



Financira
Europska unija



Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja: Analiza stanja od 2017. do 2022. godine

Studija Europske
migracijske mreže
veljače 2025.

Odricanje od odgovornosti

Ovu je studiju izradila Europska migracijska mreža (EMN), koju čine [nacionalne kontaktne točke EMN-a \(EMN NCP\)](#) u državama članicama EMN-a (države članice EU-a osim Danske) i državama promatračicama (NO, GE, MD, UA, ME, AM, RS), Europska komisija i pružatelj usluga EMN-a (ICF). Studija ne odražava nužno mišljenja i stajališta Europske komisije, pružatelja usluga EMN-a (ICF) ili nacionalnih kontaktnih točaka EMN-a, niti ih njezini zaključci na bilo koji način obvezuju. Isto tako, Europska komisija, pružatelj usluga EMN-a (ICF) i nacionalne kontaktne točke EMN-a ni na koji način nisu odgovorni za bilo kakvu upotrebu informacija sadržanih u ovom dokumentu.

Objašnjenje

Ova je studija pripremljena na temelju nacionalnih doprinosa 24 nacionalne kontaktne točke EMN-a (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK), prikupljenih putem Zajedničkog predloška koji su razvile nacionalne kontaktne točke EMN-a kako bi se, koliko je to moguće, osigurala usporedivost. Informacije sadržane u ovoj studiji odnose se na situaciju u gore navedenim državama članicama EMN-a do kraja 2022. godine.

Nacionalni doprinosi uglavnom se temelje na analizi postojećeg zakonodavstva i strateških dokumenata, izvješća, znanstvene literature, internetskih izvora, izvješća i informacija nacionalnih tijela, a ne na primarnim istraživanjima. Statistički podaci preuzeti su od Eurostata, nacionalnih tijela i drugih (nacionalnih) baza podataka.

Objavljeno

veljače 2025.

Preporučeno citiranje

Europska migracijska mreža (EMN), „Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja: analiza stanja 2017. – 2022. – studija EMN-a“, [veljača 2025.], [URL], pristupljeno [dan mjesec godina].

Dodatne informacije

Web-stranice EMN-a: <http://ec.europa.eu/emn>

LinkedIn stranica EMN-a: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

X račun EMN-a: <https://twitter.com/emnmigration>

YouTube kanal EMN-a: <https://www.youtube.com/@EMNMigration>

SADRŽAJ

SADRŽAJ	5
Ključne napomene	5
Opseg i ciljevi studije	5
Kontekst	6
Nacionalni zakonodavni i politički okvir te prakse	6
Preventivne mjere	7
Identifikacija nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja	7
Sankcije za poslodavce	8
Ishodi i podrška za državljane trećih zemalja	8
1. POZADINA I OBRAZLOŽENJE STUDIJE	10
1.1. Uvod	10
1.2. Pravni i politički okvir EU-a	11
1.3. Ciljevi i opseg studije	12
1.4. Ključna istraživačka pitanja	13
2. PROMJENE U NACIONALNIM ZAKONODAVNIM I POLITIČKIM OKVIRIMA	14
2.1. Rješavanje nezakonitog zapošljavanja kao nacionalnog prioriteta	14
2.2. Nacionalne rasprave o nezakonitom zapošljavanju	14
2.3. Nedavne ili planirane promjene u zakonodavstvu, politici i praksi	16
3. PREVENTIVNE MJERE	19
3.1. Praćenje i procjena rizika	19
3.2. Mjere i poticaji za sprečavanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja	23
3.3. Izazovi i primjeri dobre prakse u sprečavanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja	25
4. IDENTIFIKACIJA NEZAKONITOG ZAPOSŁJAVANJA DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA	27
4.1. Razvojne aktivnosti za poboljšanje identifikacije	27
4.2. Mjere identifikacije	30
4.3. Dobre prakse i izazovi u identifikaciji nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja	32
5. SANKCIJE ZA POSLODAVCE	34
5.1. Novi pristupi sankcioniranju poslodavaca	34
5.2. Izazovi u provedbi sankcija	35
5.3. Dobre prakse i čimbenici uspjehnosti	37
6. ISHODI I POTPORA ZA DRŽAVLJANE TREĆIH ZEMALJA	38
6.1. Ishodi za zaposlenike iz trećih zemalja ovisno o njihovu pravnom statusu	38
6.2. Postupci za podnošenje pritužbi protiv poslodavaca	44
6.3. Isplata zaostale naknade: načini i rokovi plaćanja	48
6.4. Informacije o radnim pravima za državljane trećih zemalja	49
7. ZAKLJUČAK	51

POPIS DEFINICIJA

U studiji se koriste sljedeće definicije koje se – osim ako nije drugačije navedeno – temelje na Glosaru o azilu i migracijama Europske migracijske mreže (EMN)¹

Pojam	Definicija
Nezakonito zapošljavanje	Ekonomska aktivnost koja se obavlja protivno odredbama utvrđenima zakonom.
Nezakonito zapošljavanje državljanina treće zemlje koji zakonito boravi	Zapošljavanje državljanina treće zemlje koji zakonito boravi, a radi izvan uvjeta iz svoje dozvole za boravak i/ili bez dozvole za rad, što je predmet nacionalnog prava države članice EU-a.
Nezakonito zapošljavanje državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi	Zapošljavanje državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi.
Nezakoniti boravak	Prisustvo državljanina treće zemlje na teritoriju države članice EU-a koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete ulaska utvrđene člankom 5. Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama) ili druge uvjete za ulazak, boravak ili prebivalište u toj državi članici.
Siva ekonomija	Sve gospodarske aktivnosti koje obavljaju radnici i gospodarske jedinice koje nisu – pravno ili u praksi – obuhvaćene ili su nedovoljno obuhvaćene formalnim aranžmanima.
Neprijavljeni rad	Sve plaćene aktivnosti koje su po svojoj prirodi zakonite, ali nisu prijavljene javnim tijelima, uzimajući u obzir razlike u regulatornim sustavima država članica.
Rad putem platformi	Svaki rad organiziran putem digitalne radne platforme i obavljen u Uniji od strane pojedinca na temelju ugovornog odnosa između digitalne radne platforme i pojedinca, neovisno o tome postoji li ugovorni odnos između pojedinca i primatelja usluge.
Socijalni damping	Praksa prema kojoj radnici primaju plaću i/ili imaju radne i životne uvjete koji su ispod standarda propisanih zakonom ili kolektivnim ugovorima na relevantnom tržištu rada, odnosno uvjeta koji inače prevladavaju.

¹ Europska migracijska mreža (EMN), „Glosar EMN-a“, n.d., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en, pristupljeno 31. siječnja 2024.

² Iako je pojam „nezakonito zapošljavanje državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi“ izravno preuzet iz Direktive o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ), Europska komisija sada preferira pojam „nezakoniti boravak“ u skladu s Direktivom o vraćanju (2008/115/EZ), https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/irregular-stay_en, pristupljeno 21. ožujka 2024.

³ Europska komisija, „Neprijavljeni rad“, b.d., <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1298&langId=en>, pristupljeno 25. rujna 2024.

⁴ Europska komisija, Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi, COM(2021) 762, članak 2. stavak 2., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0762>, pristupljeno 6. srpnja 2024.

SAŽETAK



KLUČNE NAPOMENE

- Sprječavanje i suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja i dalje je **visoki politički prioritet** u svim državama članicama Europske migracijske mreže (EMN). Većina ih je od 2017. godine uvela značajne zakonodavne reforme, prvenstveno usmjerene na sankcioniranje poslodavaca. Međutim, u području prevencije većina država članica EMN-a zadržava iste ili slične mjere i poticaje za poslodavce kao i 2017. godine.
- Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja i dalje **potiče nacionalne rasprave** u državama članicama EMN-a, osobito o njegovu društvenom učinku te o potrebi zaštite i regularizacije radnika. Ove su se rasprave pojačale zbog **posljedica pandemije bolesti COVID-19 i ruske agresije na Ukrajinu**, čime je dodatno naglašena važnost pitanja jednakosti, prava radnika i ranjivosti.
- **Značajan razvoj bilježi se u aktivnostima inspekcije rada** s ciljem otkrivanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Šest država članica EMN-a povećalo je godišnji broj općih inspekcija rada, dok druge izvješćuju o većem broju utvrđenih prekršaja i o proširenju broja inspektora. Četiri države članice EMN-a posebno prate slučajeve nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja otkrivene tijekom inspekcija.
- Mala i srednja poduzeća (MSP) u sektorima kao što su građevinarstvo, smještaj, ugostiteljstvo, prerađivačka industrija, poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo i dalje su najčešći poslodavci u slučajevima nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Novi sektori pod povećanim rizikom uključuju usluge uljepšavanja i wellnessa, dostavne usluge, zaštitarske službe, organizaciju događanja te poslove rušenja objekata.
- Države članice EMN-a **unaprijedile su domaću i međunarodnu suradnju** u borbi protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Od 2017. godine mnoge su zemlje uvele ili unaprijedile postojeće mehanizme radi poboljšanja suradnje između različitih tijela uključenih u preventivne i provedbene aktivnosti. Većina država članica EMN-a sve se više uključuje u prekograničnu suradnju koristeći nove inicijative (npr. Europsko nadzorno tijelo za rad – ELA i njegovu Europsku platformu za suzbijanje neprijavljenog rada osnovanu 2016.) te postojeće inicijative (npr. putem Međunarodne organizacije rada – ILO).
- **Ishodi za državljane trećih zemalja** koji su zatečeni u nezakonitom radu razlikuju se ovisno o njihovu statusu boravka te imaju li ili jesu li ikada imali dozvolu za rad. Ishodi uključuju povlačenje i odbijanje produljenja dozvola za boravak, odluke o povratku i novčane kazne. Međutim, ako se utvrdi da je osoba žrtva iskorištavanja ili trgovanja ljudima, većina država članica EMN-a pokreće posebne postupke s različitim ishodima, poput izdavanja privremenih dozvola za boravak.



OPSEG I CILJEVI STUDIJE

Ova studija EMN-a dokumentira nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja u državama članicama EMN-a u razdoblju od 2017. do 2022. godine, nadovezujući se na raniju studiju EMN-a do 2017. godine.⁵ Uključuje ažuriranu analizu ključnih zakonodavnih i političkih okvira te prakse za sprječavanje, otkrivanje i suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, uključujući korisnike privremene zaštite (BoTP). Također donosi primjere izazova i dobrih praksi.

Studija razvrstava državljane trećih zemalja uključene u nezakonito zapošljavanje u tri glavne skupine: one koji zakonito borave, ali rade neprijavljeni; one koji zakonito borave, ali krše uvjete svoje dozvole za boravak ili rad; te one koji nezakonito borave i rade u zemlji. U obzir se uzimaju i slučajevi nezakonitog samozapošljavanja, osobito u radu putem platformi, koji se mogu svrstati u bilo koju od navedenih kategorija.

5 Europska migracijska mreža (EMN), „Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja u Europskoj uniji – Sadržajno izvješće EMN-a“, rujan 2017., https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf, pristupljeno 26. rujna 2024.

KONTEKST

Iako politika zapošljavanja ostaje u nadležnosti država članica Europske unije (EU), od početka 2000-ih godina strateški dokumenti i zakonodavni akti EU-a usmjeravaju napore u borbi protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Posebno se ističe **Direktiva o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ)**,⁶ koja zabranjuje zapošljavanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom te utvrđuje minimalne standarde za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji krše to pravilo, kao i druge direktive o zakonitim migracijama, poput Direktive o sezonskim radnicima (2014/36/EU), koja predviđa da države članice osiguraju sankcije za poslodavce koji nisu ispunili

svoje obveze iz te direktive, uključujući – u slučaju teže povrede – njihovo isključenje iz mogućnosti zapošljavanja sezonskih radnika. Drugi relevantni politički instrumenti EU-a uključuju **Akcijske planove EU-a za suzbijanje krijumčarenja migranata** (dokumente za razdoblje 2015.–2020. i 2021.–2025.), koji utvrđuju ulogu Europske komisije u određivanju ciljeva za godišnje inspekcije u najranjivijim gospodarskim sektorima, te **Europsku platformu za suzbijanje neprijavljenog rada**, osnovanu 2016. godine, koja ima za cilj unaprijediti suradnju, razmjenu dobrih praksi i uspostavu zajedničkih načela za inspekcije u cijelom EU-u.

NACIONALNI ZAKONODAVNI I POLITIČKI OKVIR TE PRAKSE

Suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja i dalje je politički prioritet među državama članicama EMN-a.⁷ To uključuje davanje prednosti ključnim područjima kao što su identifikacija državljana trećih zemalja koji nezakonito borave i rade,⁸ postavljanje specifičnih ciljeva za istraživanje nezakonitog zapošljavanja,⁹ te stvaranje odgovarajućih uvjeta za zakonite migracijske puteve za te osobe.¹⁰ Još jedan čest prioritet je poboljšanje postupaka vraćanja državljana trećih zemalja koji nezakonito borave.¹¹

Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja i dalje potiče nacionalne rasprave, koje se uglavnom usredotočuju na njegov društveni učinak, zaštitu i regulaciju radnika, sektore koji su posebno pogođeni te izazove u otkrivanju i rješavanju slučajeva.¹² Pandemija bolesti COVID-19 i ruska agresija na Ukrajinu dodatno su produbile te rasprave, naglašavajući pitanja jednakosti, prava radnika, zaštite i ranjivosti.¹³ Primjerice, pandemija je istaknula povećanu ranjivost radnika koji rade putem platformi i povremenih angažmana (gig workers)¹⁴ u pogledu pitanja iz područja radnog i socijalnog prava,¹⁵ dok su korisnici privremene zaštite (BoTP) bili izloženiji rizicima neprijavljenog rada.¹⁶ U mnogim državama članicama EMN-a pitanje rješavanja

nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja razmatra se u okviru šire politike migracija.¹⁷

Većina država članica EMN-a provela je¹⁸ zakonodavne, političke ili praktične promjene tijekom izvještajnog razdoblja, uz daljnje planirane promjene¹⁹ nakon tog razdoblja. Najčešće su provođene zakonodavne izmjene,²⁰ uglavnom radi propisivanja sankcija i novčanih kazni za poslodavce,²¹ a u jednom slučaju i za državljanke trećih zemalja,²² te radi učinkovitije provedbe prava EU-a,²³ (npr. za Belgiju se to odnosilo na dovršetak prenošenja Direktive o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ), dok su se u drugim državama članicama EMN-a te izmjene odnosile na prenošenje drugih relevantnih propisa EU-a u tom području, poput Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika). Države članice EMN-a također su uvele političke promjene²⁴ radi rješavanja pitanja trgovanja ljudima u svrhu radnog iskorištavanja²⁵ te jačanja istraga o nezakonitom zapošljavanju.²⁶ Od 2017. godine praktične promjene usmjerene su na podizanje razine osviještenosti,²⁷ povećanje broja inspekcija,²⁸ zapošljavanje i osposobljavanje kadra,²⁹ te poticanje inicijativa za unutarnju i prekograničnu suradnju.³⁰

6 Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, 2009., str. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN>, pristupljeno 14. travnja 2023. Irska ne sudjeluje u ovoj direktivi.

7 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK.

8 AT, CY, FR, IT, SK.

9 BE, CY, EL, FR, SK.

10 FR, IE, LU.

11 BG, HR, SI.

12 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

13 AT, ES, IE, LU, SK.

14 Gospodarstvo u kojem digitalne tehnologije omogućuju okupljanje timova oko određenog projekta – često i preko granica – dok platforme neometano povezuju kupce i prodavatelje (European Political Strategy Centre, „Budućnost rada: vještine i otpornost za svijet promjena“, 10. lipnja 2016.

15 AT, IE.

16 CZ, ES, LT, SE, SK.

17 CY, CZ, EL, ES, FI, LT, LV, SK.

18 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK.

19 AT, BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE.

20 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, NL, PL, SE, SK.

21 AT (manje zakonodavne izmjene), BG, CY, EE, FR, IT, LV, PL, SE.

22 CZ.

23 BE, BG, EL, FR, IE, IT, SK.

24 BE, CY, EE, FI, FR, IE, IT, NL, SE.

25 FI, FR, IT, NL.

26 BE, CY, FR, LT.

27 BE, BG, CY, EE, FI, IE, NL, LV.

28 BE, CY, CZ, EL, LU (zakonske izmjene iz 2023. godine očekuju se radi učinkovitijeg sankcioniranja poslodavaca), NL, SE.

29 BE, FI, FR, IE, LU.

30 CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SI, SK.



PREVENTIVNE MJERE

Većina država članica EMN-a redovito identificira i prati sektore s visokim rizikom od nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.³¹ Gotovo sve države članice EMN-a³² provele su nove procjene rizika kako bi se dobile najnovije informacije o sektorima u kojima je nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja najzastupljenije.

Ovi napori usmjereni su na sektore koji su tipično obilježeni radno intenzivnim poslovima niske kvalifikacijske razine te koji imaju dugogodišnji rizik od neprijavljenog rada, poput građevinarstva, sektora smještaja i ugostiteljstva, prerađivačke industrije, poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, kao i na nova područja od posebne zabrinutosti, poput sektora uljepšavanja i wellnessa,³³ dostavnih usluga,³⁴ industrije garaža i motornih vozila,³⁵ zaštitarskih usluga,³⁶ organizacije događanja³⁷ te poslova rušenja.³⁸ Među poslodavcima koji zapošljavaju državljanke trećih zemalja koji rade nezakonito, najzastupljenija su mala poduzeća, a slijede ih srednja poduzeća, osobito u sektorima koji zapošljavaju uglavnom nekvalificiranu i nisko kvalificiranu radnu snagu u industrijama s dugotrajnim obrascem neprijavljenog rada.

Većina država članica EMN-a zadržava iste ili slične preventivne mjere i poticaje za poslodavce i radnike kao i prije 2017. godine. Preventivne mjere usmjerene na poslodavce uključuju podizanje razine osviještenosti,³⁹ obvezu obavještanja nadležnih tijela prilikom zapošljavanja državljana trećih zemalja,⁴⁰ popise nepouzdatih radnika⁴¹ ili crne liste poslodavaca.⁴² Dvije države članice EMN-a uvele su kampanje i inspekcije usmjerene na poslodavce radi nadzora radnih uvjeta osoba s pravom na privremenu zaštitu koje su pobjegle od ruske agresije na Ukrajinu.⁴³ Preventivne mjere usmjerene na radnike uglavnom obuhvaćaju informativne kampanje,⁴⁴ a sedam država⁴⁵ provodi ciljane informativne kampanje za korisnike privremene zaštite (BoTP) i osobe iz Ukrajine s pravom na privremenu zaštitu.

Ključni izazovi u provedbi preventivnih mjera uključuju poteškoće u praćenju i provedbi inspekcija,⁴⁶ jezične barijere u komunikaciji o pravima i obvezama,⁴⁷ te administrativne prepreke,⁴⁸ uključujući pitanja zaštite podataka.⁴



IDENTIFIKACIJA NEZAKONITOG ZAPOŠLJAVANJA DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA

Većina država članica EMN-a izvijestila je o napretku u svojim nastojanjima da smanji slučajeve nezakonitog zapošljavanja jačanjem administrativnih kapaciteta za identifikaciju takvih slučajeva.⁵⁰

Sve države članice EMN-a provele su terenske inspekcije radi utvrđivanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja u razdoblju 2017. - 2022., a njih 16 provelo je koordinirane zajedničke inspekcije između inspektorata rada i drugih nadležnih nacionalnih tijela.⁵¹ Od 2017. godine broj godišnjih općih inspekcija rada povećan je u šest država članica EMN-a,⁵² dok je u sedam drugih smanjen.⁵³ U preostalim državama nije utvrđen jasan

trend. Četiri države članice EMN-a⁵⁴ provele su ciljane inspekcije usmjerene na nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja u razdoblju 2017. - 2022., pri čemu je broj inspekcija smanjen u dvije države⁵⁵, a povećan u druge dvije.⁵⁶ U tri slučaja, inspekcije usmjerene na državljanke trećih zemalja čine prosječno 10 % svih godišnjih inspekcija.⁵⁷

Države članice EMN-a uvele su nove metode za otkrivanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja od 2017. godine, uključujući zajedničke baze podataka i prakse razmjene informacija,⁵⁸ bolju uporabu spoznaja iz prethodnih inspekcija i studija⁵⁹ te telefonske linije i internetske platforme za podnošenje pritužbi.⁶⁰

31 Samo EL i NL prate sve sektore, a ne samo prioritetne sektore. LU također izvješćuje da se svi sektori prate, no slučajevi nezakonitog zapošljavanja češće se utvrđuju u građevinarstvu te u ugostiteljsko-smještajnom sektoru (HORECA).

32 HR od 2017. godine nije provela nove procjene rizika.

33 FI.

34 AT, FI.

35 FI.

36 AT.

37 AT.

38 AT.

39 BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SK.

40 AT, BG, LT, LU, LV, NL, SK.

41 BG.

42 FR, SK.

43 CZ, LT.

44 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

45 BG, BE, FI, IE, LT, LU, PL.

46 AT, BE, CZ, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL, FI.

47 BE, CY, FI, FR, HR, HU, LU, LV.

48 LV je izvijestila o administrativnim preprekama vezanima uz upućene radnike.

49 BE, LU, SE.

50 BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI.

51 BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SK.

52 BE, BG, CY, EL, LU, SE.

53 CZ, HR, HU, IT, LT, LV, PL.

54 EE, FI, LV, PL.

55 EE, LV.

56 FI, PL.

57 FI, LV, PL.

58 BE, BG, EE, IE, LU.

59 CY, HU, SI.

60 BE, BG, CY, EL, FI, IE.

Od 2017. godine, države članice EMN-a razvile su ili unaprijedile sustave za promicanje međuresorne suradnje.⁶¹ Iako inspektorati rada obično predvode identifikaciju državljana trećih zemalja koji rade nezakonito putem inspekcija,⁶² oni često surađuju s drugim tijelima, poput službi za imigraciju i azil,⁶³ financijskih i poreznih tijela,⁶⁴ policijskih tijela i granične kontrole,⁶⁵ zavoda za socijalno osiguranje i osiguravajućih institucija⁶⁶ te tijela nadležnih za zaštitu na radu.⁶⁷ Većina država članica EMN-a također sudjeluje u međunarodnim i EU inicijativama za borbu protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja,⁶⁸ aktivno surađujući s ELA-om i njezinom platformom za suzbijanje neprijavljenog rada.⁶⁹

Države članice EMN-a suočavaju se s nekoliko ključnih izazova u identifikaciji nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja: komunikacijom i povjerenjem zbog jezičnih barijera,⁷⁰ strahom od posljedica kod samih državljana trećih zemalja,⁷¹ rizicima prijevare identiteta i krivotvorenja dokumenata (koji su u porastu i na digitalnim platformama),⁷² otkrivanjem radnih prekršaja u sektorima sezonskog rada⁷³ te ograničenim resursima za praćenje i utvrđivanje slučajeva nezakonitog zapošljavanja stranih radnika.⁷⁴

SANKCIJE ZA POSLODAVCE

Države članice EMN-a uvele su različite izmjene u pogledu sankcija za poslodavce, uključujući povećanje novčanih kazni,⁷⁵ kazne zatvora za teže prekršaje,⁷⁶ jasnije definiranje pravne odgovornosti za radne prekršaje⁷⁷ te isključenje prekršitelja iz postupaka javne nabave.⁷⁸

Države članice EMN-a suočavaju se s izazovima u sankcioniranju poslodavaca koji krše propise, uključujući nedostatak svjedočanstava državljana trećih zemalja,⁷⁹ poteškoće u pribavljanju dostatnih dokaza o nezakonitom zapošljavanju za izricanje sankcija,⁸⁰ prekogranične probleme s podizvođačima i fiktivnim tvrtkama,⁸¹ nedostatke u koordinaciji između nadležnih tijela⁸² te neadekvatne sankcije koje ne odvrću dovoljno od nezakonitog zapošljavanja.⁸³

ISHODI I PODRŠKA ZA DRŽAVLJANE TREĆIH ZEMALJA

Vrste ishoda za državljanu trećih zemalja koji rade nezakonito razlikuju se ovisno o njihovu statusu boravka i/ili radnom statusu:

- Za državljanu trećih zemalja s dozvolom za boravak i dozvolom za rad, u većini država članica EMN-a⁸⁴ ishodi mogu uključivati povlačenje, ukidanje ili poništenje dozvole za boravak te posljedičnu odluku o povratku.
- U većini država članica EMN-a, državljanu trećih zemalja koji imaju dozvolu za boravak, ali nemaju dozvolu za rad, suočavaju se s ishodima poput povlačenja ili odbijanja produljenja dozvole za boravak,⁸⁵ izdavanja odluke o povratku,⁸⁶ ili novčane kazne⁸⁷ za poslodavca ili za radnika koji je radio nezakonito.
- U većini država članica EMN-a,⁸⁸ odluka o povratku (a u nekim slučajevima i uhićenje te udaljevanje s državnog područja) najčešći je ishod za državljanu trećih zemalja bez dozvole za boravak i/ili rad

61 BE, BG, EE, FR, IE, IT, LT, LV, NL, SE.

62 BE, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SI, SE, SK (u suradnji sa stranim policijskim tijelima).

63 BE, BG, CY, IE, IT, NL, PL, SE, SK.

64 EE, EL, FI, FR, HU, IE, LU, LV, SE, SI.

65 BG, EE, FI, HR, IE, IT, LU, LV, PL, SE.

66 BE, EL, IE, PL.

67 CZ, FI, HU.

68 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

69 Europska platforma za suzbijanje neprijavljenog rada stalna je radna skupina pri ELA-i (Europskom tijelu za rad) koja ima za cilj unaprijediti suradnju između država članica EU-a i ključnih dionika u borbi protiv neprijavljenog rada, <https://www.ela.europa.eu/en/undeclared-work>, pristupljeno 22. listopada 2023.

