

Forme grave de exploatare prin muncă: lucrătorii care se deplasează în interiorul Uniunii Europene sau intră în Uniunea Europeană

Rezumat



Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede drepturi de importanță deosebită pentru lucrătorii care se deplasează în interiorul UE sau care intră în UE. Cele mai importante sunt demnitatea umană (articolul 1), interzicerea sclaviei și a muncii forțate (articolul 5), libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă (articolul 15), nediscriminarea (articolul 21), dreptul de acces la serviciile de plasament (articolul 29), protecția în cazul concedierii nejustificate (articolul 30), condiții de muncă echitabile și corecte (articolul 31), interzicerea muncii copiilor și protecția tinerilor la locul de muncă (articolul 32), protecția consumatorilor (articolul 38) și dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil (articolul 47).

Exploatarea gravă prin muncă a lucrătorilor străini este frecventă, dar de multe ori rămâne invizibilă. Majoritatea consumatorilor nu sunt conștienți de faptul că produsele pe care le cumpără din supermarket ori din magazin sau că serviciile pe care le primesc într-un hotel ori într-un restaurant sunt realizate poate de lucrători exploatați. Exploatarea apare în multe sectoare economice și afectează diverse grupuri de lucrători, de exemplu: cetățeni români care culeg cartofi în Ungaria; femei din țări subsahariene exploatare prin plasare ca „au pair” în Franța; bărbați portughezi recrutați pentru construcția de drumuri în Țările de Jos; bărbați nord-coreeni care lucrează ca muncitori necalificați pe un

șantier naval din Polonia; culegători de fructe din Bangladesh și Pakistan care muncesc în sudul Greciei. Ce au aceste persoane în comun de cele mai multe ori este faptul că sunt plătite cu un euro pe oră sau mult mai puțin, lucrează 12 ore sau mai mult pe zi timp de șase sau șapte zile pe săptămână, sunt cazate în condiții precare și li se refuză concediul de odihnă sau concediul medical.

Diferențele economice semnificative și mobilitatea în creștere la nivel global generează forme grave de exploatare prin muncă. Forțați de situația economică de acasă, un număr tot mai mare de oameni muncesc în străinătate, de multe ori fiind dispuși să accepte condiții de lucru cu mult sub standardele legale locale, dar totuși mai bune decât sărăcia și șomajul de care au fugit. În general, mutarea în altă țară creează sau exacerbează situațiile de vulnerabilitate socială și economică. Izolarea socială ce decurge din necunoașterea limbii, din lipsa contactelor în afara locului de muncă și din necunoașterea standardelor juridice locale sau a oportunităților de solicitare de sprijin duce la creșterea riscului de exploatare.

Acest rezumat schițează rezultatele studiului realizat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) privind diferitele forme penale de exploatare gravă prin muncă a lucrătorilor care s-au mutat dintr-un stat membru al UE în altul sau dintr-o țară terță în UE.

Formele grave de exploatare prin muncă și legea

Exploatarea gravă prin muncă afectează deopotrivă cetățeni din interiorul și din afara Uniunii Europene. Dreptul la condiții de muncă corecte și echitabile, prevăzut la articolul 31 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, se referă atât la cetățenii UE, cât și la resortisanții țărilor terțe, indiferent dacă se află în situație de ședere legală sau ilegală.

„Formele grave de exploatare prin muncă” se referă la toate formele de exploatare prin muncă care sunt încadrate ca infracțiuni conform legislației statului membru al UE în care se produc. Acest studiu are drept subiect exploatarea la locul de muncă și riscurile aferente. Nu se analizează procesul prin care lucrătorii se mută sau sunt mutați din țara lor de origine și supuși unei situații de exploatare.

Formele grave de exploatare prin muncă nu sunt întotdeauna o consecință a traficului de ființe umane, care presupune luarea anumitor măsuri și utilizarea unor mijloace ilicite în scopul exploatării. Victimele unei astfel de situații de exploatare nu sunt obligate să muncească; ele sunt victimele unei astfel de exploatări pentru că experiența lor de muncă presupune condiții cu mult inferioare celor ce pot fi considerate acceptabile de lege.

STUDIUL DE CAZ SELECTAT DE FRA

Accesul la justiție

Un cuplu din Bulgaria lucra la cules de fructe și legume la o fermă din Franța. Erau detașați de un angajator bulgar, angajați legal cu contract de muncă redactat în limba lor maternă și aveau un statut de muncă și de ședere legal în Franța. Ei erau însă supuși unor condiții de trai și de muncă extrem de abuzive și au fost plătiți doar pentru șase săptămâni, cu toate că lucraseră 15-16 ore pe zi timp de cinci luni (costul biletelor de avion pentru întoarcere a fost reținut tot din salariile lor). Ei au semnalat cazul lor la Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane, care a cerut filialei locale a Biroului Central pentru Combaterea Crimei Organizate să investigheze și să prevină în viitor cazurile de exploatare prin muncă de către angajatorul bulgar.

Formele de exploatare prin muncă variază de la cazuri grave de abuz, cum este sclavia, la acte foarte asemănătoare formelor grave de exploatare prin muncă sau infracțiunilor. „Formele grave de exploatare prin muncă” includ și situațiile menționate la articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind sancțiunile la adresa

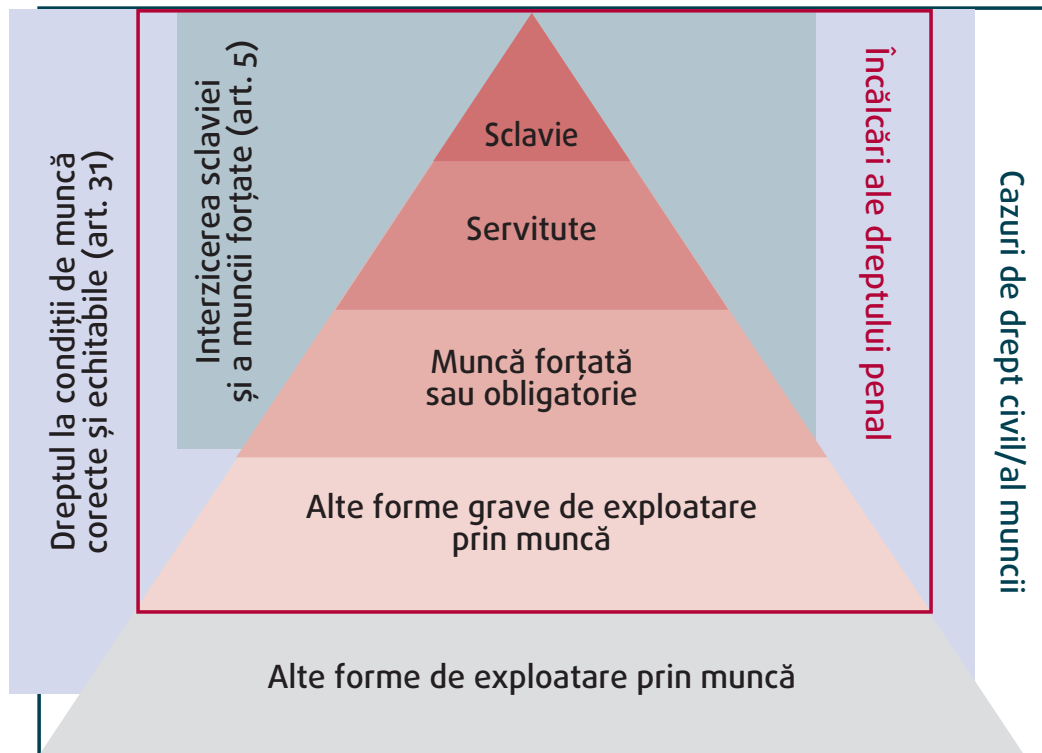
angajatorilor (2009/52/CE) – cum este angajarea unui lucrător aflat în situație de ședere ilegală în „condiții de muncă extrem de abuzive”. În conformitate cu articolul 2 din directivă, acestea sunt condiții „care prezintă deosebiri flagrante față de condițiile de muncă de care beneficiază lucrătorii angajați legal și care afectează, de exemplu, sănătatea și siguranța angajaților și sunt contrare demnității umane”. Această formulare reflectă articolul 31 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, conform căruia orice lucrător are dreptul la condiții de muncă care să respecte sănătatea, securitatea și demnitatea sa. Cu alte cuvinte, „formele grave de exploatare prin muncă” denotă situații de muncă ce se abat în mod semnificativ de la standard – condiții de muncă corecte și echitabile – așa cum sunt definite în dreptul muncii și în alte reglementări juridice care privesc în special remunerația, orarul de lucru, concediile, sănătatea și securitatea în muncă, precum și tratamentul decent și respectuos al lucrătorilor.

