

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom

(COM(2021) 592 final)

(2022/C 290/14)

Izvjestitelj: **Carlos Manuel Trinidad**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 1.12.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna Stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.3.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	568
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	129/1/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO se slaže s analizom Komisije, osobito s njezinim navodom da je „nezakonito zapošljavanje osoba kojima nije dopušten boravak u EU-u [...] štetno s gospodarskog gledišta jer uzrokuje gubitke u javnim financijama, porezima i socijalnim doprinosima, smanjenje plaća i pogoršanje radnih uvjeta te stvara nepošteno tržišno natjecanje među poduzećima”, čime se nanosi šteta velikoj većini poduzeća koja poštuju zakon. „Zbog nezakonitog zapošljavanja postoji i opasnost da će se pojedinačna i socijalna prava migranata kršiti, posebno u smislu radnog iskorištavanja, nesigurnih životnih i radnih uvjeta te ograničenog ili nikakvog pristupa socijalnoj zaštiti.”⁽¹⁾

1.2. EGSO prima na znanje stajalište Komisije da se predmetnom Direktivom državama članicama omogućuje fleksibilnost da osmisle različite pristupe kako bi ostvarile njezine ciljeve, čime im se omogućava da uzmu u obzir nacionalne specifičnosti povezane s tržištem rada, ulogom nezakonitog zapošljavanja i migracija te težinom kršenja. Međutim, sve države članice trebaju se pobrinuti za to da se pravilima uspješno sprečavaju nezakonite migracije i rješavaju problemi nezakonitog zapošljavanja⁽²⁾.

1.3. EGSO ističe da su nedostaci Direktive povezani s njezinim prenošenjem u nacionalno zakonodavstvo i provedbom u državama članicama, osobito zbog velike različitosti sankcija, što znači da je u većini slučajeva malo vjerojatno da će ona odvratiti poslodavce od zapošljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Osim toga, nedostaci su povezani i s općom nemogućnošću da se migrante potakne na suradnju s vlastima zbog njihova legitimnog i opravdanog straha da će biti vraćeni u svoju zemlju podrijetla. Mehanizmi za ulaganje pritužbi tih migranata općenito su neučinkoviti zbog nedostatka kontinuiranih, detaljnih, jasnih i poticajnih informacija koje se pružaju na njihovu jeziku, zbog nedovoljnog broja inspekcija ili njihove neučinkovitosti, nedostatka ljudskih resursa, ili pak zato što države članice ne dostavljaju pravovremena izvješća i podatke kojima bi se osigurala mogućnost redovite ocjene primjene Direktive.

1.4. EGSO poziva države članice da pojačaju svoje napore usmjerene na provedbu Direktive i da aktivno surađuju s Komisijom kako bi se osigurala njezina djelotvornost. EGSO snažno podupire spremnost Komisije da pokrene postupke zbog povrede protiv država članica ako one i dalje ne budu pružale sve relevantne informacije o provedbi glavnih obveza koje proizlaze iz Direktive u pogledu sankcija, inspekcija i zaštite prava migranata. Međutim, Odbor predlaže Komisiji da u okviru evaluacije provedbe Direktive, koju je dužna provesti do 2024., razmotri koje se sankcije mogu odrediti ili izreći poduzećima koja svjesno profitiraju od rezultata nezakonitih i kriminalnih aktivnosti.

⁽¹⁾ Komunikacija COM(2021) 592 final, str. 1.

⁽²⁾ Vidjeti COM(2021) 592 final, poglavlje 1.

1.5. Kad je riječ o sankcijama, EGSO u potpunosti podržava angažman Komisije i njezine preporuke državama članicama. Odbor daje i sljedeće vlastite preporuke:

- i. države članice trebale bi na odgovarajući način iskoristiti potencijal svih sankcija predviđenih Direktivom, posebno primjenu svih dodatnih administrativnih mjera (gubitak prava na državne naknade, isključenje iz sudjelovanja u javnim ugovorima, povrat državnih subvencija, privremeno ili trajno zatvaranje objekata ili ukidanje dozvole za obavljanje poslovne aktivnosti). Komisija bi u tom procesu trebala podupirati države članice;
- ii. sankcije u državama članicama trebale bi biti osmišljene tako da budu učinkovite, odvratajuće (njihov iznos mora premašivati povlastice) i proporcionalne, utemeljene na sveobuhvatnom pristupu i integrirane u pravni okvir svake države članice. Trebalo bi donijeti minimalni okvir sankcija i administrativnih mjera, koji treba definirati za cijelu Europsku uniju, a svaka država članica mogla bi ga dopuniti vlastitim zakonodavstvom i sankcije prilagoditi svojoj specifičnoj gospodarskoj i socijalnoj situaciji u tom kontekstu. Te novčane kazne moraju biti veće od dobiti ostvarene nezakonitim aktivnostima.