70 BE, BG, CY, FI, LT, LU, LV, SK.

71 AT, FI, LU.

72 AT, BE, BG, FR, FI, HU, SE.

73 BE, BG, FI, IE.

74 CY, IE, NL.

75 BG, CY, EE, FR, IT, LT, LU (prijavljene izmjene u 2023., tj. nakon izvještajnog razdoblja), NL, PL, SE, SI.

76 BE, CY, FR, IE, LU (prijavljene izmjene u 2023., tj. nakon izvještajnog razdoblja).

77 EE, FI, LT, LV.

78 EE, FR, HU, LT, SI.

79 AT, BE, FI, IE, IT, LT, LU, LV, SE.

80 BE, CZ, FI, IE, LT, LV, SE, SK.

81 Fiktivne tvrtke (letterbox companies): Iako se pojam „letterbox company“ uobičajeno koristi u cijelom EU-u i svijetu, ne postoji jedinstvena, općeprihvaćena terminologija ili definicija. Pod fiktivnim tvrtkama podrazumijevaju se one koje su osnovane u jednoj državi članici, ali ne obavljajući nikakvu djelatnost ni u toj državi ni drugdje. Europska komisija: Glavna uprava za pravosuđe i potrošače, Morel, S., Mathonet, C., Gounev, P., De Wispelaere, F. i dr., „Fiktivne tvrtke – pregled fenomena i postojećih mjera – Sažetak izvješća“, 2021., <https://data.europa.eu/doi/10.2838/095339>, pristupljeno 22. listopada 2024. AT, BE, EE, FI, LV, SK.

82 FI, HR, LU, SE.

83 FI, IE, LU, PL.

84 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

85 FR, LU, LV, NL, SE

86 AT, CZ, EE, SL

87 EL, FI, SI.

88 AT, BE, CY, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SI.

Ako se državljanin treće zemlje identificira kao žrtva iskorištavanja ili trgovanja ljudima, većina država članica EMN-a⁸⁹ aktivira posebne postupke,⁹⁰ uključujući izdavanje privremene dozvole za boravak i mogućnost pokretanja ili automatskog pokretanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

U većini država članica EMN-a⁹¹ postupci za podnošenje pritužbi protiv poslodavaca isti su za državljane trećih zemalja, neovisno o njihovu statusu boravka. Neke države⁹² nude dodatnu potporu putem udruga, sindikata i predstavnika radnika. Sve države članice EMN-a koje su odgovorile dopuštaju državljanima trećih zemalja da sami odluče hoće li podnijeti pritužbu samostalno ili uz potporu treće strane.

Ključni izazovi u pružanju potpore državljanima trećih zemalja uključenima u nezakonito zapošljavanje uključuju: nedovoljno poznavanje jezika,⁹³ nepoznavanje prava,⁹⁴ strah od posljedica,⁹⁵ poteškoće u pronalženju poslodavca,⁹⁶ prednost koju daju stalnom prihodu nad isplatom zaostalih plaća,⁹⁷ nepovjerenje prema tijelima vlasti,⁹⁸ dugotrajne istrage i sudske postupke,⁹⁹

ograničene raspoložive dokaze za podnošenje pritužbi,¹⁰⁰ te nedostatak odvjetnika ili stručnog osoblja koje radi *pro bono*.¹⁰¹

Sve države članice EMN-a koje su odgovorile koriste višejezične informativne kampanje, telefonske linije i info-točke kako bi informirale državljane trećih zemalja o njihovim radnim pravima, neovisno o njihovu radnom ili boravišnom statusu. Detaljne informacije o zakonitim radnim uvjetima i standardima pružaju se tijekom inspekcija rada u svim državama članicama EMN-a. Neke države¹⁰² surađuju s trećim stranama (npr. nevladinim organizacijama, sindikatima) radi širenja ciljanih informacija o zapošljavanju, dok druge¹⁰³ posebnu pozornost posvećuju informiranju korisnika privremene zaštite (BoTP) koji su raseljeni zbog ruske agresije na Ukrajinu. Unatoč tome, doseganje radnika iz trećih zemalja koji rade nezakonito, osobito onih s nezakonitim boravkom, i dalje predstavlja izazov.¹⁰⁴

89 AT, BE, BG, CY, FI, FR, HU, HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SK.

90 Vidi Europska migracijska mreža (EMN), „Državljanima trećih zemalja – žrtve trgovanja ljudima: otkrivanje, identifikacija i zaštita“, 2022., https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/emn-study-third-country-national-victims-trafficking-human-beings-detection-identification-and_en, pristupljeno 22. listopada 2024.

91 Sve osim IE, SE.

92 BE, FI, LU, SE.

93 BE, FR, IE, LU, LV, SK.

94 BE, FI, IE, LU, LV.

95 AT, BE, FI, FR, IT, LU, LV.

96 AT, IE, LV, PL.

97 AT, LU, LV.

98 BE, LU.

99 BE.

100 BE.

101 BE.

102 AT, FI, FR, IE, LU.

103 BG, FI, LT, LU, LV, PL.

104 FI, IE, LU.

1. POZADINA I OBRAZLOŽENJE STUDIJE

1.1. UVOD

Sprječavanje nezakonitog zapošljavanja predstavlja politički cilj i prioritet Europske unije i njezinih država članica, budući da se mogućnost rada u EU-u bez potrebnog pravnog statusa smatra jednim od ključnih pokretača neregularnih migracija u Uniju.¹⁰⁵ U kontekstu ove studije, pojam nezakonitog zapošljavanja¹⁰⁶ u EU-u obuhvaća i nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na području države članice EU-a, kao i onih koji zakonito borave, ali rade neprijavljeno ili izvan uvjeta utvrđenih njihovom dozvolom za boravak i/ili dozvolom za rad.

Komunikacija Europske komisije iz 2007. godine „Pojačana borba protiv neprijavljenog rada“, koja je prethodila Direktivi o sankcijama za poslodavce 2009/52, navodi da svaki oblik nezakonitog zapošljavanja državljana država članica ili državljana trećih zemalja u državama članicama EU-a smanjuje porezne prihode, ugrožava financiranje sustava socijalne sigurnosti i narušava pošteno tržišno natjecanje među poduzećima.¹⁰⁷ Osim negativnih gospodarskih učinaka, poslodavci koji se bave praksama nezakonitog zapošljavanja često zanemaruju minimalne standarde radnih uvjeta, propise o zapošljavanju i sigurnosti na radu te prava radnika. Takvo nezakonito zapošljavanje povezano je s nesigurnim uvjetima rada i većom vjerojatnošću iskorištavanja radnika.

Nezakonito zapošljavanje složen je fenomen koji utječe na više područja, uključujući migracije, zapošljavanje, socijalnu politiku, fiskalnu politiku i poštovanje prava pojedinaca. Iako se razmjeri i učestalost nezakonitog zapošljavanja razlikuju

između privatnih kućanstava, malih, srednjih i velikih poduzeća te različitih gospodarskih sektora, ono omogućuje poslodavcima koji žele smanjiti troškove rada i zaobići propise da iskoriste radnike spremne prihvatiti niskokvalificirane i slabo plaćene poslove u radno intenzivnim sektorima te u teškim i često nesigurnim uvjetima.¹⁰⁸ Sukladno tome, uspješno sprječavanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja nalazi se na sjecištu politike zapošljavanja, migracija i ljudskih prava.

U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU)¹⁰⁹, države članice primarno su odgovorne za politiku zapošljavanja, dok su migracijske politike, uključujući sprječavanje neregularnih migracija, u podijeljenoj nadležnosti Europske unije i država članica. Godine 2009., s ciljem suzbijanja nezakonitog zapošljavanja i jačanja koordinacije među državama članicama, usvojena je Direktiva o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ), na temelju prijedloga Europske komisije.¹¹⁰ Direktivom su uspostavljena pravila kojima se državama članicama omogućuje učinkovitije djelovanje protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Mjere obuhvaćaju sprječavanje, otkrivanje i sankcioniranje nezakonitog zapošljavanja te imaju za cilj odvratanje poslodavaca od takve prakse, kao i zaštitu državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom od iskorištavanja.

Potrebna zajednička djelovanja protiv nezakonitog zapošljavanja ponovno su istaknuta u Europskom programu za migracije iz 2015¹¹¹ i u Paktu o migracijama

¹⁰⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Obnovljeni akcijski plan EU-a protiv krijumčarenja migranata (2021.–2025.)“, 2021., str. 20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0591>, pristupljeno 14. travnja 2023.

¹⁰⁶ Europska migracijska mreža (EMN), „Glosar EMN-a, verzija 9“, b.d., https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/illegal-employment_en, pristupljeno 8. ožujka 2023.

¹⁰⁷ Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Pojačana borba protiv neprijavljenog rada“, 2007., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0628&from=EN>, pristupljeno 8. ožujka 2023. Irska ne sudjeluje u ovoj direktivi.

¹⁰⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o utvrđivanju minimalnih standarda za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom, 2021., str. 20, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-592_en_0.pdf, pristupljeno 14. travnja 2023.

¹⁰⁹ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, pristupljeno 8. ožujka 2023.

¹¹⁰ Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o utvrđivanju minimalnih standarda za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom, 2009., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052>, pristupljeno 8. ožujka 2023. Irska ne sudjeluje u ovoj direktivi.

¹¹¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Europski program za migracije“, 2015., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>, pristupljeno 8. ožujka 2023.

i azilu Europske komisije iz 2020. godine.¹¹² Oba dokumenta, zajedno s Komunikacijom Europske komisije iz 2021. godine o provedbi Direktive o sankcijama za poslodavce,¹¹³ naglašavaju potrebu jačanja učinkovitosti navedene direktive i procjene potrebe za budućim mjerama. Studija EMN-a iz 2017. zaključila je da bi borba protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja trebala uključivati zaštitne mjere i procjene rizika radi poboljšanja identifikacije nezakonitog rada.¹¹⁴ Sve to upućuje na potrebu za studijom koja bi pružila sustavnu i ažuriranu analizu mjera, prepreka i dobrih praksi u suzbijanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja u državama članicama EMN-a.

Identifikacija nezakonitog zapošljavanja osobito je važna u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu. Prema podacima Eurostata, nešto više od 4,1 milijuna državljana trećih zemalja koji su pobjegli iz Ukrajine 24. veljače 2022. ili kasnije imalo je status privremene zaštite u državama članicama EU-a na dan 31. srpnja 2024.¹¹⁵ Iako korisnici privremene zaštite (BoTP) imaju pristup tržištu rada EU-a, postoji rizik da će raseljene osobe raditi neprijavljeno ili biti na drugi način iskorištavane. Komunikacija Europske komisije iz 2022. godine o Smjernicama za pristup tržištu rada, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te obrazovanju odraslih osoba koje bježe od ruske agresije na Ukrajinu naglašava potrebu osiguranja da korisnici privremene zaštite ne budu iskorištavani niti uključeni u neprijavljene aktivnosti.¹¹⁶ Važno je prikupiti informacije iz država članica EMN-a o mogućim posljedicama takvih situacija za korisnike privremene zaštite koji su pobjegli iz Ukrajine.



1.2. PRAVNI I POLITIČKI OKVIR EU-A

Iako je provedba politike zapošljavanja u nadležnosti država članica, institucije EU-a oblikuju strateške dokumente politike kako bi usmjerile njihovo djelovanje. Vijeće je 2003. godine usvojilo Rezoluciju o pretvaranju neprijavljenog rada u redovno zapošljavanje, kojom se naglašava potreba za jačanjem prevencije nezakonitog zapošljavanja, poboljšanjem kapaciteta nacionalnih tijela odgovornih za sprječavanje takvih praksi te povećanjem suradnje između socijalnih partnera.¹¹⁷ Godine 2006. Zelena knjiga Europske komisije o modernizaciji radnog prava radi suočavanja s izazovima 21. stoljeća identificirala je neprijavljeni rad kao ključni izazov, shvaćen kao povredu funkcioniranja i prilagodljivosti tržišta rada koja narušava gospodarsku konkurenciju.¹¹⁸ Godinu dana kasnije, Komunikacija Europske komisije „Pojačana borba protiv neprijavljenog rada“ pozvala je države članice da usvoje sustavniji pristup nezakonitom zapošljavanju i razviju učinkovitije mehanizme utemeljene na dokazima.¹¹⁹ Godine 2009. EU je usvojio Direktivu o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ), kojom se zabranjuje i sankcionira zapošljavanje državljana trećih

zemalja s nezakonitim boravkom.¹²⁰ Ta je direktiva dopunjena direktivama o zakonitim migracijama, poput Direktive o sezonskim radnicima (2014/36/EU), koja propisuje da države članice trebaju osigurati sankcije za poslodavce koji nisu ispunili svoje obveze prema toj direktivi, uključujući isključenje poslodavaca koji su počinili teže povrede svojih obveza iz mogućnosti zapošljavanja sezonskih radnika. Te sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvratajuće (članak 17.).

Akcijski plan EU-a za suzbijanje krijumčarenja migranata 2015. – 2020. navodi da bi Europska komisija, zajedno s državama članicama, trebala utvrditi ciljeve za broj inspekcija koje se provode svake godine u gospodarskim sektorima najizloženijima nezakonitom zapošljavanju neregularnih migranata, poput građevinarstva, poljoprivrede i hortikulture, kućanskih poslova/čišćenja te ugostiteljskih i hotelskih usluga.¹²¹ Godine 2016. EU je uspostavila Europsku platformu za suzbijanje neprijavljenog rada radi poboljšanja suradnje, razmjene dobrih praksi i utvrđivanja zajedničkih načela za inspekcije između inspektorata rada

¹¹² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Novom paktu o migracijama i azilu, 2020., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF, pristupljeno 8. ožujka 2023.

¹¹³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o utvrđivanju minimalnih standarda za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom, 2021., https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-592_en_0.pdf, pristupljeno 8. ožujka 2023.

¹¹⁴ Studija EMN-a o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja u EU-u (2017.), str. 45, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf, pristupljeno 8. ožujka 2023.

¹¹⁵ Eurostat, „Privremena zaštita za osobe koje bježe iz Ukrajine – mjesečna statistika“, 2023., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#Who_are_the_people_fleeing_Ukraine_and_receiving_temporary_protection.3F, pristupljeno 31. siječnja 2024.

¹¹⁶ Komunikacija Komisije o Smjernicama za pristup tržištu rada, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te obrazovanju odraslih osoba koje bježe od ruske agresije na Ukrajinu 2022/C 233/01, 2022., str. 3, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0616\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0616(01)), pristupljeno 25. svibnja 2023.

¹¹⁷ Rezolucija Vijeća o pretvaranju neprijavljenog rada u redovito zaposlenje, 2003., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003G1029\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003G1029(01)&from=EN), pristupljeno 13. travnja 2023.

¹¹⁸ Europska komisija, „Zelena knjiga: Modernizacija radnog prava radi suočavanja s izazovima 21. stoljeća“, 2003., str. 14.–15., [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708/com_com\(2006\)0708_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708/com_com(2006)0708_en.pdf), pristupljeno 13. travnja 2023.

¹¹⁹ Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Pojačana borba protiv neprijavljenog rada“, 2007., str. 10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0628&from=EN>, pristupljeno 13. travnja 2023.

¹²⁰ Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o utvrđivanju minimalnih standarda za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom, 2009., str. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN>, pristupljeno 14. travnja 2023. Irska ne sudjeluje u ovoj direktivi.

¹²¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Akcijski plan EU-a za suzbijanje krijumčarenja migranata (2015.–2020.)“, 2015., str. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=en>, pristupljeno 14. travnja 2023.

i drugih provedbenih tijela na razini Unije.¹²² Iako Odluka Vijeća o osnivanju te platforme ne razlikuje nacionalnost nezakonito zaposlenih radnika, prepoznaje da nesiguran status nekih skupina, poput državljana trećih zemalja, stavlja te osobe u osobito ranjiv položaj.¹²³

Sprječavanje iskorištavanja i osiguravanje zaštite migranata ponovno je istaknuto u obnovljenom Akcijskom planu EU-a za suzbijanje krijumčarenja migranata 2021. - 2025.,¹²⁴ koji naglašava da je za odvratanje od neregularnih migracija i zaštitu prava neregularno zaposlenih migranata nužna

učinkovita provedba Direktive o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ). Komunikacija iz 2021. godine o primjeni Direktive o sankcijama za poslodavce, predstavljena zajedno s ovim obnovljenim Akcijskim planom, definira sankcioniranje poslodavaca koji zapošljavaju neregularne migrante bez prava boravka. Ostale mjere za postizanje ciljeva Plana uključuju učinkovite mehanizme za isplatu neisplaćenih plaća, podnošenje pritužbi i prijavljivanje radnog iskorištavanja, kao i učinkovite inspekcije u gospodarskim sektorima s najvećim rizikom od nezakonitog zapošljavanja.¹²⁵

1.3. CILJEVI I OPSEG STUDIJE

Ova studija EMN-a daje pregled stanja nezakonitog zapošljavanja u Europskoj uniji u razdoblju od 2017. do 2022. godine. Cilj joj je omogućiti nacionalnim i europskim donositeljima politika bolje razumijevanje pristupa koje su države članice EMN-a usvojile u vezi s nezakonitim zapošljavanjem državljana trećih zemalja. Studija također donosi uvid u problematiku nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja u EU-u i pogođene sektore. Nadalje, iznosi izazove i primjere dobre prakse u sprječavanju nezakonitog zapošljavanja u razdoblju 2017.–2022. Studija ima za cilj:

- Prikazati pregled stanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja u državama članicama EMN-a, kao ažuriranje studije EMN-a iz 2017. o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja u EU-u;
- Prikupiti uvid u nove razvojne trendove u institucionalnim i zakonodavnim okvirima za borbu protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja u državama članicama EMN-a te moguće izazove u tom području;
- Identificirati nove mjere koje države članice EMN-a koriste za otkrivanje slučajeva nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja i zaštitu prava nezakonito zaposlenih državljana trećih zemalja;
- Podijeliti izazove i primjere najnovije dobre prakse u sprječavanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Opseg ove studije EMN-a obuhvaća nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja koji zakonito ili nezakonito borave na području države članice EMN-a. Analiziraju se tri ključne kategorije:

- Državljanin treće zemlje koji zakonito boravi u zemlji, ali je nezakonito zaposlen.
- Državljanin treće zemlje koji zakonito boravi u zemlji, ali radi izvan uvjeta utvrđenih svojom dozvolom za boravak/ili dozvolom za rad.

- Državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi i radi u zemlji (što se, u skladu s Direktivom o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ), automatski smatra nezakonitim zapošljavanjem).

Mogućnost da poslodavci iskoriste radnike ili ih podvrgnu iskorištavanju postoji u sve tri kategorije. Ipak, razina ranjivosti državljana trećih zemalja razlikuje se ovisno o njihovim posebnim pravima i uvjetima boravka i rada.

Studija također uzima u obzir slučajeve nezakonitog samozapošljavanja, posebno rada putem platformi, kojim se mogu baviti državljani trećih zemalja i koji može spadati u sve tri navedene kategorije. Korisnici privremene zaštite (BoTP) uključeni su u opseg studije i mogu spadati u prvu ili drugu kategoriju. Podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu isključeni su iz opsega studije zbog različitih regulatornih okvira prema kojima ostvaruju pristup tržištu rada država članica (vidi posebnu studiju EMN-a iz 2022. godine¹²⁶).

Studija najprije analizira različite faze u suzbijanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, počevši od preventivnih mjera (odjeljak 3), uključujući praćenje i procjene rizika. Zatim se razmatra identifikacija nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja i suradnja (odjeljak 4), sankcije za poslodavce koji nezakonito zapošljavaju i iskorištavaju državljane trećih zemalja (odjeljak 5) te ishodi za državljane trećih zemalja koji su zatečeni u nezakonitom radu, u vezi s njihovim pravnim statusom, odlukama o povratku i zaštitnim mjerama (odjeljak 6).

¹²² Odluka (EU) 2016/344 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o uspostavi Europske platforme za jačanje suradnje u suzbijanju neprijavljenog rada, 2016., str. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0344&from=EN>, pristupljeno 14. travnja 2023.

¹²³ Ibid., str. 2.

¹²⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Obnovljeni akcijski plan EU-a protiv krijumčarenja migranata (2021.–2025.)“, 2021., https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-591_en_0.pdf, pristupljeno 14. travnja 2023.

¹²⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o utvrđivanju minimalnih standarda za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom, 2021., https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-592_en_0.pdf, pristupljeno 8. ožujka 2023.

¹²⁶ Europska migracijska mreža (EMN), „Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja u Europskoj uniji – Sadržajno izvješće EMN-a“, rujan 2017., https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf, pristupljeno 26. rujna 2024.



1.4. KLJUČNA ISTRAŽIVAČKA PITANJA

Studija postavlja nekoliko istraživačkih pitanja:

1. Koje su nove nacionalne zakonodavne i političke promjene u vezi s nezakonitim zapošljavanjem državljana trećih zemalja uvedene u državama članicama EMN-a od 2017. godine?
2. Koje su nove preventivne mjere i poticaji uvedeni u državama članicama EMN-a radi ublažavanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja od 2017. godine?
3. Jesu li države članice EMN-a uvele nove inicijative za identifikaciju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja od 2017. godine?
4. Koje su nove sankcije za poslodavce uvedene u državama članicama EMN-a od 2017. godine i koji čimbenici utječu na njihovu provedbu?
5. Koje su moguće mjere ili ishodi uvedeni u državama članicama EMN-a za državljane trećih zemalja koji su zatečeni u nezakonitom zapošljavanju od 2017. godine?

2. PROMJENE U NACIONALNIM ZAKONODAVNIM I POLITIČKIM OKVIRIMA



2.1. RJEŠAVANJE NEZAKONITOG ZAPOŠLJAVANJA KAO NACIONALNOG PRIORITETA

Sprječavanje i suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja predstavlja važan, dugoročno zajednički politički prioritet u većini država članica EMN-a.¹²⁷ Dvanaest država članica EMN-a¹²⁸ integrira sprječavanje nezakonitog zapošljavanja u šire nacionalne planove koji obuhvaćaju pitanja poput neprijavljenog rada, trgovanja ljudima i radnog iskorištavanja.

Finska smatra nezakonito zapošljavanje višedimenzionalnim pitanjem s velikim društvenim utjecajem jer doprinosi poremećajima na tržištu, gubicima poreznih prihoda i problemima u sustavu socijalnog osiguranja. Širi politički prioritet Mađarske je zaštita tržišta rada, pri čemu se smanjenje nezakonitog zapošljavanja smatra doprinosom stabilnijem tržištu rada.

Kako bi se riješilo pitanje nezakonitog zapošljavanja, pet država članica EMN-a usredotočilo se na identifikaciju osoba koje nezakonito borave i rade,¹²⁹ drugih pet postavilo je specifične ciljeve za istraživanje nezakonitog zapošljavanja, osobito državljana trećih zemalja,¹³⁰ dok su dvije države stvorile odgovarajuće uvjete za zakonite migracijske putove državljana trećih zemalja.¹³¹ Tri države članice EMN-a također nastoje unaprijediti postupke povratka državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.¹³²

U Irskoj i Latviji rješavanje pitanja nezakonitog zapošljavanja nije nacionalni prioritet *per se*, već se promatra u širem

kontekstu. Iako nezakonito zapošljavanje nije samostalni nacionalni prioritet, Irska se ipak usredotočuje na regularizaciju neregularnih migranata s dugotrajnim boravištem. Vladin program od 2020. godine daje prednost uspostavi novih pravnih putova za neregularne osobe s dugotrajnim boravištem i njihove uzdržavane članove obitelji. Jedinica za ekonomsku migracijsku politiku ističe važnost identifikacije i ublažavanja neprijavljenog rada za učinkovito funkcioniranje gospodarstva. U Latviji sprječavanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja nije nacionalni prioritet samo po sebi, već se fokus stavlja na sprječavanje neregularnih migracija državljana trećih zemalja i suzbijanje neprijavljenog rada.

Između 2017. i 2022. godine dvanaest država članica EMN-a uvelo je promjene kako bi učinkovitije riješile problem nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.¹³³ Deset država članica EMN-a¹³⁴ uvelo je zakonodavne ili političke promjene ili usvojilo akcijske planove za učinkovitiju borbu protiv nezakonitog zapošljavanja (vidi odjeljak 2.3). Šest država članica EMN-a¹³⁵ osnovalo je međuresorna tijela ili radne skupine, čime se naglašava važnost suradničkog pristupa. U Švedskoj osnivanje Delegacije za suzbijanje radnih prekršaja, kao i regionalnih centara, odražava pristup usmjeren na cijelo društvo u rješavanju problema nezakonitog zapošljavanja.



