

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie stosowania dyrektywy 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich”

[COM(2021) 592 final]

(2022/C 290/14)

Sprawozdawca: **Carlos Manuel TRINDADE**

Wniosek o wydanie opinii	Komisja Europejska, 1.12.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.3.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2022
Sesja plenarna nr	568
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	129/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES podziela stanowisko Komisji Europejskiej (KE), że nielegalne zatrudnienie osób nieuprawnionych do pobytu w UE [...] jest szkodliwe z punktu widzenia gospodarki, ponieważ prowadzi do strat w finansach publicznych, podatkach i składkach na ubezpieczenie społeczne i powoduje obniżenie płac, pogorszenie warunków pracy oraz nieuczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami”, co stawia w niekorzystnej sytuacji firmy przestrzegające prawa. Zgadza się także, że nielegalne zatrudnienie „naraża również migrantów na ryzyko naruszenia praw indywidualnych i socjalnych, w szczególności na wyzysk w miejscu pracy, niepewne warunki życia i pracy oraz ograniczony dostęp do ochrony socjalnej lub brak takiego dostępu”⁽¹⁾.

1.2. EKES odnotowuje przeświadczenie KE, iż dyrektywa zapewnia państwom członkowskim elastyczność w zakresie opracowywania różnych sposobów podejścia do realizacji jej celów, co pozwala im uwzględnić krajową specyfikę związaną z rynkiem pracy, rolę nielegalnego zatrudnienia i migracji oraz powagę naruszeń. Wszystkie państwa członkowskie muszą jednak zadbać o to, by przepisy te umożliwiały skuteczne zapobieganie migracji nieuregulowanej i rozwiązanie problemu nielegalnego zatrudnienia⁽²⁾.

1.3. EKES podkreśla, że braki w dyrektywie są związane z jej transpozycją i wdrażaniem przez państwa członkowskie, w szczególności z dużą rozbieżnością sankcji, co w większości przypadków sprawia, że sankcje nie zniechęcają do zatrudniania pracowników z państw trzecich o nieuregulowanym statusie, a migranci są ogólnie niechętni do współpracy z władzami ze względu na faktyczną i uzasadnioną obawę przed odesłaniem do kraju pochodzenia. Mechanizmy wnoszenia skarg przez migrantów są zasadniczo nieskuteczne, biorąc pod uwagę, że nie ma stałych, szczegółowych, wyjaśniających i uświadamiających informacji w języku grup docelowych, że kontrole są ograniczone (ze względu na brak zasobów ludzkich) lub nieskuteczne oraz że państwa członkowskie nie dysponują terminowymi i wystarczającymi sprawozdaniami i informacjami umożliwiającymi regularną ocenę wdrażania.

1.4. EKES wzywa państwa członkowskie do wzmożenia wysiłków na rzecz wdrożenia dyrektywy oraz do aktywnej współpracy z Komisją Europejską w celu zapewnienia jej skuteczności. Zdecydowanie popiera gotowość KE do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeśli państwa nie będą przekazywały wszystkich istotnych informacji na temat wykonywania wynikających z dyrektywy głównych obowiązków dotyczących sankcji, inspekcji i ochrony praw migrantów. EKES proponuje jednak, by w ramach oceny wdrożenia dyrektywy, która ma zostać przeprowadzona do 2024 r., KE zbadała, jakie sankcje można ustanowić lub nałożyć na przedsiębiorstwa świadomie czerpiące korzyści z nielegalnej i przestępczej działalności.

⁽¹⁾ Komunikat COM(2021) 592 final, s. 1.

⁽²⁾ Zob. COM(2021) 592 final, punkt 1.

1.5. W odniesieniu do sankcji EKES w pełni popiera zobowiązania KE i zalecenia skierowane do państw członkowskich, a także proponuje, co następuje:

- (i) Zaleca, by państwa członkowskie wykorzystały w odpowiedni sposób potencjał wszystkich sankcji przewidzianych w dyrektywie, zwłaszcza zastosowanie wszelkich dodatkowych środków administracyjnych (utrata świadczeń publicznych, wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, nakaz zwrotu dotacji publicznych, tymczasowe lub trwałe zamknięcie zakładu pracy lub cofnięcie pozwolenia na prowadzenie działalności). Sugeruje również, by KE wspierała państwa członkowskie w tej dziedzinie.
- (ii) Zaleca, by sankcje w państwach członkowskich były skuteczne, odstrasżające (by przewyższały korzyści) i proporcjonalne, oparte na kompleksowym podejściu i zintegrowane z ramami prawnymi każdego państwa członkowskiego, a także by przyjęto minimalne ramy kar i środków administracyjnych, które zostaną określone dla całej UE, oraz by każde państwo członkowskie mogło za pomocą własnego ustawodawstwa zwiększyć ich zakres, dostosowując je do swojej szczególnej sytuacji gospodarczej i społecznej. Kary finansowe muszą co najmniej przewyższać zyski uzyskiwane z nielegalnej działalności.