Culegerea și sfera de cuprindere a datelor

Prezentul studiu întreprins de FRA este primul de acest fel, întrucât explorează pe larg toate formele penale de exploatare a lucrătorilor care se deplasează în interiorul UE sau care intră în UE, utilizând atât cercetarea de birou, cât și cercetarea pe teren. Cercetarea documentară asupra cadrului legal și instituțional al formelor grave de exploatare prin muncă a fost desfășurată în toate cele 28 de state membre ale UE, iar cercetarea pe teren a fost realizată în 21 de țări (cercetarea nu a inclus Danemarca, Estonia, Letonia, Luxemburg, România, Slovenia și Suedia, parțial din cauza resurselor limitate). Studiul a cuprins diferite regiuni geografice și diverse situații economice și tradiții juridice. Activitatea de teren a presupus 616 interviuri de specialitate cu diferite grupuri profesionale care activează în domeniul exploatării prin muncă, respectiv inspectorate ale muncii, poliție, judecători și reprezentanți ai lucrătorilor și angajatorilor, precum și 24 de discuții cu grupuri-țintă formate din grupuri diverse de practicieni.

De asemenea, au fost culese 217 studii de caz, care prezintă exemple de exploatare gravă prin muncă, bazate pe informații furnizate de experți la nivelul statelor membre. Acestea prezintă povești adevărate și se axează pe experiența lucrătorilor care au fost supuși exploatării. Din cauza lipsei de informații detaliate, în mare măsură nu este posibilă încadrarea situațiilor din punct de vedere juridic. Unele cazuri ar putea fi însă încadrate în categoria traficului de persoane.

Figura 1: Formele și gravitatea exploatării prin muncă



Notă: Victimele tuturor formelor de exploatare prezentate în această figură pot fi de asemenea victime ale traficului de persoane acolo unde sunt îndeplinite elementele definiției traficului de persoane așa cum apar la articolul 2 din Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, inclusă în legislația statelor membre.

Sursa: FRA, 2015.

Accentul pe factorii de risc

Obiectivul studiului realizat de FRA este de a susține instituțiile UE și statele membre în vederea prevenirii formelor grave de exploatare prin muncă, a monitorizării situațiilor în care apare o formă gravă de exploatare prin muncă și a concretizării dreptului victimelor de acces la justiție. În mod specific, studiul identifică:

- factorii care expun lucrătorii veniți din altă țară din UE sau din afara UE la riscul exploatării grave prin muncă în țara unde lucrează (factori de risc);
- modul în care instituțiile UE și statele membre răspund la acești factori de risc, prin:
 - acțiuni de prevenire;
 - monitorizare, inclusiv a cadrului juridic și instituțional existent pentru a depista cazuri de exploatare prin muncă, în special prin inspecții la locul de muncă efectuate de inspecții ai muncii sau de alte autorități publice;
 - măsuri care permit victimelor accesul la justiție, după depistarea unei forme grave de exploatare prin muncă, precum servicii de sprijin specializate, furnizarea de informații

cu privire la cazurile respective și la drepturile victimelor, anchetarea și trimiterea în judecată efectivă, și aplicarea de sancțiuni disuasive.

Factorii de risc sunt grupați în funcție de cadrul juridic și instituțional, de situația lucrătorului, de particularitățile locului de muncă sau de comportamentul angajatorului (a se vedea figura 2).

Având în vedere pericolele pe care le comportă existența unor condiții de muncă abuzive, statele membre ale UE au obligația de a depune toate eforturile în acest sens. Lucrătorii din alte țări care se confruntă cu un risc serios de exploatare gravă – ca rezultat al acumulării unor factori de risc – au dreptul la măsuri de protecție adoptate de autoritățile competente. În consecință, acolo unde se acumulează factori de risc, statele membre au obligația, care decurge din dreptul european, să efectueze inspecții menite să identifice exploatarea prin muncă, să protejeze victimele, să stabilească măsuri reparatorii și să evite impunitatea.

Figura 2: Factorii de risc pentru exploatarea prin muncă



Principalele constatări și recomandări bazate pe dovezi

Ațiuni de prevenire

Măsuri de sensibilizare și de promovare a unui climat de toleranță zero față de exploatarea prin muncă

Practicienii intervievați au perceput în rândul marelui public din societățile europene o atitudine de toleranță față de exploatarea prin muncă a lucrătorilor din alte țări. Se consideră că acești lucrători acceptă de bună voie munca în condiții de exploatare, chiar dacă o fac din cauza sărăciei și a marginalizării. Faptul că fenomenul exploatării grave prin muncă nu este clar înțeles de practicienii care intervin în situații relevante contribuie de asemenea la slaba percepție și prioritizare a situațiilor de exploatare.

Această toleranță față de exploatarea prin muncă se află în contradicție semnificativă cu situația juridică. Un număr semnificativ de forme grave de exploatare prin muncă sunt incriminate în legislația UE și

a statelor membre; însă fără îndoială nu suficient de cuprinzător și de consecvent. Potrivit studiului – în special din interviurile cu experții și din studiile de caz –, a reieșit că exploatarea în domeniul activităților casnice, de exemplu activitățile de curățenie și de îngrijire a copiilor sau a persoanelor în vârstă, reprezintă pentru publicul larg o zonă gri, în care este posibil să se estompeze diferența dintre practicile acceptabile și cele neacceptabile din punct de vedere moral.

Opinia FRA

Statele membre ale UE ar trebui să mărească nivelul de conștientizare în rândul publicului larg în legătură cu existența formelor grave de exploatare prin muncă a persoanelor care se deplasează în interiorul Uniunii Europene sau care intră în Uniunea Europeană și să sporească eforturile de promovare a unui climat de toleranță zero față de exploatarea acestor lucrători, inclusiv față de exploatarea în gospodării private.

Măsuri specifice de sensibilizare și de instruire

Experții din mai multe state membre ale UE au declarat că, din cauza multitudinii de forme sub care apar atât exploatarea prin muncă, cât și dispozițiile legale în legătură cu aceasta, nu este clar ce constituie exact forma penală a exploatarei grave prin muncă. Experții au făcut referire la dificultățile întâmpinate în aplicarea diferitelor categorii juridice și în înțelegerea diferitelor forme grave de exploatare prin muncă a lucrătorilor din străinătate, precum și a cauzelor profunde ale acestora. O mai bună cunoaștere și conștientizare a numeroaselor forme ale acestui tip de exploatare ar ajuta inspectorii de muncă și agenții de poliție să identifice astfel de cazuri.

Interviurile cu experții au reliefat faptul că sarcinile autorităților publice în raport cu gestionarea migrației și cu recunoașterea și sprijinul acordat victimelor unei forme grave de exploatare pot duce la roluri și cerințe contradictorii. Inspectorii de muncă și agenții de poliție ar trebui instruiți și pregătiți să acorde prioritate drepturilor fundamentale ale victimelor în detrimentul chestiunilor legate de ordinea publică atunci când se confruntă cu o situație de exploatare gravă a resortisanților țărilor terțe într-o situație de ședere ilegală.

Opinia FRA

Statele membre ale UE trebuie să se asigure că angajații organizațiilor care se confruntă cu exploatarea prin muncă sunt conștienți de diferitele forme ale exploatarei grave prin muncă și de cauzele lor profunde și că aceștia sunt instruiți să reacționeze în mod corespunzător. Inspectorii de muncă și agenții de poliție ar trebui să fie instruiți și pregătiți să acorde prioritate drepturilor victimelor unor forme grave de exploatare prin muncă în detrimentul obiectivelor legate de gestionarea migrației.

Colegiul European de Poliție (CEPOL) și Agenția Europeană pentru Securitate și Sănătate în Muncă (EU-OSHA) sunt invitate să sprijine statele membre în realizarea de programe de instruire care să consolideze capacitatea organelor de aplicare a legii și a inspectorilor de muncă de a identifica și de a investiga cazuri grave de exploatare prin muncă și de a interveni în spiritul respectării drepturilor fundamentale ale lucrătorilor exploatați care se deplasează în interiorul UE sau intră în UE. Astfel de inițiative ar putea fi susținute și prin activitatea desfășurată de Coordonatorul UE pentru combaterea traficului de persoane.

Cooperarea efectivă dintre organizațiile publice și cele private este esențială și ar trebui să se bazeze pe o viziune comună asupra problemelor cauzate de exploatarea prin muncă, drepturile fundamentale care sunt puse în cauză și măsurile care ar trebui luate în acest sens.