2.2. NACIONALNE RASPRAVE O NEZAKONITOM ZAPOŠLJAVANJU

Od 2017. godine **nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja bilo je predmet nacionalnih rasprava u gotovo svim državama članicama EMN-a**, koje su obuhvaćale aspekte poput društvenog utjecaja, zaštite i regularizacije radnika, sektora posebno pogođenih ovim problemom te izazova u otkrivanju i rješavanju slučajeva.¹³⁶

Usvajanje zakonodavnih akata ili izmjena radi rješavanja problema nezakonitog zapošljavanja

državljana trećih zemalja bilo je središnja tema rasprava u sedam država članica EMN-a.¹³⁷ Bugarska je nastojala odgovoriti na nedostatak radne snage kroz zakonodavne izmjene i zagovaranje organizacija poslodavaca. Sindikati su pritom istaknuli načelo jednakog postupanja prema radnicima iz trećih zemalja. Tijekom pandemije Italija je usvojila mjere regularizacije kako bi suzbila nezakonito zapošljavanje, ublažila nedostatak radne snage i spriječila širenje bolesti COVID-19.

¹²⁷ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK.

¹²⁸ BE, BG, EL, FI, FR, HR, IT, LU, NL, SE, SI, SK.

¹²⁹ AT, CY, FR, IT, SK.

¹³⁰ BE, CY, EL, FR, SK.

¹³¹ FR, IE.

¹³² BG, HR, SI.

¹³³ BE, CY, ES, FI, FR, IT, LT, NL, PL, SK, CZ, SE.

¹³⁴ BE, CY, ES, FI, FR, IT, LT, NL, PL, SK.

¹³⁵ CZ, ES, IT, LT, NL, SE.

¹³⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

U osam država članica EMN-a pitanje rješavanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja razmatra se u **okviru šire politike migracija**.¹³⁸

Primjerice, u Češkoj su se raspravljali izazovi povezani s dolaskom i kašnjenjem u integraciji velikog broja korisnika privremene zaštite (BoTP). U Estoniji su se rasprave kretale od migracijskih kvota do utjecaja ruske agresije na Ukrajinu na radne migracije.

U šest država članica EMN-a rasprave su se usredotočile na **zaštitu radnika i socijalnu sigurnost te na regularizaciju neregularnih državljana trećih zemalja**.¹³⁹ U Belgiji zaštitni sustav socijalne sigurnosti ponekad pogoduje praksi socijalnog dampainga. Poslodavci se često pribjegavaju nezakonitom upućivanju državljana trećih zemalja kako bi zaobišli visoke troškove rada i doprinose socijalnog osiguranja povezane s belgijskim sustavom socijalne sigurnosti. Parlamentarni izbori u Finskoj 2023. godine potaknuli su javnu raspravu o važnosti radnih migracija za gospodarstvo, što je dovelo do vladinih mjera za sprječavanje radnog iskorištavanja i suzbijanje sive ekonomije, uključujući nezakonito zapošljavanje. Nevladine organizacije u Luksemburgu zagovarale su kampanje regularizacije, ističući ranjivost neregularnih državljana trećih zemalja. Irska je 2022. godine uvela program regularizacije nakon obveze koju je preuzela vlada i javnog savjetovanja provedenog 2021. godine. Ovaj jednokratni program regularizacije bio je otvoren za osobe koje su neprekidno boravile u državi bez reguliranog statusa četiri godine, odnosno tri godine ako su imale maloljetnu djecu. Do 3. srpnja 2023. od ukupno 6.548 zahtjeva odobreno je 4.617 (70,5 %). To je dovelo do pozitivnih promjena, budući da su osobe kojima je uređen status boravka mogle ostvariti bolja zaposlenja te povoljnije plaće i radne uvjete.

U pet država članica EMN-a rasprave su se također usredotočile na **društveni učinak nezakonitog zapošljavanja**, osobito u kontekstu **pandemije bolesti COVID-19** i geopolitičkih događaja, uključujući **rusku agresiju na Ukrajinu**, koji su naglasili pitanja jednakosti, prava radnika i ranjivosti.¹⁴⁰ Tijekom pandemije raspravljalo se o zabrinutosti zbog nezakonitog zapošljavanja ključnih radnika u kritičnim sektorima, uključujući logistiku,

prerađivačku industriju, sezonski i poljoprivredni rad, dostavu i sektor čišćenja (vidi Okvir 1). Rasprave su se također odnosile na **radnike na platformama i povremene radnike** (gig workers)¹⁴¹ tijekom pandemije, osobito u vezi s pitanjima iz područja radnog i socijalnog prava.¹⁴² Mediji u Irskoj izvještavali su o izazovima s kojima se suočavaju državljanima trećih zemalja zaposleni u sektoru dostave hrane,¹⁴³ uz rasprave o lažnom samozapošljavanju i njegovim posljedicama – gubitku prihoda za državu i ograničenim pravima za pojedince.¹⁴⁴

Pet država članica EMN-a zabilježilo je da su se **rasprave o nezakonitom zapošljavanju intenzivirale dolaskom korisnika privremene zaštite iz Ukrajine** i zbog njihove povećane ranjivosti na nezakonito zapošljavanje.¹⁴⁵ U Švedskoj se često ponavlja argument da su korisnici privremene zaštite posebno izloženi riziku od nezakonitog zapošljavanja zbog nedostatka mjera potpore, poteškoća u pristupu tržištu rada i niske dnevne naknade koju primaju.¹⁴⁶ Slično tome, zabrinutosti u Estoniji i Litvi uglavnom se odnose na njihov ranjiv položaj na tržištu rada i povećani rizik od lošeg postupanja (niže plaće, dulje radno vrijeme i sl.)

Okvir 1: Rasprave u Austriji o ključnim radnicima, uključujući državljanima trećih zemalja

Žarišta zaraze u dva distribucijska centra tvrtke Post Aktiengesellschaft (AG) u proljeće 2020. godine razotkrila su nesigurne radne uvjete privremenih radnika migranata, uključujući prekovremeni rad, loše higijenske standarde, rasizam i prijetnje otkazom zbog bolovanja. Nepravilnosti u proizvodnji zaštitnih maski u tvrtki Hygiene Austria (2021.) dovele su do daljnjih istraga, uz optužbe za nezakonito zapošljavanje i kršenja radnog i socijalnog zakonodavstva, ponajprije u odnosu na radnike izbjeglice. U oba slučaja utvrđeno je da su poslodavci dio odgovornosti za nezakonite radne uvjete prebacili na podizvođače ili agencije za privremeno zapošljavanje.¹⁴⁷ Ozbiljni slučajevi **radnog iskorištavanja i uskraćivanja prava** stranih sezonskih i poljoprivrednih radnika također su dospjeli u javnost, osobito u vezi sa smještajem i nedostatkom higijenskih standarda.¹⁴⁸

138 CY, CZ, EL, ES, FI, LT, LV, SK.

139 BE, FI, FR, IE, IT, LU.

140 AT, ES, IE, LU, SK.

141 Gospodarstvo u kojem digitalne tehnologije omogućuju okupljanje timova oko određenog projekta – često i preko granica – dok platforme neometano povezuju kupce i prodavatelje (Europski centar za političke strategije, „Budućnost rada: vještine i otpornost za svijet promjena“, 10. lipnja 2016., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5236ecf2-ac93-11e6-aab7-01aa75ed71a1>, pristupljeno 25. rujna 2024.

142 AT, IE.

143 RTÉ News, „Vozači Deliverooa u Dublinu prosvjeduju zbog plaća i radnih uvjeta“, <https://www.rte.ie/news/dublin/2021/0221/1198450-deliveroo/>, pristupljeno 26. rujna 2024.; The Irish Times, „Vlasnik je jednostavno nestao bez isplate moje zarade: neregulirani dostavljači suočeni s iskorištavanjem“, <https://www.irishtimes.com/ireland/social-affairs/2023/09/17/the-owner-just-disappeared-without-paying-me-my-earnings-unregulated-delivery-riders-face-exploitation/>, pristupljeno 26. rujna 2024.

144 Houses of the Oireachtas, „Dáil Éireann Debate - Industrial Action by Nurses and Midwives“, 27. ožujka 2019., <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2019-03-27/20/>, pristupljeno 26. rujna 2024.

145 CZ, ES, LT, SE, SK.

146 Dagens Nyheter, 'Ukrainare jagar lagligt arbete – erbjuds svartjobb', 2022., <https://www.dn.se/sverige/ukrainare-jagar-lagligt-arbete-erbjuds-svartjobb/>, pristupljeno 26. rujna 2024.; Dagens Arena, 'Vårt mottagande av ukrainska flyktingar förtjänar kritik', 2023., <https://www.dagensarena.se/opinion/vart-mottagande-av-ukrainska-flyktingar-kritik/>, pristupljeno 26. rujna 2024.

147 Birke, P. i Neuhauser, J., „Migration und Prekarität in der Pandemie: Empirische Studien aus Deutschland und Österreich“ (2023.), *Arbeit*, 321 (3), str. 26, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/arbeit-2023-0002/html>, pristupljeno 22. listopada 2024.; Neuhauser, J., El-Roumy, M. i Wexenberger, Y., „Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak. Migrantische Systemhalter_innen bei Hygiene Austria und der Post AG“ (2021.), *Gospodarska komora, Beč*, https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsmarkt/Studie_AK_Neuhauser_El-Roumy_Wexenberger_final.pdf, pristupljeno 22. listopada 2024.; Parlament Austrije, „Anfrage der Abgeordneten Markus Koza und Meri Disoski, Freundinnen und Freunde, an den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz betreffend Verdacht auf Schwarzarbeit und Sozialbetrug bei Hygiene Austria LP zu 5772/J XXVII“ (2021.), GP, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/J/5772/fname_932242.pdf, pristupljeno 22. listopada 2024.

Slično tomu, utvrđeno je da su državljani trećih zemalja bili izloženi nezakonitim radnim uvjetima tijekom obavljanja poslova dostave za Amazon ili rada u sektoru čišćenja tijekom pandemije bolesti COVID-19.¹⁴⁹

U četiri države članice EMN-a raspravljalo se o **izazovima s kojima se nadležna tijela** suočavaju u rješavanju slučajeva zloporaba.¹⁵⁰ U Sloveniji se istaknuti slučaj kršenja radnih prava stranih radnika razmatrao u Odboru Državnog zbora Republike Slovenije za rad, obitelj, socijalna pitanja i osobe s invaliditetom, što je potaknulo rasprave o koordiniranom djelovanju inspekcija i suradnji između domaćih i međunarodnih tijela. Mediji u Švedskoj usredotočili su se na pojedine sektore, poput građevinarstva, ugostiteljstva i branja bobičastog voća te na napore nadležnih tijela u borbi protiv radnog kriminala.

Ciljane inspekcije na gradilištima u građevinskom sektoru privukle su posebnu pozornost. U Nizozemskoj su se javne rasprave o nezakonitom zapošljavanju i nepravednim radnim uvjetima usredotočile na zloporabe od strane agencija za privremeno zapošljavanje, kršenja Zakona o zapošljavanju stranaca te na probleme u pojedinim sektorima, poput dostavnih usluga.

Gospodarski sektori i djelatnosti najčešće spominjani u raspravama¹⁵¹ uključuju građevinarstvo,¹⁵² ugostiteljstvo,¹⁵³ dostavne usluge,¹⁵⁴ ribarstvo,¹⁵⁵ salone za uljepšavanje,¹⁵⁶ poljoprivredu i/ili berbu,¹⁵⁷ te kućanske i/ili usluge čišćenja.¹⁵⁸ Rasprave su se obično odnosile na radno intenzivne i niskokvalificirane poslove. U Francuskoj su veliki sportski događaji, poput Svjetskog prvenstva u ragbiju 2023. i Olimpijskih igara u Parizu 2024., potaknuli pojačano zanimanje za radne uvjete na gradilištima. Inspeksijska su tijela usmjerila pozornost na identifikaciju nezakonito zaposlenih radnika, osobito u složenim situacijama podugovaranja.



2.3. NEDAVNE ILI PLANIRANE PROMJENE U ZAKONODAVSTVU, POLITICI I PRAKSI

Sprječavanje i borba protiv nezakonitog zapošljavanja i dalje su prioritet za države članice EMN-a, pri čemu velika većina **provodi**¹⁵⁹ zakonodavne, političke ili praktične promjene od 2017. godine te **planirane promjene**¹⁶⁰ od 2022. godine.

Velika većina država članica EMN-a provela je **zakonodavne promjene** tijekom izvještajnog razdoblja.¹⁶¹ Sedamnaest država članica EMN-a¹⁶² provelo je **praktične promjene**, a gotovo polovica provela je i **političke promjene**.¹⁶³

Osim toga, većina država članica EMN-a planira usvojiti nove **zakonodavne**¹⁶⁴ i **političke**¹⁶⁵ mjere, a neke također planiraju **praktične promjene**¹⁶⁶ radi suzbijanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Njihov je cilj unaprijediti otkrivanje i sprječavanje nezakonitog zapošljavanja, osobito u određenim sektorima.

Irska je provela **sveobuhvatne promjene** koje neizravno utječu na nezakonito zapošljavanje, poput programa regularizacije usmjerenih na rješavanje statusa neregularnih državljana trećih zemalja.

Zakonodavne promjene

Zakonodavne promjene provedene između 2017. i 2022. godine

Deset država članica EMN-a¹⁶⁷ izvijestilo je o zakonskim izmjenama koje se odnose **na sankcije i novčane kazne**, uglavnom povećanjem kazni i novčanih iznosa za poslodavce,¹⁶⁸ a jedna država članica povećala je kazne i

¹⁴⁸ Ebner, P., 'Austria - Annual Policy Report 2020', 2021, <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2020/12/emn-annual-policy-report-austria-2020.pdf>, last accessed on 22 October 2024; Vienna Institute for Interantional Dialogue and Cooperation (VIDC) and International Organization for Migration (IOM) Austria, 'Arbeitsbedingungen in der Ernte – Zunahme von Ausbeutung und Menschenhandel im Zeichen von Corona?', 2020, <https://www.vidc.org/detail/arbeitsbedingungen-in-der-ernte-zunahme-von-ausbeutung-und-menschenhandel-im-zeichen-von-corona>, last accessed on 22 October 2024. Media reports referred to affected migrants from EU Member States and third countries, especially from Southeastern Europe.

¹⁴⁹ Kohlenberger, J., et al., 'Systemrelevant, aber unsichtbar: Arbeitsbedingungen migrantischer und geflüchteter Amazon Zusteller*innen während der COVID-19-Pandemie' (2021), *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, No. 228, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Vienna; <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC16357638/2/#topDocAnchor>, pristupljeno 22. listopada 2024.; Stadler, B. (2020). 'Da müssen wir wirklich etwas ändern.' Problemlagen, Arbeitsrechtsberatung und Rechtsschutz in der Reinigungsbranche', FORBA Forschungsbericht. Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Vienna, 2020, <https://www.forba.at/wp-content/uploads/2021/06/Bericht-Reinigung-FORBA-Bettina-Stalder-2020.pdf>, pristupljeno 22. listopada 2024.

¹⁵⁰ LV, NL, SE, SI.

¹⁵¹ AT, BE, CY, FR, IE, IT, LV, NL, SE, SK.

¹⁵² BE, FI, FR, LU, LV, SE.

¹⁵³ CY, IE, LU, NL, SE.

¹⁵⁴ AT, CY, FR, LV, NL.

¹⁵⁵ IE, SE.

¹⁵⁶ SE.

¹⁵⁷ AT, FI (branje bobičastog voća), FR, IT, LV.

¹⁵⁸ AT, BE, CY, FI, FR, IE, IT, NL, SE.

¹⁵⁹ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK.

¹⁶⁰ AT, BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE.

¹⁶¹ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, NL, PL, SE, SK.

¹⁶² BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI.

¹⁶³ BE, CY, EE, FI, FR, IE, IT, LT, NL, SK.

¹⁶⁴ BE, BG, CY, EE, FI, FR, IE, LT, LU, LV, NL, PL.

¹⁶⁵ BE, CY, EE, FI, FR, IE, IT, LV, NL, SE.

¹⁶⁶ AT, BG, CY, EE, EL, FR, IE, SE.

¹⁶⁷ AT (manje zakonodavne izmjene), BG, CZ, CY, EE, FR, IT, LV, PL, SE.

¹⁶⁸ CZ, CY, EE, FR, IT, PL.

novčane iznose za poslodavce,¹⁶⁸ a jedna država članica povećala je kazne za nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja.¹⁶⁹ Na Cipru je od 2021. godine kazna zatvora za poslodavce povećana na najviše pet godina i/ili novčanu kaznu od 20.000 eura (ranije tri godine i 8.500 eura). Zakonskim se izmjenama predlaže prebacivanje odgovornosti za sankcioniranje poslodavaca s Odjela za civilni registar i migracije pri Ministarstvu unutarnjih poslova na Inspektorat rada pri Ministarstvu rada i socijalnog osiguranja. U Estoniji su značajne izmjene Zakona o strancima iz 2022. godine uključivale ograničavanje kratkoročnog zapošljavanja na poslove s punim radnim vremenom te obveznu isplatu prosječne estonske plaće. Odredbe sada osiguravaju usklađenost u isplatama plaća i omogućuju retroaktivno kažnjavanje za nepoštivanje propisa. Mjere su također prilagođene za potporu korisnicima privremene zaštite (BoTP) raseljenima zbog ruske agresije na Ukrajinu. Osim toga, dvije države članice EMN-a¹⁷⁰ uvele su zakonodavstvo koje poslodavcima nameće veće informacijske obveze, uključujući posebnu odredbu za ukrajinske državljane u Poljskoj.

Sedam država članica EMN-a izvijestilo je o zakonodavnim promjenama radi **provedbe prava EU-a**.¹⁷¹ Za Belgiju je to uključivalo dovršetak prenošenja Direktive o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ) u nacionalno zakonodavstvo, budući da su problemi s prenošenjem jednog njezina članka (članak 13. stavak 4.) uzrokovali kašnjenje koje je premašilo rok za transpoziciju. Bugarska je izvijestila o značajnim zakonodavnim promjenama i jačem usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravom EU-a u području zakonitih migracija općenito. Uspostavljen je novi pravni okvir kojim je pojednostavljen cijeli postupak izdavanja dozvola za boravak i jedinstvenih dozvola za rad – od pokretanja do zaključenja postupka – pod nadležnosti jednog tijela, u skladu s pravom EU-a. U Francuskoj su odredbe Direktive o upućivanju radnika (2018/957/EU), kojom se mijenja izvorna Direktiva o upućivanju radnika iz 1996., stupile na snagu 30. srpnja 2020. Te odredbe jačaju prava upućenih radnika i osiguravaju veću transparentnost nacionalnih propisa koji se primjenjuju na upućivanja. Francuska je također prenijela članak 1. Direktive o upućivanju vozača u sektoru cestovnog prometa (2020/1057/EU).

Četiri države članice EMN-a izvijestile su i o drugim zakonodavnim promjenama usmjerenima na **sprječavanje iskorištavanja stranih radnika**¹⁷² i **trgovanja ljudima**.¹⁷³ U Poljskoj, zakonodavstvo naglašava radno vrijeme i poštenu naknadu kako bi se poboljšala zaštita od iskorištavanja i trgovanja ljudima. Izmijenjeno zakonodavstvo, koje je pokrenuo Državni inspektorat rada (PIP), ima za cilj zaštititi prava ukrajinskih državljana i omogućiti učinkovite inspekcijske mjere rada inspektora rada.

U nekoliko država članica EMN-a zakonodavne promjene odnosile su se na **određene sektore**.¹⁷⁴ U Finskoj je u lipnju 2021. stupio na snagu Zakon o pravnom položaju stranaca

koji sakupljaju prirodne proizvode. Po prvi put, tijela nadležna za zaštitu na radu imaju pravo nadzirati određene aspekte rada osoba bez ugovora o radu koje beru samoniklo bobičasto voće na temelju tzv. „prava svakoga“.¹⁷⁵ U Francuskoj su 2018. uvedene zakonodavne promjene koje se odnose na prijevare povezane s upućivanjem radnika, a dodatni su regulatorni propisi za sektor zračnog prometa uvedeni uredbom iz 2021.

U Litvi su zakonske izmjene stupile na snagu u travnju 2022. godine, čime je službeno uveden transparentan identifikacijski kod za radnike na gradilištima. Nakon toga, inspekcije nezakonitog zapošljavanja na gradilištima postale su znatno učinkovitije i djelotvornije.

Zakonodavne promjene provedene nakon 2022. i nadolazeće zakonodavne promjene

Većina država članica EMN-a¹⁷⁶ izvijestila je o planiranim zakonskim izmjenama koje se odnose na sankcioniranje poslodavaca ili zaštitu državljana trećih zemalja. Primjerice, Belgija planira revidirati Socijalni kazneni zakon, uključujući uvođenje koherentnijeg sustava sankcija. Luksemburg je 2023. proveo zakonodavne promjene, osobito sankcije za poslodavce (vidi odjeljak 5).

Političke promjene

Političke promjene provedene između 2017. i 2022. godine

Deset država članica EMN-a¹⁷⁷ izvijestilo je o nizu političkih promjena od 2017. godine radi suzbijanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

U državama članicama EMN-a koje su izvijestile o promjenama politika radi jačanja istraga o nezakonitom zapošljavanju,¹⁷⁸ uključujući inspekcije, naglasak je bio na unaprjeđenju suradnje između tijela nadležnih za suzbijanje nezakonitog zapošljavanja¹⁷⁹ te na podizanju razine osviještenosti o zakonima o radu.¹⁸⁰ U Švedskoj su zajedničke aktivnosti uključivale suradnju više institucija, poput Uprave za radno okruženje i Policijske uprave, koje su zajedno djelovale protiv prijevara, kršenja propisa i kaznenih djela povezanih s radom. Međuresorne kontrole, zajednički regionalni centri i informativne kampanje bili su usmjereni na otkrivanje, sprječavanje i podizanje svijesti o radnom kriminalu, osobito u slučajevima koji uključuju stranu radnu snagu.

U većini država članica EMN-a koje su izvijestile o razvoju politika, te su se promjene također odnosile na sankcioniranje poslodavaca¹⁸¹ i jačanje mjera protiv trgovanja ljudima u svrhu radnog iskorištavanja.¹⁸² U Nizozemskoj je sveobuhvatan skup politika tijekom razdoblja 2018. - 2022. bio usmjeren na suzbijanje radnog iskorištavanja stranih državljana. Ključne inicijative uključivale su program „Zajedno protiv trgovanja ljudima“, kojim su dodijeljeni dodatni resursi i pokrenuti regionalni

169 CZ.

170 PL, SE.

171 BE, BG, EL, FR, IE, IT, SK.

172 FI, FR, IT, PL.

173 FR, PL.

174 FI, FR, LT, LV, NL.

175 Nacionalni parkovi Finske, 'Everyman's Right', b.d., <https://www.nationalparks.fi/everymansright>, pristupljeno 26. rujna 2024.

176 BE, BG, CY, EE, FI, FR, IE, LT, LU, LV, NL, PL.

177 BE, CY, EE, FI, FR, IT, LT, NL, SE, SK.

178 BE, CY, FR, LT.

179 CY, FI, FR, IT, SE, SK.

180 CY, EE, FI.

181 CY, EE, FR.

pilot-projekti za praćenje radnog iskorištavanja. Program je bio usmjeren na borbu protiv trgovanja ljudima, smještaj žrtava trgovanja, osiguravanje poštenih radnih uvjeta i potporu policiji.

U Francuskoj su se promjene u politikama odnosile na naknadu štete prouzročene nezakonitim zapošljavanjem, dok se Irska usredotočila na regularizaciju i ukidanje Programa za atipične radnike za ribare iz država izvan Europskog gospodarskog prostora (EGP-a) te na njegov nasljedni program.

U Estoniji i Italiji nakon 2020. uvedene su mjere za rješavanje izazova proizašlih iz **pandemije bolesti COVID-19**. Estonija je također uvela odredbe za potporu korisnicima privremene zaštite (BoTP) raseljenima zbog ruske agresije na Ukrajinu.¹⁸³

Planirane političke promjene

Više od polovice država članica EMN-a¹⁸⁴ planira promjene politika. Cipar priprema Memorandum o suradnji između ciparske policije i Inspektorata rada. Finska planira pooštriti kazne za radno iskorištavanje, poboljšati nadzor, ciljano provoditi inspekcije te suzbijati trgovanje ljudima. Planirane promjene u Nizozemskoj uključuju politike usmjerene na sektor dostave paketa, promicanje održivih radnih odnosa i regulaciju fleksibilnih oblika rada, uključujući rad kao samozaposlena osoba i suradnju s takvim osobama. Novi Akcijski plan razvija se u okviru programa „Zajedno protiv trgovanja ljudima“, koji će nastaviti s postojećim aktivnostima te uvesti nove mjere. Nizozemska također radi na prijedlogu novog zakona o trgovini ljudima, s ciljem modernizacije relevantnog članka Kaznenog zakona, čime bi se poboljšalo kazneno gonjenje počinitelja i zaštita žrtava te proširio opseg kaznene odgovornosti u vezi s radnim iskorištavanjem.