1.6. W odniesieniu do środków ochrony praw migrantów o nieuregulowanym statusie EKES popiera zobowiązania KE i zalecenia skierowane do państw członkowskich, a także proponuje, co następuje:

(i) Odnośnie do współpracy KE z państwami członkowskimi:

- Zaleca, by Komisja wzmocniła dialog z państwami członkowskimi w celu zapewnienia większej skuteczności procedur administracyjnych opracowanych przez organy publiczne w państwach członkowskich.

(ii) Odnośnie do współpracy migrantów z władzami w walce z nielegalnym zatrudnieniem:

- Zaleca, by Komisja i państwa członkowskie zapewniły dostęp do zezwolenia na pobyt i regularnego zatrudnienia migrantom pomagającym władzom w wykryciu pracodawców zatrudniających pracowników o nieuregulowanym statusie z państw trzecich, aby zachęcić migrantów do aktywnej współpracy z władzami kraju przyjmującego.

(iii) Odnośnie do roli związków zawodowych, stowarzyszeń przedsiębiorców i organizacji społeczeństwa obywatelskiego:

- Zaleca Komisji, by podmiotom tym przyznano dostęp do konkretnych programów unijnych wspierających działalność w zakresie m.in. informacji, doradztwa, pomocy prawnej i finansowej oraz szkoleń. W ten sposób będą one w stanie kontynuować i usprawniać swoje prace w tej dziedzinie.
- Wzywa do wyjątkowego ponownego rozważenia wymogu współfinansowania w konkretnych programach UE w świetle pandemii i trudności kapitałowych.

(iv) Zalecenia EKES-u dla państw członkowskich:

- Inspektoraty pracy powinny dysponować niezbędnymi zasobami, aby mogły skutecznie wykonywać zadania. W szczególności należy zintensyfikować kontrole w sektorach najwyższego ryzyka.
- Państwa powinny wykorzystać wszelkie środki, zwłaszcza media społecznościowe i audiowizualne, do prowadzenia kampanii informacyjnych i uświadamiających zarówno dla przedsiębiorców zatrudniających osoby z państw trzecich o nieuregulowanym statusie, informując ich o konsekwencjach, jak i dla samych pracowników, informując w wielu językach o ich prawach i o możliwościach korzystania z nich. W kampaniach tych związki zawodowe, stowarzyszenia przedsiębiorców i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny mieć własną przestrzeń do przekazywania swoich przesłań.
- Należy stworzyć linię telefoniczną, za pośrednictwem której migranci mogliby anonimowo zgłaszać przypadki wyzysku i inne niewłaściwe praktyki stosowane przez pracodawców.

1.7. W odniesieniu do kontroli EKES popiera zobowiązania KE i zalecenia skierowane do państw członkowskich, a także proponuje, co następuje:

(i) Państwom członkowskim:

- by ustanowiły strategie nadzoru ukierunkowane przede wszystkim na sektory ryzyka, zwiększyły liczbę inspektorów pracy i poprawiły skuteczność kontroli;
- by wdrożyły zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczące odsetka inspektorów pracy, a mianowicie 1 inspektora na 10 000 pracowników, gdyż jest to sposób na przydzielenie inspektoratom pracy wystarczających zasobów ludzkich do wykonywania ich zadań;
- by w odpowiedniej strategii zaznaczyły, iż kontrole nie będą przeprowadzane wspólnie z organami migracyjnymi oraz że inspektoraty pracy nie mają obowiązku zgłaszania władzom migrantów o nieuregulowanym statusie, z którymi zetkną się w kontrolowanych miejscach pracy;
- by w krajach, w których partnerzy społeczni odgrywają już pewną rolę w kontrolach, rola ta była nadal respektowana;
- by umożliwiły związkom zawodowym i organizacjom pracodawców uczestniczenie w działaniach kontrolnych, zgodnie z istniejącymi praktykami krajowymi, lecz z poszanowaniem norm MOP, zwłaszcza poprzez gromadzenie i wymianę informacji.