Încurajarea sindicatelor și a organizațiilor societății civile să vină în întâmpinarea lucrătorilor care se deplasează în interiorul UE sau care intră în UE și să le furnizeze informații

Mulți respondenți au considerat că este esențial ca lucrătorii să cunoască înainte de a ajunge în țara de destinație condițiile de lucru și drepturile pe care le vor avea, sau să li se ofere aceste informații la sosire. În acest sens, atribuțiile importante pe care le exercită sindicatele și ONG-urile care intră în contact cu lucrătorii care se deplasează în interiorul UE sau intră în UE – cum se întâmplă de exemplu în Austria, Germania, Irlanda și Țările de Jos – ar trebui recunoscute drept un progres promițător.

De asemenea, există o tendință clară – și pozitivă – din partea ambasadelor statelor membre ale UE de a informa străinii care intenționează să se mute în țara lor sau propriii resortisanți atunci când merg să lucreze în altă țară în legătură cu drepturile lor ca angajați cu contract de muncă. De asemenea, este de menționat faptul că articolul 11 din Directiva privind lucrătorii sezonieri (2014/36/UE) va obliga statele membre ca, atunci când eliberează autorizații către resortisanții țărilor terțe în scopul ocupării unui loc de muncă sezonier, să le pună la dispoziție și informații în scris cu privire la drepturile și obligațiile care le revin în temeiul directivei sus-menționate, inclusiv cu privire la procedura reclamațiilor.

Opinia FRA

Statele membre ale UE ar trebui să încurajeze sindicatele și alte organizații de drept privat să furnizeze informații lucrătorilor înainte de plecarea lor din țară, precum și la sosirea în țara de destinație.

Pentru furnizarea de informații înainte de plecarea sau la sosirea în altă țară, ar trebui luat în considerare și rolul ambasadelor.

Raporturi de muncă transparente

Experții intervievați au considerat că lipsa de transparență în privința raporturilor de muncă este un factor care se adaugă riscurilor de exploatare. De multe ori lucrătorii nu au contract scris într-o limbă pe care să o înțeleagă, nu au contract scris deloc sau pierd socoteala salariilor care le sunt datorate din cauza situației juridice complexe în care sunt implicați – de exemplu, atunci când la mijloc sunt agenți de intermediere sau când este vorba de o subcontractare – sau din cauza practicilor utilizate de angajatori, care fac situația și mai neclară. Lipsa unor raporturi de muncă transparente trebuie privită ca un semnal de alarmă care indică potențialul apariției unor forme grave de exploatare prin muncă; în legătură cu această situație ar trebui crescut nivelul de conștientizare, de exemplu prin campanii sau cu ajutorul ambasadelor care emit vize pentru resortisanții țărilor terțe.

Opinia FRA

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că clauzele și condițiile de bază ale unui raport de muncă sunt transparente, bine documentate și accesibile pe întreg parcursul duratei de încadrare în muncă. În special ar trebui ca:

- *tuturor lucrătorilor să li se înmâneze un contract scris într-o limbă pe care să o înțeleagă, cel puțin cu privire la clauzele de bază ale angajării lor;*
- *salariile să fie plătite în mod transparent, la intervale regulate, dar cel puțin o dată pe lună, și nu doar la sfârșitul sezonului sau al proiectului.*

„Dreptul de a ști” al consumatorilor și obligația întreprinderilor de a furniza informații

În statele membre ale UE în care marcarea produselor are loc în mod obișnuit, părerile experților în legătură cu beneficiile unor astfel de practici sunt împărțite. Deși mulți dintre ei consideră că a permite consumatorilor să ia decizii de achiziție în cunoștință de cauză este un mijloc eficace de a preveni exploatarea prin muncă, alții au subliniat faptul că etichetarea nu este întotdeauna demnă de încredere și că este necesar să fie îmbunătățită. În conformitate cu articolul 5 din Directiva privind drepturile consumatorilor (2011/83/UE), consumatorilor ar trebui să li se furnizeze informații cu privire la principalele caracteristici ale bunurilor sau serviciilor pe care le cumpără sau pe care le utilizează. Consumatorii care sunt îngrijorați cu privire la caracterul

uman al condițiilor de lucru ar trebui să aibă dreptul de a ști atunci când cumpără un produs care prezintă un risc ridicat de a fi fost realizat în condiții de exploatare.

STUDIU DE CAZ SELECTAT DE FRA

Exploatatorii îi induc în eroare pe consumatori

S-a constatat că marca „Happy Eggs”, care furnizează ouă către marile supermarketuri din Regatul Unit, vinde ouă adunate de lucrători lituanieni exploatați. Compania susținea că face „tot posibilul pentru ca în fermele sale să domnească fericirea”. Agentul care aducea lucrătorii obișnuia însă să-i agreseze fizic, să le ia o parte din salarii și să-i cazeze în condiții de supraaglomerare. Deși acesta și-a pierdut licența de funcționare, nu i s-au adus niciun fel de acuzații penale.

Această situație are legătură cu obligațiile întreprinderilor de a furniza informații care să permită consumatorilor să evalueze impactul activităților comerciale asupra drepturilor fundamentale. Un pas important în direcția îmbunătățirii transparenței „informațiilor nefinanciare” privitoare la companii îl reprezintă amendamentele aduse Directivei privind prezentarea de informații (2014/95/UE), pe care statele membre au obligația să le transpună până la 6 decembrie 2016. Marile companii și grupuri au obligația să raporteze în legătură cu „chestiuni legate de personal”, inclusiv o descriere a politicilor aplicate și efectele lor, riscurile și managementul riscului, precum și indicatorii-cheie de performanță relevanți. În conformitate cu articolul 2 din Directiva privind prezentarea de informații, Comisia „elaborează orientări fără caracter obligatoriu privind metodologia de raportare a informațiilor nefinanciare, inclusiv indicatori-cheie de performanță nefinanciară, generali și sectoriali, pentru a facilita prezentarea relevantă, utilă și comparabilă de informații nefinanciare de către întreprinderi”.

Opinia FRA

Instituțiile UE și statele membre sunt încurajate să permită consumatorilor să evalueze mai bine riscul ca un produs sau serviciu oferit să fi fost realizat cu implicarea unei forme grave de exploatare prin muncă.

Punerea la dispoziție a unor astfel de informații ar putea include:

- *sisteme de certificare și de marcare eficace și de încredere pentru produsele companiilor, care să respecte drepturile lucrătorilor;*
- *registre publice cu informații despre angajatorii și recrutorii acuzați de exploatare prin muncă, cu excepția cazului în care aceștia au adoptat suficiente măsuri pentru a preveni cu certitudine apariția unor cazuri ulterioare de exploatare.*

În ceea ce privește oferirea de îndrumare și raportarea în legătură cu punerea în aplicare a amendamentelor aduse Directivei privind prezentarea de informații, Comisia ar putea să acorde atenția cuvenită prezentării unor politici privind egalitatea condițiilor de muncă pentru lucrători și a unor garanții privind contracararea factorilor de risc în cazul condițiilor de muncă abuzive, atât la nivel general, cât și sectorial. O atenție deosebită ar putea fi acordată sectoarelor economice care sunt în mod special predispuse la exploatare prin muncă.

Garanții în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice

Experții intervievați au readus în atenție cazuri în care exploatarea prin muncă a apărut în cadrul unor proiecte contractate de instituții publice. Astfel de situații apar în câteva dintre studiile de caz. Acest fapt semnalează existența unei responsabilități a instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE, precum și a statelor membre, în a evita să contribuie financiar la practicile abuzive.

Conform articolului 31 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, actorii UE au obligația de a respecta drepturile la condiții de muncă echitabile și corecte ale lucrătorilor care se deplasează în interiorul UE sau intră în UE, în special cu privire la contractanții și subcontractanții din cadrul tuturor procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice. În special, statele membre ale UE sunt obligate să aplice cartă, inclusiv articolele 5 și 31, atunci când pun în aplicare pachetul de legi adoptat în februarie 2014 referitor la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice.

STUDIUL DE CAZ SELECTAT DE FRA

Achiziții publice

În anul 2005 au lucrat în Malta, în cadrul unui mare proiect de infrastructură finanțat de guvern, un grup de bărbați indieni, recrutați de un subcontractant din Arabia Saudită. Aceștia erau foarte prost plătiți (mult sub salariul minim legal) și nu li se acorda concediu medical sau de odihnă. Costurile pentru puțina hrană pe care o primeau și pentru cazarea necorespunzătoare erau reținute tot din salariile lor. Un terț a informat inspectorii de muncă despre acest caz, iar un sindicat a exercitat presiune politică asupra guvernului maltez prin intermediul mass-media, în loc să prezinte cazul în instanță, deoarece „sanțiunile financiare împotriva angajatorilor erau minime”. Sindicatul a oferit asistență judiciară lucrătorilor și a mobilizat ambasada Indiei: ca urmare, lucrătorii au fost despăgubiți integral, fiind plătiți inclusiv pentru orele suplimentare, în conformitate cu salariul minim local.