Praktične promjene

Praktične promjene provedene između 2017. i 2022. godine

Praktične promjene od 2017. godine uglavnom su bile usmjerene na **suradnju, razmjenu informacija i ciljane**

intervencije radi rješavanja višedimenzionalnih izazova povezanih s nezakonitim zapošljavanjem.¹⁸⁵

U osam država članica EMN-a praktične promjene uključivale su pružanje **informacija i informativne kampanje** te korištenje informacijske tehnologije (IT) radi učinkovitijeg sprječavanja i otkrivanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.¹⁸⁶ Bugarska je 2019. uspostavila službenu nacionalnu internetsku stranicu (informacijski portal) radi pružanja informacija o radnim uvjetima za strane radnike upućene u tu zemlju. Pojedinci mogu putem internetskog testa provjeriti predstavlja li njihovo upućivanje rizik od kršenja zakona.¹⁸⁷ Estonija je pokrenula savjetodavnu službu za migracije na više jezika kako bi smanjila administrativne prepreke i podržala zakonito preseljenje. Također je razvila informacijske sustave, proširila savjetodavne usluge i poboljšala radne uvjete za osobe raseljene zbog rata u Ukrajini. Finska je za razdoblje 2022. - 2024. imenovala savjetodavno tijelo za nadzor zapošljavanja i dozvola za strane radnike i poduzetnike te pokrenula višejezičnu telefonsku liniju za sezonske radnike.

Neki su se praktični pomaci izravno temeljili na zakonodavnim i političkim promjenama, uključujući **povećanje broja inspekcija i pripadajućih resursa,¹⁸⁸ osposobljavanje i zapošljavanje kadrova,¹⁸⁹ te bolju suradnju između nadležnih tijela,** uključujući prekograničnu suradnju.¹⁹⁰ U Litvi je Državni inspektorat rada osnovao specijalizirane radne skupine usmjerene na suzbijanje trgovanja ljudima u svrhu radnog iskorištavanja. U Luksemburgu je postupno povećanje broja inspektora rada poboljšalo kapacitete inspekcija.

Planirane praktične promjene

Nekoliko država članica EMN-a¹⁹¹ izvijestilo je o **planiranim praktičnim promjenama.** Austrija planira 2024. godine uvesti digitalne skenere dokumenata u okviru provjera financijske policije radi otkrivanja krivotvorenih osobnih isprava i poboljšanja provjere autentičnosti dokumenata. Cipar planira uvesti informacijski sustav „Ergani II“, kojim bi zaposlenici dobili kodove pomoću kojih mogu provjeriti jesu li ih njihovi poslodavci registrirali i pregledati uvjete njihova zaposlenja.

¹⁸³ EE.

¹⁸⁴ BE, CY, EE, FI, FR, IE, IT, LV, NL, SE.

¹⁸⁵ BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

¹⁸⁶ BE, BG, CY, EE, FI, IE, NL, LV.

¹⁸⁷ Vlada Bugarske, „Upućeni radnici“, b.d., <https://postedworkers.gli.government.bg>, pristupljeno 25. rujna 2024., pristupljeno 22. listopada 2024.

¹⁸⁸ BE, CY, CZ, EL, LU (zakonske izmjene iz 2023. godine trebale bi omogućiti učinkovitije sankcioniranje poslodavaca), NL, SE.

¹⁸⁹ BE, FI, FR, IE, LU.

¹⁹⁰ CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SI, SK.

¹⁹¹ AT, BG, CY, EE, EL, FR, SE.

3. PREVENTIVNE MJERE

Studija EMN-a iz 2017. godine o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja u EU-u zaključila je da je potrebno povećati aktivnosti usmjerene na suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja uvođenjem i provedbom preventivnih mjera te procjena rizika kako bi se poboljšala identifikacija slučajeva nezakonitog zapošljavanja.¹⁹² Ovaj odjeljak donosi pregled preventivnih mjera koje su države članice EMN-a poduzele kako bi spriječile nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja i zaštitile prava nezakonito zaposlenih državljana trećih zemalja od 2017. godine, s posebnim naglaskom na ključne promjene, izazove i primjere dobre prakse.

U ovom se odjeljku **razmatraju** gospodarski sektori koje države članice EMN-a prate u svojim nastojanjima da spriječe nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja, kao i **procjene rizika** provedene nakon 2017. godine radi prepoznavanja onih sektora djelatnosti u kojima je najvjerojatnije da će biti zaposleni državljeni trećih zemalja s nezakonitim boravkom.¹⁹³ Zatim se analiziraju mjere i poticaji za **spriječavanje poslodavaca da nezakonito zapošljavaju državljanke trećih zemalja te mjere za odvratanje radnika od prihvaćanja** takvog zapošljavanja. Na kraju, odjeljak prikazuje izazove i primjere dobre prakse koje su pružile države članice EMN-a.



3.1. PRAĆENJE I PROCJENA RIZIKA

Direktiva o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ) propisuje da „države članice osiguravaju provedbu učinkovitih i odgovarajućih inspekcija na svojem državnom području radi kontrole zapošljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Takve inspekcije trebale bi se temeljiti prvenstveno na procjeni rizika koju izrađuju nadležna tijela država članica (članak 14. stavak 1.)“.¹⁹⁴

Većina država članica EMN-a¹⁹⁵ redovito prati i procjenjuje gospodarske sektore koji su pod najvećim rizikom od nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja te većinu svojih aktivnosti nadzora usmjerava na te sektore.

Građevinarstvo, sektor smještaja i ugostiteljstva, prerađivačka industrija te poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo i dalje su sektori koji tradicionalno predstavljaju najveći rizik, dok se novonastala visokorizična gospodarska područja odnose na sektore uljepšavanja i wellnessa,¹⁹⁶ dostavnih usluga,¹⁹⁷ industrije garaža i motornih vozila,¹⁹⁸ zaštitarskih usluga,¹⁹⁹ organizacije događanja²⁰⁰ i radova rušenja.²⁰¹ Tablica 1 daje pregled gospodarskih sektora koje države članice EMN-a prate ili su ih identificirale kao sektore s povećanim rizikom.

¹⁹² Europska migracijska mreža (EMN), „Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja u EU-u“, 2017., https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/emn-publishes-report-illegal-employment-third-country-nationals-eu_en, pristupljeno 14. prosinca 2023.

¹⁹³ Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, članak 14. stavak 2., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0052>, pristupljeno 11. prosinca 2023.

¹⁹⁴ Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

¹⁹⁵ Samo EL i NL prate sve sektore (za razliku od praćenja samo prioritetnih sektora). LU prati sve sektore, ali se slučajevi nezakonitog zapošljavanja češće utvrđuju u građevinarstvu i ugostiteljsko-smještajnom sektoru (HORECA).

¹⁹⁶ FI.

¹⁹⁷ AT, FI.

¹⁹⁸ FI.

¹⁹⁹ AT.

²⁰⁰ AT.

²⁰¹ AT.

Tablica 1. Gospodarski sektori²⁰² koje države članice EMN-a prate / identificiraju kao sektore rizika

Gospodarski sektor	Specifična gospodarska djelatnost (ako se primjenjuje)	Prioritetni sektori koji se prate / identificiraju kao sektori rizika
Građevinarstvo		AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI, SK
Djelatnosti smještaja i pružanja usluga hrane	HORECA usluge, dostavne usluge: AT, FI Turizam: AT, CY, FR, IT	AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, PL, SE, SI
Prerađivačka industrija		BG, CY, CZ, EE, IT, LT, LV, SE, SI, SK
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	Šumarstvo: AT, BG, EE, FI, IT Ribarstvo: BG, EE, IE, IT Uzgoj životinja: CY	AT, BG, CY, EE, FI, FR, HU, IE, IT, SE
Trgovina na veliko i malo, popravak motornih vozila i motocikala	Garaže / motorna vozila: BE, BG, CY, EE, FI, IT Autopraonice: BE Trgovina na veliko: SE	BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, IT
Prijevoz i skladištenje	Prijevoz: FI	CY, FI, FR, IE, LT, LV, SE
Ostale uslužne djelatnosti	Industrija ljepote / wellness: FI, HU, IE, IT, SE	FI, HU, IE, IT, SE
Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti	Usluge čišćenja: AT, FI, IT, SE	AT, FI, IT, SE, SK
Umjetnost, zabava i rekreacija	Umjetnost i sportske aktivnosti: IT, SE	IT, LV, SE
Stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti		CZ
Rudarstvo i vađenje kamena		LV

Potvrđujući nalaze studije EMN-a iz 2017. godine prema kojima su sve države koje su dostavile izvješća provela **procjene rizika**, te su procjene i dalje ključne za usmjeravanje inspekcija u većini država članica EMN-a. Između 2017. i 2022. gotovo sve države članice EMN-a provela su nove procjene rizika radi utvrđivanja sektora djelatnosti u kojima je nezakonito zapošljavanje državljanima trećih zemalja najzastupljenije.²⁰³ Trendovi i visokorizični sektori i dalje su se prvenstveno identificirali putem prikupljanja podataka o prekršajima poslodavaca ili radnika,²⁰⁴ kao i na temelju podataka prikupljenih tijekom nenajavljenih inspekcija, pritužbi i dojava,²⁰⁵ upućivanja drugih nacionalnih tijela,²⁰⁶ te novih trendova utvrđenih prethodnim inspekcijama.²⁰⁷ Dvije države članice EMN-a izvijestile su da se njihova metodologija za procjene rizika nije promijenila.²⁰⁸

Pet država članica EMN-a²⁰⁹ razvilo je **nacionalne ili strateške planove** za usmjeravanje i planiranje inspekcija na temelju najvećeg rizika od nepoštivanja propisa tijekom određenog razdoblja. U Irskoj Komisija za radne odnose (Workplace Relations Commission – WRC) provodi opće procjene rizika kao dio godišnjeg planiranja inspekcija,

pri čemu se rizik od kršenja zakona o dozvolama za zapošljavanje uključuje u cjelokupni postupak procjene rizika.²¹⁰ WRC dodjeljuje profil rizika (1–5) poslodavcima pri zaključenju istraga, a te ocjene koriste se i za buduće procjene rizika te raspodjelu kapaciteta.²¹¹ Belgija je razvila Strateški plan za razdoblje 2022. - 2025. za borbu protiv socijalne prijevare i socijalnog dampaing radi učinkovitijeg usmjeravanja inspekcija na slučajevne prijevare. Nizozemska izrađuje višegodišnje programe i godišnje planove temeljene na analizama rizika. Njezin plan za razdoblje 2019. - 2022. utvrdio je 17 kategorija rizika, pri čemu su radno iskorištavanje i nezakonito zapošljavanje zauzeli prvo, odnosno treće mjesto među 17 kategorija. Svaka ocjena rizika naglašava vjerojatnost pojave rizika i njegov utjecaj/štetu na državljanina treće zemlje. U Estoniji policija i granična straža (PBGB), Porezna i carinska uprava te Inspektorat rada aktivno surađuju u razmjeni informacija, provođenju zajedničkih analiza rizika i planiranju ciljanih aktivnosti u područjima poput nezakonitog zapošljavanja državljanima trećih zemalja, trgovanja ljudima, porezne prijevare i inspekcija rada. PBGB svake godine provodi detaljnu analizu rizika uzimajući u obzir čimbenike kao što su rezultati prethodnih

202 Europska komisija, „Statistička klasifikacija gospodarskih djelatnosti u Europskoj zajednici“, *Eurostat Methodologies and Working Papers*, NACE Rev 2, 2008., <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>, pristupljeno 6. svibnja 2024.

203 HR nije provela nove procjene rizika između 2017. i 2022. godine.

204 AT, BE, BG, CY, EE, FR, FI, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

205 BE, CY, CZ, FI, IE, LU, LV, PL.

206 BE, FR, IE, LV, PL.

207 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, HU, IE, LU, LV, NL.

208 AT, LU.

209 BE, FR, IE, NL, SI.

210 WRC, „Home“, b.d., <https://www.workplacelrelations.ie/en/>, pristupljeno 25. rujna 2024.

211 WRC godišnje provodi oko 12.000 sati inspekcija izvan redovitog radnog vremena, temeljenih na Regionalnim planovima inspekcija izvan radnog vremena, s posebnim naglaskom na praćenje usklađenosti s propisima o dozvolama za zapošljavanje.

inspekcija, kriminalistički obavještajni podaci, socioekonomske promjene i migracijski trendovi. To pomaže Inspektoratu rada da identificira visokorizične sektore, poput građevinarstva, prerađivačke industrije i ugostiteljstva.

IT rješenja uvedena su ili se i dalje koriste u pet država članica EMN-a²¹² u postupcima procjene rizika (vidi Okvir 2).

Okvir 2: IT rješenja korištena za procjene rizika

Grčka je postavila posebne kriterije putem sustava **analize rizika** u okviru informacijskog sustava Inspekcije rada (OPS SEPE) i sustava Ergani (koji evidentira podatke povezane sa zapošljavanjem). To je omogućilo planiranje inspekcija u određenim poduzećima u specifičnim sektorima identificiranim kao visokorizičnima u pogledu nepoštivanja propisa, poput veleprodaje i maloprodaje, ugostiteljskih usluga, turističkog smještaja i kopnenog prijevoza.

Belgija koristi rudarenje i povezivanje podataka (**data-mining i matching**), što omogućuje odabir minimalnog broja ciljeva,

osobito u kontekstu novih pojava socijalnog dampainga, radi predviđanja rizika i poboljšanja rezultata inspekcija rada. Povratne informacije koje socijalne inspeksijske službe periodično dostavljaju Upravi za rudarenje podataka u okviru Nacionalnog zavoda za socijalno osiguranje povećavaju učinkovitost obrade podataka.

Profil poslodavca

Podaci o profilu poduzeća koja se bave nezakonitim zapošljavanjem državljana trećih zemalja pokazuju mješovitu sliku. Tipično je riječ o malim poduzećima, a slijede ih **srednja poduzeća, koja većinom posluju u sektorima koji zapošljavaju nekvalificiranu i niskokvalificiranu radnu snagu, uključujući građevinarstvo, ugostiteljstvo i usluge hrane, prerađivačku industriju i poljoprivredu** (vidi tablicu 2). Iznimke su zabilježene na Cipru i u Finskoj, gdje su prekršaji utvrđeni u poduzećima neovisno o njihovoj veličini.

Tablica 2: Profili poduzeća koja su se bavila nezakonitim zapošljavanjem državljana trećih zemalja, 2017.–2022.

Država članica EMN-a	Veličina poduzeća	Gospodarski sektor / djelatnost ²¹³
AT	Mala, srednja (često podizvođači)	Građevinarstvo; djelatnosti smještaja i pružanja usluga hrane; prijevoz; veleprodaja i maloprodaja; kućanstva
BE	Podaci nisu prikupljeni	Građevinarstvo; ugostiteljstvo i usluge hrane; autopraonice, garaže, maloprodaja
BG	Podaci nisu prikupljeni	Građevinarstvo; hoteli, restorani; prerađivačka industrija; ribarstvo, šumarstvo; maloprodaja, trgovina, popravak motornih vozila
CY	Nije specificirana veličina	HORECA poljoprivreda, uzgoj životinja
CZ	Mala, srednja	Građevinarstvo; djelatnosti smještaja i pružanja usluga hrane; prerađivačka industrija; veleprodaja i maloprodaja, popravak motornih vozila; stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti
EE	Mala, srednja	Građevinarstvo; prerađivačka industrija
EL	Mala	Ugostiteljstvo, manji smještajni objekti; poljoprivreda; sezonska maloprodaja
FI	Nije specificirana veličina	Građevinarstvo; restorani; poljoprivreda; fizički rad

212 AT i LU (prije 2017.), BE, EL, LV (koristile su se za procjenu specifičnih aspekata, npr. upućivanja radnika, i sektora, npr. građevinarstva).

213 Organizirano prema kategorijama NACE-a, uz zadržavanje specifične terminologije koju su dostavili nacionalni kontaktni punktovi EMN-a (EMN NCP) radi očuvanja detaljnih opisa (npr. autopraonica, organizacija događanja).

Država članica EMN-a	Veličina poduzeća	Gospodarski sektor / djelatnost ²¹³
FR	Malo	Građevinarstvo; HORECA; maloprodaja
HR	Malo	Podaci nisu dostupni
HU	Malo	Građevinarstvo; restorani; poljoprivreda
IE	Malo	Usluge hrane; komercijalni morski ribolov; veleprodaja i maloprodaja; frizerske i kozmetičke usluge
IT	Podaci nisu prikupljeni	Građevinarstvo; HORECA; prerađivačka industrija; poljoprivreda; maloprodaja/trgovina
LT	Malo, srednje	Građevinarstvo; prijevoz
LU	Podaci nisu prikupljeni	Građevinarstvo; djelatnosti smještaja i pružanja usluga hrane (HORECA); poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo
LV	Podaci nisu prikupljeni	Građevinarstvo; prerađivačka industrija; prijevoz i skladištenje; umjetnost, zabava i rekreacija; rudarstvo i vađenje kamena
NL	Podaci nisu dostupni	Nema dostupnih podataka
PL	Malo	Građevinarstvo; industrijska prerada; administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti
SE	Podaci nisu dostupni	Građevinarstvo; djelatnosti smještaja i pružanja usluga hrane; prijevoz i skladištenje; veleprodaja i maloprodaja; ostale uslužne djelatnosti; poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo
SI	Podaci nisu dostupni	Građevinarstvo; usluge čišćenja
SK	Malo	Građevinarstvo; industrijska proizvodnja; maloprodaja i veleprodaja; administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti

Okvir 3: Rasprostranjenost malih poduzeća koja sudjeluju u shemama nezakonitog zapošljavanja

Pregled proveden u Francuskoj između 2019. i 2021. godine²¹⁴ pokazao je da je većina poduzeća bila vrlo mala, pri čemu je osam od deset imalo manje od deset zaposlenih. Vrlo mala poduzeća činila su 79 % prekršaja, uključujući 23 % s 0 prijavljenih zaposlenika i 56 % s 1 - 10 zaposlenih.

U **Irskoj** je od ukupno 166 poslodavaca za koje je utvrđeno da su prekršili Zakon o dozvolama za zapošljavanje u 2022. godini,

bilo 137 malih poduzeća (83 %), 20 srednjih (12 %), a devet (5 %) velikih.²¹⁵

U **Slovačkoj Republici**, u razdoblju od 2017. do 2022. godine, nezakonito zapošljavanje najčešće se događalo u malim „mikropoduzećima“ s 1-9 zaposlenih. Društva s ograničenom odgovornošću i obrti smatrani su najrizičnijima, dok su veliki poslodavci s 250 ili više zaposlenih bili najmanje rizični.

214 Ministarstvo rada (Francuska), „Bilan du Plan National de Lutte contre le Travail Illégal 2019-2021 - Tome 2“, <https://travail-emploi.gouv.fr/plan-national-de-lutte-contre-le-travail-illegal-bilan-et-perspectives-0> pristupljeno 23. listopada 2024.

215 Dopisivanje s Komisijom za radne odnose (WRC), kolovoz 2023.



3.2. MJERE I POTICAJI ZA SPRJEČAVANJE NEZAKONITOG ZAPOSŁJAVANJA DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA

Pregled preventivnih mjera i poticaja za poslodavce

U izvješću EMN-a iz 2017. godine preventivne mjere i poticaji **za poslodavce** uključivali su informativne kampanje, pružanje informacija i savjeta, sporazume sa socijalnim partnerima te obvezu poslodavaca da obavijeste nadležna tijela prilikom zapošljavanja državljana trećih zemalja.²¹⁶ Općenito, sve države članice EMN-a nastavile su primjenjivati iste ili slične mjere kao i 2017. godine (npr. informativne kampanje, informativna podrška). Glavna novost bila je da su od 2022. godine, posebice aktiviranjem Direktive o privremenoj zaštiti (2001/55/EZ),²¹⁷ **kampanje i inspekcije bile usmjerene na radne uvjete osoba koje imaju pravo na privremenu zaštitu** i koje su pobjegle iz Ukrajine.²¹⁸ Države članice EMN-a izvijestile su o sljedećim preventivnim mjerama:

- Podizanje svijesti poslodavaca o propisima o zapošljavanju i sankcijama,²¹⁹ uključujući informativne dane,²²⁰ stručne seminare o zapošljavanju državljana trećih zemalja²²¹ te objave u medijima o zakonodavnim izmjenama;²²²
- Obvezna dužnost obavještavanja nadležnih tijela prilikom zapošljavanja državljana trećih zemalja²²³
- Popis nepouzdanih zaposlenika²²⁴ ili crna lista poslodavaca;²²⁵
- Privremena obustava poslovanja/isključenje iz javnih natječaja²²⁶/isključenje iz javnih ugovora i financiranja²²⁷ isključenje iz programa subvencija za zapošljavanje;²²⁸

Države članice EMN-a također su navele druge mjere koje imaju potencijalno odvratajući – a time i preventivni – učinak:

- Sankcije i novčane kazne za poslodavce (vidi odjeljak 5);²²⁹
- Inspekcije, uključujući brze i ciljane inspekcije te nadzore,²³⁰ povećanje broja inspektora rada²³¹ i zajedničke inspekcije nadležnih tijela;²³²

- Inspekcije usmjerene na radne uvjete korisnika privremene zaštite (BoTP) raseljenih zbog rata u Ukrajini.²³³

Okvir 4: Nove mjere uvedene od 2017. za sprječavanje poslodavaca u sudjelovanju u nezakonitim praksama zapošljavanja

Obveze dostavljanja informacija o zaposlenim državljanima trećih zemalja

U **Litvi** je Zakon o pravnom statusu stranaca stupio na snagu 1. ožujka 2021. godine. Njime se propisuje zakonska obveza poslodavaca da Državnom inspektoratu rada dostavljaju informacije o državljanima trećih zemalja koje privremeno zapošljavaju. Nadležna tijela potom provjeravaju njihove radne uvjete.

Informativne kampanje

U **Latviji** su 2018. godine pokrenuti informativni materijali za građevinske izvođače radova,²³⁴ dostupni putem interneta. Sadržavali su informacije o radu inspektora na gradilištima te o obvezama i odgovornostima poslodavaca i zaposlenika.

Mjere usmjerene na zapošljavanje korisnika privremene zaštite (BoTP) raseljenih zbog ruske agresije na Ukrajinu

Dvije zemlje izvijestile su o mjerama usmjerenima na zapošljavanje i radne uvjete osoba koje su pobjegle od ruske agresije na Ukrajinu. **Češka Republika** provodila je kampanje za podizanje svijesti i ciljane inspekcije, dok je **Litva** 2022. godine organizirala internetski seminar (webinar) radi povećanja svijesti poslodavaca o zapošljavanju i pristupu tržištu rada državljana trećih zemalja koji su pobjegli iz Ukrajine.

Pregled preventivnih mjera i poticaja za zaposlenike

Slično kao i kod poslodavaca, vrste preventivnih mjera i poticaja **za zaposlenike** nisu se znatno promijenile u odnosu na one utvrđene u studiji EMN-a iz 2017. godine (npr. informativne kampanje, informativna podrška,

216 Europska migracijska mreža (EMN), „Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja u EU-u“, 2017., https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/emn-publishes-report-illegal-employment-third-country-nationals-eu_en, pristupljeno 14. prosinca 2023.

217 Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prijemu i snošenju posljedica prijema tih osoba, aktivirana Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0091&qid=1646384923837>, pristupljeno 1. svibnja 2024.

218 CZ, LT.

219 BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, SK.

220 EE.

221 CZ.

222 FI, LV, SK.

223 AT, BG, LT, LU, LV, NL, SK.

224 BG.

225 FR (Ministarstvo rada (Francuska), „Crna lista poduzeća“, b.d., <https://liste-noire.travail-emploi.gouv.fr/>, pristupljeno 26. rujna 2024.); SK (Ured za industrijsko vlasništvo Slovačke Republike, „Registar pravnih osoba“, b.d., <https://www.ip.gov.sk/app/registerNZ/>, pristupljeno 26. rujna 2024.).

226 EE, EL, HR, SE, SK.

227 AT.

228 SE, SK.

229 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, IT, LU, LV, NL, SE, SK.

230 AT, BE, CY, EL, FI, IE, IT, LU, LV.

231 FI, IE (planira povećanje broja inspektora rada), LU.

232 BG, EE, FI, IE, IT, SK.

233 BE, CZ, LT, SK.

234 Državna porezna uprava Latvije, „Unutarnji normativni akti“, b.d., <https://www.rs.gov.lv/lv/ieksejie-normativie-akti> - <https://www.rs.gov.lv/lv/media/5276/download?attachment>, pristupljeno 28. prosinca 2023.

obveza prijave početka zaposlenja i promjene poslodavca, mehanizmi za podnošenje pritužbi). Najčešće mjere i poticaji uključivali su **informativne kampanje** usmjerene na zaposlenike te usluge za podnošenje **pritužbi** protiv poslodavaca.