(ii) Komisji Europejskiej:

- by zachęcała państwa zapewnienia w każdym państwie członkowskim do 2024 r. (oczekiwana data następnego sprawozdania z wdrażania) ⁽³⁾ wystarczającej liczby inspektorów pracy zgodnie z konwencją nr 81, a w przypadku, gdyby tego nie uczyniły, przyjęła inicjatywę ustawodawczą w celu wdrożenia tej międzynarodowej normy w UE

(iii) Odnośnie do zaangażowania Europejskiego Urzędu ds. Pracy (ELA) w kontrole:

- EKES zaleca KE i państwom członkowskim większe zaangażowanie Urzędu – zgodnie z przepisami rozporządzenia – w kontrole europejskie, ponieważ dowiedziono już, że wiele łańcuchów umów i podwykonawstwa pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie działa na szczeblu europejskim, co wymaga działań kontrolnych na tym samym poziomie.

1.8. W odniesieniu do luk w zakresie informacji EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, by przy wsparciu Europejskiej Sieni Migracyjnej utworzyć informatyczny system przekazywania informacji oraz bazę danych w celu przekazywania terminowych, regularnych i porównywalnych informacji, przewyżczając tym samym obecne ogromne trudności. EKES proponuje jednak, by KE przewidziała w odpowiednich przepisach, że ta baza danych nie może być wykorzystywana przez służby imigracyjne państw członkowskich do identyfikacji pracowników o nieuregulowanym statusie, a tym samym do odsyłania ich do krajów pochodzenia.

2. Cele komunikatu

2.1. Przyjęty przez Komisję komunikat, który jest przedmiotem opinii EKES-u, ma na celu wzmocnienie wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE ⁽⁴⁾ i stanowi część bardziej ogólnego podejścia w ramach nowego aktu o migracji i azylu. Komisja oceni sposoby zwiększenia skuteczności dyrektywy oraz potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków.

2.2. Omawiany komunikat wpisuje się również w obowiązek regularnego składania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, o którym mowa w art. 16 dyrektywy. Określono w nim środki niezbędne do usprawnienia wdrażania dyrektywy i skoncentrowano się na następujących aspektach:

- kary wobec pracodawców (punkt 2),
- środki ochrony praw migrantów o nieuregulowanym statusie (punkt 3),
- kontrole (punkt 4),
- znaczne luki w zakresie informacji (punkt 5),

⁽³⁾ COM(2021) 592 final, punkt 6.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24).

— intensyfikacja działań UE przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu (punkt 6).

2.3. Niniejsza opinia dotyczy kluczowych aspektów związanych z każdym z tych tematów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES odnotowuje, że trudno jest „oszacować skalę nielegalnego zatrudnienia w UE, ponieważ jest to zjawisko »ukryte« [...]. Istnieją przesłanki wskazujące na to, że nielegalne zatrudnienie migrantów o nieuregulowanym statusie jest powszechniejsze w miejscach, w których udział nieformalnej działalności gospodarczej jest wysoki. Chociaż szacuje się, że zatrudnienie nieformalne stanowi średnio 16,8 % całego zatrudnienia w UE, coraz trudniej jest określić ilościowo zakres nielegalnego zatrudnienia migrantów o nieuregulowanym statusie, w szczególności jeżeli chodzi o aspekty związane z płcią i pracą dzieci, ponieważ skala migracji nieuregulowanej pozostaje trudna do oszacowania”⁽⁵⁾. Charakter i zakres nielegalnego zatrudnienia różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Jednym z głównych wyzwań na drodze do lepszego zrozumienia i rozwiązania tego problemu jest poprawa dostępności aktualnych i dokładnych danych.

3.2. EKES zgadza się z Komisją, że „pracownicy nieposiadający wymaganych dokumentów mogą być również zatrudniani w ramach złożonych stosunków pracy obejmujących umowy podwykonawstwa, rekruterów i agencje pracy tymczasowej, a także platformy internetowe, na których publikuje się oferty pracy krótkoterminowej (np. dostawy żywności i posiłków, usługi transportowe), co dodatkowo utrudnia zidentyfikowanie pracodawców zatrudniających migrantów o nieuregulowanym statusie. W tym względzie zapewnienie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności całego łańcucha pracodawców ma na celu ochronę migrantów w szczególności w tych sektorach gospodarki, w których podwykonawstwo jest powszechne, np. w sektorze budownictwa, a także w nowo powstałym obszarze gospodarki związanym ze świadczeniem pracy za pośrednictwem platform internetowych”⁽⁶⁾.