Opinia FRA

Atunci când pun în aplicare pachetul de legi adoptat în februarie 2014 referitor la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, statele membre ale UE sunt chemate să acorde o atenție sporită necesității de a evita încurajarea exploatării prin muncă, prin contractarea sau prin subcontractarea companiilor care practică exploatarea lucrătorilor.

Instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE care aplică proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice sunt încurajate să acționeze prin puterea exemplului și să acorde atenția cuvenită prevenirii exploatării prin muncă comise de companiile subcontractate.

Monitorizare și inspecții la locul de muncă

Sisteme de inspecție și monitorizare cuprinzătoare și eficace

Respondenți din toate grupurile profesionale au remarcat faptul că lipsa unei monitorizări eficace reprezintă un factor de risc important, care contribuie la agravarea exploatării prin muncă. Reprezentanții ai organizațiilor care promovează drepturile lucrătorilor, organizații patronale și judecătorești

au considerat lipsa unei monitorizări suficiente ca fiind cel mai însemnat factor de risc la nivel instituțional. Este necesar ca statele membre să fie pregătite să efectueze mai multe inspecții la locul de muncă și să mărească eficacitatea lor, acordând atenția cuvenită factorilor de risc pentru exploatarea prin muncă. În plus, experții au subliniat importanța cooperării dintre inspectorii de muncă și poliție.

Conform opiniei experților, complicațiile apar atunci când anumite tipuri de muncă, cum sunt de exemplu lucrările agricole realizate pe o proprietate privată sau activitățile casnice, sunt total scutite de inspecții. În mod similar, într-un raport publicat de FRA în 2011, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work*, s-a subliniat faptul că „prevederile cadrului legal ar trebui să includă efectuarea de inspecții la locul de muncă al lucrătorilor casnici, cu scopul de a li se asigura acestora condiții de muncă sigure și decente”¹.

Având în vedere factorii de risc identificați în cadrul cercetărilor pe teren, monitorizarea ar trebui să se axeze pe grupurile supuse unui risc crescut de exploatare, de exemplu persoane angajate fără forme legale, lucrători sezonieri, lucrători temporari și lucrători independenți fictivi. Potrivit studiului, în loc să se axeze pe aceste grupuri, monitorizarea se limitează de multe ori la anumite sectoare economice considerate ca deosebit de expuse la exploatarea prin muncă. Concluziile studiului cu privire la relevanța diferiților factori de risc ar trebui utilizate la crearea de strategii specifice mai eficiente, care să detecteze cazurile grave de exploatare prin muncă.

În urma cercetărilor de teren au fost identificate de asemenea riscuri ale exploatării prin muncă apărute acolo unde lucrătorii nu sunt angajați direct de întreprinderea pentru care lucrează, ci printr-o agenție de recrutare sau un subcontractant (adică orice persoană fizică sau entitate juridică căreia îi este atribuită îndeplinirea integrală sau parțială a obligațiilor dintr-un contract preexistent).

1 FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Migranții aflați în situație de ședere ilegală și angajați pentru activități casnice: provocări în privința drepturilor fundamentale pentru Uniunea Europeană și statele membre), Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, p. 9 și 30.

STUDIU DE CAZ SELECTAT DE FRA

Agenții de recrutare

La o firmă de curățenie din Finlanda lucrau 68 de cetățeni chinezi. Aceștia erau recrutați de o agenție de recrutare din Finlanda, ajutată de o agenție de recrutare din China, ceea ce a dus la o situație confuză pentru lucrători, care nu înțelegeau cine reprezenta agenția de recrutare și cine reprezenta firma de curățenie. Această nesiguranță s-a reflectat în cadrul procesului penal, întrucât acuzațiile aduse împotriva agenției de recrutare finlandeze pentru discriminare gravă la locul de muncă au fost retrase, deoarece s-a dovedit că agenția de recrutare nu a acționat în numele angajatorului. Din acest motiv făptuitorii nu au fost pedepsiți, în pofida faptului că au fost acuzați de discriminare deosebit de gravă la locul de muncă și de speculă agravată. Victimele nu au primit nici compensații, nici despăgubiri pentru costurile de recrutare și au trebuit să plătească o parte din cheltuielile de judecată.

După părerea experților intervievați, este mult mai dificil pentru lucrătorii care s-au deplasat în interiorul UE sau au intrat în UE să-și cunoască drepturile și căile de atac care le stau la dispoziție atunci când situațiile juridice sunt complexe, iar acest lucru mărește riscul de a fi exploatați. Acest lucru se întâmplă în special atunci când sunt implicate companii cu sediul în state membre diferite. De asemenea, evaluarea cazurilor de încălcare a drepturilor lucrătorilor devine și mai dificilă în acest condiții. Eforturile de monitorizare a unor astfel de situații complexe și de investigare a cazurilor care ridică suspiciune trebuie intensificate și ar putea necesita o cooperare efectivă între autoritățile publice din mai multe state membre.

La articolul 7 din Convenția privind agențiile private de ocupare a forței de muncă² a Organizației Internaționale a Muncii (OIM) se stabilește în mod clar că astfel de „agenții private de ocupare a forței de muncă nu vor percepe în mod direct sau indirect, total sau parțial, niciun fel de taxe sau costuri de la lucrători”. Angajatorii sunt cei care ar trebui să suporte costurile pentru serviciile de ocupare a forței de muncă. Nu se acceptă excepții de la această regulă nici pentru lucrătorii care își caută locuri de muncă care nu necesită competențe sofisticate sau care nu presupun responsabilități manageriale. Cu toate acestea, interviurile cu experții și studiile de caz fac referire la agenții de recrutare care percep

2 Adoptată la Geneva, la 19 iunie 1997, la cea de a 85-a sesiune a Conferinței Internaționale a Muncii (CIM).

lucrătorilor taxe exorbitante, supunându-i la o situație de servitute din cauza datorilor și făcându-i astfel foarte vulnerabili la exploatarea gravă prin muncă. Din acest motiv, este necesar ca activitățile agențiilor private de ocupare a forței de muncă să fie supuse unei atenții speciale din partea organismelor de monitorizare.

Opinia FRA

Statele membre ale UE trebuie să asigure un sistem cât mai complet de inspecție a condițiilor de muncă, suficient de eficace încât să corespundă standardelor recunoscute.

- În acest scop, trebuie să existe acte legislative care să însărcineze cu claritate una dintre autoritățile publice cu monitorizarea condițiilor de muncă ale lucrătorilor care se deplasează în interiorul UE sau intră în UE și care să desfășoare un număr suficient de inspecții.
- Autoritatea în cauză trebuie să angajeze și să formeze personalul potrivit care să desfășoare inspecții într-un mod specific și eficace, dispunând inclusiv de mijloacele de a depăși barierele lingvistice. Autoritatea va trebui fie să aibă competențele și mijloacele proprii de a asigura probele relevante în cadrul procedurilor penale, fie să aibă posibilitatea unei cooperări efective cu organele de poliție.
- Membrii personalului care sunt implicați în monitorizare trebuie instruiți astfel încât să înțeleagă și să poată evalua în practică factorii de risc care duc la forme grave de exploatare prin muncă, să-și poată adapta și organiza activitatea în conformitate cu acești factori de risc și să revizuiască periodic sistemul de management al riscului pe care îl folosesc. Orientarea strategică a inspecțiilor la locul de muncă ar trebui să se bazeze pe toate dovezile disponibile cu privire la factorii de risc.
- Statele membre ale UE ar trebui să revizuiască reglementările care au ca efect scutirea totală a unor locuri de muncă de la inspecții, în special cu referire la fermele private și la activitățile casnice.
- Statele membre ale UE ar trebui să elaboreze strategii mai bine orientate și mai eficace, astfel încât să poată fi dezvăluite cazuri de exploatare gravă prin muncă, iar infractorii să fie aduși în fața justiției.
- Statele membre ale UE ar trebui să mărească nivelul de monitorizare a agențiilor de recrutare și să se asigure că reglementările legale care interzic perceperea de taxe de la lucrători sunt puse în aplicare.