1.6. Kad je riječ o mjerama za zaštitu prava nezakonitih migranata, EGSO podržava angažman Komisije i njezine preporuke državama članicama, ali u nastavku iznosi i dodatne preporuke.

i. Kad je riječ o suradnji Komisije i država članica:

— EGSO preporučuje Komisiji da pojača dijalog s državama članicama kako bi se osigurala veća učinkovitost administrativnih postupaka koje su uspostavila nacionalna javna tijela.

ii. Kad je riječ o suradnji migranata s nadležnim tijelima u borbi protiv nezakonitog rada:

— EGSO preporučuje Komisiji i državama članicama da se pobrinu za to da migranti koji surađuju s vlastima u borbi protiv poslodavaca radnika iz trećih zemalja s nezakonitim boravkom imaju pristup redovnim boravišnim i radnim dozvolama kako bi ih se potaknulo na aktivnu suradnju s vlastima zemlje domaćina.

iii. Kad je riječ o ulozi sindikata, strukovnih udruženja i organizacija civilnog društva:

— EGSO preporučuje Komisiji da se tim subjektima omogući pristup posebnim programima EU-a u cilju potpore informiranju, savjetovanju, pravnoj pomoći, financiranju i osposobljavanju, među ostalim, kao konkretnom načinu za nastavak i poboljšanje aktivnosti tih subjekata u tom području;

— EGSO poziva na to da se, zbog pandemije i poteškoća s kojima se ti subjekti suočavaju u pogledu vlastitih sredstava, ponovno razmotri pitanje sufinanciranja potrebnog za te posebne programe.

iv. Preporuke EGSO-a državama članicama:

— da dodijele potrebna sredstva inspektoratima rada kako bi mogli učinkovito obavljati svoje zadaće, posebno jačanjem inspekcija u sektorima s najvećim rizikom;

— da iskoriste sva sredstva, posebno društvene i audiovizualne medije, za provođenje informativnih kampanja i kampanja za podizanje razine osviještenosti koje će, s jedne strane, biti usmjerene na poduzetnike koji zapošljavaju nezakonite migrante iz trećih zemalja kako bi ih se upoznalo s rizicima kojima se izlažu, a s druge strane na same radnike, tako što će ih se, na raznim jezicima, upoznati s njihovim pravima i načinom na koji ih mogu ostvariti. U okviru tih kampanja sindikati, strukovna udruženja i organizacije civilnog društva trebali bi imati poseban prostor za širenje svojih poruka;

— da uspostave telefonsku liniju koja će imigrantima omogućiti davanje anonimnih dojava o iskorištavanju i drugim lošim praksama svojih poslodavaca.

1.7. Kad je riječ o inspekcijama, EGSO podržava angažman Komisije i njezine preporuke državama članicama, ali daje i sljedeće prijedloge.

i. Državama članicama:

- da kao prioritet utvrde strategije nadzora usmjerene na rizične sektore, da povećaju broj inspekcija rada i poboljšaju njihovu učinkovitost;
- da provedu preporuke ili standarde Međunarodne organizacije rada (ILO) o broju inspektora rada, tj. da na svakih 10 000 radnika postoji jedan inspektor rada, kako bi se inspektoratima rada dodijelilo dovoljno ljudskih resursa za obavljanje zadaća;
- da, kad je riječ o inspekcijama, pojasne da se kontrole neće provoditi u suradnji s tijelima nadležnima za migracije i da inspektori rada nisu dužni nadležnim tijelima prijaviti prisutnost nezakonitih migranata ako utvrde njihovu prisutnost na radnim mjestima na kojima se inspekcija obavlja;
- da se pobrinu za to da se, u državama članicama u kojima socijalni partneri već imaju ulogu u inspekcijama, ta praksa i dalje primjenjuje;
- da sindikatima i organizacijama poslodavaca omoguće sudjelovanje u inspekcijama u skladu s postojećim nacionalnim praksama, no poštujući pritom standarde ILO-a, posebno u pogledu prikupljanja i razmjene informacija;

ii. Europskoj komisiji:

- da potakne države članice da u skladu s Konvencijom br. 81. do 2024. (predviđeni datum sljedećeg izvješća o evaluaciji) ⁽³⁾ osiguraju dostatan broj inspektora rada u odnosu na broj zaposlenih u svakoj državi članici, a ako to ne učine, da razmotre donošenje zakonodavstva radi provedbe tog međunarodnog standarda u EU-u;

iii. Kad je riječ o sudjelovanju Europskog nadzornog tijela za rad u inspekcijama:

- EGSO preporučuje Komisiji i državama članicama da, u skladu s odredbama uredbe o Europskom nadzornom tijelu za rad, to tijelo u većoj mjeri uključe u europske inspeksijske aktivnosti s obzirom na to da je već utvrđeno da mnogi lanci zapošljavanja nezakonitih radnika migranata i podugovaranja njihovih poslova djeluju na europskoj razini, zbog čega je i inspekcije potrebno provoditi na toj razini.

1.8. U pogledu velikog nedostatka podataka, EGSO smatra vrlo pozitivnim to što je Komisija, uz potporu Europske migracijske mreže, pokrenula inicijativu za uspostavu informatičkog sustava za izvješćivanje i baze podataka koji bi omogućili pravodobno dobivanje redovnih i usporedivih informacija kako bi se prevladale goleme poteškoće koje trenutačno postoje. Međutim, EGSO predlaže Komisiji da se pobrine za to da se relevantnim zakonodavstvom tijelima država članica nadležnima za migracije zabrani upotreba te baze podataka u svrhu identifikacije nezakonitih radnika i, posljedično, njihova vraćanja u zemlje podrijetla.

2. Ciljevi Komunikacije

2.1. Komunikacijom koju je usvojila Komisija i koja je predmet ovog mišljenja EGSO-a nastoji se ojačati provedba Direktive 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾. Komunikacija je usto dio sveobuhvatnijeg pristupa u okviru novog pakta o migracijama i azilu. Komisija će procijeniti kako ojačati učinkovitost Direktive i razmotriti potrebu za daljnjim djelovanjem.

2.2. Komunikacijom se isto tako ispunjava obveza redovitog izvješćivanja Europskog parlamenta i Vijeća utvrđena u članku 16. Direktive. U Komunikaciji se utvrđuju mjere potrebne za jačanje provedbe Direktive, koje su usmjerene na sljedeća glavna područja djelovanja:

- sankcije za poslodavce (poglavlje 2.);
- mjere za zaštitu prava nezakonitih migranata (poglavlje 3.);
- inspekcije (poglavlje 4.);
- velike nedostatke podataka (poglavlje 5.);

⁽³⁾ Vidjeti COM(2021) 592 final, poglavlje 6.

⁽⁴⁾ Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 168, 30.6.2009., str. 24.).

— jačanje djelovanja EU-a protiv nezakonitog zapošljavanja (poglavlje 6.).

2.3. U ovom se mišljenju razmatraju glavni aspekti povezani sa svakim od tih poglavlja.

3. Opće napomene

3.1. EGSO napominje da je „teško procijeniti opseg nezakonitog zapošljavanja u EU-u jer je to ‚skrivena‘ pojava [...]. Postoje pokazatelji da nezakonitog zapošljavanja nezakonitih migranata ima više u državama članicama u kojima je udio neformalnih gospodarskih aktivnosti visok. Premda se procjenjuje da udio neformalno zaposlenih osoba u ukupnom broju zaposlenih u EU-u iznosi prosječno 16,8 %, sve je teže odrediti broj nezakonito zaposlenih nezakonitih migranata, posebno u pogledu rodne dimenzije i pristupa prilagođenog djeci, jer je nezakonite migracije i dalje teško procijeniti”⁽⁵⁾. Tip i opseg nezakonitog zapošljavanja u državama članicama se razlikuju, pa je poboljšanje dostupnosti ažuriranih i preciznih podataka jedan od glavnih izazova koji treba riješiti za bolje razumijevanje i svladavanje tog problema.