Informativne kampanje usmjerene na zaposlenike uključivale su internetske stranice koje vode državna tijela²³⁵ suradnju s nevladinim organizacijama i međunarodnim organizacijama radi informiranja zaposlenika o njihovim pravima,²³⁶ prekogranične inicijative koje organiziraju informativne dane u različitim državama,²³⁷ doprinos kampanjama Europskog tijela za rad (ELA),²³⁸ te korištenje savjetnika za pružanje informacija o radnim pravima.²³⁹

U Švedskoj su Uprava za radno okruženje i Porezna uprava pokrenule **kampanju za osvješćivanje potrošača** kako bi se povećala svijest o radnim uvjetima i rizicima u određenim sektorima.²⁴⁰ Kampanja je također upozoravala javnost da ne kupuje robu i usluge od poslodavaca koji sudjeluju u neprijavljenom radu te da provjeri njihove evidencije putem e-usluge.²⁴¹

Sedam zemalja²⁴² pružilo je ciljane **informativne usluge i kampanje za korisnike privremene zaštite (BoTP) i osobe iz Ukrajine koje imaju pravo na privremenu zaštitu**.

Pet država članica EMN-a razvilo je **posebne informativne resurse**. Irska, Finska i Luksemburg pružili su informativne materijale o radnim pravima za korisnike privremene zaštite (BoTP) na svim ulaznim točkama.²⁴³ Također, internetska stranica finske porezne uprave sadržavala je posebnu stranicu za korisnike privremene zaštite s informacijama o postupku podnošenja zahtjeva za poreznu karticu.²⁴⁴ U Litvi je Državni inspektorat rada pripremio brošure o uvjetima zapošljavanja u zemlji. Belgija je osnovala Radnu skupinu za Ukrajinu koja je provela nekoliko inicijativa. Na primjer, socijalnim inspektorima koji provode preventivne inspekcije naloženo je da posvete veću pozornost pravima državljanima trećih zemalja, uključujući Ukrajince. Također je izrađen letak koji objašnjava njihova prava. Finska je dodatno razvila mobilnu aplikaciju (dostupnu na 26 jezika) koja pruža informacije o pravima i obvezama zaposlenika te o ključnim institucijama koje pružaju pomoć u Finskoj, primjerice ako osobe sumnjaju da ih je poslodavac zlostavljao ili prevario.

- Poljska i Bugarska uspostavile su **kontaktne točke** za pružanje informacija o radnim pravima. Bugarska je otvorila posebnu adresu e-pošte za zaprimanje upita o radnim pravima osoba koje su pobjegle iz Ukrajine. U Poljskoj je pokrenuta nacionalna telefonska linija za

strance koja nudi besplatne pravne savjete na ukrajinskom i ruskom jeziku. Linijom upravlja Savjetodavni centar PIP u Varšavi, a pruža smjernice o propisima koji uređuju zakonito zapošljavanje i prava radnika.

Mehanizmi za podnošenje pritužbi u državama članicama EMN-a uključuju informativne, posredničke i druge oblike podrške (vidi odjeljak 6.2). U Italiji Nacionalni inspektorat rada (INL) i IOM surađuju u pružanju pomoći državljanima trećih zemalja koji žele podnijeti pritužbe zbog nepravilnosti u radu. Oni imenuju kulturne posrednike i pomažu osobama u poduzimanju potrebnih koraka. Estonija imenuje savjetnike za radna prava koji informiraju osobe o njihovim pravima i pomažu u daljnjem postupanju.

Okvir 5: Preventivne mjere za zaposlenike od 2017. godine

Godine 2020. Nizozemska je pokrenula novu internetsku platformu ([<https://www.workinnl.nl>])(<https://www.workinnl.nl>) koja pruža informacije na različitim jezicima o pravima državljanima trećih zemalja.

Estonija je uspostavila sporazume o suradnji s baltičkim državama u području prekogranične suradnje, uključujući pitanja upućenih radnika, s Norveškom u području podizanja svijesti i razmjene informacija te s Poljskom radi poboljšanja i osiguranja radnih uvjeta zaposlenika upućenih na teritorij obje zemlje.

Godine 2019. Policija i granična straža (PBGB) održale su informativne dane u Minsku, Varšavi, Helsinkiju i Tallinnu (u suradnji s Inspektoratom rada) za konzularne urede i strane predstavnike trećih zemalja. Tijekom događanja pružene su informacije o zakonitim migracijskim putovima, mogućnostima rada u Estoniji i postupcima vezanim uz neregularne migracije. Ukupno je sudjelovalo 20 predstavnika.

Godine 2022. **Irska** je objavila kratki animirani video o tome kako podnijeti pritužbu putem Savjetodavne službe WRC-a i što se događa tijekom rasprave o žalbi. Video je preveden na poljski, rumunjski, ruski, španjolski i ukrajinski jezik, a internetska stranica WRC-a uključuje i ugrađenu funkciju Google prijevoda.

Litva je sudjelovala u informativnim kampanjama Europskog tijela za rad (ELA). Kampanja iz 2021. bila je usmjerena na sezonski rad te je informirala sezonske radnike o njihovim pravima i poslodavce o njihovim obvezama radi osiguravanja poštenih radnih uvjeta u cijelom EU-u. Kampanje su 2022. godine bile usmjerene na sektor prometa, a 2023. na građevinski sektor.

235 AT, BE, BG, CY, EL, IE, LU, LV, NL, SI, SK.

236 AT, CZ, EE, IT, LU, LV, NL.

237 CZ, EE, LV, SK.

238 CZ, LT, LU.

239 AT, EE.

240 Švedska uprava za radno okruženje, „Arbetslivskriminalitet – så drabbas arbetstagar“, b.d., <https://www.youtube.com/playlist?list=PLEIRHW0U5qeq-dMERXf6q0cNz2r4qc7Bv>, pristupljeno 13. rujna 2023.

241 Švedska porezna uprava, „Posljedice neprijavljenog rada“, b.d., <https://skatteverket.se/foretag/drivaforetag/inkopupp handlingochleverantorskroll/konsekvenseravsvartarbete.4.71004e4c133e23bf6db800098309.html>, pristupljeno 25. rujna 2024.

242 BG, BE, FI, IE, LT, LU, PL.

243 BE, FI, IE, LT, LU.

244 Finska porezna uprava, „Privremena zaštita za osobe koje bježe iz Ukrajine“, b.d., https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/arriving_in_finland/work_in_finland/temporary-protection-to-persons-fleeing-ukraine/, pristupljeno 25. rujna 2024.



3.3. IZAZOVI I PRIMJERI DOBRE PRAKSE U SPRJEČAVANJU NEZAKONITOG ZAPOŠLJAVANJA DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA

Izazovi

Izazovi o kojima su izvijestile države članice EMN-a mogu se u širokom smislu svrstati u sljedeće kategorije: poteškoće u praćenju i inspekcijama,²⁴⁵ jezične barijere u informiranju osoba o njihovim pravima i obvezama,²⁴⁶ te administrativne prepreke,²⁴⁷ uključujući pitanja zaštite podataka.²⁴⁸

- Gotovo polovica država članica EMN-a koje su izvijestile o stanju suočava se s **poteškoćama u praćenju i inspekcijama**,²⁴⁹ koje proizlaze iz praktičnih problema kao što su nedovoljan broj inspektora ili nedostatak financijskih sredstava, ali i poteškoća u utvrđivanju identiteta osoba. Primjerice, u Francuskoj su se pojavili lažni statusi osoba koje su zloupotreblyavale digitalne platforme za registraciju samozapošljavanja. U Irskoj su se neusklađeni poslovni subjekti ponekad često mijenjali, mijenjajući direktore i pravne identitete, što je otežavalo nadzor.
- Studija EMN-a iz 2017. godine utvrdila je da su **jezične barijere** značajna prepreka u sprječavanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, a taj izazov i dalje otežava informiranje državljana trećih zemalja u osam država članica EMN-a,²⁵⁰ ograničavajući mogućnost učinkovite komunikacije o njihovim pravima i obvezama.

Četiri države članice EMN-a izvijestile su da **administrativni izazovi** – poput restriktivnih propisa o zaštiti privatnosti, poteškoća u prekograničnoj koordinaciji i problema s pristupom podacima – ograničavaju njihovu učinkovitost u sprječavanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.²⁵¹ Švedska je izvijestila o administrativnim izazovima zbog propisa o zaštiti privatnosti koji ograničavaju mogućnost javnih tijela da dijele podatke i informacije o državljanima trećih zemalja. Nizozemska je navela poteškoće u sprječavanju nezakonitog zapošljavanja u slučajevima kada državljanin treće zemlje počne raditi u jednoj državi članici EU-a, a zatim ode raditi nezakonito u drugu. Inspektorat za rad i rudnike (ITM) u Luksemburgu istaknuo je da su pristup i razmjena podataka između nadležnih tijela jedan od izazova, pri čemu bi novi zakonski propisi trebali stupiti na snagu 2023. godine. U Latviji se Granična straža suočila sa značajnim poteškoćama u brzom prikupljanju informacija i dokaza kada su poslodavci iz drugih država članica EU-a upućivali državljane trećih zemalja na rad u Latviju, budući da su informacije putem Sustava za razmjenu informacija o unutarnjem tržištu (IMI) često kasnile.

Provjera dokumenata o boravku i prava na rad izdanih u drugim državama članicama također je bila problematična, jer su u tim dokumentima često nedostajale jasne pojedinosti o statusu zaposlenja.

Primjeri dobre prakse

Države članice EMN-a opisale su nekoliko primjera dobre prakse za sprječavanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, i to u pogledu odvratanja poslodavaca od zapošljavanja državljana trećih zemalja na nezakonit način te odvratanja državljana trećih zemalja od prihvaćanja takvog rada (vidi Okvir 6). Primjeri dobre prakse uključuju mjere usmjerene na odvratanje poslodavaca,²⁵² podizanje svijesti i informativne kampanje,²⁵³ partnerstva i razmjenu obavještajnih podataka između institucija²⁵⁴ te prekograničnu suradnju.²⁵⁵

Okvir 6: Primjeri dobre prakse u podizanju svijesti od 2017. godine

Austrija je izvijestila o održavanju tečajeva jezika za sezone radnike u okviru kampanje SEZONIERI,²⁵⁶ koji su uključivali i informacije o njihovim pravima. Kao odgovor na dolazak osoba koje su pobjegle od rata u Ukrajini, **Litva** je razvila sporazum o suradnji s Ukrajinskim centrom za zaštitu radnih prava s ciljem informiranja osoba o radnim pravima na ukrajinskom jeziku.

Estonija je 2017. godine pokrenula savjetodavnu službu za migracije koja državljanima trećih zemalja nudi besplatne savjete o prilagodbi te pruža podršku poslodavcima, poslovnoj zajednici i obrazovnim institucijama koje pozivaju strane državljane u zemlju. Savjetnici su pružali informacije i podršku besplatno – osobno, putem interneta ili telefonom – na estonskom, engleskom i ruskom jeziku. Između 2017. i 2022. godine savjetnici su godišnje pružili u prosjeku 10.700 telefonskih konzultacija, 7.200 pisanih i 430 Skype konzultacija.

Francuska je, u partnerstvu s europskim socijalnim partnerima, nastojala osigurati bolje informiranje upućenih radnika zaposlenih na gradilištima za Olimpijske igre. Izrađena je kartica (slična kreditnoj kartici) na pet jezika (francuskom, engleskom, portugalskom, poljskom i talijanskom), koja sadrži QR kod za pristup informacijama o pravima zaposlenika putem internetske stranice Ureda za rad. Te su kartice stavljene na raspolaganje inspektorima i sindikatima radnika u ožujku 2021. godine.

Poljska je provela trogodišnju informativnu kampanju „Radim legalno“ u razdoblju od 2017. do 2019. godine radi podizanja svijesti o zakonskim obvezama poslodavaca i zaposlenika (uglavnom usmjerenu na ukrajinske državljane) koji rade ili planiraju raditi na području Republike Poljske. Cilj kampanje bio je

245 AT, BE, CZ, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL.

246 BE, CY, FI, FR, HR, HU, LU, LV.

247 LU, LV (administrativne prepreke povezane s upućenim radnicima), NL, SE.

248 BE, LU, SE.

249 AT, BE, CZ, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL.

250 BE, CY, FI, FR, HR, HU, LU, LV.

251 LU, LV (administrativne prepreke povezane s upućenim radnicima), NL, SE.

252 AT, CY, EL, LV, SE, SK.

253 AT, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LU, LV, NL, PL, SK.

254 CZ, FI, HR, IE, IT, LT, LU, LV.

255 EE, FI, HR, LV.

256 Kampanja SEZONIERI za prava sezonskih radnika u Austriji zajednička je inicijativa sindikata i organizacija civilnog društva (Sezonieri, „Home“, b.d., https://www.sezonieri.at/en/startseite_en/, pristupljeno 25. rujna 2024.).

promicati zakonit rad u odnosu na zapošljavanje u „sivoj ekonomiji“ te pružiti informacije o mogućnostima pomoći koje nudi Državni inspektorat rada (PIP).

Još jedan primjer dobre prakse koji je istaknulo šest država članica EMN-a odnosi se na **izgradnju partnerstava i razmjenu obavještajnih podataka** između različitih tijela i organizacija na nacionalnoj i međunarodnoj razini.²⁵⁷ Takva suradnja pomogla je institucijama da dobiju potrebne informacije za otkrivanje loših radnih uvjeta i provođenje učinkovitih inspekcija. U Finskoj je pravodobna razmjena informacija između nadležnih tijela bila ključna za identificiranje slučajeva u području zaštite na radu među državljanima trećih zemalja. Suradnja između policije i Regionalne državne upravne agencije (koja provodi nadzor nad zaštitom na radu) ubrzala je obradu slučajeva radnog iskorištavanja i nezakonitog zapošljavanja.

Austrija, Cipar, Grčka i Švedska izvijestili su o primjerima dobre prakse u odvracanju poslodavaca, istaknuvši pozitivne učinke novčanih kazni²⁵⁸ i strogih sankcija. U Luksemburgu su predstavnici civilnog društva naveli da sankcije predviđene zakonom nisu dovoljno visoke te stoga ne djeluju dovoljno odvraćajuće u sprječavanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

²⁵⁷ FI, HR, IT, LT, LU, LV.

²⁵⁸ U CY se poslodavci koji ne registriraju svoje zaposlenike kažnjavaju novčanom kaznom od 3.500 eura. Sustavna i koordinirana suradnja i komunikacija između Inspektorata rada i drugih ministarstava i tijela, visoke administrativne kazne izrečene poslodavcima koji ne prijave zaposlenike u Fond socijalnog osiguranja te kampanje podizanja svijesti zajedno dovode do boljih rezultata. U Švedskoj su kazne udvostručene 2018. godine. Državno odvjetništvo (A-Kim) naknadno se pridružilo međuresornoj suradnji, čime se poboljšala ukupna sposobnost izricanja sankcija. U Austriji visoke kazne u kombinaciji s nadzorima financijske policije djeluju kao učinkovito sredstvo odvracanja poslodavaca.

4. IDENTIFIKACIJA NEZAKONITOG ZAPOŠLJAVANJA DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA

Studija EMN-a iz 2017. godine o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja u EU-u istaknula je uvođenje mehanizama međuresorne suradnje radi poboljšanja postupaka identifikacije. Države članice EMN-a povećale su korištenje tehnologije i alata za procjenu rizika kako bi omogućile planiranije i ciljanije inspekcije. Konkretno, bliska i učinkovita suradnja između nadležnih tijela, uključujući međunarodne programe suradnje, te razmjena informacija (npr. zajedničke baze podataka) identificirane su kao ključni čimbenici uspjeha. Jezične barijere i nedostatak osoblja za provedbu učinkovitih i čestih inspekcija smatraju se glavnim slabostima koje otežavaju napore u identifikaciji.

Ovaj odjeljak prikazuje napredak koji su države članice EMN-a ostvarile u upravljanju procesom identifikacije nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Obuhvaća nacionalne strategije za poboljšanje identifikacije nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja te uloge i odgovornosti različitih tijela, uključujući domaće sheme suradnje i međunarodna partnerstva (odjeljak 4.1), mjere i alate koji se koriste za identifikaciju, uključujući razvoj inspekcija u državama članicama EMN-a (odjeljak 4.2), te izazove, primjere dobre prakse i čimbenike uspjeha za učinkovitu identifikaciju (odjeljak 4.3).



4.1. AKTIVNOSTI ZA POBOLJŠANJE IDENTIFIKACIJE

Nacionalne strategije za jačanje kapaciteta identifikacije

Većina država članica EMN-a izvijestila je o napretku u svojim naporima na smanjenju slučajeva nezakonitog zapošljavanja i jačanju administrativnih kapaciteta za identifikaciju od 2017. godine.²⁵⁹ Osim povećane međuresorne suradnje (vidi odjeljak 4.1.2) i međunarodnih partnerstava (vidi odjeljak 4.1.3), nacionalne strategije za poboljšanje kapaciteta identifikacije o kojima su izvijestile države članice EMN-a uključuju:

Države članice EMN-a uvele su posebne ciljeve za suzbijanje socijalne prijevare i povećanje broja inspekcija.²⁶⁰ Belgija je usvojila Strateški plan za razdoblje 2022. - 2025. za borbu protiv socijalne prijevare i socijalnog dampainga, koji uključuje konkretne ciljeve inspekcija. Služba za socijalne informacije i istrage (SIIS) potom je pokrenula Operativni akcijski plan za razdoblje 2023. - 2024. za suzbijanje socijalne prijevare i socijalnog dampainga. Tim Akcijskim planom propisano je da belgijske inspeksijske službe moraju godišnje provesti najmanje 400 istraga o upućivanju državljana trećih zemalja radi otkrivanja slučajeva nezakonitog zapošljavanja. Italija, iako nije postavila konkretne ciljeve, uvela je nacionalne političke dokumente za unapređenje inspekcija, uključujući nacionalne smjernice za inspekcije u okviru Plana za suzbijanje radnog

iskorištavanja i nezakonitog zapošljavanja u poljoprivredi za razdoblje 2020. - 2022. te Nacionalnog akcijskog plana protiv trgovanja ljudima i teškog iskorištavanja ljudi za razdoblje 2022. - 2025.

Devet država članica EMN-a uvelo je nove ili ojačalo postojeće kapacitete za provođenje inspekcija.²⁶¹

Cipar je u srpnju 2017. osnovao Inspektorat rada, koji ima ključnu ulogu u suzbijanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, uključujući intenziviranje inspekcija i provedbu propisa o zapošljavanju. Od kada je dobio pristup informacijskim sustavima Službe za azil pri Ministarstvu unutarnjih poslova, Inspektorat može učinkovitije koristiti podatke za inspekcije i identifikaciju slučajeva nezakonitog zapošljavanja. Hrvatska je u travnju 2019. osnovala Državni inspektorat kao jedinstveno tijelo nadležno za nadzor različitih sektora. Time je objedinjeno 18 različitih inspeksijskih službi, čime su poboljšani učinkovitost i koordinacija u planiranju i nadzoru. Francuska je proširila popis službenika koji mogu provoditi inspekcije. Novi uključeni službenici i agenti dolaze iz redova pravosudne policije, porezne i carinske uprave, sustava socijalnog osiguranja, civilnog zrakoplovstva i pomorskih tehničkih sektora. Ti službenici provode inspekcije u različitim sektorima, uključujući i velike sportske manifestacije.

²⁵⁹ BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI.

²⁶⁰ BE, FI, IT.

²⁶¹ CY, EE, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE.

Okvir 7: Paket mjera Finske za poboljšanje identifikacije

Finska je provela niz mjera radi poboljšanja identifikacije i zaštite radnih uvjeta državljana trećih zemalja. Godine 2021. tijela za zaštitu na radu u Finskoj dobila su dodatne resurse, što je omogućilo učinkovitiji odgovor na dojave i poboljšanje koordiniranih inspekcija. Nacionalna radna skupina za praćenje stranih radnika imala je cilj provjeriti najmanje polovicu minimalnih uvjeta zapošljavanja pregledanih stranih radnika. Finska je inspiraciju pronašla u uspješnom modelu suradnje više tijela u Norveškoj, namijenjenom sprječavanju nezakonitog zapošljavanja i iskorištavanja. Iako su određeni učinci sektorskih odjeljenosti (tzv. silo effect) i dalje postojali, postignut je značajan napredak u koordinaciji i razmjeni informacija, kao i u podizanju svijesti, izgradnji kapaciteta i usklađivanju pravnih postupaka unutar administracije. Osnivanje nacionalne radne skupine za istrage trgovanja ljudima i radnog iskorištavanja (IHKA) pri Policijskoj upravi Helsinkija 2021. godine predstavljalo je važan korak u borbi protiv organiziranog trgovanja ljudima i radnog iskorištavanja.²⁶²

Nekoliko država članica EMN-a također je uvelo inicijative usmjerene na sektore koji se smatraju najrizičnijima.²⁶³ Komisija za radne odnose (WRC) u Irskoj aktivno provodi zakone o zapošljavanju u ribarskom sektoru od 2016. godine, osobito nadzor nad poštivanjem Programa odobrenja za atipične radnike (Atypical Worker Permission Scheme), koji je za ribare bio otvoren do kraja 2022. godine.²⁶⁴ Aktivnosti identifikacije uključivale su redovite kontrole u lukama, provjere usklađenosti na radnom mjestu, istrage pritužbi ribara i njihovih predstavnika, suradnju s drugim nadležnim tijelima za pitanja imigracije, provedbu propisa o radnom vremenu i praćenje plovila. WRC raspolaže skupinom inspektora s iskustvom i stručnim znanjem u sektoru ribarstva te je razvio posebne protokole i prakse za provedbu inspekcija u toj industriji. Od 2020. godine Nacionalni inspektorat rada (INL) u Italiji sudjeluje u nekoliko projekata usmjerenih na prepoznavanje i suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, kao što su projekti „Su.Pr.Eme. Italy“²⁶⁵ i „A.L.T. Caporalato!“²⁶⁶ koji obuhvaćaju poljoprivredu i druge sektore u različitim regijama Italije. Te su inicijative, proširene na nacionalnu razinu u okviru projekta „A.L.T. Caporalato D.U.E Actions“²⁶⁷ usmjerene na borbu protiv radnog iskorištavanja i osiguravanje dobrobiti ranjivih radnika.

Inicijative međuresorne suradnje

U većini država članica EMN-a **identifikacija državljana trećih zemalja koji su nezakonito zaposleni uobičajeno je u nadležnosti inspektorata rada**, koji provode inspekcije.²⁶⁸ U Austriji je za praćenje usklađenosti sa zakonima koji uređuju zapošljavanje stranih državljana odgovorno Savezno ministarstvo financija,²⁶⁹ dok je Financijskoj policiji povjeren zadatak identifikacije nezakonito zaposlenih radnika. Ipak, u mnogim državama članicama EMN-a inspektorati rada surađuju i s drugim tijelima u identifikaciji nezakonitog zapošljavanja i/ili zajedničkom provođenju inspekcija, uključujući službe za imigraciju i azil,²⁷⁰ financijska i porezna tijela,²⁷¹ tijela za provedbu zakona i granične kontrole,²⁷² agencije za socijalno osiguranje i mirovinsko osiguranje,²⁷³ te tijela nadležna za zaštitu na radu.²⁷⁴ U Latviji inspekcijama rukovodi Državna granična straža, u bliskoj suradnji s Inspektoratom rada te financijskim i poreznim tijelima.

Mnoge države članice EMN-a uključuju druga nadležna tijela u postupak identifikacije kroz međuresornu suradnju ili mehanizme višestruke nadležnosti.²⁷⁵ Deset država članica EMN-a²⁷⁶ izvijestilo je o razvoju ili poboljšanju programa za jačanje suradnje između nacionalnih tijela i drugih relevantnih dionika, poput socijalnih partnera, u cilju identifikacije slučajeva nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. To je uključivalo:

U Belgiji je u svibnju 2018. uspostavljen novi sporazum o suradnji između Ureda za imigraciju i inspekcijских službi radi poboljšanja koordinacije i razmjene informacija. Pokrenuta je i „Platforma za pravosuđe“ radi olakšavanja suradnje između inspekcijских službi i pravosuđa. Platforma je usmjerena na alate i resurse za rudarenje podataka i analizu rizika, kao i na učinkovito kazneno gonjenje i pravno praćenje od strane inspektora rada ili saveznih tužitelja.

U lipnju 2020. **bugarska vlada** i socijalni partneri potpisali su dvogodišnji Nacionalni tripartitni sporazum. Neke od glavnih mjera uključivale su olakšavanje pristupa tržištu rada za strane diplomante koji studiraju na bugarskim sveučilištima, poticanje zapošljavanja radnika i stručnjaka iz trećih zemalja te usklađivanje bugarskih zakona i postupaka s europskim normama u području radne migracije.

262 Radna skupina IHKA djeluje u okviru Policijske uprave Helsinkija u borbi protiv trgovanja ljudima velikih razmjera i kaznenih djela povezanih s radom koja obuhvaćaju zemljopisna područja više policijskih uprava u Finskoj.

263 IE, IT, SI.

264 Program za atipične radnike u Irskoj (Atypical Working Scheme) kratkoročna je radna viza za državljane izvan EGP-a koja omogućuje zapošljavanje specijaliziranih i visoko kvalificiranih državljana izvan EGP-a na kratkoročne poslove (obično kraće od 90 dana) koji nisu obuhvaćeni zakonodavstvom o dozvolama za zapošljavanje. Irish Immigration Service, „Atypical Working Scheme“, <https://www.irishimmigration.ie/coming-to-work-in-ireland/what-are-my-work-visa-options/applying-for-a-long-stay-employment-visa/atypical-working-scheme/>, pristupljeno 25. rujna 2024.