3.3. EKES zwraca uwagę, że w niektórych przypadkach skrajne i długotrwałe naruszanie praw człowieka i praworządności może być związane z innymi czynami przestępczymi i zaniedbaniami ze strony państwa, jak wskazano w przełomowym wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2017 r., w którym uznano za pracę przymusową poważny wyzysk pracowników migrujących przy zbieraniu truskawek w Nea Manolada w Grecji. Stwierdzono przy tym, że wyzysk pracowników jest jednym z aspektów handlu ludźmi⁽⁷⁾.

3.4. W swoich wcześniejszych opiniach Komitet podkreślał potrzebę podjęcia jednoczesnych działań w celu stworzenia możliwości legalnej imigracji i zajęcia się przyczynami imigracji nieuregulowanej. W szczególności w opinii z inicjatywy własnej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE Komitet wyraził „wątpliwości co do treści proponowanej dyrektywy, terminu przedstawienia wniosku, a także kolejności przyjęcia wniosków legislacyjnych”, a z drugiej strony podkreślił „znaczenie skutecznego wdrożenia tej dyrektywy w państwach członkowskich, których zadanie nie będzie łatwe, ze względu na brak wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników w organach nadzorczych, trudności przy podziale obowiązków między odpowiedzialnymi organami i wielką liczbę przedsiębiorstw, dla których przewidziany jest nadzór”. Na koniec stwierdził, że skuteczność dyrektywy zależeć będzie od rzeczywistego wdrożenia.

3.5. Pomimo pozytywnych aspektów zawartych w komunikacie EKES, po 12 latach obowiązywania dyrektywy ma poważne wątpliwości co do tego, czy jest to odpowiedni sposób zwalczania wyzysku pracowniczego migrantów o nieuregulowanym statusie i unormowania ich sytuacji w krajach przyjmujących.

3.6. EKES uważa również, że sama dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców nie jest wystarczająca, aby promować legalną migrację i przewyższyć imigrację nieuregulowaną. Potrzebne jest bardziej kompleksowe podejście łączące różne przepisy unijnej polityki w zakresie legalnej migracji z krajowymi wysiłkami na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej. Konieczne jest ułatwienie przedsiębiorstwom zatrudniania migrantów o odpowiednio uregulowanym statusie, a przepisy powinny być prostsze, jaśniejsze i nie nazbyt biurokratyczne.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące kar wobec pracodawców

4.1. Zdaniem Komitetu istotne jest, by dyrektywa przewidywała, że kary finansowe i sankcje karne będą skuteczne, proporcjonalne i odstraszące, aby ograniczyć zachęty skłaniające pracodawców do zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie. Kary powinny znacznie przewyższać korzyści ekonomiczne płynące z zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Zob. COM(2021) 592 final, Wprowadzenie.

⁽⁶⁾ Zob. COM(2021) 592 final, punkt 2.3.

⁽⁷⁾ Chowdury i inni przeciwko Grecji. Dramatyczne warunki panujące w Manoladzie przyciągnęły uwagę w 2013 r., kiedy nadzorca gospodarstwa otworzył ogień, poważnie raniąc 30 pracowników Bangladeszu protestujących z powodu nieotrzymania zarobków.

⁽⁸⁾ Zob. COM(2021) 592 final, punkt 2.

4.2. EKES zwraca również uwagę na przewidziane w dyrektywie dodatkowe środki administracyjne, takie jak utrata świadczeń publicznych, wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, nakaz zwrotu dotacji publicznych, tymczasowe lub trwałe zamknięcie zakładu pracy lub cofnięcie pozwolenia na prowadzenie działalności. Potępia fakt, iż środki te są nadal niedostatecznie wykorzystywane, mimo że mogą zniechęcać pracodawców do zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie⁽⁹⁾.

4.3. Między państwami członkowskimi występują znaczne różnice pod względem wysokości kar finansowych i sankcji karnych (np. kary finansowe wahają się od 3 tys. EUR do 43 tys. EUR, a kara pozbawienia wolności od 8 dni do 12 lat)⁽¹⁰⁾. Ważne byłoby jednak posiadanie informacji na temat przeglądu kombinacji różnych sankcji stosowanych w państwach członkowskich.

4.4. EKES zwraca uwagę, że państwa członkowskie, w których wprowadzono surowszy system kar, uznają wyższe kary finansowe za skuteczny środek odstraszcający pracodawców od uciekania się do nielegalnego zatrudnienia, natomiast państwa członkowskie, w których nakłada się niższe kary lub w których ryzyko nałożenia kar uznaje się za niskie w porównaniu z potencjalnymi zyskami z tytułu nielegalnego zatrudnienia, stwierdziły, że kary nie są dostatecznie odstrasżające. Duże znaczenie ma to, że od 2014 r. jedenaście państw członkowskich zmieniło swoje ustawodawstwo w celu podwyższenia kwoty nałożonej grzywny⁽¹¹⁾.

