dopuszczalne, są one rzadko stosowane w odniesieniu do wycisku pracowników. Interwencje osób trzecich mogą być również środkiem umożliwiającym sądom skuteczniejsze postępowanie w sprawach, w których status ofiary i prawa ofiar ma duża liczba pracowników. W sprawozdaniu opublikowanym w 2012 r. przez FRA dotyczącym badania *Access to justice in cases of discrimination in the EU* (Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadkach dotyczących dyskryminacji w UE) podkreślono zalety interwencji osób trzecich. Należy podkreślić, iż art. 25 dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych stanowi, że osoby trzecie mające uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania dyrektywy mogą wnosić skargi bądź uczestniczyć w postępowaniach cywilnych lub administracyjnych w imieniu pracownika sezonowego.

#### Opinia FRA

*Aby zapewnić lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości wszystkim ofiarom poważnego wycisku w pracy, państwa członkowskie powinny – w ramach dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców oraz w szerszym zakresie – umożliwić osobom trzecim, w tym związkom zawodowym i prywatnym stowarzyszeniom udzielającym wsparcia pracownikom przemieszczającym się w obrębie UE lub migrującym do UE, działanie na rzecz lub w imieniu ofiar.*

## Zapewnienie odszkodowania za szkodę i wypłaty zaległych należności

Aby zrozumieć, co jest ważne dla ofiar, należy poważnie uwzględnić ich cele ekonomiczne. Z wywiadów z ekspertami wynika, że za szczególnie ważne uważa się odszkodowania i wypłaty zaległych należności, które mogą potencjalnie zachęcić większą liczbę ofiar do zgłaszania się na policję i starania się o dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Jednak badanie pokazuje, że ofiary mają często bardzo duże trudności w uzyskaniu odszkodowania od sprawców, ponieważ nierzadko przedsiębiorstwo, które działało w charakterze pracodawcy, woli ogłosić niewypłacalność lub ponieważ osoby ponoszące odpowiedzialność znikają. Dlatego też odszkodowania od sprawców powinny być wsparte funduszami odszkodowawczymi państwa.

#### STUDIUM PRZYPADKU WYBRANE PRZEZ FRA

##### Odszkodowania dla ofiar

Grupa Litwinów pracowała w gospodarstwach rolnych w Lincolnshire (Zjednoczone Królestwo) – regionie znanym z tamtejszego rolnictwa. Łotewski pośrednik pracy typu „gangmaster” stworzył im bardzo złe warunki życia i pracy – między innymi mieszkali w „szopach” z ograniczonym dostępem do urządzeń sanitarnych i ograniczonym kontaktem ze światem zewnętrznym. Pochodzili z bardzo ubogich środowisk. Sytuacja była monitorowana przez brytyjski urząd ds. pośrednictwa pracy Gangmasters Licensing Authority (GLA). Pomimo to nie wniesiono żadnych oskarżeń i ofiary nie otrzymały żadnego odszkodowania, ponieważ uznano, że osoby te nie były ofiarami handlu ludźmi i dlatego nie miały dostępu do wymiaru sprawiedliwości ani wsparcia poprzez krajowy mechanizm ukierunkowanej pomocy.



Obecnie w art. 12 dyrektywy odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw (2004/80/WE) przewiduje się krajowe systemy kompensaty jedynie dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, a zatem bardzo rzadko obejmują one przypadki poważnego wyzysku pracowników. W reakcji na ten brak przepisów, w art. 17 dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, aby ofiary handlu ludźmi miały dostęp do istniejących systemów odszkodowania państwowego. Natomiast dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców nie zawiera żadnego podobnego przepisu. Jednak w przypadku ofiar przestępstw państwa mają obowiązek zapewnienia, aby miały one dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Dlatego ofiary poważnego wyzysku w pracy, w rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. c)–e) dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców, nie powinny być traktowane inaczej niż ofiary handlu ludźmi.

W art. 16 dyrektywy w sprawie ofiar przestępstw przewiduje się prawo ofiar do uzyskania w toku postępowania karnego decyzji w sprawie odszkodowania od sprawcy. Choć ustawodawstwo państw członkowskich może dopuszczać wyjątki, art. 47 Karty stanowi, że odmowa sądu karnego w zakresie rozstrzygnięcia powództwa odszkodowawczego musi podlegać kontroli innego sądu.