265 Financirano putem Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF)

266 Pojam *caporalato* označava „nezakonito zapošljavanje u poljoprivredi“

267 IOM Italy, „ALT Caporalato“, bd., <https://italy.iom.int/it/alt-caporalato-due>, pristupljeno 25. rujna 2024..

268 BE, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK (u suradnji sa stranim policijskim tijelima).

269 Zakon o zapošljavanju stranih državljana, FLG br. 218/1975, u verziji FLG I br. 84/2023.

270 BE, BG, CY, IE, IT, NL, PL, SE, SK.

271 EE, EL, FI, FR, HU, IE, LU, LV, SE, SI.

272 BG, EE, FI, HR, IE, IT, LU, LV, PL, SE.

273 BE, EL, IE, PL.

274 CZ, FI, HU.

275 AT, BE, CY, EE, FI, FR, EL, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE.

276 BE, BG, EE, FR, IE, IT, LT, LV, NL, SE.

Okvir 8: Švedski projekt „A-krim“ za jačanu međuresornu suradnju

„A-krim“ je zajednička inicijativa koju je švedska vlada pokrenula u prosincu 2017. godine radi borbe protiv kaznenih djela povezanih s radom, poput prijevара, kršenja propisa i zloporaba. Projekt vodi Uprava za radno okruženje, a uključuje i druga tijela: Zavod za zapošljavanje (PES), Upravu za gospodarski kriminal, Zavod za socijalno osiguranje, Agenciju za ravnopravnost spolova, Migracijsku agenciju, Policijsku upravu i Poreznu upravu. Cilj projekta bio je razviti i provesti učinkovite međuresorne postupke za otkrivanje, sprječavanje i suzbijanje kaznenih djela povezanih s radom. Projekt je u međuvremenu postao trajna inicijativa te od 2022. godine godišnje prima 40 milijuna švedskih kruna (oko 3,5 milijuna eura²⁷⁷). „A-krim“ surađuje s različitim dionicima na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući socijalne partnere (udruge poslodavaca, sindikate i dr.), općine i organizacije civilnog društva.

U **Estoniji** je potpisan novi sporazum o suradnji između Policije i granične straže (PBGB), Porezne i carinske uprave te Inspektorata rada radi poboljšanja zajedničkih inspekcija. Sporazum je uredio razmjenu informacija za analizu rizika i koordinaciju zajedničkih aktivnosti usmjerenih na suzbijanje nezakonitog zapošljavanja i iskorištavanja državljana trećih zemalja, kaznenih djela trgovanja ljudima, porezne prijevара i zaštite prava radnika.

U **Francuskoj** je Nacionalni plan za borbu protiv nezakonitog zapošljavanja 2019. - 2021. definirao nacionalne mjere za jačanje mreže razmjene informacija između različitih nadzornih službi koje se bave suzbijanjem nezakonitog zapošljavanja.²⁷⁸ Plan za razdoblje 2023. - 2027. usmjeren je na koordinirane provedbene aktivnosti na nacionalnoj i lokalnoj razini, pri čemu odbori za borbu protiv prijevара u svakoj regiji određuju postupke i prioritetne mjere.

U **Irskoj** inspektori Komisije za radne odnose (WRC) blisko surađuju s različitim tijelima u vezi s podacima o imigracijskom statusu pojedinaca te radi osiguranja učinkovitih inspekcija. Ta tijela uključuju Nacionalni imigracijski ured policije (Garda National Immigration Bureau), Nacionalne zaštitne službe policije (Garda National Protective Services) i Jedinicu za dozvole za zapošljavanje pri Ministarstvu gospodarstva, trgovine i zapošljavanja. WRC također surađuje s nekoliko institucija u sektoru ribarstva,²⁷⁹ koji se smatra visokorizičnim za nezakoniti i neprijavljeni rad državljana trećih zemalja, kako bi se omogućila razmjena informacija i uspostavili oblici suradnje.

U ožujku 2019. godine **Litva** je uvela inovativan model suradnje - Centar za analizu rizika i Zajedničke operativne centre. Ovaj okvir jača sinergiju između inspeksijskih i tijela za provedbu zakona,²⁸⁰ potičući sveobuhvatan pristup suzbijanju sive ekonomije, s posebnim naglaskom na nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja.

Italija je promovirala međuagencijski pristup borbi protiv radnog iskorištavanja i prisilnog rada u poljoprivredi u sklopu svog trogodišnjeg Plana za suzbijanje radnog iskorištavanja i nezakonitog zapošljavanja u poljoprivredi (2020. - 2022.).

Ključni dionici bili su javni i privatni subjekti sa zajedničkim ciljem osiguravanja učinkovite i pravodobne zaštite žrtava. Inspeksijske radne skupine imale su ključnu ulogu, a činili su ih lokalni i regionalni inspektori, tijela nadležna za provedbu propisa o radu i kulturni posrednici IOM-a.

Nizozemska je 2018. godine pokrenula program „Zajedno protiv trgovanja ljudima“ (Together against trafficking in human beings), koji je koordiniralo Ministarstvo pravosuđa i sigurnosti u suradnji s velikom koalicijom različitih aktera. Cilj programa bio je ojačati suradnju između različitih dionika u borbi protiv radnog iskorištavanja državljana trećih zemalja.²⁸¹

Međunarodna partnerstva

Države članice EMN-a surađuju na razini Europske unije i u širim međunarodnim mrežama kako bi razvile **usklađen odgovor** na izazove povezane s neregularnom mobilnošću radne snage, neprijavljenim radom i radnim iskorištavanjem državljana trećih zemalja. Većina država članica EMN-a izvijestila je o sudjelovanju u **međunarodnim i europskim inicijativama** za suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.²⁸²

Mnoge države članice EMN-a istaknule su **aktivnu suradnju s Europskim tijelom za rad (ELA)** i njegovim različitim radnim strukturama, uključujući Europsku platformu za suzbijanje neprijavljenog rada.²⁸³ Taj institucionalni okvir služi za intenziviranje suradnje među državama²⁸⁴ kroz rješavanje izazova povezanih s neprijavljenim radom i radnim iskorištavanjem koji pogađaju državljane trećih zemalja.

Okvir 9: Suradnja između ELA-e i država članica EMN-a

Belgija i Austrija surađuju s ELA-om radi olakšavanja razmjene osoblja i posjeta inspeksijskih tijela iz drugih država članica EU-a, posebno u vezi s nezakonitim zapošljavanjem državljana trećih zemalja.

U okviru ELA-ine kampanje #EU4FairWork iz 2020. godine, finska tijela za zaštitu na radu organizirala su internetski seminar „Prava zaposlenika u Finskoj“ radi informiranja migranata i njihovih mreža podrške o nezakonitim radnim praksama. Godine 2022. **Finska** je surađivala s ELA-om na seminarima o mobilnosti radne snage i međuresornoj suradnji te je sudjelovala u zajedničkim akcijskim tjednima za identifikaciju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Grčka sudjeluje u radnim skupinama ELA-e za inspektore rada posvećenima borbi protiv neprijavljenog rada te u „Peer Learning“ dijalogima o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja.

Francuska i Latvija istaknule su ključnu pomoć ELA-e u organiziranju koordiniranih i zajedničkih inspekcija u kojima sudjeluje više država članica EU-a, s ciljem identifikacije nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja

277 Primijenjeni tečaj konverzije na dan 20. studenoga 2024.

278 Te su mjere uključivale različita inspeksijska i koordinacijska tijela, poput Inspektorata rada, Agencije za naplatu doprinosa za socijalno osiguranje, Poljoprivrednog socijalnog uzajamnog fonda, policije, žandarmerije i inspektora za kopneni prijevoz.

279 Pomorska služba, Nacionalni centar za nadzor ribarstva, Uprava za zaštitu ribarstva na moru i Ministarstvo prometa.

280 Državna porezna uprava, Državna granična služba, Inspektorat rada, policija i Služba za istrage financijskog kriminala.

281 Program uključuje Nacionalni inspektorat rada (NLA), općine, nacionalnu policiju, Državno odvjetništvo, Službu za imigraciju i naturalizaciju (IND), Središnju agenciju za prihvata tražitelja azila (COA), Kraljevsku vojnu policiju (Marechaussee) te razne nevladine organizacije.

282 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SI, SE, SK.

283 ELA, „Undeclared Work“, b.d. <https://www.ela.europa.eu/en/undeclared-work>, pristupljeno 25. rujna 2024.

284 AT, BE, CY, CZ, FI, FR, EL, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SK.

Drugi primjeri europskih i međunarodnih partnerstava za borbu protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja prikazani su u Okviru 10.

Okvir 10: Drugi programi suradnje na razini EU-a i međunarodnoj razini

Irska je uspostavila službene sporazume s britanskom Agencijom za licenciranje poslodavaca (Gangmasters Licensing Authority), Međunarodnom organizacijom rada (ILO) i Inspektoratom rada Portugala, što omogućuje razmjenu informacija u slučajevima otkrivanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Italija surađuje s Odborom viših inspektora rada (SLIC), ILO-om i Mrežom G20 za zaštitu na radu (G20 OSH Network) radi razmjene primjera dobre prakse u vezi sa zajedničkim inspekcijama usmjerenima na otkrivanje neprijavljenog rada i radnog iskorištavanja državljana trećih zemalja.

Litva je sklopila bilateralne sporazume s Ukrajinom i Norveškom radi jačanja suradnje u pogledu radnih uvjeta i prava prekograničnih radnika, zaštite na radu te identifikacije nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Finska usko surađuje sa skandinavskim i baltičkim državama unutar Vijeća država Baltičkog mora (CBSS) u praćenju nezakonitog zapošljavanja stranih radnika u regiji.²⁸⁵

Tijela nadležna za rad iz **Mađarske, Češke i Irske** aktivno sudjeluju u Sustavu za razmjenu informacija o unutarnjem tržištu (IMI), koji ima važnu ulogu u razmjeni informacija s drugim državama o upućivanju i zapošljavanju stranih radnika.



4.2. MJERE IDENTIFIKACIJE

Inspekcije u državama članicama EMN-a 2017. - 2022.

Sve države članice EMN-a provele su inspekcije na terenu između 2017. i 2022. godine, a njih 16 provelo je koordinirane zajedničke inspekcije između svojih inspektorata rada i drugih nadležnih nacionalnih tijela.²⁸⁶ Od 2017. broj godišnjih inspekcija povećao se u šest

država članica EMN-a,²⁸⁷ a smanjio u sedam drugih.²⁸⁸ U preostalim državama nije utvrđen jasan trend.

Četiri države članice EMN-a provele su ciljane inspekcije radi nadzora nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja u razdoblju od 2017. do 2022. godine.²⁸⁹ Od toga se broj inspekcija smanjio u dvije zemlje,²⁹⁰ a povećao u dvije druge.²⁹¹ U tri zemlje inspekcije usmjerene na državljanu trećih zemalja činile su otprilike 10 % svih godišnjih inspekcija.²⁹²

Tablica 3: Inspekcije po države članice EMN-a, 2017.-2022.

Država	Broj inspekcija po sektorima					
	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
AT	26.880	28.136	27.602	29.303	28.236	26.937
BE	12.649	14.051	14.658	10.080	15.174	14.559
BG	271	326	391	131	288	403
CY	2.096 ²⁹³	6.157	7.603	2.969	4.343	7.028
CZ	9.707	8.339	8.160	5.557	5.222	6.572
EL	30.492	31.040	32.221	29.692	32.115	36.313
FI	27.591	26.239	23.977	14.596	20.500	23.100
FR	262.550	280.248	299.996	241.576	255.647	233.309
HR	9.461	10.109	10.100	8.101	8.247	8.652
HU	n/a	16.651	15.509	13.192	14.355	13.889
IE	4.747	5.753	4.804	7.687	4.432	3.943
IT	158.879	150.084	141.806	75.995	84.901	83.416
LT	7.987	7.374	7.414	14.161	3.881	4.217
LU	470	3.667	5.682	12.728	11.385	10.171
LV	10.505	10.453	10.426	9.474	10.086	9.934
NL	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
PL	80.784	80.194	73.341	56.371	55.842	59.570

285 Vijeće država Baltičkog mora (CBSS), „Radna skupina za borbu protiv trgovanja ljudima (TF-THB)“, b.d., <https://cbss.org/cbss-bodies/tf-thb/>, pristupljeno 25. rujna 2024.

286 BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SK.

287 BE, BG, CY, EL, LU, SE.

288 CZ, HR, HU, IT, LV, LT, PL.

289 EE, FI, LV, PL.

290 EE, LV.

291 FI, PL.

292 FI, LV, PL.

293 Odnosi se na inspekcije provedene između srpnja i prosinca.

Država	Broj inspekcija po sektorima					
	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
SE	n/a	516	2.111	1.723	1.938	2.626
SI	6.499	10.087	10.442	7.826	10.000	10.875
SK	20.945	28.223	23.891	13.182	17.233	17.637
Država	Broj inspekcija usmjerenih na državljane trećih zemalja					
EE	594	403	397	650	375	209
FI	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	1.534	2.350
LV	1.984	1.293	1.338	1.115	502	852
PL	7.190	7.817	8.348	4.312	6.418	8.895

Unatoč različitim metodama prikupljanja podataka, države članice EMN-a²⁹⁴ izvjestile su o **značajnim promjenama u opsegu ukupnog broja godišnjih inspekcija**.

Belgija, Bugarska, Cipar, Grčka, Luksemburg i Švedska izvjestile su o **općem rastu ukupnog broja godišnjih inspekcija** (vidi tablicu 3).

U **Belgiji** je od 2017. do 2022. zabilježen promjenjiv trend. Nakon početnog povećanja od oko 16 % u prva tri izvještajna razdoblja, došlo je do naglog pada od približno 31 % u 2020., što se vjerojatno može pripisati ograničenjima tijekom pandemije bolesti COVID-19. Slijedio je oporavak od 50 % u 2021., a zatim blagi pad u 2022.

Bugarska je zabilježila značajan porast ukupnog broja godišnjih inspekcija između 2017. i 2019. Nakon pandemije COVID-19 inspekcije su dodatno pojačane te su 2022. dosegnule rekordnu razinu, s povećanjem od 40 % u odnosu na 2021. Međutim, broj otkrivenih državljana trećih zemalja u nezakonitom boravku ostao je stabilan.

Slično tome, izbijanje pandemije COVID-19 imalo je privremen utjecaj na inspekcije rada na **Cipru**, no ukupna inspeksijska aktivnost povećala se između 2017. i 2022. Trenutno Inspektorat rada godišnje provodi oko 7.000 inspekcija i obavi približno 16.000 intervjua s radnicima.

Godišnje inspekcije koje provodi Inspektorat rada u **Grčkoj** postupno su se povećavale u svim sektorima gospodarske djelatnosti od 2017. godine. Unatoč manjem padu tijekom pandemije COVID-19, broj inspekcija brzo se oporavio i snažno porastao, dosegnuvši najvišu razinu u 2022., s povećanjem od 13 % u odnosu na 2021.

Povećanje broja inspektora rada na terenu u **Luksemburgu** – s 22 u 2018. na 86 u 2021. – znatno je poboljšalo otkrivanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Primjerice, u 2022. otkriveno je dvostruko više slučajeva nego 2021., a broj identificiranih nezakonito zaposlenih državljana trećih zemalja porastao je za 145 % (s 65 u 2021. na 160 u 2022.).

Švedska je također zabilježila opći porast broja inspekcija

između 2017. i 2022. U 2018. provedeno je 516 inspekcija, a broj je skočio na 2.111 u 2019. Sljedeće godine također su zabilježene visoke vrijednosti – 1.723 inspekcije u 2020., 1.938 u 2021. i 2.626 u 2022.

Promjene u području inspekcija zabilježene su i u državama članicama EMN-a u kojima broj godišnjih inspekcija nije dosljedno rastao tijekom izvještajnog razdoblja.

U **Irskoj** je 2022. zabilježeno gotovo 4.000 inspeksijskih slučajeva, a broj utvrđenih kršenja zakona o dozvolama za zapošljavanje bio je najveći od 2019.

Francuska je donijela novi zakon o reguliranju upućivanja radnika te pojačala inspekcije između 2019. i 2022. kako bi osigurala usklađenost s novim pravilima o upućivanju (jednaka plaća, radno vrijeme i dr.) te spriječila nove oblike prijevara nakon pandemije COVID-19. Godine 2022. Francuska je pokrenula veliku inspeksijsku kampanju protiv nezakonitog zapošljavanja u različitim sektorima i regijama, pri čemu je Inspektorat rada proveo 233.309 intervencija, od čega je približno 17 % (38.674) bilo usmjereno na nezakoniti rad. Administrativne sankcije također su porasle, s 633 prefekturalne odluke o privremenom zatvaranju poduzeća u 2021.

Litva učinkovitost nadzora nad nezakonitim zapošljavanjem mjeri pomoću omjera između broja slučajeva nezakonitog zapošljavanja koje su otkrili inspektori i ukupnog broja provedenih inspekcija. Prema tom pokazatelju, učinkovitost je porasla s 17,8 % u 2017. na 39,7 % u 2022., zahvaljujući boljem planiranju inspekcija.

U **Latviji** se broj inspekcija u svim sektorima smanjio s 1.984 u 2017. na 502 u 2021., no broj izrečenih novčanih kazni povećao se s 96 u 2017. na 189 u 2021. (s vrhuncima 2018. i 2019., kada je izdano 399, odnosno 361 kazna).

Iako većina država članica EMN-a vodi evidenciju o godišnjim inspekcijama po svim sektorima, a ne posebno o državljanima trećih zemalja, **tijekom inspekcija utvrđeni su određeni specifični trendovi**. Estonija i Latvija zabilježile su smanjenje ciljano usmjerenih inspekcija prema državljanima trećih zemalja od 2017., dok je Poljska zabilježila porast. U Finskoj su podaci dostupni samo za 2021. - 2022., ali pokazuju blagi uzlazni trend.

Pet država članica EMN-a izvjestilo je o povećanju broja i udjela nezakonito zaposlenih državljana trećih zemalja koje su otkrila nadležna tijela.²⁹⁵

U Italiji se broj inspekcija u kojima su sudjelovali državljani trećih zemalja bez dozvola za boravak povećao s 730 u 2017. na 1.997 u 2022. Još pet država članica EMN-a izvjestilo je o povećanom broju sankcija ili pravnih postupaka protiv prekršitelja-poslodavaca u istom razdoblju.²⁹⁶ Šest država članica EMN-a izvjestilo je o jačanju svojih inspeksijskih kapaciteta.²⁹⁷

294 BG, CY, CZ, EL, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, SE

295 AT, CZ, IT, LT, SI

296 CZ, EL, FR, PL, SE

Ostale metode i alati koji se koriste za identifikaciju

Ostale metode i alati koji mogu pomoći u otkrivanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja uključuju: mehanizme praćenja i procjene rizika (vidi odjeljak 3.1), zajedničke baze podataka i prakse razmjene informacija, spoznaje iz prethodnih inspekcija i istraživanja utemeljenih na dokazima, internetske platforme za podnošenje pritužbi te dojave javnosti i samih državljana trećih zemalja.

Pet država članica EMN-a istaknulo je da je olakšavanje pristupa zajedničkim bazama podataka, dostupnima ključnim akterima, važna strategija za učinkovitu identifikaciju i sprječavanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.²⁹⁸ U Irskoj inspektori Komisije za radne odnose (WRC) imaju zakonski pristup različitim bazama podataka, poput onih Porezne uprave, Ministarstva socijalne skrbi te Ministarstva gospodarstva, trgovine i zapošljavanja. U Luksemburgu Zakon od 7. kolovoza 2023. ovlašćuje Inspektorat rada na pristup podacima o državljanima trećih zemalja iz Zajedničkog centra za socijalno osiguranje (Joint Social Security Centre- CCSS). Slično tome, Inspektorat rada u Poljskoj od 2019. godine ima pristup Središnjoj bazi podataka o strancima (Central Database of Foreigners - CDF), internetskoj platformi kojom upravlja Zavod za zapošljavanje (PES) i koja sadrži ključne podatke o stranim radnicima. CDF također olakšava suradnju i razmjenu informacija između Inspektorata i drugih tijela.

Okvir 11: Estonija – baza podataka za nadzor migracija (MIGIS) za ažurne informacije o državljanima trećih zemalja

MIGIS je nova baza podataka koja prati status i kretanje državljana trećih zemalja u Estoniji te pomaže u sprječavanju ili otkrivanju bilo kakvih prekršaja ili nepravilnosti tijekom njihova boravka. MIGIS može automatski provjeriti ispunjavaju li se pravni temelji i/ili uvjeti boravka i/ili rada

te označiti osobe za koje je potrebna dodatna provjera. Također može generirati profile rizika na temelju određenih kriterija. MIGIS omogućuje brzu i jednostavnu razmjenu podataka između nadležnih tijela te provodi unakrsne provjere (ručne i automatske) s različitim bazama podataka putem platforme X-Road, otvorenog koda, koja omogućuje siguran prijenos podataka između organizacija javnog i privatnog sektora.²⁹⁹

Ostale relevantne mjere o kojima su izvijestile tri države članice EMN-a uključuju istraživanja utemeljena na dokazima, evaluacijska izvješća i intervjue.³⁰⁰ Tijelo nadležno za rad u Mađarskoj oslanja se na izvješća EUROPOL-a koja identificiraju sektore najviše pogođene radnim iskorištavanjem, a koji često uključuju nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja. U Sloveniji zajedničko izvješće vlade, Gospodarskog i socijalnog vijeća te Inspeksijskog vijeća analizira zakonske promjene, aktivnosti i rezultate u području neprijavljenog rada te predlaže rješenja i područja za poboljšanje postupaka identifikacije i inspekcija. Cipar provodi odvojene intervjue sa zaposlenicima i poslodavcima radi sprječavanja i otkrivanja nezakonitih radnih praksi i nepravilnosti među državljanima trećih zemalja.

Sedam država članica EMN-a nudi različite kanale za prijavu nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, poput posebnih telefonskih linija i internetskih sustava.³⁰¹ Na primjer, Grčka ima internetski sustav za podnošenje pritužbi i telefonsku liniju putem koje osobe mogu anonimno prijaviti slučajeve nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.³⁰² U Bugarskoj je Inspektorat rada razvio specijalizirani softver, dostupan na engleskom jeziku, koji pomaže radnicima i zaposlenicima provjeriti je li njihov rad prijavljen te pruža savjete o tome kako postupiti u slučaju prekršaja.³⁰³ Cipar i Italija također imaju posebne telefonske linije namijenjene identifikaciji poslodavaca za inspeksijske nadzore.



4.3. DOBRE PRAKSE I IZAZOVI U IDENTIFIKACIJI NEZAKONITOG ZAPOŠLJAVANJA DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA

Dobre prakse i čimbenici uspjeha

Većina država članica EMN-a opisala je dobre prakse za učinkovitu identifikaciju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.³⁰⁴ Te prakse uključuju suradnju i razmjenu informacija između različitih tijela, ciljane inspekcije na radnom mjestu, suradnju s akademskim sektorom, korištenje tehnoloških rješenja te prilagodbu zakonodavnog okvira promjenjivim radnim uvjetima.

Suradnja i razmjena informacija ključni su čimbenici u procesima identifikacije, što su istaknule mnoge države članice EMN-a.³⁰⁵ Litva je 2019. godine pokrenula novi model domaće suradnje koji uključuje porezna,

granična, policijska i financijska tijela s ciljem suzbijanja sive ekonomije, posebice nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. U Švedskoj je međuresorna suradnja od presudne važnosti, a suradnja sa socijalnim partnerima omogućuje učinkovitu identifikaciju slučajeva nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja i organiziranog kriminala. Belgija i Cipar sudjeluju u razmjeni osoba i aktivnostima izgradnje kapaciteta u suradnji s Europskim tijelom za rad (ELA) i Europskom platformom za suzbijanje neprijavljenog rada.

Deset država članica EMN-a podijelilo je uspješne primjere različitih načina provođenja i usmjeravanja inspekcija na radnim mjestima.³⁰⁶ U Austriji i Finskoj nenajavljene inspekcije na radnim mjestima smatraju se ključnima za otkrivanje slučajeva nezakonitog zapošljavanja

²⁹⁸ BE, BG, EE, IE, LU.

²⁹⁹ e-Estonia, 'X-Road', n.d., <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/>, pristupljeno 26. rujna 2024.

³⁰⁰ CY, HU, SI.

³⁰¹ BE, BG, CY, EL, FI, IE, IT.

³⁰² Hellenic Labour Inspectorate, 'Home', n.d., <http://www.hli.gov.gr>, pristupljeno 26. rujna 2024.

³⁰³ Alat za samoprocjenu „Provjerite radite li neprijavljeno“ dostupan je besplatno (Government of Bulgaria, 'Undeclared Work', n.d., <https://www.gli.government.bg/udw/>), pristupljeno 26. rujna 2024).