4.5. EKES zgadza się, że „[r]óżnica w poziomie grzywnien nakładanych w państwach członkowskich zależy od szeregu czynników takich jak sytuacja gospodarcza i wysokość minimalnego wynagrodzenia w danym państwie członkowskim”, jak stwierdza Komisja, niemniej sądzi, że nie stanowi to uzasadnienia dla mało zniechęcających kar.

4.6. EKES uważa za niedopuszczalne istnienie istotnych rozbieżności między dostarczonymi przez państwa członkowskie informacjami dotyczącymi stosowania sankcji karnych wobec pracodawców a liczbą wszczętych postępowań. Dostępne dane świadczą o tym, że zakres oddziaływania dyrektywy był niewielki, jeżeli chodzi o zniechęcanie do nielegalnego zatrudniania poprzez nakładanie kar, w związku z czym EKES potępia to, iż nie ustanowiono do tej pory efektywnie działających ram na rzecz nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających kar w całej UE⁽¹²⁾.

4.7. EKES zauważa i podkreśla informacje zwrotne przekazane przez zainteresowane strony reprezentujące związki zawodowe i organizacje pozarządowe, które zgromadzono w trakcie ukierunkowanych konsultacji poświęconych tej problematyce i które potwierdzają, że kary stosowane wobec pracodawców dopuszczających się wyzysku wydają się niższe niż korzyści uzyskiwane z tytułu pracy nierejestrowanej i dumpingu socjalnego⁽¹³⁾. Pracodawcy oceniają jednak, że sankcje są wystarczająco surowe, ważne zaś jest usprawnienie ich skutecznego i proporcjonalnego egzekwowania w kontekście wdrażania dyrektywy przez każde państwo członkowskie.

5. Uwagi szczegółowe dotyczące środków ochrony praw migrantów o nieuregulowanym statusie

5.1. W art. 6 ust. 2 i art. 13 dyrektywy migrantom o nieuregulowanym statusie przyznano szereg praw w celu zapewnienia, aby byli oni należycie informowani oraz aby mogli składać skargi dotyczące naruszeń prawa pracy i dochodzić wypłaty zaległego wynagrodzenia. Przepisy te mają kluczowe znaczenie dla zagwarantowania ochrony migrantów przed ryzykiem wyzysku i nadużyć⁽¹⁴⁾.

5.2. EKES przyjmuje do wiadomości i podziela stanowisko i analizę Komisji w tej dziedzinie, w szczególności odnośnie do następujących zagadnień:

- (i) Konieczne są dalsze starania w zakresie wdrażania środków ochrony przewidzianych w dyrektywie, w szczególności jeżeli chodzi o dostęp do informacji, dostęp do wymiaru sprawiedliwości i odzyskiwanie zaległych należności, a także wydawanie zezwoleń na pobyt czasowy⁽¹⁵⁾.
- (ii) Większość państw członkowskich zapewnia wyłącznie ogólne informacje na temat praw pracowniczych i nie przekazuje ukierunkowanych informacji istotnych z punktu widzenia specyficznej sytuacji pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie.

⁽⁹⁾ Zob. COM(2021) 592 final, punkt 2.3.

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

⁽¹¹⁾ COM(2021) 592 final, punkt 2.1.

⁽¹²⁾ COM(2021) 592 final, punkt 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2021) 592 final, punkt 2.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 592 final, punkt 3.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 592 final, punkt 3.