#### Opinia FRA

*Institucje UE powinny rozważyć zmianę dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców polegającą na wprowadzeniu w niej przepisu podobnego do art. 17 dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają, aby ofiary handlu ludźmi miały dostęp do istniejących systemów odszkodowania państwowego.*

*Państwa członkowskie UE powinny zapewnić, aby sądy karne rozstrzygały wszystkie roszczenia cywilne ofiar poważnego wyzysku w pracy, w tym roszczenia o wypłatę zaległych należności, a nie odsyłały ofiary do sądów cywilnych. Państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość, aby w przypadku gdy sędziowie nie mają doświadczenia w rozstrzygnięciu roszczeń cywilnych, mogli konsultować się z sędziami sądów cywilnych, a nie odsyłać ofiary do postępowania w sądzie cywilnym.*

## Zapewnienie prawa ofiar do skutecznych dochodzeń policyjnych

Ofiary mają prawo do starannych i skutecznych dochodzeń, dzięki którym możliwe jest zidentyfikowanie i ukaranie sprawców. Aby uniknąć powszechnej bezkarności sprawców poważnego wyzysku pracowników będących cudzoziemcami, policja musi reagować na zgłoszenia przypadków wyzysku pracowników w sposób skutecznie realizujący cel postawienia przestępców przed wymiarem sprawiedliwości, przy jednoczesnym uważnym uwzględnieniu praw i niepewnej sytuacji ofiar.

W badaniu ustalono, że specjalne jednostki policji, wyszkolone i doświadczone w zakresie handlu ludźmi i poważnego wyzysku pracowników, mogłyby zapewne skuteczniej reagować niż zwykle oddziały policji na sytuacje wyzysku pracowników przemieszczających się na terytorium UE lub migrujących do UE. Takie jednostki są często bardziej skłonne, aby traktować wyzyskiwanych pracowników jako potencjalne ofiary przestępstw, nawet w przypadkach nieuregulowanego statusu ich pobytu. Choć w wielu państwach członkowskich UE istnieją wyspecjalizowane jednostki mające za zadanie ściganie przypadków handlu ludźmi, w Hiszpanii i Belgii istnieją jednostki policji zajmujące się również poważnym wyzyskiem pracowników, co można uznać za przykłady obiecujących praktyk.

Wyspecjalizowane jednostki policji mogą być szczególnie użyteczne w przypadkach wymagających współpracy transgranicznej służb policyjnych. Często władze więcej niż jednego państwa członkowskiego UE muszą interweniować w sytuacjach dotyczących podwykonawstwa, pracowników delegowanych, pracowników tymczasowych lub pośredników pracy lub gdy ofiary lub świadkowie wrócili do krajów pochodzenia przed złożeniem zeznań. Choć eksperci z Hiszpanii i Belgii wskazywali na wyzwania związane z dochodzeniami transgranicznymi, zaskakująco niewielu ekspertów spotkało się z takimi sprawami.

#### Opinia FRA

*W ramach poprawy skuteczności dochodzeń policyjnych państwa członkowskie UE powinny ocenić możliwość tworzenia specjalnych jednostek policji i nawiązania bliskiej współpracy między policją a organami nadzoru, takimi jak inspektoraty pracy i policja finansowa.*

*Ponadto należy zacieśnić współpracę transgraniczną organów ścigania i podnieść ją do poziomu współpracy osiągniętego w odniesieniu do innych obszarów przestępczości zorganizowanej.*

## Rozwiązania na przyszłość

Jeżeli wysiłki służące ochronie norm pracy nie zostaną znacznie zintensyfikowane, istnieje ryzyko ich dalszego osłabiania. Biorąc pod uwagę ogromne różnice w standardach życia i zwiększającą się mobilność skłaniającą pracowników do akceptowania warunków pracy poniżej przyjętych norm, kwestia nie może być pozostawiona zglobalizowanym rynkom pracy; wymaga ona monitorowania i kontroli, w tym na mocy przepisów prawa karnego dotyczących szczególnie poważnych przypadków wyzysku.

*„Ubóstwo i pogarszająca się koniunktura stanowią podatny grunt dla przestępczego wyzysku. [...] Zapotrzebowanie na tanią pracę będzie z pewnością znacznie wzrastało w wyniku gwałtownego zwiększania się globalnej bazy konsumentów, a to będzie skutkowało większym wyzyskiem w sektorach tradycyjnie borykających się z tym problemem, takich jak hotelarstwo, budownictwo czy usługi sprzątania. Na celowniku mogą znaleźć się również sektory gospodarki, które zazwyczaj nie są kojarzone z tym zjawiskiem”.*

*(Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, Haga, Europol, s. 26)*

Reasumując, podkreślić należy następujące kwestie.