- *Agențiile UE, inclusiv EU-OSHA, Europol (Oficiul European de Poliție) și Eurojust (Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală) sunt invitate să contribuie la consolidarea cooperării transfrontaliere între autoritățile statelor membre însărcinate cu monitorizarea, investigarea și urmărirea penală în cazurile de exploatare prin muncă în care sunt implicate mai multe state membre.*

Accesul victimelor la justiție

Prevederile din dreptul penal care protejează lucrătorii care se deplasează în interiorul UE sau intră în UE față de formele grave de exploatare prin muncă

Potrivit studiului realizat, categoriile de persoane protejate de prevederile dreptului penal față de exploatarea gravă în raporturile de muncă variază considerabil de la un stat membru la altul. Protecția poate cuprinde de la resortisanți ai unei țări terțe aflați în situație de ședere ilegală până la toate persoanele. Un factor semnificativ din perspectiva drepturilor omului este că dreptul la condiții de muncă echitabile și corecte – prevăzut la articolul 31 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și la articolul 2 din Carta Socială Europeană (CSE) revizuită – necesită protecția efectivă a lucrătorilor față de încălcările grave. Având în vedere dreptul la egalitate în fața legii, prevăzut la articolul 20 din cartă, este discutabil de ce, în unele cazuri, dreptul la condiții de muncă echitabile și corecte al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală este protejat prin prevederi ale dreptului penal, în timp ce dreptul echivalent al resortisanților unei țări terțe aflați în situație de ședere legală, sau în calitate de cetățeni ai UE, nu este protejat. De asemenea, protecția copiilor față de forme grave de exploatare prin muncă nu ar trebui rezervată exclusiv resortisanților țărilor terțe aflați într-o situație de ședere ilegală.

În plus, legislația unor statele membre incriminează angajarea resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, indiferent dacă sunt exploatați sau nu. Această legislație tratează în mod egal situații care de fapt sunt total diferite. În consecință, nu este recunoscut sau protejat dreptul lucrătorilor de a nu fi supuși unor condiții de muncă abuzive.

STUDIU DE CAZ SELECTAT DE FRA

Migranți aflați în situații de ședere ilegală

O femeie din Bolivia, aflată în situație de ședere ilegală, lucra ca îngrijitoare într-o gospodărie din Italia, muncind multe ore pe zi și fiind plătită foarte puțin. Angajatorul s-a folosit de situația ei de ședere ilegală pentru a o intimida.

O femeie din Ecuador lucra în Spania, având în sarcină activitățile casnice și îngrijirea unei persoane în vârstă. Femeia era obligată să lucreze în ture foarte lungi, dar nu era plătită corespunzător. Ea a cerut ajutorul unui ONG, dar nu a depus plângere.

În Irlanda, unei fete din Nigeria care avea grijă de copilul unei familii i s-a interzis să-și contacteze familia sau pe oricine altcineva. Angajatorul i-a restricționat și deplasările fizice, iar când s-a plâns a fost amenințată că va fi trimisă înapoi în Nigeria.

Unii respondenți din Ungaria au făcut referire la femei din România care îngrijesc persoane în vârstă și care sunt un grup exploatat în mod frecvent.

În cinci state membre, pentru infracțiunea de a angaja în condiții de muncă extrem de abuzive un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, pedeapsa maximă este mai mică de doi ani. O asemenea pedeapsă nu reflectă gravitatea încălcărilor drepturilor fundamentale cu care se confruntă victimele exploatarei grave prin muncă. În alte state membre ale UE sunt frecvente pedepsele care amenință cu închisoarea pentru un anumit termen care nu depășește trei sau cinci ani.

Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor obligă statele membre să se asigure că persoanele juridice sunt pasibile de pedeapsă pentru angajarea în condiții de muncă extrem de abuzive a unor resortisanți ai unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală în cazul în care infracțiunea a fost săvârșită pentru propriul lor beneficiu. O prevedere similară este inclusă la articolul 5 din Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane (2011/36/UE). Pedepsele pentru persoanele juridice ar trebui să fie eficace și disuasive. Experții intervievați au indicat însă faptul că sancțiunile impuse întreprinderilor (ca persoane juridice) în practică nu reflectă gravitatea încălcărilor de drepturi presupuse de faptele respective. Din acest motiv, ar trebui analizată mai în profunzime eficacitatea practică a Directivei privind sancțiunile la adresa angajatorilor. În plus, Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor indică posibilitatea ca angajatorii exploatare să fie

puși în mod public pe o listă neagră [articolul 12 alineatul (2)], însă doar câteva state membre ale UE aplică această prevedere.

Opinia FRA

Instituțiile UE și statele membre ar trebui să revizuiască directivele și prevederile de drept penal ale UE în scopul acordării unei protecții egale și efective față de exploatarea gravă prin muncă pentru toți lucrătorii.

Prevederile dreptului penal ar trebui să fie cuprinzătoare și eficace, astfel încât să asigure responsabilizarea întreprinderilor ca persoane juridice care acționează în calitate de angajatori; în dreptul național al fiecărui stat ar trebui prevăzute sancțiuni suficiente de disuasive împotriva entităților juridice, care să fie aplicate efectiv. În plus, statele membre ale UE ar trebui să revizuiască eficacitatea prevederilor legale care fac posibil:

- *închiderea sau retragerea autorizațiilor entităților care au fost condamnate pentru forme grave de exploatare prin muncă;*
- *publicarea unei liste cu angajatorii condamnați pentru forme grave de exploatare prin muncă.*

Lărgirea mandatului instituțiilor care se ocupă de traficul de persoane astfel încât să se cuprindă toate formele de exploatare gravă prin muncă

Cercetările de teren indică în mod clar faptul că instituțiile implicate în monitorizare, în efectuarea de inspecții, în asigurarea respectării legii, în activitățile de sprijinire a victimelor și în procedurile de urmărire penală trebuie să investească mai multe resurse în soluționarea problemelor identificate în acest raport. Aceste investiții în cadrul instituțional nu ar trebui însă orientate doar către o anumită formă de exploatare prin muncă. Scopul lor ar trebui să fie de a aborda, într-o perspectivă mai largă, întregul spectru de forme penale ale exploatarei prin muncă, de la sclavie până la exploatarea gravă prin muncă așa cum reiese din Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor. Având în vedere varietatea de forme pe care le îmbracă exploatarea prin muncă, există o nevoie imperioasă de a lărgi mandatul instituțiilor care se ocupă cu traficul de persoane.

Atât interviurile cu experții, cât și studiile de caz fac referire la dificultățile care apar atunci când serviciile de sprijinire a victimelor, unitățile de poliție

specializate sau procurorii specializați sunt disponibili să se ocupe de cazuri de trafic de persoane, dar nu și de cazuri de exploatare gravă prin muncă, în special de forme ale exploatării care apar în raporturile de muncă menționate la articolul 9 din Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor. În domeniul serviciilor de suport pentru victime, de exemplu, în două treimi din statele membre ale UE în care au fost desfășurate cercetări de teren experții consideră că serviciile de sprijin pentru victime lipsesc sau sunt ineficiente în practică, foarte puține servicii fiind destinate exclusiv victimelor exploatării prin muncă, în timp ce multe servicii exclud chiar aceste cazuri, cu excepția celor în care este vorba de trafic de persoane sau de violență.

Pe baza acestor dovezi, se poate propune ca mandatul organizațiilor care combat traficul de persoane la nivelul UE sau al statelor membre să fie lărgit astfel încât să cuprindă toate formele penale de exploatare a persoanelor care s-au mutat din altă țară. Aceasta ar include condițiile de muncă extrem de abuzive, exploatarea victimelor traficului de persoane de către un angajator care nu este implicat în procesul de traficare și angajarea ilegală a minorilor [articolul 9 alineatul (1) literele (c)-(e) din Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor].

Opinia FRA

Instituțiile UE și statele membre ar trebui să revizuiască mandatele instituțiilor însărcinate cu lupta împotriva traficului de persoane sau cu coordonarea unor astfel de acțiuni, cu scopul de a le extinde competențele, astfel încât să poată aborda și alte infracțiuni, inclusiv cele incluse în Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor.

Instrumentele și mecanismele instituite pentru a combate traficul de persoane – cum sunt mecanismele de sesizare sau permisele temporare de ședere – ar trebui revizuite cu scopul de a le extinde sfera de aplicare la cazuri de exploatare gravă prin muncă care nu implică trafic de persoane.