- (iii) Współpraca organów publicznych z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi ma kluczowe znaczenie dla ułatwienia procesu wnoszenia skarg, ponieważ często mają one bezpośredni kontakt z pracownikami i mogą zwiększać świadomość, informować migrantów o nieuregulowanym statusie o przysługujących im prawach, budować wzajemne zaufanie oraz pomagać pracownikom w identyfikowaniu przypadków pracy nierejestrowanej i wyzysku pracowników w celu złożenia skargi. Rola partnerów społecznych i organizacji pozarządowych jest również bardzo ważna w kontekście ułatwienia procesu wnoszenia skarg i ujawniania przypadków wyzysku oraz zmniejszania obaw migrantów o nieuregulowanym statusie przed podleganiem procedurze powrotu w przypadku ujawnienia przez organy migracyjne. W znacznej większości państw członkowskich prawo nadaje tym zainteresowanym stronom, szczególnie związkom zawodowym, ważną rolę w ramach mechanizmu ułatwiającego wnoszenie skarg⁽¹⁶⁾.
- (iv) Migranci o nieuregulowanym statusie, którzy doświadczyli wyzysku pracowników, napotykają trudności, jeżeli chodzi o dostęp do procedur wydawania zezwoleń na pobyt lub warunki przyznawania takich zezwoleń. Zainteresowane strony zgłosiły, że poszkodowani pracownicy borykają się z brakiem dostępu do informacji i porad prawnych na temat dostępności zezwoleń oraz sposobu składania wniosków lub ubiegania się o ich rozpatrzenie, informacji na temat tego, że wydanie zezwolenia często jest powiązane z zarzutami karnymi przeciwko konkretnym pracodawcom oraz na temat tego, że zezwolenie jest uzależnione od udziału poszkodowanego pracownika w postępowaniu karnym, mimo że dyrektywa nie przewiduje takiego wymogu⁽¹⁷⁾.
- (v) Agencja Praw Podstawowych zwraca uwagę, że w niektórych państwach członkowskich migranci o nieuregulowanym statusie nie korzystają z dostępnych systemów wnoszenia skarg. Może to wynikać z kilku powodów: braku zachęt dla pracowników do zgłaszania się; ograniczonych informacji na temat przysługujących im praw i dostępnych mechanizmów wnoszenia skarg; barier ekonomicznych, takich jak opłaty za członkostwo w związkach zawodowych, które udzielają pomocy tylko swoim członkom; oraz, przede wszystkim, strachu przed byciem ujawnionym, zatrzymanym i odesłanym⁽¹⁸⁾.
- (vi) Partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe również odgrywają kluczową rolę w promowaniu oraz wdrażaniu środków ochronnych określonych w dyrektywie, a także w ułatwianiu dotarcia do migrantów o nieuregulowanym statusie. W toku opracowywania tych działań KE wzmocni dialog z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi reprezentującymi pracowników nieposiadających wymaganych dokumentów oraz zaangażuje się w prace europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

5.3. EKES zwraca uwagę, że nawet jeśli pracownicy migrujący o nieuregulowanym statusie są informowani o przysługujących im prawach przez związki zawodowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego lub służby publiczne, mogą nie chcieć wnieść skargi przeciwko pracodawcom w celu odzyskania niewypłaconego wynagrodzenia lub bać się zgłosić potencjalne sytuacje wyzysku ze względu na możliwość otrzymania nakazu powrotu, utraty dochodów oraz, w niektórych przypadkach, odwetu ze strony pracodawców.

6. Uwagi szczegółowe dotyczące kontroli

6.1. EKES zgadza się ze zdaniem Komisji, że kontrole są jednym z najważniejszych narzędzi wykrywania pracodawców zatrudniających migrantów o nieuregulowanym statusie i sytuacji, w których dochodzi do wyzysku. Pracodawcy mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności i ukarani właśnie na podstawie takich kontroli, a w celu zapewnienia ochrony pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie, którzy doświadczyli wyzysku, mogą zostać wprowadzone niezbędne środki. W art. 13 ust. 1 dyrektywy na państwa członkowskie nałożono wymóg, aby na ich terytorium przeprowadzane były skuteczne i odpowiednie kontrole na podstawie oceny ryzyka umożliwiającej wskazanie sektorów działalności obciążonych największym ryzykiem, bez których to kontroli nie jest możliwe osiągnięcie celów dyrektywy⁽¹⁹⁾. EKES podkreśla również, że oprócz zapewnienia skutecznych kontroli należy także zająć się innymi problemami związanymi z zatrudnianiem obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie.

6.2. EKES z zaskoczeniem zauważa, że w komunikacie nie wspomniano w ogóle o zaangażowaniu Europejskiego Urzędu ds. Pracy w kontrole europejskie, zważywszy na to, iż – jak wiadomo – wiele łańcuchów umów i podwykonawstwa pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie działa na szczeblu europejskim, co wymaga działań kontrolnych na tym samym poziomie. Stwierdza, że należy zmienić tę sytuację.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 592 final, punkt 3.2.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 592 final, punkt 3.2.

⁽¹⁸⁾ COM(2021) 592 final, punkt 3.2.

⁽¹⁹⁾ COM(2021) 592 final, punkt 4.1.