3.2. EGSO se slaže s Komisijom da se „radnici bez valjanih dokumenata često zapošljavaju u okviru složenih radnih odnosa koji uključuju sporazume o podugovaranju, posrednike u zapošljavanju i poduzeća za privremeno zapošljavanje, kao i putem internetskih platformi koje pružaju kratkoročne poslove (npr. dostava hrane, usluge prijevoza), zbog čega je još teže utvrditi koji poslodavci zapošljavaju nezakonite migrante. U tom smislu, odgovornošću cijelog lanca poslodavaca namjerava se zaštititi migrante, osobito u gospodarskim sektorima u kojima je podugovaranje rašireno, npr. u građevinarstvu, kao i u novonastalom gospodarskom području rada preko internetskih platformi”⁽⁶⁾.

3.3. EGSO naglašava da u nekim slučajevima ekstremno i dugotrajno kršenje ljudskih prava i vladavine prava može biti povezano s drugim kaznenim djelima i nemarom države, kako je navedeno u povijesnoj presudi Europskog suda za ljudska prava iz 2017., kojom se prisilnim radom smatraju teški oblici radnog iskorištavanja radnika migranata u poljima jagoda u Nei Manoladi u Grčkoj i u kojoj se navodi da je iskorištavanje radne snage jedan od vidova trgovine ljudima⁽⁷⁾.

3.4. Odbor je u mišljenjima koja je dosad usvojio naglasio potrebu za istodobnim djelovanjem na stvaranju uvjeta za zakonitu imigraciju i na uklanjanju uzroka nezakonite imigracije. Konkretno, u samoinicijativnom mišljenju o Prijedlogu direktive o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom EGSO je izrazio „sumnje u pogledu sadržaja predložene direktive, vremena njezina donošenja i redosljeda usvajanja zakonodavnih prijedloga” te naglasio „važnost djelotvorne provedbe direktive u državama članicama, što, međutim, neće biti jednostavno s obzirom na to da nadzorna tijela nemaju za to dovoljno stručnog osoblja, da su nadležnosti podijeljene među različitim tijelima i da postoji velik broj poduzeća u kojima treba provoditi nadzor”, zaključivši da će „snaga direktive ovisiti o njezinoj djelotvornoj provedbi”.

3.5. Unatoč pozitivnim aspektima Komunikacije, EGSO danas, 12 godina nakon stupanja Direktive na snagu, ozbiljno sumnja u to da je to pravi način za borbu protiv iskorištavanja nezakonitih radnika migranata i za reguliranje njihove situacije u zemljama domaćinima.

3.6. EGSO također smatra da Direktiva o sankcijama za poslodavce sama po sebi nije dovoljna za promicanje načina za zakonitu migraciju i zaustavljanje nezakonitih migracija. Za rješavanje problema neprijavljenog rada potreban je sveobuhvatniji pristup kako bi se različite odredbe EU-a o zakonitoj migraciji povezale s naporima na nacionalnoj razini. Treba se pobrinuti za to da poduzeća mogu lakše zapošljavati migrante koji imaju uređen status, uz jednostavnija i jasnija pravila koja nisu previše birokratska.

4. Posebne napomene o sankcijama za poslodavce

4.1. EGSO smatra da je vrlo važno da se Direktivom predvidi primjena učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih financijskih i kaznenih sankcija kako bi se poslodavce odvratilo od zapošljavanja nezakonitih migranata. Sankcije moraju biti znatno veće od gospodarskih koristi zapošljavanja nezakonitih migranata⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Komunikacija COM(2021) 592 final, Uvod.

⁽⁶⁾ Vidjeti COM(2021) 592 final, odjeljak 2.3.

⁽⁷⁾ Predmet Chowdury i drugi protiv Grčke. Strašni životni i radni uvjeti u Manoladi privukli su pozornost 2013. godine, kada su nadzornici poljoprivrednih gospodarstava otvorili vatru i teško ozlijedili 30 radnika iz Bangladeša koji su tražili isplatu neisplaćenih plaća.

⁽⁸⁾ Vidjeti COM(2021) 592 final, odjeljak 2.

4.2. Isto tako, EGSO ukazuje i na dodatne administrativne mjere predviđene Direktivom kao što su gubitak prava na državne naknade, isključenje iz sudjelovanja u javnim ugovorima, povrat državnih subvencija, privremeno ili trajno zatvaranje objekata ili oduzimanje dozvole za obavljanje poslovne aktivnosti, no žali zbog toga što se mjere i dalje nedovoljno primjenjuju unatoč njihovu potencijalu da odvrate poslodavce od zapošljavanja nezakonitih migranata ⁽⁹⁾.