### Wzmacnianie ram prawnych służących ochronie praw pracowników do należytych i sprawiedliwych warunków pracy

Potrzebny jest konsensus na poziomie UE, w ramach którego stwierdzić należy, że poważny wyzysk pracowników jest niedopuszczalny i że wszystkim pracownikom przysługuje skuteczna ochrona prawna. Na chwilę obecną w niektórych państwach członkowskich UE prawo karne chroni przed poważnym wyzyskiem jedynie obywatele państw trzecich o nieuregulowanym statusie. W innych państwach wszyscy pracownicy podlegają ochronie. Te rozbieżności świadczą o braku jasnych i uzasadnionych norm.

Ten brak konsensusu utrudnia też współpracę transgraniczną między organami nadzoru a systemami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w przypadkach dotyczących kilku państw członkowskich, w szczególności gdy chodzi o agencje pośrednictwa pracy lub pracy tymczasowej, delegowanie pracowników bądź łańcuchy podwykonawstwa, jak również w przypadkach, gdy ofiary lub świadkowie wyjeżdżają do domu przed złożeniem zeznań. Ujednolicenie prawa karnego będącego podstawą

współpracy oznaczałoby normatywny konsensus i skutkowałoby znacznym zacieśnieniem współpracy. Należy znaleźć sposoby, aby, podobnie jak w przypadku dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców w odniesieniu do wdrażania art. 83 ust. 2 TFUE, możliwe było ustanowienie minimalnych przepisów określających przestępstwa kryminalne podczas wdrażania polityk społecznych.

### Poprawa systemów nadzoru oraz kontroli i dochodzeń w miejscach pracy

Zasadnicze znaczenie mają organy nadzoru pełniące funkcję kontrolną. Wiele państw członkowskich UE musi znacznie wzmocnić kontrole w miejscu pracy. W niektórych państwach członkowskich obiecujące praktyki zwiększyły skuteczność nadzoru i działań policyjnych, niekiedy uwydatniając współpracę między inspekcją pracy a policją.

### Zachęcanie ofiar do zgłaszania się

Należy również robić więcej, aby stworzyć możliwości i zachęty dla ofiar w zakresie zgłaszania inspekcji pracy lub policji przypadków poważnego wyzysku w pracy. Państwa członkowskie UE muszą spowodować, aby dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych był dla ofiar bardziej atrakcyjny i realny. Wypłata zaległych należności i odszkodowania przewidziane w ramach postępowania karnego to tylko jeden z istotnych czynników.

Badanie FRA wskazuje na wiele przeszkód, z jakimi spotykają się ofiary, próbując uzyskać dostęp do wymiaru sprawiedliwości, ale ujawnia też obiecujące praktyki mające na celu zwiększenie wiedzy o przysługujących prawach oraz wsparcie ofiar w dochodzeniu ich praw. Związki zawodowe i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego są coraz bardziej świadome ich ważnej roli w tym względzie.

### Zwiększanie specjalizacji oraz zacieśnianie współpracy transgranicznej we wszystkich obszarach poważnego wyzysku pracowników

Należy zauważyć, że sieci przestępcze – często działające w skali transnarodowej w formie pośredrzanych pośredników pracy bądź agencji pośrednictwa pracy – są w coraz większym stopniu zaangażowane w poważny wyzysk pracowników migrujących. Policja i prokuratura powinny wzmocnić działania zmierzające do stawiania przestępców przed wymiarem sprawiedliwości. Niektóre państwa

członkowskie UE stworzyły wyspecjalizowane jednostki policji, które również ułatwiają współpracę transgraniczną i które należy uznać za przykład obiecującej praktyki.

Do radzenia sobie z poważnym wyzyskiem pracowników należy również wykorzystać struktury instytucjonalne stworzone do przeciwdziałania handlowi ludźmi. Ramy i procedury instytucjonalne, które skupiają się wyłącznie na handlu ludźmi, w niewystarczającym stopniu uwzględniają przypadki poważnego wyzysku pracowników nieodpowiadające definicji handlu ludźmi.