³⁰⁴ AT, BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

³⁰⁵ BE, CY, EE, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

³⁰⁶ AT, BG, CZ, EL, FI, IE, LV, PL, SE, SI.

državljana trećih zemalja. U Češkoj, Irskoj i Grčkoj inspektori ciljaju radna mjesta na temelju prijave i čvrstih dokaza koji ukazuju na moguće nezakonito zapošljavanje ili radno iskorištavanje, uključujući slučajeve povezane s trgovinom ljudima.³⁰⁷

Tri države članice EMN-a istaknule su da **informacijska tehnologija** može igrati ključnu ulogu u olakšavanju otkrivanja i prijavljivanja pitanja povezanih s migracijom.³⁰⁸ Estonija je uvela digitalna rješenja za svoje migracijske sustave, poput MIGIS-a i RIS-a, koji omogućuju provjeru podataka i međuinstitucionalnu koordinaciju temeljenu na informacijama. Grčka je uspostavila internetsku uslugu za anonimno podnošenje pritužbi. U Austriji su razvijeni novi IT sustavi za zaštitu poduzeća, osobito u građevinskom sektoru, od slučajnog zapošljavanja osoba bez valjanog radnog statusa.³⁰⁹

Estonija i Češka prilagodile su svoje **zakonodavne okvire kako bi uklonile pravosudne prepreke** i poboljšale svoje inspekcijske kapacitete kao odgovor na promjenjive radne uvjete. U Češkoj su poslodavci obvezni obavijestiti upravu za socijalno osiguranje o zaposlenicima koji ostvaruju privremenu zaštitu, kao i o onima koji imaju ugovore o kratkotrajnome radu, što često uključuje državljane trećih zemalja.³¹⁰

Belgija je istaknula važnost **suradnje s akademskim sektorom** u borbi protiv nezakonitih radnih praksi, napominjući da sveučilišta i obrazovne institucije pridonose dubljem razumijevanju novih trendova i olakšavaju razvoj strategija utemeljenih na istraživanjima.

Izazovi

Izazovi o kojima su izvjestile države članice EMN-a mogu se u širokom smislu svrstati u četiri kategorije: (1) poteškoće u komunikaciji i povjerenju između tijela, državljana trećih zemalja i poslodavaca zbog jezičnih barijera i straha od posljedica; (2) rizik od krađe identiteta i krivotvorenja dokumenata; (3) poteškoće u otkrivanju prekršaja povezanih s radom u sektorima koji se oslanjaju na sezonski rad; te (4) ograničeni resursi za praćenje i identifikaciju nezakonitog zapošljavanja stranih radnika.

Osam država članica EMN-a izvjestilo je da su **jezične barijere** značajna prepreka u otkrivanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.³¹¹ Strani zaposlenici često ne mogu pristupiti informacijama o radnom pravu i postupcima ili mehanizmima za podnošenje pritužbi zbog slabog poznavanja jezika ili nedostatka informiranosti. Tijela i poslodavci također se suočavaju s komunikacijskim poteškoćama zbog nepostojanja zajedničkog jezika. Kao rješenja za prevladavanje tih prepreka predloženo je angažiranje ovlaštenih prevoditelja, korištenje alternativnih metoda komunikacije, razvoj višejezičnih internetskih stranica i uvođenje jezično prilagođene obuke za inspektore.

Problemi s povjerenjem i strah od posljedica također su navedeni kao čimbenici koji otežavaju (samo)identifikaciju.³¹² U Austriji su državljani trećih zemalja često neskloni ostvarivanju svojih prava, čak i kada ih poznaju, jer u tome ne vide osobnu korist. U Finskoj, Luksemburgu i Austriji, predstavnici tijela

nadležnih za zaštitu na radu organizacija civilnog društva i Gospodarske komore, ističu da ranjivost državljana trećih zemalja ima ključnu ulogu, osobito zbog straha od posljedica (rizik od gubitka posla i prihoda za sebe i obitelji te strah od povratka).

Sedam država članica EMN-a istaknulo je da su **krivotvoreni identifikacijski dokumenti i lažne tvrdnje o identitetu** ozbiljan izazov koji otežava otkrivanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.³¹³ U Austriji jedna od vrsta prijave uključuje prijavljivanje druge osobe (koja ima pravo na rad) umjesto stvarnog zaposlenika (koji radi nezakonito). Austrijska financijska policija također je zabilježila porast korištenja krivotvorenih dokumenata među državljanima trećih zemalja, osobito lažnih osobnih iskaznica iz drugih država članica EU-a, jer ih je jednostavnije i jeftinije krivotvoriti od putovnica. U Francuskoj su se pojavili i slučajevi zloupotrebe digitalnih platformi radi prijave samozapošljavanja pod lažnim statusom. Bugarska je izvjestila o poteškoćama u dobivanju pouzdanih informacija tijekom inspekcija na radnom mjestu zbog nedostatka službenih identifikacijskih dokumenata državljana trećih zemalja.

Četiri države članice EMN-a izvjestile su o poteškoćama u **otkrivanju prekršaja povezanih s radom u sezonskim sektorima kao što su turizam, poljoprivreda i ribarstvo**.³¹⁴ Bugarska tijela pojačala su nadzorne aktivnosti tijekom vrhunca sezone u tim sektorima, s naglaskom na zakonitost uspostave radnih odnosa, osobito za državljane trećih zemalja. Zbog specifične prirode radova u biljnoj proizvodnji, koji zahtijevaju brzo zapošljavanje većeg broja radnika, uvedene su dodatne mjere kontrole radi sprječavanja neprijavljenog rada. Finska i Irska također su izvjestile o izazovima u prepoznavanju nezakonitog zapošljavanja u tim sektorima. U Irskoj je Komisija za radne odnose (WRC) promicala EMPACT JAD inicijative u poljoprivrednom sektoru radi otkrivanja nezakonitih praksi koje osobito pogađaju strane radnike. Finska je, osim sezonskih sektora, istaknula izazove u otkrivanju slučajeva nezakonitog poduzetništva, jer ti slučajevi ne spadaju u nadležnost tijela za zaštitu na radu. Finska je također istaknula poteškoće u dobivanju dosljednih izvjava zaposlenika o njihovim radnim uvjetima, jer neki pojedinci nisu prepoznali niti priznavali da su bili iskorištavani.

Tri države članice EMN-a istaknule su strukturni izazov **ograničenih administrativnih i operativnih kapaciteta** (broj inspektora i resursi) za praćenje i identifikaciju situacija iskorištavanja i nezakonitog zapošljavanja stranih radnika.³¹⁵ Grčka je izvjestila o poteškoćama inspektora u dolasku na lokacije zbog promjenjivosti radnog vremena i lokacija rada. Finska je navela operativne izazove koji utječu na način prepoznavanja i klasificiranja slučajeva, primjerice različita tumačenja zakonodavstva među uključenim tijelima.

307 U Irskoj inspektori Komisije za radne odnose (WRC) nemaju zakonsku ulogu u vezi s trgovinom ljudima, ali će svaku naznaku trgovine ljudima prosljediti policijskim tijelima.

308 AT, EE, EL.

309 Ti informacijski sustavi automatski rade u pozadini i provjeravaju, primjerice, osobne podatke te potpunost relevantnih dokumenata i dozvola prije zapošljavanja potencijalnog radnika.

310 Ova zakonska obveza na snazi je od travnja 2023. godine (tj. izvan razdoblja obuhvaćenog studijom).

311 BE, BG, CY, FI, LT, LU, LV, SK.

312 AT, FI, LU.

313 AT, BE, BG, FR, FI, HU, SE.

314 BE, BG, FI, IE.

315 CY, IE, NL.

5. SANKCIJE ZA POSLODAVCE

Studija EMN-a iz 2017. godine o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja u EU-u istaknula je da su države članice EMN-a već usvojile ili su bile u procesu provedbe novih mjera za odvratanje od nezakonitog zapošljavanja. Te su mjere uključivale povećanje sankcija za nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja i njihove poslodavce, uspostavu popisa pouzdanih ili nepouzdanih poslodavaca, rješavanje nepravilnosti u radu posrednika pri zapošljavanju (npr. agencija za zapošljavanje), osnivanje posebnih ureda, provođenje komunikacijskih kampanja te jačanje i unaprjeđenje inspeksijskog nadzora.

Ovaj odjeljak obrađuje glavne promjene u zakonodavnim okvirima država članica EMN-a od 2017. godine, kao i

izazove i primjere dobre prakse u provedbi i izvršavanju sankcija. Pruža detaljan pregled zakonodavnih promjena i političkih pomaka u državama članicama EMN-a, poput povećanja novčanih kazni, redefiniranja odgovornosti poslodavaca i uspostave mehanizama koordinacije (odjeljak 5.1). Nadalje, razmatra prepreke s kojima se države članice EMN-a suočavaju u primjeni sankcija, kao što su prekogranična pitanja, nedostatak koordinacije te pravosudne i administrativne prepreke (odjeljak 5.2). Posljednji odjeljak predstavlja neke prakse koje su države članice EMN-a usvojile za buduće djelovanje radi prevladavanja izazova i povećanja učinkovitosti sankcija (odjeljak 5.3).



5.1. NOVI PRISTUPI SANKCIONIRANJU POSLODAVACA

Nacionalni zakonodavni razvoj

Od 2017. godine mnoge su države članice EMN-a revidirale svoje zakonodavne okvire, donijele izmjene zakona o postojećim sankcijama ili uvele nove mjere za sankcioniranje poslodavaca koji nezakonito zapošljavaju državljane trećih zemalja.³¹⁶ Novi razvoj događaja pokazuje trajnu predanost jačanju odvajajućeg učinka sankcija i potpunoj provedbi Direktive o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ). Te promjene uključuju sljedeće:

Jedanaest država članica EMN-a izvijestilo je o povećanju novčanih kazni.³¹⁷

- U **Bugarskoj** su izmjenama Zakona o radnim migracijama i mobilnosti radne snage uvedene nove sankcije za državljane trećih zemalja koji rade bez odobrenja, u rasponu od 250 do 2.500 eura.³¹⁸ Poslodavci, bilo fizičke bilo pravne osobe, koji nezakonito zapošljavaju državljane trećih zemalja, također se suočavaju s proporcionalnim kaznama, uz povećane iznose za ponovljene prekršaje.
- Na **Cipru** su 2021. godine povećane kazne za poslodavce koji krše propise o zapošljavanju državljana trećih zemalja. Poslodavci proglašeni krivima sada mogu biti osuđeni na kaznu zatvora do pet godina i/ili novčanu kaznu do 20.000 eura.

- **Estonija** je 2018. godine deseterostruko povećala kazne za pravne osobe koje se bave nezakonitim praksama zapošljavanja. Novi zakonski propisi omogućuju tijelima da izriču kazne za različite prekršaje povezane s nezakonitim zapošljavanjem. Također su uvedene izmjene radi osiguranja poštovanja radnih propisa, uključujući obvezu isplate plaća i ograničavanje uvjeta kratkotrajnog zapošljavanja.
- Novi zakonski okvir u **Mađarskoj** nalaže poslodavcima plaćanje detaljno utvrđene novčane kazne za svakog zaposlenika koji radi bez dozvole. Kazna se izračunava na temelju isplaćene plaće ili barem minimalne plaće. Takvi poslodavci zatim su isključeni iz mogućnosti primanja javnih subvencija i sudjelovanja u postupcima javne nabave tijekom dvije godine.
- U **Italiji** Interministerijalna uredba br. 151 iz 2018., donesena radi provedbe Direktive o sankcioniranju poslodavaca, utvrđuje kriterije za dodatne administrativne kazne na temelju prosječnog troška povratka.
- Od 2018. godine u **Poljskoj** je maksimalna kazna za prekršaje povezane s povjeravanjem nezakonitog rada državljanima trećih zemalja povećana s 2.700 na 6.700 eura.³¹⁹ Istodobno je minimalna kazna smanjena s 670 na 225 eura.³²⁰ Time se inspektorima rada daje veća fleksibilnost u izricanju kazni izravno, bez potrebe za upućivanjem slučaja sudu.

³¹⁶ AT, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU (promjene prijavljene 2023., tj. izvan razdoblja obuhvaćenog izvješćem), LV, NL, PL, SI, SE.

³¹⁷ BG, CY, EE, FR, IT, LT, LU (promjene prijavljene 2023., tj. izvan razdoblja obuhvaćenog izvješćem), NL, PL, SI, SE.

³¹⁸ U nacionalnom je izvješću navedeno da se kazne kreću od 500 do 5.000 BGN (otprilike od 255,65 do 2.556,65 eura, prema tečaju od 25. kolovoza 2024.).

³¹⁹ Izvorni iznosi navedeni u nacionalnom izvješću iznose od 10.000 do 30.000 PLN za maksimalne kazne te od 3.000 do 1.000 PLN za minimalne kazne. Primijenjeni tečaj na dan 25. kolovoza 2024.

³²⁰ Izvorni iznosi navedeni u nacionalnom izvješću iznose od 3.000 do 1.000 PLN za minimalne kazne. Primijenjeni tečaj na dan 25. kolovoza 2024.

- **Nizozemska** je od 2017. godine više puta mijenjala politiku sankcioniranja prekršaja prema Zakonu o zapošljavanju stranih državljana. Značajna promjena odnosi se na uzimanje u obzir više čimbenika pri određivanju iznosa kazni, poput pravnog statusa poslodavca, okolnosti i broja uključenih stranih državljana te povijesti i namjere poslodavca. Time se sada omogućuje proporcionalno prilagođavanje kazni, što ranije nije bilo primjenjivano prije 2022. godine. Kazne se više ne povećavaju automatski ako se utvrdi da državljanin treće zemlje nezakonito boravi u Nizozemskoj, za razliku od prakse iz 2017. godine.
- U **Švedskoj** su izmjenama Zakona o strancima iz 2018. godine Policijskoj upravi dodijeljene veće ovlasti za provođenje inspekcija na radnim mjestima. Poslodavci koji zapošljavaju državljane trećih zemalja bez valjane dozvole za boravak ili rad sada se suočavaju s višim novčanim kaznama.

U pet država članica EMN-a uvedene su mjere za **isključenje poslodavaca počinitelja prekršaja iz postupaka javne nabave**.³²¹ Primjerice, Slovenija je 2021. godine izmijenila Zakon o sprječavanju neprijavljenog rada i zapošljavanja te Zakon o javnoj nabavi kako bi obuhvatila više vrsta nezakonitih praksi zapošljavanja koje mogu isključiti izvođače iz sudjelovanja u postupcima javne nabave.

Četiri države članice EMN-a uvele su propise koji **predviđaju kazne zatvora za teže prekršaje**.³²² Francuska je pojačala napore u borbi protiv nezakonitog zapošljavanja uvođenjem dodatnih sankcija za poslodavce. Nove mjere uključuju obveznu objavu kaznenih presuda za nezakonito zapošljavanje, osobito u slučajevima koji uključuju organizirani kriminal, maloljetnike ili ranjive osobe. Ovaj pristup ima za cilj povećati transparentnost i odvraćanje. Međutim, suci i dalje imaju diskrecijsko pravo ukinuti ovu obvezu ovisno o okolnostima prekršaja i profilu počinitelja. Administrativne sankcije za poslodavce revidirane su kako bi se osigurala stroža provedba zakona o radu.

Nadalje, četiri države članice EMN-a **pojasnile su pravnu odgovornost poslodavaca za radne prekršaje**.³²³ U Latviji je 2019. godine poglavlje o administrativnim prekršajima u području imigracije (uključujući kazne za

poslodavce i zaposlenike) premješteno iz Kodeksa o administrativnim prekršajima u Zakon o imigraciji. Taj zakon obvezuje poslodavce da osiguraju da zaposlenici koji su državljani trećih zemalja poštuju pravila o ulasku, boravku i izlasku te da o svakom nepoštovanju obavijeste nadležna tijela. U Litvi su u lipnju 2021. donesene izmjene Zakona o zapošljavanju kojima je utvrđena odgovornost pravnih osoba za prijavu državljana trećih zemalja koji su zaposleni ili upućeni na privremeni rad nadležnim tijelima.

Austrija je uvela dvije zakonodavne izmjene: prva, donesena 2021. godine, ukinula je načelo kumulacije u Zakonu o suzbijanju dampinga plaća i socijalnog dampinga. To znači da poslodavci sada odgovaraju za jedan administrativni prekršaj prema tom Zakonu, bez obzira na broj pogođenih radnika, ako ne isplate odgovarajuću naknadu.³²⁴ Druga izmjena, iz 2022. godine, povećala je fleksibilnost kaznenih odredbi, dajući Zavodu za zapošljavanje (PES) diskrecijsko pravo da pod određenim uvjetima ne suspendira radne dozvole osobama uključenima u nezakonito zapošljavanje.³²⁵

Okvir 12: Prilagodbe finskog zakonodavstva za reguliranje sankcioniranja poslodavaca

U Finskoj Zakon o strancima propisuje novčane kazne za poslodavce koji zapošljavaju državljane trećih zemalja bez prava na rad, dok Kazneni zakon utvrđuje odgovarajuće kazne.³²⁶ Godine 2021. zakon je izmijenjen kako bi se uključile dozvole za boravak žrtava radnog iskorištavanja te sankcije za poslodavce koji iskorištavaju radnike. Te su izmjene također omogućile odbijanje izdavanja dozvole za boravak radniku ako je poštivanje pravila o ulasku ili boravku od strane poslodavca bilo upitno.

Predloženo zakonodavstvo iz kolovoza 2022. dodatno je pojasnilo odgovornost poslodavaca i izvođača, osobito u sektorima poput građevinarstva i brodogradnje. Nova pravila stupila su na snagu u veljači 2023. godine (nakon izvještajnog razdoblja) i obvezuju poslodavce i izvođače da provjere pravo na rad te proširuju suspenziju izdavanja dozvola za boravak za poslodavce koji ne poštuju propise na sve dozvole za boravak povezane s radom.

! 5.2. IZAZOVI U PROVEDBI SANKCIJA

Države članice EMN-a prepoznale su **glavne izazove u sankcioniranju poslodavaca počinitelja prekršaja, a oni uključuju**: (1) nedostatak svjedočanstava državljana trećih zemalja potrebnih za identifikaciju i sankcioniranje poslodavaca; (2) poteškoće u dokazivanju nezakonitog zapošljavanja radi izricanja sankcija; (3) prekogranične izazove u sankcioniranju, osobito kada lanac odgovornosti uključuje podizvođače i fiktivna poduzeća;

(4) nedostatke u koordinaciji i razmjeni informacija između nadležnih tijela; (5) nedovoljno stroge sankcije koje ne djeluju odvraćajuće na poslodavce od sudjelovanja u nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja.

321 EE, FR, HU, LT, SI.

322 BE, CY, FR, IE.

323 EE, FI, LT, LV.

324 Prema presudi Suda Europske unije (CJEU) iz 2019. godine, neke od kazni koje je izrekla austrijska vlada bile su neproporcionalne i protivne pravu EU-a (Austrijski parlament, „Priopćenje za medije: Nacionalno vijeće – Najvažniji događaji sjednice 2021.“, 2021., https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2021/pk0834, pristupljeno 26. rujna 2024.).

325 Na primjer, u slučaju olakotnih okolnosti, kao što su nizak stupanj krivnje ili kršenje počinjeno tijekom kratkog razdoblja. Poslodavac također mora pružiti vjerodostojne dokaze da su poduzete konkretne mjere za sprječavanje daljnjih prekršaja.

326 Poslodavci koji nezakonito zapošljavaju državljane trećih zemalja suočavaju se s novčanim kaznama od 1.000 do 30.000 eura prema odredbama Direktive o sankcioniranju poslodavaca.

Nedostatak svjedočanstava državljana trećih zemalja

Devet država članica EMN-a³²⁷ istaknulo je nedostatak prijava od strane državljana trećih zemalja kao glavni izazov. Prema Finskoj, državljanima trećih zemalja često ne prijavljuju radno iskorištavanje nadležnim tijelima jer se boje moguće odmazde poslodavaca. U Irskoj su nevladine organizacije izvijestile da osobe bez dokumenata koje su izložene iskorištavanju rijetko istupaju tijekom zajedničkih inspekcija policije i Povjerenstva za radne odnose (WRC), zbog straha od povratka u zemlju podrijetla. Italija je navela slične izazove, uz poteškoće u zaštiti žrtava iskorištavanja od zastrašivanja ili odmazde poslodavaca ili uključenih kriminalnih skupina. Austrija je istaknula da na odluku državljana trećih zemalja da ne ostvaruju svoja prava utječu neposredna potreba za prihodom, rizik od gubitka posla i strah od posljedica prema zakonu o strancima, osobito među onima s nesigurnim boravišnim statusom.

Jezične i komunikacijske barijere odvrćaju državljanima trećih zemalja od prijavljivanja nezakonitog radnog iskorištavanja ili zloporaba.³²⁸ U Češkoj se nadležna tijela suočavaju s poteškoćama u pribavljanju svjedočanstava ili s proturječnim iskazima. Jezično posredovanje ključno je za prepoznavanje žrtava nezakonitog zapošljavanja i prikupljanje njihovih svjedočanstava, koja su presudna za dokazivanje radnih prekršaja.

Poteškoće u dokazivanju i sankcioniranju nezakonitog zapošljavanja

Još jedan čest izazov za države članice EMN-a jest pribavljanje dokaza o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja. To je još teže u prekograničnim slučajevima.³²⁹ U Finskoj se vlasti suočavaju s dodatnim poteškoćama prilikom intervencije u slučajevima nezakonitog zapošljavanja upućenih radnika, budući da se prekršaji često otkrivaju tek nakon što radni odnos (koji traje kratko) završi, a upućeni radnik iz treće zemlje i poduzeće napuste zemlju. U Irskoj neki poslodavci koji krše zakone o radu izbjegavaju otkrivanje tako što mijenjaju registrirano ime i ponovno podnose zahtjev za dozvolu za zapošljavanje. U Švedskoj neki poslodavci namjerno proglašavaju stečaj kako bi izbjegli financijske sankcije, a potom nastavljaju poslovanje pod drugim vlasništvom. U Litvi državljanima trećih zemalja mogu odbiti suradnju s vlastima ili davati proturječna svjedočanstva, osobito kada se ispituju na mjestu prekršaja. Estonija je istaknula da se suočava sa sudskim preprekama pri utvrđivanju odgovornosti pravnih osoba za radne prekršaje.

Sankcioniranje poslodavaca koji zapošljavaju državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom često je otežano dugotrajnim i složenim upravnim postupcima, kako su izvijestile četiri države članice EMN-a.³³⁰ Latvija je naglasila da zahtjevi za informacijama od nadležnih tijela drugih država o upućenim radnicima zahtijevaju dugotrajne procedure i stalno praćenje, što usporava proces sankcioniranja.

Prekogranično sankcioniranje

Prema navodima šest država članica EMN-a,³³¹ praćenje i provedba sankcija protiv nezakonitih oblika zapošljavanja preko granica predstavljaju osobito velik izazov. U Austriji je prekogranična provedba sankcija za prekršaje povezane s upućivanjem radnika iznimno složena kada je poslodavac registriran u drugoj državi članici EU-a. Belgija i Latvija izvijestile su o sličnim poteškoćama, koje dodatno otežava činjenica da lanci podugovaranja (s više razina tvrtki u radnom odnosu) razvodnjavaju odgovornost poslodavca i njegovu obvezu poštovanja radnog zakonodavstva. Česta uporaba fiktivnih poduzeća dodatno otežava identifikaciju u prekograničnim situacijama.

Poteškoće u koordinaciji i razmjeni informacija između nadležnih tijela

Četiri države članice EMN-a³³² izvijestile su o izazovima u koordinaciji aktivnosti i razmjeni informacija između nacionalnih tijela prilikom identifikacije i sankcioniranja poslodavaca koji krše zakone o radu. Finski ured za imigraciju naveo je da zaštita osobnih podataka ograničava njegovu mogućnost dijeljenja informacija i suradnje s drugim tijelima u provedbi sankcija. Dodatni izazov predstavlja prenošenje i dokumentiranje implicitnog znanja i stručnosti ključnih dionika i organizacija prema nadležnim tijelima, budući da su te kompetencije često koncentrirane u rukama malog broja osoba. Švedska je istaknula da izricanje novčanih sankcija poslodavcima zahtijeva veću koordinaciju između više tijela, kao što su policija, tužiteljstvo, sudovi, ovršna i upravna tijela te financijske službe te je naglasila potrebu za pojednostavljenjem povezanih postupaka.

Drugi izazovi

Četiri države članice EMN-a priznale su da **razina i vrsta sankcija u njihovim zemljama možda nisu dovoljno stroge i/ili provedive da bi učinkovito spriječile poslodavce u nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja**.³³³ Poljska je izvijestila da, unatoč izmjenama zakonodavnog okvira iz 2018., sankcije za kršenje pravila o zakonitom zapošljavanju nisu dovoljno stroge. Najviša kazna koju inspektor rada može izreći (oko 450 eura)³³⁴ često nije dovoljna da odvraća poslodavce od nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Slično tome, Luksemburg je 2023. (izvan razdoblja obuhvaćenog izvješćem) uveo zakonodavne izmjene kako bi se odgovorilo na zabrinutost da razina sankcija nije dovoljno visoka da bi učinkovito spriječila slučajeve nezakonitog zapošljavanja.³³⁵

Francuska je izvijestila da **digitalizacija i pojava poslovnih (B2B) platformi** donose nove izazove u identifikaciji i sankcioniranju, jer su stvorile nove oblike nezakonitog zapošljavanja koje je teže pratiti.