6.3. EKES w pełni popiera konkluzje Komisji dotyczące kontroli, w szczególności następujące kwestie:

- (i) Liczba kontroli przeprowadzanych w ramach obecnego systemu prawdopodobnie nie zniechęci pracodawców do zatrudniania migrantów o nieregulowanym statusie. Odsetek pracodawców podlegających kontrolom zazwyczaj jest bardzo niski. W związku z tym pracodawcy mogą uznać, że korzyści ekonomiczne płynące z nielegalnego zatrudnienia przewyższają prawdopodobieństwo wykrycia w trakcie kontroli ⁽²⁰⁾.
- (ii) Państwa członkowskie i inne zainteresowane strony zgłaszają, że organom inspekcji pracy często brakuje pracowników i zasobów, co ma wpływ na liczbę i częstotliwość przeprowadzanych kontroli ⁽²¹⁾.
- (iii) W związku z tym zainteresowane strony promują koncepcję rozdzielania inspekcji pracy i działań organów ścigania/organów imigracyjnych za pomocą „bariery ochronnej”, która zapewniłaby, że migranci o nieregulowanym statusie wykryci podczas kontroli nie zostaną przekazani organom imigracyjnym w celu przeprowadzenia procedury powrotu ⁽²²⁾.

6.4. W związku z tym EKES uważa za niedopuszczalne, że w kilku państwach członkowskich kontrole nie są ukierunkowane na sektory ryzyka, co jest niezgodne z wymogiem określonym w dyrektywie ⁽²³⁾. W większości państw członkowskich sektory, w których ryzyko nielegalnego zatrudnienia występuje najczęściej, to rolnictwo, budownictwo, produkcja, opieka domowa oraz pomoc społeczna, hotelarstwo i usługi żywienia.

6.5. EKES przypomina o stanowisku Agencji Praw Podstawowych (FRA), że kontrole przeprowadzane wspólnie przez organy pracy i jednostki ds. zwalczania handlu ludźmi lub inne wyspecjalizowane jednostki przeszkolone w zakresie identyfikowania przypadków wyzysku pracowników mogą pomóc w identyfikowaniu migrantów będących ofiarami wyzysku pracowników lub handlu ludźmi ⁽²⁴⁾.

6.6. W nawiązaniu do stanowiska FRA EKES zaznacza, iż zainteresowane strony działające w terenie podkreślają, że wyzyskiwani pracownicy są często zniechęceni do zgłaszania swojej sytuacji w czasie kontroli ze względu na ryzyko zatrzymania i powrotu, zwłaszcza jeżeli kontrole są przeprowadzane wspólnie przez organy inspekcji pracy i policję/organy imigracyjne.

7. Uwagi szczegółowe dotyczące znacznych luk w zakresie informacji

7.1. W dyrektywie przewidziano wymóg, aby państwa członkowskie corocznie informowały KE o liczbie przeprowadzonych kontroli i ich wynikach, o zaległych należnościach wypłaconych przez pracodawców, pozostałych zastosowanych środkach oraz o ułatwieniach w zakresie wnoszenia skarg. Informacje te mają kluczowe znaczenie dla oceny sposobu wdrażania środków przewidzianych w dyrektywie oraz ich konsekwencji. Państwa członkowskie przekazują bardzo ograniczone i zróżnicowane informacje, co prowadzi do znacznych luk w zakresie danych dotyczących kontroli i ich wyników ⁽²⁵⁾.

7.2. Brak wiarygodnych i kompletnych informacji utrudnia dokonanie rozstrzygającej oceny tego, czy dyrektywa miała wpływ na powstrzymanie i ograniczenie nielegalnego zatrudnienia oraz czy sankcje karne w państwach członkowskich są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Lepsze gromadzenie informacji przyczyniłoby się do zapewnienia skuteczniejszej strategii egzekwowania przepisów zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE ⁽²⁶⁾.

7.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, by przy wsparciu Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM) utworzyć informatyczny system przekazywania informacji oraz bazę danych w celu przekazywania terminowych, regularnych i porównywalnych informacji ⁽²⁷⁾. ESM może być również użytecznym narzędziem oferowania szans na wzajemne uczenie się i wymianę praktyk między państwami członkowskimi a odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 592 final, punkt 4.1.

⁽²¹⁾ COM(2021) 592 final, punkt 4.1.

⁽²²⁾ COM(2021) 592 final, punkt 4.1.

⁽²³⁾ COM(2021) 592 final, punkt 4.1.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 592 final, punkt 4.1.

⁽²⁵⁾ COM(2021) 592 final, punkt 5.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 592 final, punkt 5.

⁽²⁷⁾ COM(2021) 592 final, punkt 5.

7.4. EKES jest zdania, że ta baza danych powinna być zgodna z przepisami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i nie może być wykorzystywana przez służby imigracyjne państw członkowskich do identyfikacji pracowników o nieuregulowanym statusie, a tym samym do odsyłania ich do krajów pochodzenia.