4.3. Postoje velike razlike među državama članicama u pogledu iznosa financijskih i kaznenih sankcija: primjerice, financijske sankcije kreću se između 3 000 EUR i 43 000 EUR, a kazne zatvora između 8 dana i 12 godina ⁽¹⁰⁾. Međutim, bilo bi važno imati ukupan pregled različitih sankcija koje se primjenjuju u državama članicama.

4.4. EGSO ističe da države članice sa strožim sustavima sankcioniranja smatraju da su više financijske sankcije uspješno sredstvo za odvraćanje poslodavaca od nezakonitog zapošljavanja, a države članice koje primjenjuju niže sankcije ili u kojima se rizik od sankcija smatra niskim u usporedbi s mogućim koristima nezakonitog zapošljavanja smatraju da sankcije nisu dovoljno odvraćajuće. U oči upada činjenica da je od 2014. jedanaest država članica promijenilo svoje zakonodavstvo kako bi povećalo iznose novčanih kazni ⁽¹¹⁾.

4.5. EGSO shvaća, na temelju pokazatelja iz Komunikacije, da razlike u visini novčanih kazni među državama članicama ovise o različitim čimbenicima, kao što su gospodarska situacija i minimalna plaća u državi članici, ali smatra da se time ne može opravdati postojanje sankcija koje nisu odvraćajuće.

4.6. EGSO smatra neprihvatljivim da još uvijek postoje znatni nedostaci u informacijama koje su države članice dostavile o primjeni kaznenih sankcija protiv poslodavaca i broju pokrenutih postupaka. Bez obzira na to dostupni podaci ukazuju na činjenicu da se Direktivom postigao ograničen učinak kad je riječ o odvraćanju od nezakonitog zapošljavanja primjenom sankcija, tako da EGSO snažno osuđuje činjenicu da još uvijek nije moguće uspostaviti uspješan okvir za učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije u cijeloj Europskoj uniji ⁽¹²⁾.

4.7. EGSO ističe i naglašava praksu dobivanja povratnih informacija koje su tijekom ciljanih savjetovanja na ovu temu dali dionici, predstavnici sindikata i nevladinih organizacija, koje pokazuju da su sankcije za poslodavce koji iskorištavaju radnike, čini se, manje od prednosti koje poslodavci ostvaruju neprijavljenim radom i socijalnim dampingom ⁽¹³⁾. Bez obzira na to, poslodavci smatraju da su sankcije dovoljno teške i da je u okviru provedbe Direktive u svakoj državi članici važno poboljšati djelotvornu i razmjernu primjenu sankcija. Međutim, poslodavci procjenjuju situaciju da su sankcije dovoljno čvrste i važno je da provedba sankcija bude učinkovitija i proporcionalnija u provedbi Direktive u svakoj državi članici.

5. Posebne napomene o mjerama za zaštitu prava migranata s nezakonitim boravkom

5.1. Člankom 6. stavkom 2. i člankom 13. Direktive migrantima s nezakonitim boravkom osigurava se skup prava kako bi bili primjereno informirani te kako bi mogli uložiti pritužbe u vezi s kršenjima radničkih prava i potraživati neisplaćene plaće. To su ključne odredbe za zaštitu migranata od rizika od iskorištavanja i zlostavljanja ⁽¹⁴⁾.

5.2. EGSO prima na znanje stajališta i analize Komisije u tom području i podržava ih, posebno kad je riječ o sljedećim pitanjima:

- i. potreban je daljnji rad na provedbi zaštitnih elemenata iz Direktive, osobito onih povezanih s pristupom informacijama i pravosuđu, naplatom nepodmirenih plaćanja i izdavanjem privremenih boravišnih dozvola ⁽¹⁵⁾;
- ii. većina država članica daje samo opće podatke o pravima zaposlenika, a ne ciljane informacije koje su relevantne u specifičnoj situaciji nezakonitih radnika migranata;

⁽⁹⁾ Vidjeti COM(2021) 592 final, odjeljak 2.3.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 592 final, odjeljci 2.1. i 2.2.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 2.1.

⁽¹²⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 2.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 3.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 3.