Încurajarea victimelor să denunțe cazurile, prin acordarea de permise de ședere

Rezultatele studiului arată că victimele formelor grave de exploatare prin muncă care se află în situație de ședere ilegală se simt descurajate de statutul lor, ceea ce le împiedică să facă denunțuri oricărei autorități publice. Frica de a fi nevoite să părăsească țara a fost identificată de experți ca fiind

principalul motiv pentru care victimele nu denunță la poliție situația de exploatare în care se află. În conformitate cu considerentul (10) din Directiva privind drepturile victimelor (2012/29/UE), dreptul unei victime de a fi recunoscută drept victimă și de a avea acces la justiție nu ar trebui condiționat de statutul de ședere. În realitate însă, dreptul victimelor unei forme grave de exploatare prin muncă care se află în situație de ședere ilegală de a accesa justiția rămâne la nivel teoretic, atât timp cât victimelor nu li se oferă o opțiune sigură de reglementare a statutului de ședere. O astfel de opțiune ar avea ca rezultat atât îmbunătățirea funcționării sistemului de justiție penală, cât și combaterea climatului de impunitate pentru făptuitorii unor forme grave de exploatare prin muncă.

În conformitate cu articolul 11 din Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, statele membre ale UE sunt obligate să ia „măsurile necesare pentru a se asigura că se acordă asistență și sprijin victimelor”, permițându-le astfel să-și exercite drepturile de victime ale criminalității; în același articol se specifică faptul că statele membre trebuie să se asigure că asistența și sprijinul acordate nu vor fi condiționate de dorința victimei de a coopera pe parcursul cercetării penale, al urmăririi penale sau al procesului. Totuși, această solicitare se face „fără a aduce atingere” prevederilor Directivei privind permisele de ședere (2004/81/CE). Aceasta este o speță cu implicații foarte largi. În practică, condiționând acordarea permiselor de ședere pentru victimele traficului de persoane de demonstrarea unei intenții ferme de a coopera pentru aplicarea legii, Directiva privind permisele de ședere afectează în mod semnificativ dreptul victimelor de acces la serviciile de sprijin și la justiție. Este de remarcat faptul că în Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane (STCE nr. 197), pe care au ratificat-o toate statele membre ale UE cu excepția Republicii Cehe, există, la articolul 14, o poziție mai favorabilă față de drepturile victimelor, deoarece se menționează și situații în care „autoritatea competentă consideră că șederea lor este necesară având în vedere situația lor personală” și în care victimelor ar trebui să li se emită un permis de ședere care poate fi reînnoit.

În plus, în conformitate cu Comunicarea Comisiei Europene din octombrie 2014 privind modul de aplicare a Directivei privind permisele de ședere, în șase din statele membre ale UE obținerea permisului de ședere nu este condiționată de cooperarea victimei, iar în alte șapte state membre sunt permise excepții.

În mod evident, există de asemenea tensiuni între Directiva privind permisele de ședere și obligațiile statelor membre care decurg din cartă. Dreptul de acces efectiv la justiție al victimelor traficului de

persoane și al altor forme de exploatare gravă – și, în acest sens, dreptul de a fi ascultate, încurajate și susținute în funcție de nevoile lor – conferit de articolul 47 din cartă corespunde unor obligații necondiționate ale statelor membre și nu poate fi condiționat de cooperarea victimei. Facilitarea accesului la justiție ar trebui să aparțină autorităților publice, și nu să cadă în sarcina victimelor să câștige mai întâi privilegiul de a fi sprijinite și de a li se permite să participe la proceduri. Eficacitatea practică a acestor drepturi nu trebuie să fie condiționată de bunăvoința sau de capacitatea victimei de a sprijini organele de poliție sau orice altă autoritate în îndeplinirea sarcinilor lor. Din cauza acestui conflict, s-ar putea susține că intrarea în vigoare a cartei a invalidat Directiva privind permisele de ședere. În interesul statului de drept și al clarității juridice, se așteaptă o rezolvare pentru această chestiune.

În comunicarea sa transmisă Consiliului și Parlamentului European în octombrie 2014, privind modul de aplicare al Directivei privind permisele de ședere, Comisia Europeană a prefigurat o evaluare a necesității de modificare a Directivei privind permisele de ședere ³.

Opinia FRA

Statele membre ale UE ar trebui să adopte măsuri care să încurajeze victimele unor forme grave de exploatare prin muncă să se prezinte și să denunțe situația în fața autorităților de monitorizare sau în fața organelor de poliție, fără a risca să fie expulzate. Acest demers ar trebui să includă măsuri care să permită statelor membre ale UE să acorde un permis de ședere, în baza unor termeni juridici clari, în cazul unor încălcări grave ale drepturilor lucrătorului.

În plus, statele membre ar trebui să aibă în vedere propunerile referitoare la modul în care ar putea să încurajeze victimele și martorii să denunțe o infracțiune fără teama de a fi reținuți; este vorba despre propunerile incluse la punctul 9 al orientărilor FRA cu privire la „Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations” (Arestarea migranților aflați în situație de ședere neregulamentară – considerente privind drepturile fundamentale).

3 Comisia Europeană (2014), *Comunicare a Comisiei către Consiliu și Parlamentul European referitoare la aplicarea Directivei 2004/81 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente*, COM(2014) 635 final, Bruxelles, 17.10.2014.

Instituțiile UE sunt chemate să ia în considerare revizuirea Directivei 2004/81/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente. Dreptul persoanelor de a le fi asigurată protecție efectivă împotriva traficului de ființe umane, în temeiul articolului 5 din cartă, precum și dreptul victimelor traficului de ființe umane de acces la justiție, în temeiul articolului 47 din cartă, impun statelor membre ale UE obligații necondiționate care nu pot fi în niciun fel condiționate de cooperarea victimei cu organele de poliție, de contribuția în cadrul investigațiilor sau de îndeplinirea oricărui alte servicii de interes public. O astfel de modificare ar presupune de asemenea adaptarea felului în care este formulat articolul 11 alineatul (6) din Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, precum și articolul 13 alineatul (4) din Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor.

Oferirea de servicii de sprijin adaptate victimelor

Există o lipsă generală de sisteme de servicii de sprijin complete pentru victimele formelor grave de exploatare prin muncă, iar multe dintre serviciile existente exclud anumite grupuri. Experții confirmă faptul că nu toate victimele sunt tratate în mod egal. În timp ce unele grupuri de victime au prioritate, altele, de exemplu migranții aflați în situație de ședere ilegală, sunt dezavantajate în privința accesului la servicii de sprijin eficiente și protecției în cadrul procedurilor penale.

STUDIU DE CAZ SELECTAT DE FRA

Accesul la servicii de sprijin eficiente

Un resortisant al unei țări terțe originar din Europa de Est a venit în Belgia în 2013 pentru a lucra în construcții, fiind în situație de ședere ilegală. Muncea multe ore pe zi și era foarte prost plătit. Având puține cunoștințe legate de limba locală și de instituțiile belgiene, el nu a depus plângere împotriva angajatorului, de frică să nu-și piardă locul de muncă și venitul și pentru a nu avea probleme cu autoritățile din cauza statutului său ilegal. Asistenții sociali erau conștienți de situație, dar, din motive de confidențialitate, nu au semnalat cazul la poliție fără a avea consimțământul persoanei în cauză. Pe de altă parte, celor recunoscuți drept victime ale traficului de ființe umane li se acordă sprijin doar dacă sprijină investigația.

În conformitate cu articolul 8 din Directiva privind drepturile victimelor, toate victimele au dreptul de acces la servicii de sprijinire a victimelor, în concordanță cu necesitățile lor. Serviciile de sprijinire a victimelor trebuie să acționeze în interesul victimei și să fie gratuite și confidențiale. În cazul în care i se respinge accesul la aceste servicii, victimei trebuie să i se pună la dispoziție o cale de atac eficientă, în conformitate cu articolul 47 din cartă.

Opinia FRA

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că:

- orice victimă a unei forme grave de exploatare prin muncă are la dispoziție servicii de sprijin adaptate situației, de exemplu prin extinderea mandatului referitor la serviciile de sprijin adaptate victimelor traficului de persoane, astfel încât să fie incluse și prevederi legate de servicii de sprijin pentru victimele altor forme de exploatare gravă prin muncă;
- există mecanisme de sesizare ale serviciilor de sprijin în legătură cu victimele tuturor formelor grave de exploatare prin muncă;
- victimele exploatării prin muncă nu sunt excluse de la accesarea serviciilor de sprijin din cauza statutului lor de persoane aflate în situație de ședere ilegală;
- serviciile de sprijin sunt puse atât la dispoziția cetățenilor Uniunii Europene, cât și a celor din afară, în egală măsură.