8. Uwagi szczegółowe dotyczące intensyfikacji działań przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu

8.1. EKES w pełni popiera następujące stanowiska i zamiary Komisji przedstawione w komunikacie:

8.1.1. Aby przeciwdziałać migracji nieuregulowanej, UE musi uwzględnić wszystkie aspekty tego zjawiska, stosując kompleksowe podejście, jak wskazano w nowym pakcie. Poza uwzględnieniem podstawowych przyczyn migracji, wznowieniem walki z przemytnikami migrantów w ramach partnerstwa z państwami trzecimi oraz zintensyfikowaniem działań na rzecz otwierania legalnych dróg migracji do UE konieczne jest, aby UE wzmocniła również swoją reakcję na nielegalne zatrudnienie, będące czynnikiem sprzyjającym nielegalnej migracji oraz źródłem wyzysku i nadużyć. W tym celu konieczne jest zapewnienie skuteczniejszego wdrażania i egzekwowania dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców, czyli najważniejszego dostępnego narzędzia, którego potencjał nie został jeszcze w pełni wykorzystany ⁽²⁸⁾.

8.1.2. Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w ich staraniach na rzecz wdrażania dyrektywy, a jednocześnie stale monitorować wykonywanie jej przepisów, kładąc nacisk na ich skuteczne egzekwowanie. Po przyjęciu obecnego komunikatu Komisja nawiąże współpracę z odpowiednimi organami państw członkowskich w celu uzyskania dodatkowych informacji dotyczących realizacji kluczowych obowiązków w zakresie kar i sankcji, kontroli oraz ochrony praw migrantów wynikających z dyrektywy oraz w celu określenia możliwych rozwiązań. W stosownych przypadkach Komisja będzie wszczynać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ⁽²⁹⁾.

8.1.3. Do końca 2022 r. KE wdroży środki przedstawione w komunikacie i przedstawi osiągnięte wyniki w kolejnym sprawozdaniu z wdrażania najpóźniej do 2024 r. W świetle postępów osiągniętych dzięki zaleceniom przedstawionym w komunikacie oraz wznowionym staraniom na rzecz wdrażania i egzekwowania przepisów, a także biorąc pod uwagę ewentualne zmiany w obszarze nielegalnego zatrudnienia oraz kwestię, czy dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców jest nadal odpowiednia, aby te zmiany uwzględnić, KE rozważy następnie, czy konieczna jest nowelizacja obowiązujących ram prawnych ⁽³⁰⁾.

Bruksela, dnia 23 marca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁸⁾ COM(2021) 592 final, punkt 6.

⁽²⁹⁾ COM(2021) 592 final, punkt 6.

⁽³⁰⁾ COM(2021) 592 final, punkt 6.

ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 59 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

POPRAWKA 5**SOC/705 – Kary wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich****Punkt 1.7 ppkt (i) tiret trzecie**

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>— <i>by w odpowiedniej strategii zaznaczyły, iż kontrole nie będą przeprowadzane wspólnie z organami migracyjnymi oraz że inspektoraty pracy nie mają obowiązku zgłaszania władzom migrantów o nieuregulowanym statusie, z którymi zetkną się w kontrolowanych miejscach pracy;</i></p>	<p>— <i>by wezwały do wyjaśnienia strategii kontroli przeprowadzanych przez inspektoraty pracy oraz ich zawodowej odpowiedzialności za identyfikację migrantów o nieuregulowanym statusie. EKES zauważa, że wspólne kontrole przeprowadzane przez inspektoraty pracy i organy migracyjne mają często na celu egzekwowanie przepisów imigracyjnych. Należy odnotować, że tego rodzaju kontrole mogą zniechęcać wyzyskiwanych pracowników do dzielenia się swymi doświadczeniami podczas kontroli. W związku z tym EKES wzywa do jasnego zdefiniowania strategii inspektoratów pracy oraz ich zobowiązań prawnych.</i></p>

Uzasadnienie

Należy wyjaśnić rolę inspektoratów i podkreślić, że w ramach swoich obowiązków zawodowych są odpowiedzialne za zgłaszanie władzom obecności migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy mogą znajdować się w kontrolowanych miejscach pracy, przy jednoczesnym uznaniu, że wspólne kontrole mogą zniechęcać wyzyskiwanych pracowników do dzielenia się przy tej okazji swoimi doświadczeniami. Wskazane jest doprecyzowanie strategii inspektoratów pracy.

Wynik głosowania:

Za: 48

Przeciw: 70

Wstrzymało się: 16