- iii. suradnja javnih tijela sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama ključna je za olakšavanje ulaganja pritužbi jer oni često imaju izravan kontakt s radnicama i mogu ih informirati, uputiti ih na njihova prava, uspostavljati uzajamno povjerenje i pomoći im da prepoznaju situacije neprijavljenog rada i radnog iskorištavanja kako bi uložili pritužbu. Uloga socijalnih partnera i nevladinih organizacija vrlo je važna i radi olakšavanja ulaganja pritužbi i otkrivanja situacija iskorištavanja te ublažavanja straha migranata da će se provesti postupci vraćanja ako ih otkriju tijela nadležna za migracije. U velikoj većini država članica tim je dionicima, posebno sindikatima, zakonski dodijeljena važna uloga u okviru nacionalnog mehanizma kojim je olakšano ulaganje pritužbi ⁽¹⁶⁾;
- iv. nezakoniti migranti koji su doživjeli radno iskorištavanje nailaze na probleme povezane s pristupom postupcima izdavanja boravišne dozvole ili uvjetima za izdavanje dozvola. Dionici su izjavili da se žrtve suočavaju s nedovoljnim pristupom informacijama i pravnim savjetima povezanim s dostupnošću dozvola i načinom prijave za njih ili podnošenja zahtjeva za razmatranje te istaknuli da je izdavanje dozvola često povezano s kaznenim prijavama protiv poslodavca i uvjetovano sudjelovanjem žrtve u kaznenom postupku, iako se to Direktivom ne zahtijeva ⁽¹⁷⁾;
- v. Agencija za temeljna prava ističe da u nekim državama članicama migranti u nezakonitoj situaciji ne upotrebljavaju sustave za ulaganje pritužbi. Za to postoji nekoliko mogućih razloga: manjak poticaja za radnike da podnesu pritužbu, ograničene informacije o njihovim pravima i dostupnom mehanizmu za pritužbe, gospodarske prepreke kao što su naknade za članstvo u sindikatima koji pomažu samo svojim članovima i, ponajviše, strah da ih se otkrije, zadrži i vrati u zemlju podrijetla ⁽¹⁸⁾;
- vi. socijalni partneri i nevladine organizacije također imaju važnu ulogu u promicanju i provedbi zaštitnih mjera iz Direktive te povećavanju dosega tih mjera među nezakonitim migrantima. Komisija će ojačati dijalog sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama koji zastupaju radnike bez valjanih dokumenata i surađivat će s Europskom platformom za rješavanje problema neprijavljenog rada u razvoju tih aktivnosti.

5.3. EGSO upozorava na to da će nezakoniti radnici migranti, čak i ako ih sindikati, organizacije civilnog društva ili javne vlasti informiraju o njihovim pravima, možda odustati od ulaganja pritužbe protiv poslodavca u svrhu naplate neisplaćenih plaća ili prijave mogućeg iskorištavanja jer postoji mogućnost da ih se vrati u zemlju podrijetla, da izgube prihode i, u nekim slučajevima, da im se poslodavac osveti.

6. Posebne napomene o inspekcijama

6.1. EGSO se slaže s gledištem Komisije, koja smatra da su inspekcije najvažniji alat za otkrivanje poslodavaca koji zapošljavaju nezakonite migrante i situacija iskorištavanja. Upravo na temelju rezultata inspekcija poslodavci mogu odgovarati i biti sankcionirani te se na temelju njih mogu uspostaviti potrebne mjere kako bi se zaštitilo nezakonite radnike migrante koje se iskorištava. Člankom 13. stavkom 1. Direktive od država članica traži se da osiguraju učinkovite i odgovarajuće inspekcije na temelju procjena rizika kojima se utvrđuju najrizičniji sektori djelatnosti. Bez toga je nemoguće ostvariti ciljeve Direktive ⁽¹⁹⁾. EGSO također naglašava da se, osim osiguravanja djelotvornih inspekcija, moraju riješiti i drugi problemi povezani sa zapošljavanjem državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

6.2. EGSO je iznenađen time da se u Komunikaciji ne spominje ni Europsko nadzorno tijelo za rad ni njegovo sudjelovanje u europskim inspekcijama jer je poznato da mnogi lanci zapošljavanja nezakonitih radnika migranata i podugovaranja njihovih poslova djeluju na europskoj razini, zbog čega je i inspekcije potrebno provoditi na toj razini. Odbor insistira na tome da je to potrebno brzo ispraviti.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 3.2.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 3.2.

⁽¹⁸⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 3.2.

⁽¹⁹⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 4.1.