Încurajarea și intensificarea intervențiilor din partea terților

După cum au indicat experții, având în vedere reticența victimelor exploatării grave prin muncă de a se prezenta în fața autorităților și de a denunța cazurile la organismele de monitorizare sau la organele de poliție, precum și lipsa unui număr suficient de organe de anchetă proactive, o funcție importantă ar putea fi preluată, în temeiul articolului 13 din Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor, de organizațiile private sau publice, inclusiv de sindicate, care acționează în sprijinul sau în numele victimelor exploatării prin muncă. Studiul arată însă că intervențiile din partea unor terți și plângerile colective sunt rare și de cele mai multe ori nu sunt permise prin lege; iar acolo unde sunt admise, de foarte puține ori sunt aplicate în cazuri de exploatare prin muncă. Intervențiile terților ar putea fi de asemenea un mijloc de a permite instanțelor de judecată să rezolve într-un mod mai eficace cazurile în care un număr mare de lucrători au statut și drepturi de victime. Studiul FRA publicat în 2012 în raportul *Access to justice in cases of discrimination*

in the EU (Accesul la justiție în cazurile de discriminare în cadrul UE) a subliniat avantajele intervențiilor din partea unor terți. Trebuie remarcat faptul că la articolul 25 din Directiva privind lucrătorii sezonieri este prevăzută situația terților care au un interes legitim ca prevederile Directivei să fie respectate și care pot să depună plângeri sau să inițieze proceduri civile sau administrative în numele lucrătorului sezonier.

Opinia FRA

Pentru a mări gradul de acces la justiție pentru toate victimele exploatării grave prin muncă, ar trebui ca statele membre – în cadrul și dincolo de sfera de aplicare a Directivei privind sancțiunile la adresa angajatorilor – să dea posibilitatea părților terțe, inclusiv sindicatelor și asociațiilor private care sprijină lucrătorii care se deplasează în interiorul UE sau intră în UE, să acționeze în sprijinul sau în numele victimelor.

Acordarea de despăgubiri și plăți compensatorii victimelor

Pentru a înțelege ce este important pentru victime, trebuie luate în serios obiectivele economice ale acestora. Din interviurile cu experții a reieșit faptul că despăgubirile și plățile compensatorii sunt considerate extrem de importante și au potențialul de a încuraja mai multe victime să depună plângere la poliție sau să caute acces la justiție. Studiul arată însă că de multe ori este foarte dificil pentru victime să obțină despăgubiri de la contravenienți, nu de puține ori pentru că o companie care a acționat ca angajator preferă să declare faliment sau pentru că persoanele responsabile dispar. Din acest motiv, despăgubirile din partea infractorilor ar trebui suportate din fondurile de compensare ale statului.

STUDIU DE CAZ SELECTAT DE FRA

Reparații pentru victime

Mai mulți cetățeni lituanieni lucrau în ferme din Lincolnshire, în Regatul Unit, o regiune vestită pentru agricultura sa. Aceștia erau supuși unor condiții de trai și de lucru extrem de grele de către un angajator de lucrători sezonieri din Letonia, inclusiv fiind puși să locuiască în niște „barăci”, cu acces limitat la instalații igienico-sanitare și având contact limitat cu lumea din exterior. Lucrătorii proveneau din medii extrem de sărace. Situația a fost monitorizată de autoritatea care acordă licențe pentru intermediarii de lucrători sezonieri (Gangmasters Licensing Authority). Cu toate acestea, nu au fost aduse niciun fel de acuzații penale, iar victimele nu au beneficiat de măsuri reparatorii, întrucât s-a dovedit că nu fuseseră victime ale traficului de persoane și astfel nu aveau acces nici la justiție, nici la sprijin prin mecanismul național de sesizare.

Mai mult, la articolul 12 din Directiva privind despăgubirea victimelor infracționalității (2004/80/CE) se prevăd în prezent scheme naționale de compensare doar în beneficiul victimelor infracțiunilor premeditate săvârșite prin violență, astfel că acesta acoperă de foarte puține ori cazuri de exploatare gravă prin muncă. Ca răspuns la acest deficit, articolul 17 din Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane obligă statele membre să se asigure că victimele traficului de persoane au acces la sistemele naționale de compensare existente. Spre deosebire de articolul analizat mai sus, Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor nu include nicio prevedere similară. Totuși, statele au obligația să se asigure că victimele infracțiunilor au acces la justiție. Pe cale de consecință, în sensul articolului 9 alineatul (1) literele (c)-(e) din Directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor, situația victimelor unor forme grave de exploatare prin muncă nu ar trebui tratată în mod diferit față de situația victimelor traficului de persoane.

La articolul 16 din Directiva privind drepturile victimelor este recunoscut dreptul victimelor de a obține o hotărâre de despăgubire din partea infractorului, în cadrul procesului penal. Deși se întâmplă ca legislația statelor membre să permită excepții, articolul 47 din cartă autorizează trimiterea spre revizuire de către o altă curte a refuzului unei curți penale de a hotărî acordarea de despăgubiri.

Opinia FRA

Instituțiile UE ar trebui să aibă în vedere modificarea Directivei privind sancțiunile la adresa angajatorilor astfel încât aceasta să conțină o prevedere asemănătoare articolului 17 din Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane, conform căreia statele membre trebuie să se asigure că victimele traficului de ființe umane au acces la sistemele naționale de compensare existente.

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că cele care decid cu privire la toate acțiunile în materie civilă ale victimelor exploatarei prin muncă sunt curțile penale, inclusiv pentru acțiunile în despăgubiri, și să nu îndrepte victimele către instanțele civile. Statele membre ar trebui să aibă în vedere posibilitatea de a consulta judecătorii ai instanțelor civile acolo unde judecătorilor curții penale le lipsește experiența de a decide asupra unor acțiuni în materie civilă, în loc să trimită victimele către instanțe civile.

Promovarea dreptului victimelor la anchete eficace ale organelor de poliție

Victimele au dreptul la o anchetă amănunțită și eficace, care să ducă la identificarea și pedepsirea făptuitorilor. Pentru a evita impunitatea pe scară largă a autorilor de forme grave de exploatare prin muncă a lucrătorilor străini, este necesar ca organele de poliție să reacționeze la indiciile de exploatare prin muncă într-un mod care să îndeplinească în mod eficace obiectivul de a aduce făptuitorii în fața justiției și care să fie în același timp adaptat drepturilor victimelor și situației lor precare.

În cadrul cercetărilor s-a constatat că unitățile de poliție specializate, care sunt instruite și au experiență atât în traficul de persoane, cât și în exploatarea gravă prin muncă, cel mai probabil vor reacționa cu mai multă eficacitate decât forțele de poliție generale la cazurile lucrătorilor care se deplasează în interiorul UE sau intră în UE și se află în situații de exploatare. Astfel de unități de poliție ar fi mai dispuse să trateze lucrătorii exploatați drept potențiale victime ale unei infracțiuni, chiar și pe cei cu un statut de ședere ilegală. Deși în multe state membre există unități de poliție specializate în investigarea cazurilor care presupun trafic de persoane, în Spania și în Belgia există unități de poliție care se ocupă în același timp și de cazuri grave de exploatare prin muncă, iar acestea pot fi considerate un exemplu de practici promițătoare de urmat.

Existența unor unități de poliție specializate ar fi deosebit de utilă în cazurile care presupun cooperarea transfrontalieră a serviciilor de poliție. De multe ori, autoritățile din mai multe state membre ale UE sunt solicitate să intervină în situații care implică subcontractare, lucrători detașați, lucrători temporari sau agenți de recrutare, sau în situația în care victimele sau martorii s-au întors în țara lor de origine înainte de a depune mărturie. Deși experții din Spania și Belgia au subliniat dificultățile care apar în cadrul anchetelor transfrontaliere, în mod surprinzător foarte puțini experți s-au confruntat cu astfel de cazuri.

Opinia FRA

În vederea creșterii eficacității anchetelor realizate de poliție, statele membre ale UE ar trebui să ia în considerare posibilitatea de a crea unități de poliție specializate și de a stabili legături strânse de cooperare între poliție și autorități de monitorizare precum inspectoratele de muncă și direcțiile de control financiar.

În plus, cooperarea transfrontalieră dintre autoritățile de aplicare a legii ar trebui întărită și adusă la nivelul cooperării existente în alte domenii ale crimei organizate.

Calea de urmat

Dacă eforturile de a proteja standardele de muncă nu se vor intensifica în mod considerabil, există riscul ca acestea să fie subminate și mai mult. Din cauza diferențelor extrem de mari în ceea ce privește nivelul de trai și a mobilității tot mai crescute care determină lucrătorii să accepte condiții de muncă sub standardul acceptat, chestiunea nu poate fi lăsată în seama piețelor de muncă globalizate – aceasta necesită monitorizare și control strict, inclusiv prin prevederi în dreptul penal referitoare la încălcări extrem de grave.