### **Większa skala zapobiegania, w tym systemy wiążących norm i wiarygodnego znakowania produktów**

Instytucje i państwa członkowskie UE zachęca się do większego wykorzystania środków zapobiegawczych, między innymi poprzez zapobieganie

w ramach procedur udzielania zamówień publicznych nieumyślnemu finansowaniu podmiotów stosujących wyzysk, jak również poprzez bardziej skuteczne systemy określania norm uczciwej pracy oraz znakowania produktów i usług spełniających te normy. Dzięki temu konsumenci mogliby skutecznie oceniać ryzyko zakupu produktów wytworzonych w warunkach poważnego wyzysku.

### **Tworzenie w społeczeństwie klimatu zerowej tolerancji dla poważnego wyzysku pracowników**

Klimat zerowej tolerancji dla poważnego wyzysku pracowników stanowi podstawę ochrony praw socjalnych i godności ludzkiej wszystkich pracowników; prawa te istotnie należą do wartości, na których zbudowana jest UE. Politycy, środki przekazu oraz inne podmioty, których głos jest słyszalny w debacie publicznej, muszą być świadomi odpowiedzialności związanej z tym przywilejem.

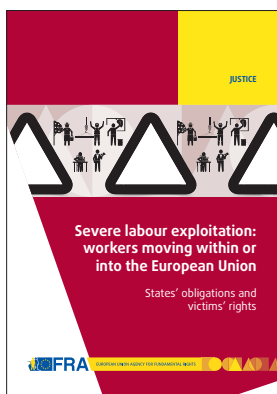












Wyzysk pracowników nie jest ani odosobnionym, ani marginalnym zjawiskiem. Jednak pomimo jego wszechobecności w codziennym życiu poważny wyzysk pracowników i jego negatywne skutki dla obywateli państw trzecich i obywateli UE – zarówno pracowników, jak i konsumentów – nie był dotychczas przedmiotem większego zainteresowania ze strony naukowców. W ramach przeprowadzonych obszernych badań w terenie i badań źródeł wtórnych FRA jako pierwsza kompleksowo przeanalizowała różne przestępcze formy poważnego wyzysku pracowników przemieszczających się z jednego państwa członkowskiego UE do innego lub z państwa trzeciego do UE. Celem badań jest uzupełnienie braków wiedzy, a tym samym przeciwstawienie się panującemu obecnie klimatowi cichego przyzwolenia na poważny wyzysk pracowników. W sprawozdaniu wskazano czynniki ryzyka przyczyniające się do wyzysku, omówiono środki poprawy sytuacji oraz uwypuklono wyzwania stojące przed instytucjami i państwami członkowskimi UE w zakresie wdrażania w życie prawa pracowników przemieszczających się w obrębie UE lub migrujących do UE do uczciwych warunków pracy. Celem badania jest wsparcie ich w procesie zapobiegania poważnemu wyzyskowi pracowników, monitorowania występujących przypadków poważnego wyzysku pracowników oraz zapewnienia ofiarom rzeczywistego prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

## Dalsze informacje:

Pełna wersja sprawozdania FRA dotyczącego poważnych form wyzysku pracowników – *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (Poważny wyzysk w pracy; pracownicy przemieszczający się na terytorium Unii Europejskiej lub migrujący do Unii Europejskiej. Obowiązki państwa i prawa ofiar) (2015) – zob. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Zobacz także inne publikacje FRA w tej dziedzinie:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Ofiary przestępstw w UE: zakres i charakter wsparcia dla ofiar przestępstw), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (sprawozdanie dostępne w języku angielskim); zob. również streszczenie dostępne w 23 językach UE, <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* (Legalne sposoby wjazdu do UE w przypadku osób wymagających ochrony międzynarodowej: zestaw narzędzi), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (sprawozdanie dostępne w języku angielskim);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Kryminalizacja migrantów o nieuregulowanym statusie oraz osób zajmujących się nimi), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (sprawozdanie dostępne w języku angielskim);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Prawa podstawowe na południowych granicach morskich Europy), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (sprawozdanie dostępne w języku angielskim); zob. również streszczenie dostępne w różnych językach UE, <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* (Migranci o nieuregulowanym statusie zatrudnieni w gospodarstwie domowym: wyzwania w zakresie praw podstawowych dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich), Luksemburg, Urząd Publikacji, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (sprawozdanie dostępne w języku angielskim, francuskim i niemieckim).



Urząd Publikacji

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2015  
Zdjęcia: © FRA

FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria  
Tel. +43 158030-0 – faks +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-179-7, doi:10.2811/0995  
PDF: ISBN 978-92-9491-154-4, doi:10.2811/5266