6.3. EGSO u potpunosti podržava zaključke Komisije o inspekcijama, a posebno sljedeće:

- i. broj inspekcija koje se provode u sadašnjem sustavu vjerojatno neće odvratiti poslodavce od zapošljavanja nezakonitih migranata. Udio poslodavaca koji podliježu inspekcijama obično je vrlo nizak. Poslodavci stoga mogu smatrati da su gospodarske koristi nezakonitog zapošljavanja veće od vjerojatnosti da će ih inspekcija otkriti ⁽²⁰⁾;
- ii. države članice i drugi dionici navode da tijela za inspekciju rada često nemaju dovoljno osoblja i sredstava, što utječe na broj i učestalost provedenih inspekcija ⁽²¹⁾;
- iii. dionici promiču zamisao odvajanja aktivnosti inspektora rada i tijela kaznenog progona, odnosno tijela nadležnih za imigraciju, i to „vatrozidom”. Time bi se zajamčilo da se nezakonite migrante otkrivene tijekom inspekcija ne upućuje tijelima nadležnima za imigraciju radi postupka vraćanja ⁽²²⁾.

6.4. EGSO s tim u vezi smatra neprihvatljivom činjenicu da inspekcije u nekoliko država članica nisu usmjerene na ugrožene sektore, što nije u skladu sa zahtjevima iz Direktive ⁽²³⁾. U većini država članica najučestaliji su rizični sektori poljoprivreda, građevinarstvo, proizvodnja, kućna njega i socijalna pomoć, hotelijerstvo i ugostiteljstvo.

6.5. EGSO skreće pozornost na napomene Agencije za temeljna prava, koja je ukazala na to da je lakše otkriti migrante koji su žrtve radnog iskorištavanja ili trgovine ljudima ako nadzorna tijela za rad i jedinice za borbu protiv trgovine ljudima ili druge specijalizirane jedinice sa znanjem o radnom iskorištavanju zajedno provode inspekcije ⁽²⁴⁾.

6.6. Međutim, kad je riječ o tom mišljenju Agencije za temeljna prava, EGSO ipak napominje da dionici i oni koji rade na terenu ističu da radnici koje se iskorištava nisu motivirani prijaviti svoju situaciju tijekom inspekcija zbog opasnosti da ih se uhiti i vrati u zemlju podrijetla, osobito kad inspekcije zajedno provode inspektori rada i policija, odnosno tijela nadležna za imigraciju.

7. Posebne napomene o velikim nedostacima podataka

7.1. Direktivom se od država članica zahtijeva da svake godine obavijeste Komisiju o broju inspekcija i njihovim rezultatima, isplatama nepodmirenih plaćanja koje su proveli poslodavci, drugim primijenjenim mjerama i olakšavanju ulaganja pritužbi. Ti su podaci ključni kako bi se procijenilo kako su mjere iz Direktive provedene i koje su njihove posljedice. Međutim, podaci koje države članice dostavljaju oskudni su i neujednačeni, što dovodi do velikih nedostataka podataka o inspekcijama i njihovim rezultatima ⁽²⁵⁾.

7.2. Zbog nedostatka pouzdanih i potpunih podataka teško je točno procijeniti je li se Direktivom uspjelo spriječiti i smanjiti nezakonito zapošljavanje i jesu li kaznene sankcije u državama članicama učinkovite, razmjerne i odvratajuće. Bolje prikupljanje podataka doprinijelo bi učinkovitoj provedbenoj strategiji i na nacionalnoj razini i na razini EU-a ⁽²⁶⁾.

7.3. EGSO pozdravlja to što je Komisija, uz potporu Europske migracijske mreže, pokrenula inicijativu za uspostavu informatičkog sustava za izvješćivanje i bazu podataka koji bi omogućili pravodobno dobivanje redovnih i usporedivih podataka ⁽²⁷⁾. Europska migracijska mreža također može biti od koristi za organizaciju prilika za uzajamno učenje i razmjenu praksi među državama članicama i relevantnim dionicima.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 4.1.

⁽²¹⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 4.1.

⁽²²⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 4.1.

⁽²³⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 4.1.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 4.1.

⁽²⁵⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 5.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 5.

⁽²⁷⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 5.

7.4. EGSO smatra da ta baza podataka mora biti u skladu s odredbama Opće uredbe o zaštiti podataka i da tijela država članica nadležna za migracije ne bi smjela imati mogućnosti koristiti je ni za identifikaciju nezakonitih radnika ni za njihovo vraćanje u zemlju podrijetla.