„Sărăcia și scăderea prosperității creează un climat fertil pentru exploatarea criminală. [...] Cererea de muncă ieftină va crește cu siguranță în mod semnificativ ca rezultat al expansiunii rapide a numărului de consumatori de la nivel global, ceea ce va avea ca rezultat mai multă exploatare prin muncă în cadrul industriilor care sunt afectate de obicei, cum sunt cea a ospitalității, cea a construcțiilor sau cea a serviciilor de curățenie. Și industriile neasociate în mod normal cu acest fenomen ar putea fi vizate.”

Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime (O analiză privind crima organizată a zilei de mâine), Haga, Europol, p. 26.

În concluzie, ar trebui să se acorde atenție următoarelor aspecte.

Consolidarea cadrului juridic cu scopul de a proteja dreptul lucrătorilor la condiții de muncă corecte și echitabile

Este necesar să se ajungă la consens la nivelul UE privind faptul că formele grave de exploatare prin muncă

sunt inacceptabile, iar toți lucrătorii sunt îndreptățiți la o protecție efectivă a drepturilor lor. Până în prezent, în unele state membre ale UE, dreptul penal protejează față de exploatarea gravă doar resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. În alte țări, toți lucrătorii sunt protejați. Aceste discrepanțe reflectă lipsa unor standarde clare și raționale.

Această lipsă de consens împiedică și cooperarea transfrontalieră dintre autoritățile de monitorizare și sistemele de justiție penală, în cazurile care implică mai multe state membre, în special atunci când sunt implicate agenții de recrutare sau de muncă temporară, detașări ale lucrătorilor sau lanțuri de subcontractare, precum și în acele cazuri în care victimele sau martorii se întorc în țara de origine înainte de a depune mărturie. Apropierea bazei de cooperare în materie de drept penal ar demonstra un consens normativ și ar mări în mod considerabil gradul de cooperare. Ar trebui elaborate metode care să urmeze exemplul Directivei privind sancțiunile la adresa angajatorilor, care utilizează articolul 83 alineatul (2) din TFUE ca posibilă bază pentru stabilirea unor reguli minime de definire a infracțiunilor penale odată cu punerea în aplicare a politicilor sociale.

Îmbunătățirea sistemelor de monitorizare, a inspecțiilor la locul de muncă și a anchetelor efectuate

Organismele de monitorizare care exercită o funcție de supraveghere au un rol crucial. Multe state membre ale UE trebuie să mărească în mod considerabil numărul inspecțiilor la locul de muncă. În unele dintre ele, au existat practici promițătoare care au crescut eficacitatea monitorizării sau a misiunilor poliției, punând în evidență uneori cooperarea dintre inspectorii de muncă și organele de poliție.

Încurajarea denunțurilor din partea victimelor

Trebuie să se facă mai mult pentru ca victimele să aibă posibilitatea și curajul să denunțe exploatarea gravă prin muncă la inspectorii de muncă sau la poliție. Statele membre ale UE trebuie să mărească atractivitatea și viabilitatea accesului victimelor la sistemul de justiție penală. Plățile restante și despăgubirile stabilite în cadrul proceselor penale reprezintă doar unul dintre factorii importanți.

Studiul FRA prezintă numeroasele obstacole cu care se confruntă victimele în drumul lor către justiție, dar în același timp indică practici promițătoare care au ca scop creșterea nivelului de conștientizare privind drepturile proprii și sprijinirea victimelor atunci când își exercită drepturile. Sindicatele și alți actori ai societății civile sunt tot mai conștienți de funcția importantă care le revine în această privință.

Creșterea gradului de specializare și a cooperării transfrontaliere cu referire la toate aspectele exploatării grave prin muncă

Trebuie recunoscut faptul că rețelele criminale – de multe ori sub formă de angajatori dubioși și agenții transfrontaliere de plasare a forței de muncă – sunt tot mai mult implicate în exploatarea gravă prin muncă a migranților. Este necesar ca poliția și procurorii să-și intensifice eforturile îndreptate către aducerea infractorilor în fața justiției. Unele state membre ale UE au înființat unități de poliție specializate; acestea facilitează cooperarea transfrontalieră și ar trebui recunoscute drept o practică promițătoare.

Structurile instituționale create pentru a contracara traficul de persoane ar trebui folosite și pentru combaterea exploatării grave prin muncă. Cadrele și procedurile instituționale care se axează exclusiv pe trafic nu acordă suficientă atenție formelor grave de exploatare prin muncă ce nu se încadrează în definiția traficului de persoane.

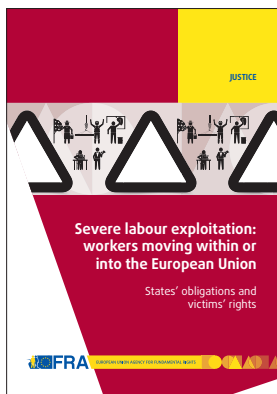
Creșterea măsurilor de prevenire, inclusiv prin sisteme de standarde obligatorii și de acordare a unor marcaje sigure

Instituțiile UE și statele membre sunt încurajate să își intensifice măsurile de prevenire, atât prin proceduri de achiziții publice care să prevină finanțarea accidentală a exploatarelor, cât și prin sisteme mai eficiente de definire a unor standarde decente de lucru și de marcare a produselor și serviciilor care se ridică la aceste standarde. Acest lucru ar permite consumatorilor să evalueze mai bine riscul de a cumpăra produse sau servicii realizate în condiții de muncă extrem de abuzive.

Crearea unui climat de toleranță zero față de exploatarea gravă prin muncă în societate

Un climat de toleranță zero față de exploatarea gravă stă la baza protejării drepturilor sociale și a demnității umane a tuturor lucrătorilor – aspecte importante ale valorilor pe care este fondată Uniunea Europeană. Politicienii, mass-media și alte persoane a căror voce se face auzită în mod public trebuie să devină conștiente de responsabilitatea care le revine odată cu acest privilegiu.





Exploatarea lucrătorilor nu este un fenomen izolat sau marginal. Și totuși, în pofida extinderii fenomenului în viața de zi cu zi, formele sale grave și efectele sale adverse asupra resortisanților țărilor terțe și a cetățenilor UE – atât în calitate de lucrători, cât și de consumatori – au fost prea puțin cercetate până în prezent. Ampla cercetare documentară și de teren realizată de FRA este prima de felul său care analizează în mod amănunțit diferite forme penale ale exploatării prin muncă a lucrătorilor care se deplasează de la un stat membru la altul sau vin în UE dintr-o țară terță. Scopul studiului este de a completa deficitul de cunoștințe, combătând în acest fel climatul curent de acceptare implicită a formelor grave de exploatare prin muncă. Studiul identifică factorii de risc care contribuie la acest tip de exploatare, analizează modalități de îmbunătățire a situației și subliniază dificultățile cu care se confruntă instituțiile UE și statele membre pe calea concretizării dreptului la condiții decente de muncă al lucrătorilor care s-au deplasat în interiorul UE sau au intrat în UE. Studiul își propune să susțină instituțiile UE și statele membre în prevenirea formelor grave de exploatare prin muncă, în monitorizarea situațiilor în care apare o formă gravă de exploatare prin muncă și concretizarea dreptului victimelor de acces la justiție.

Informații suplimentare:

Pentru raportul integral al FRA referitor la formele grave de exploatare prin muncă – *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (Forme grave de exploatare prin muncă: lucrătorii care se deplasează în interiorul Uniunii Europene sau intră în Uniunea Europeană – Obligațiile statului și drepturile victimelor) (2015) –, a se vedea <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

A se vedea și celelalte publicații ale FRA din acest domeniu:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Victimele criminalității în Uniunea Europeană: dimensiunea și natura sprijinului acordat victimelor), Luxemburg, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (disponibil în limba engleză); a se vedea și rezumatul, disponibil în 23 de limbi oficiale ale 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* (Căi de intrare legală în UE a persoanelor care necesită protecție internațională: set de instrumente), Luxemburg, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (disponibil în limba engleză);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Incrimnarea migranților aflați în situație de ședere ilegală și a persoanelor care au legătură cu aceștia), Luxemburg, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (disponibil în limba engleză);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Drepturile fundamentale la frontierele maritime din sudul Europei), Luxemburg, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (disponibil în limba engleză); a se vedea și rezumatul disponibil în mai multe limbi oficiale ale 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* (Migranții aflați în situație de ședere ilegală și angajați pentru activități casnice: provocări în privința drepturilor fundamentale pentru Uniunea Europeană și statele membre), Luxemburg, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (disponibil în limbile engleză, franceză și germană).



Oficiul pentru Publicații

© Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2015
Fotografii: © FRA

FRA – AGENȚIA PENTRU DREPTURI FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE

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



Print: ISBN 978-92-9491-176-6, doi:10.2811/27648
PDF: ISBN 978-92-9491-171-1, doi:10.2811/157974