8. Posebne napomene o jačanju djelovanja protiv nezakonitog zapošljavanja

8.1. EGSO u potpunosti podržava sljedeća stajališta i namjere Komisije iznesene u predmetnoj Komunikaciji.

8.1.1. Kako bi spriječila nezakonite migracije, Europska unija treba na sveobuhvatan način voditi računa o svim tim aspektima, kako je navedeno u novom paktu. Uz ublažavanje samih uzroka migracija, ponovnu borbu protiv krijumčara migranata u suradnji s trećim zemljama i pojačano otvaranje zakonitih načina dolaska u EU, Unija treba poboljšati i svoj odgovor na nezakonito zapošljavanje, koje je pokretač nezakonitih migracija te izvor iskorištavanja i zlostavljanja. U tu svrhu potrebno je osigurati učinkovitiju provedbu i izvršenje Direktive o sankcijama za poslodavce, najvažnijeg raspoloživog alata čiji potencijal još nije potpuno iskorišten ⁽²⁸⁾.

8.1.2. Komisija će neprestano nadzirati i provedbu Direktive i usredotočiti se na njezino učinkovito izvršenje te će istodobno pružati potporu državama članicama u provedbi. Nakon donošenja ove Komunikacije Komisija će surađivati s relevantnim tijelima država članica kako bi dobila dodatne informacije o provedbi ključnih obveza povezanih sa sankcijama, inspekcijama i zaštitom prava migranata koje proizlaze iz Direktive i kojima se nastoje pronaći moguća rješenja. Komisija će prema potrebi pokrenuti postupke zbog povrede prava ⁽²⁹⁾.

8.1.3. Do kraja 2022. Komisija će provesti mjere navedene u predmetnoj Komunikaciji i izvijestiti o postignutim rezultatima u idućem izvješću o provedbi kojemu je rok najkasnije 2024. godina. Komisija će uzeti u obzir napredak postignut s pomoću preporuka navedenih u Komunikaciji i novih napora u provedbi i izvršenju te moguće promjene u području nezakonitog zapošljavanja i razmotrit će može li se Direktivom o sankcijama za poslodavce i dalje prikladno reagirati na njih te će tada procijeniti je li potrebno izmijeniti postojeći pravni okvir ⁽³⁰⁾.

Bruxelles, 23. ožujka 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²⁸⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 6.

⁽²⁹⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 6.

⁽³⁰⁾ COM(2021) 592 final, odjeljak 6.

PRILOG

Sljedeći je amandman odbijen tijekom rasprave premda je dobio barem četvrtinu glasova (pravilo 59. stavak 3. Poslovnika):

AMANDMAN 5.**SOC/705 – Sankcije za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom****Točka 1.7 podtočka i. treća alineja**

Izmijeniti kako slijedi:

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>— da, <i>kad je riječ o inspekcijama, pojasne da se kontrole neće provoditi u suradnji s tijelima nadležnima za migracije i da inspektori rada nisu dužni nadležnim tijelima prijaviti prisutnost nezakonitih migranata ako utvrde njihovu prisutnost na radnim mjestima na kojima se inspekcija obavlja;</i></p>	<p>— da <i>pozovu na pojašnjenje strategije kontrole koje provode inspekcije rada i njihove profesionalne odgovornosti za otkrivanje nezakonitih migranata. EGSO napominje da se zajedničke inspekcije koje provode inspekcije rada i tijela nadležna za migracije često provode radi provjere propisa povezanih s imigracijom. Treba priznati da takve inspekcije mogu odvratiti radnike koje se iskorištava od iznošenja vlastitih iskustava tijekom inspekcije. EGSO stoga poziva na jasno definiranje strategije inspektorata rada i njihovih pravnih obveza;</i></p>

Obrazloženje

Cilj je izmjene pojasniti ulogu inspektora i istaknuti da su oni u okviru svojih profesionalnih dužnosti dužni prijaviti nezakonite migrante nadležnim tijelima ako utvrde njihovu prisutnost na radnim mjestima na kojima se inspekcija obavlja, a istodobno se priznaje i da zajedničke inspekcije mogu odvratiti iskorištavane radnike od prijavljivanja svojeg iskustva tijekom inspekcije. Pojašnjenje strategije inspektora rada bilo bi vrlo poželjno.

Rezultat glasanja:

Za: 48

Protiv: 70

Suzdržani: 16