327 AT, BE, FI, IE, IT, LT, LU, LV, SE.

328 CZ, HR, IT, LV.

329 BE, CZ, FI, IE, LT, LV, SE, SK.

330 BE, CZ, LV, SE.

331 AT, BE, EE, FI, LV, SK.

332 FI, HR, LU, SE.

333 FI, IE, LU, PL.

334 Izvorni iznos naveden u nacionalnom izvješću iznosio je 2.000 PLN. Primijenjen tečaj na dan 25. kolovoza 2024.

335 U Luksemburgu je upravna novčana kazna povećana s 2.500 eura na 10.000 eura po nezakonito zaposlenom državljaninu treće zemlje, a kaznena sankcija s 20.000 eura na 125.000 eura po nezakonito zaposlenom državljaninu treće zemlje u slučaju otegotnih okolnosti.



5.3. Dobre prakse i čimbenici uspjeha

Mnoge države članice EMN-a provele su različita rješenja za suočavanje s izazovima povezanim sa sankcioniranjem poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom.³³⁶ Ta rješenja uključuju digitalne alate za bolju koordinaciju i praćenje rezultata sankcioniranja, metode za povećanje odvraćajućeg učinka sankcija te procjene pouzdanosti poslodavaca. Ove prakse mogu poslužiti kao modeli drugim državama za unaprjeđenje kapaciteta u provedbi sankcija.

Povećan odvraćajući učinak sankcija

Prema navodima šest država članica EMN-a,³³⁷ odvraćajući učinak sankcija pridonosi sprječavanju nezakonitih radnih praksi među poslodavcima. U Austriji stroge sankcije, u kombinaciji s redovitim nadzorom financijske policije, snažno odvraćaju poslodavce od pokušaja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Slično tome, u Grčkoj sveobuhvatan sustav postupno rastućih upravnih sankcija i mogućnost privremene obustave poslovne djelatnosti odvraćaju poslodavce od takvog zapošljavanja. U Francuskoj objavljivanje kaznenih presuda radi informiranja javnosti o izrečenim sankcijama stvara preventivan učinak za potencijalne počinitelje prijevara. Slovačka koristi više alata sankcioniranja, uključujući novčane kazne i javno objavljivanje identiteta počinitelja. Takve mjere uzrokuju dodatne negativne posljedice, poput gubitka prava na potpore, doprinose i sudjelovanje u javnoj nabavi.

Koordinirani pristupi za poboljšanje sankcioniranja

Šest država članica EMN-a izvijestilo je da je učinkovita koordinacija između tijela ili međuresorna suradnja ključna za povećanje učinkovitosti postupaka sankcioniranja.³³⁸ Belgija je razvila platformu eDossier kao dio svog Strateškog plana za suzbijanje socijalne prijevare za razdoblje 2022. - 2025., koja poboljšava suradnju među dionicima, omogućuje praćenje napretka slučajeva u stvarnom vremenu te podupire prevenciju, otkrivanje i provedbu putem digitalnih alata. Nacionalni plan Francuske za borbu protiv nezakonitog zapošljavanja 2023. - 2027. uključuje mjere za poboljšanje koordinacije među tijelima kroz bolje ciljanje intervencija kombiniranje tradicionalnih i novih instrumenata za učinkovito sankcioniranje. Švedska je nastavila razvijati zajedničke napore u sankcioniranju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja uključivanjem Državnog odvjetništva u svoj međuresorni sustav suradnje.

Zakonodavne prilagodbe i procjene pouzdanosti

Pet država članica EMN-a³³⁹ izvijestilo je da su nacionalne strategije i zakonodavna poboljšanja ključne komponente njihova pristupa suzbijanju nezakonitih radnih praksi. Estonija je 2020. i 2022. reformirala Zakon o strancima, dajući vlastima veće ovlasti za sankcioniranje poslodavaca uključenih u nezakonite prakse. Novi članak o procjeni pouzdanosti omogućuje detaljnu procjenu poslodavaca, obrazovnih institucija i drugih subjekata uključenih u podnošenje zahtjeva za dugoročne vize.

Finska je 2023. (izvan razdoblja izvješća) uvela zakonske mjere kojima se pojašnjavaju odgovornosti poslodavaca. Također je istaknula važnost proaktivnog nadzora, financijskih sankcija i preventivnih mehanizama za suzbijanje nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Bugarska je uvela koncept „nepouzdanih poslodavaca“ uspostavljanjem popisa počinitelja kako bi se povećao odvraćajući učinak i potaknula kultura poštivanja zakona u borbi protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Francuska objavljuje popise počinitelja i javno komunicira sankcije kako bi povećala njihov preventivni učinak.

Okvir 13: Dobre prakse u sankcioniranju poslodavaca

Na **Cipru** poslodavci koji ne registriraju svoje zaposlenike u Fondu socijalnog osiguranja suočavaju se s upravnim novčanim kaznama od 3.500 eura po zaposleniku. Oni moraju dokazati usklađenost sa zakonom, budući da je „obrnut teret dokaza“ na poslodavcu.

Talijanska Nacionalna inspekcija rada (INL) pruža obuku i smjernice inspekcijom osoblju. Također izdaje priručnik o maksimalnim sankcijama za neprijavljeni rad (2022.), koji naglašava područje primjene sankcija, njihove iznose, kazne, slučajeve izuzeća (između ostalog) te sadrži poseban odjeljak o zapošljavanju državljana trećih zemalja bez dozvole za boravak.

Nizozemska je kao dobre prakse prepoznala povećanje novčanih kazni za poslodavce na temelju načela proporcionalnosti, povećanje vjerojatnosti otkrivanja prekršitelja te pojednostavljenje sudskih postupaka za izricanje sankcije.

Litva i Mađarska smatraju da novčane kazne nisu jedini učinkoviti instrument, već da i nenovčane sankcije imaju znatan potencijal za odvraćanje poslodavaca od nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, osobito kroz isključenje počinitelja iz postupaka javne nabave.

336 AT, BG, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, SE.

337 AT, EL, FR, HU, PL, SK.

338 BE, FI, FR, LU, LV, SE.

339 BG, EE, FI, FR, NL.

6. ISHODI I POTPORA ZA DRŽAVLJANE TREĆIH ZEMALJA

Studija EMN-a iz 2017. o nezakonitom zapošljavanju državljana trećih zemalja istaknula je da je donošenje odluke o povratku najčešći ishod za nezakonito zaposlene državljanke trećih zemalja s neregularnim boravkom. Usporedba mogućih ishoda bila je važna, budući da države reagiraju na određeni način ovisno o konkretnom slučaju, a često i prema diskrecijskoj odluci nacionalnih tijela. Ovaj odjeljak prikazuje kako se situacija razvijala između 2017. i 2022. godine.

Ovaj odjeljak istražuje moguće ishode koji mogu proizaći iz otkrivanja slučajeva nezakonitog zapošljavanja u koje su uključeni državljanke trećih zemalja. Pojam „ishod“ odnosi se na svaku upravnu ili građanskopravnu posljedicu koja

utječe na status državljanina treće zemlje zatečenog u nezakonitom zapošljavanju. Ishodi se najprije analiziraju za tri glavne kategorije državljanke trećih zemalja, kao i za žrtve trgovanja ljudima, s obzirom na prioritet koji države članice EMN-a pridaju ovoj skupini. Nadalje se opisuje postojeći postupak za podnošenje pritužbi zaposlenika protiv poslodavaca, potom daje pregled mogućnosti državljanke trećih zemalja da potražuju neisplaćenu naknadu te glavni kanali putem kojih se državljanima trećih zemalja pružaju informacije o njihovim pravima i o sprječavanju situacija nezakonitog zapošljavanja.

6.1. ISHODI ZA ZAPOSLENIKE IZ TREĆIH ZEMALJA, OVISNO O NJIHOVU PRAVNOM STATUSU

Države članice EMN-a navele su uvjete pod kojima se dozvole za boravak i/ili rad mogu povući, opozvati ili ne produljiti, u skladu s odredbama različitih direktiva EU-a koje uređuju zakonite migracijske uvjete. One uključuju:

- Direktivu 2014/36/EU o uvjetima za ulazak i boravak državljanke trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu **sezonskih radnika**;³⁴⁰
- Direktivu (EU) 2021/1883 o uvjetima za ulazak i boravak državljanke trećih zemalja u svrhu zapošljavanja **visokokvalificiranih radnika**;³⁴¹
- Direktivu 2014/66/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljanke trećih zemalja u okviru **premještaja unutar društva**;³⁴²

- Direktivu (EU) 2016/801 uvjetima ulaska i boravka državljanke trećih zemalja u svrhu **istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova au pair**;³⁴³
- Direktivu 2003/109/EZ o statusu državljanke trećih zemalja s **dugotrajnim boravištem**;³⁴⁴
- Direktivu 2003/86/EZ o **pravu na spajanje obitelji**.³⁴⁵

Posebno zakonodavstvo primjenjuje se na državljanke trećih zemalja bez dozvole za boravak ili rad, pri čemu se najvažnijom smatra Direktiva o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ), kako je detaljno opisano u odjeljku 6.1.3. Za žrtve trgovanja ljudima glavni relevantni zakonodavni okvir obuhvaća Direktivu EU-a o suzbijanju trgovanja ljudima (2011/36/EU)³⁴⁶ i Direktivu o dozvoli boravka za žrtve

340 Direktiva 2014/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uvjete za ulazak i boravak državljanke trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32014L0036>, pristupljeno 16. srpnja 2024. Irska ne sudjeluje u ovoj Direktivi.

341 Direktiva (EU) 2021/1883 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2021. o uvjetima za ulazak i boravak državljanke trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2009/50/EZ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021L1883>, pristupljeno 16. srpnja 2024. Irska ne sudjeluje u ovoj Direktivi.

342 Direktiva 2014/66/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljanke trećih zemalja u okviru premještaja unutar društva, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/66/oj>, pristupljeno 16. srpnja 2024. Irska ne sudjeluje u ovoj Direktivi.

343 Direktiva (EU) 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljanke trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova au pair (pročišćena verzija), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj>, pristupljeno 16. srpnja 2024. Irska ne sudjeluje u ovoj Direktivi.

344 Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljanke trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/109/oj>, pristupljeno 16. srpnja 2024. Irska ne sudjeluje u ovoj Direktivi.

345 Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003L0086>, pristupljeno 16. srpnja 2024.

trgovine ljudima (2004/81/EZ),³⁴⁷ koje su opisane u odjeljku 6.1.4. Ove direktive utvrđuju posebne usklađene ishode koje države članice EU-a moraju primijeniti kada se takve osobe identificiraju. Važno je razlikovati Direktivu o sankcioniranju poslodavaca, koja se odnosi na „osobito izrabljivačke radne uvjete“, od zasebnih pravnih okvira Direktive EU-a o suzbijanju trgovanja ljudima i Direktive o dozvoli boravka za žrtve trgovine ljudima, koje se bave višim dokaznim zahtjevima pri kaznenom progonu za radno iskorištavanje.

Drugi relevantni akti EU-a koji mogu utjecati na ishode za nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja uključuju Direktivu o pravima žrtava (2012/29/EU)³⁴⁸ i Direktivu o insolventnosti njihovog poslodavca (2008/94/EZ).³⁴⁹

Analiza odgovora država članica EMN-a pokazuje da postoje razlike između država koje kao primarnu neposrednu mjeru nakon otkrivanja slučaja nezakonitog zapošljavanja provode sankcioniranje poslodavca (vidi odjeljak 5), pri čemu je naglasak na zaštiti žrtava trgovanja ljudima,³⁵⁰ te država koje se, uz zadržavanje zaštite žrtava, uglavnom usredotočuju na opoziv dozvola ili donošenje odluka o povratku.³⁵¹ Ti pristupi nisu međusobno isključivi. Ishodi se znatno razlikuju, ovisno o tome je li radnik zakonito boravio u zemlji u trenutku kada je utvrđeno da radi nezakonito te o vrsti dozvole koju je imao. Sljedeći pododjeljci analiziraju različite scenarije, počevši od situacije državljanina trećih zemalja s dozvolom za boravak i rad, zatim onih s dozvolom za boravak, ali bez dozvole za rad te na kraju onih bez ikakve dozvole za boravak i rad.

Državljanin trećih zemalja s dozvolom za boravak i rad

U većini država članica EMN-a, **gdje dozvola za boravak automatski uključuje i dozvolu za rad**, za državljane trećih zemalja koji posjeduju obje dozvole, a zatečeni su u situaciji nezakonitog zapošljavanja, glavni ishodi su povlačenje, ukidanje ili oduzimanje dozvole za boravak te posljedična odluka o povratku (vidi tablicu 4). Povlačenje dozvole za boravak i dozvole za rad može se provesti i u slučajevima kada dozvola za boravak nije izravno povezana s dozvolom za rad,³⁵² odnosno kada državljani trećih zemalja mogu dobiti zasebne dozvole za boravak i dozvole za rad za određene aktivnosti ili temeljem različitih osnova boravka.³⁵³ Direktive EU-a o zakonitim migracijama također imaju važnu ulogu u oblikovanju ovih ishoda u državama članicama EMN-a, budući da utvrđuju minimalne uvjete za izdavanje (ili odbijanje) te za povlačenje (ili neobnavljanje) dozvola za boravak različitim kategorijama državljanina trećih zemalja (npr. sezonskim radnicima, studentima i istraživačima). Ako jedan od tih uvjeta više nije ispunjen — primjerice, ako je dozvola bila vezana uz ugovor o radu koji je prestao važiti, ili ako su prekršena posebna ograničenja prava na rad — direktive propisuju da se dozvola mora ili može povući, odnosno obnoviti. Tako, primjerice, Direktiva o sezonskim radnicima zahtijeva od država članica da odbiju zahtjeve ili povuku odobrenje za sezonski rad ako je poslodavac sankcioniran prema nacionalnom zakonodavstvu zbog neprijavljenog rada i/ili nezakonitog zapošljavanja (članci 8. i 9.).³⁵⁴

346 Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima te zaštiti njegovih žrtava, te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>, pristupljeno 16. srpnja 2024. Napomena: ova je Direktiva izmijenjena 2024. godine: Direktiva (EU) 2024/1712 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. listopada 2024. o uvjetima za ulazak i boravak državljanina trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1731509312172, pristupljeno 20. studenoga 2024.

347 Direktiva Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili kojima je pružena pomoć pri nezakonitom useljavanju, koji surađuju s nadležnim tijelima, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0081>, pristupljeno 16. srpnja 2024.

348 Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, kojom se zamjenjuje Okvirna odluka Vijeća 2001/220/PUP, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>, pristupljeno 16. srpnja 2024.

349 Direktiva 2008/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o zaštiti zaposlenika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0094-20151009>, pristupljeno 16. srpnja 2024.

350 AT, BG, CY, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU (izmjene prijavljene 2023., tj. nakon razdoblja obuhvaćenog izvješćem), LV, NL, PL, SE, SI.

351 AT, CY, CZ, FI, HR, HU, IE, LU, LV, NL, PL, SI, SK.

352 IE.

353 FR.

354 Direktiva 2014/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljanina trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32014L0036>, pristupljeno 20. studenoga 2024. Irska ne sudjeluje u ovoj Direktivi.

Tablica 4: Posljedice nezakonitog zapošljavanja državljanina trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici EMN-a i mehanizam provedbe

Država članica EMN-a	Ishodi za državljane trećih zemalja
AT	Zapošljavanje uz odobrenje tijela nadležnih za tržište rada, ali bez registracije, nema posljedica, osobito ako osoba posjeduje dozvolu boravka, a nezakonito zapošljavanje nije kažnjivo za zaposlenika. To se može dogoditi ako osoba može zakonito raditi, ali nije registrirana kod nadležnih tijela i/ili ne plaća poreze i doprinose za socijalno osiguranje. Ako se zapošljavanje odvija izvan okvira odobrenja tržišta rada, dozvola za boravak se ne produljuje (npr. za studente) i može se izdati odluka o povratku. To se može dogoditi ako je državljanin treće zemlje zaposlen kod poslodavca koji nije naveden na kartici Red-White-Red (RWR) (jedinstvena dozvola).
BE	Automatsko povlačenje radne dozvole nakon otkrivanja nezakonitog zapošljavanja – dozvola za boravak prestaje vrijediti 90 dana nakon povlačenja dozvole za rad. Izdaje se nalog za udaljenje i moguć pritvor radi udaljenja.
BG	Pravo državljanina treće zemlje na pristup tržištu rada može se opozvati ako Ministarstvo rada i socijalne politike utvrdi da zaposlenje ne odgovara odobrenoj poziciji, radnom mjestu ili poslodavcu. Izvršni direktor Agencije za zapošljavanje može uskratiti pristup tržištu rada ako je državljanin treće zemlje kažnjen zbog nezakonitog zapošljavanja u proteklih pet godina ili je prethodno radio nezakonito u Bugarskoj, bilo tijekom ranijeg boravka ili u trenutku sadašnjeg zahtjeva.
CY	Inspektorat rada obavještava Odjel za civilni registar i migracije o mogućnosti opoziva dozvole za boravak.
CZ	Moguće povlačenje dozvole za rad i dozvole za boravak. Rizik od poništenja jedinstvene dozvole u slučaju neobavještavanja Inspektorata rada o promjeni posla ili poslodavca, ako je odobrenje za rad vezano uz određenog poslodavca.
EE	Registracija zaposlenja je odgovornost poslodavca. Nezakonito zapošljavanje u slučaju zakonitog boravka može dovesti do pokretanja prekršajnog postupka, a zakoniti boravak može biti okončan (uz mogućnost dobrovoljnog povratka).
FI	Neprijavljeni rad može dovesti do optužbi za poreznu prijevartu, novčanih kazni ili zatvorskih kazni. Dozvola za boravak može biti ukinuta ako razlozi za njezino izdavanje više ne postoje. Državljanin treće zemlje može podnijeti zahtjev za novu dozvolu, koja će se razmatrati pojedinačno. Ako je dozvola za boravak ukinuta, a osoba ne dobije novu, policija može započeti postupak udaljenja iz zemlje.
FR	Državljanima trećih zemalja može se izdati zasebna dozvola za boravak i dozvola za rad za određene aktivnosti/razloge boravka u Francuskoj. Povlačenje ili odbijanje obnove dozvole za boravak ili dozvole za rad. Izdavanje odluke o povratku ako je zakonski moguće.
HR	Novčana kazna i povlačenje dozvole za boravak ili dozvole za rad – izdavanje odluke o povratku.
HU	Povlačenje dozvole za boravak – izdavanje odluke o povratku – suradnja s nadležnim tijelima za daljnje postupke.
IE	Dozvola za boravak može se povući, a po potrebi i dozvola za rad, ³⁵⁵ uz primjenu istog postupka udaljenja iz zemlje ³⁵⁶ kao za osobe za koje se utvrdi da nezakonito borave u državi. Izdaje se s dopisom o deportaciji.
IT	Najviša kazna za neprijavljeni rad ista je bez obzira na državljanstvo ili vrstu dozvole. Uključuje obvezu plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje i premija osiguranja, uz prethodno izdavanje upozorenja o imovini zaposlenika.
LU	Uprava za imigraciju upozorava državljanina treće zemlje na zakonske zahtjeve i mogućnost gubitka dozvole za boravak. Moguće povlačenje dozvole za boravak ili odbijanje obnove u slučaju rada izvan odobrenih uvjeta. Također se može razmotriti povlačenje prava na boravak.

355 U skladu s člankom 16. Zakona o dozvolama za zapošljavanje iz 2006., kako je izmijenjen.

356 Članak 3. Zakona o imigraciji iz 1999.

Država članica EMN-a	Ishodi za državljane trećih zemalja
LV	Pravo na rad ograničeno je na određeni sektor i poslodavca. Ako inspekcija utvrdi kršenje propisa, pokreće se upravni prekršajni postupak protiv zaposlenika te mu se ukida viza ili dozvola za boravak. Ako se odluka o ukidanju ignorira, slijedi donošenje odluke o povratku.
NL	Opoziv dozvole za boravak i dozvole za rad ako izvorni uvjeti nisu ispunjeni ili su prekršeni propisi – moguć je opoziv dozvole za boravak. ³⁵⁷ Moguća odluka o povratku.
PL	Blaža odgovornost za državljane trećih zemalja koji rade nezakonito. Postupak dobrovoljnog povratka za nezakonito zaposlenje.
SI	Poništenje jedinstvene dozvole ako Zavod za zapošljavanje povuče svoju suglasnost zbog izrečene izvršne novčane kazne poslodavcu.
SE	Opseg nezakonitog rada utječe na sankcije, tj. nezakoniti rad uz zakonito zaposlenje prijavljuje se policiji, ali to ne mora nužno dovesti do odbijanja produljenja (ili opoziva) dozvole. Osoba koja se bavila isključivo nezakonitim radom vjerojatnije će dobiti odbijenicu za produljenje (ili opoziv). Policija potiče državljane trećih zemalja s dozvolom za rad u drugoj državi članici EU-a da napuste Švedsku ako se utvrdi da rade nezakonito.
SK	Ako državljanin treće zemlje djeluje protivno dozvoli za boravak koju je izdala policija, mogući ishodi za nezakoniti rad ili druge aktivnosti koje nisu obuhvaćene privremenim boravkom ili vizom uključuju pritvor i povratak. Ako državljanin treće zemlje obavlja nezakoniti rad protivno dozvoli za rad koju izdaju inspektorat rada, uredi za zapošljavanje ili središnjica rada, moguća posljedica je novčana kazna.

Četiri države članice EMN-a³⁵⁸ posebno su istaknule **državljane trećih zemalja koji borave u svrhu studiranja**, pri čemu su se inspekcije uglavnom usredotočile na to je li broj sati predviđen ugovorom o studentskom radu u skladu s člankom 24. stavkom 3. Direktive o studentima i istraživanjima (2016/801/EU) (vidi Okvir 14).³⁵⁹ Direktiva propisuje da države članice ne smiju ograničiti broj radnih sati državljanina trećih zemalja sa studentskom dozvolom na manje od 15 sati tjedno.

Okvir 14: Posljedice nezakonitog zapošljavanja državljanina trećih zemalja sa studentskom dozvolom

Austrija: Državljanini trećih zemalja koji imaju dozvolu za boravak u svrhu studiranja i rade više od broja sati dopuštenih zakonom riskiraju da im se dozvola za boravak ne produlji nakon isteka roka važenja.

Belgija: Studenti koji rade više od dopuštenih 20 sati tjedno mogu izgubiti dozvolu za boravak.

Irska: Studentima je dopušten pristup tržištu rada do 20 sati tjedno tijekom akademske godine i do 40 sati tjedno tijekom ljetnih praznika te u razdoblju božićnih praznika (od 15. prosinca do 15. siječnja). Ako se utvrdi da student radi više od dopuštenih sati, dozvola za boravak može mu se uskratiti pri sljedećem obnavljanju. Ako se utvrdi da su prekršeni ti uvjeti, student podliježe istom postupku udaljenja kao osobe za koje se utvrdi da nezakonito borave na državnom teritoriju.

Luksemburg: Ako se prekorači ukupan broj dopuštenih sati rada (tjedno/mjesečno), studenti iz trećih zemalja riskiraju gubitak dozvole za boravak ako se situacija nastavi.

Državljanini trećih zemalja s dozvolom za boravak, ali bez dozvole za rad

Za jedanaest država članica EMN-a glavne posljedice za državljanina treće zemlje koji se zatekne u situaciji nezakonitog zapošljavanja, a zakonito boravi na državnom teritoriju, uključuju povlačenje ili odbijanje produljenja dozvole za boravak,³⁶⁰ izdavanje odluke o povratku,³⁶¹ ili novčanu kaznu za poslodavca ili nezakonito zaposlenog radnika.³⁶²

U **Austriji**, obavljanje zaposlenja bez odobrenja nadležnih tijela za tržište rada rezultira donošenjem odluke o povratku, ali se pritom uzima u obzir osobni i obiteljski život.

U **Belgiji**, u većini slučajeva ne postoji rizik od gubitka dozvole za boravak. Ako je radnik istodobno primao socijalne naknade dok je radio nezakonito, može se od njega tražiti povrat tih sredstava ili gubitak prava na buduće naknade.

Bugarska uvodi upravnu odgovornost za poslodavce koji zapošljavaju bez odgovarajuće dozvole ili registracije pri Agenciji za zapošljavanje.

U **Grčkoj** se poslodavcima izriču novčane kazne, dok u Sloveniji kaznu dobivaju i poslodavci koji dopuštaju rad državljanima trećih zemalja bez odgovarajuće dozvole, uz rok od 10 dana za dobrovoljni odlazak državljanina trećih zemalja.

357 Zakon o strancima (Vreemdelingenwet) iz 2000. godine.

358 AT, BE, IE, LU.

359 Svaka država članica određuje maksimalan broj sati tjedno ili dana odnosno mjeseci godišnje dopuštenih za takvu aktivnost, koji ne smije biti manji od 15 sati tjedno ili ekvivalent u danima ili mjesecima godišnje. Pri tome se može uzeti u obzir stanje na tržištu rada u dotičnoj državi članici.

360 FR, LU, LV, NL, SE.

361 AT, CZ, EE, SI.

362 EL, FI, SI.

U **Finskoj** je jedina dozvola za boravak koja ne uključuje nikakvo pravo na rad ona koja se izdaje za državljane trećih zemalja kojima nije odobren azil ili dozvola za boravak na temelju supsidijarne zaštite ili humanitarne zaštite, ali im je izdana privremena dozvola za boravak na najviše godinu dana ako ne mogu biti udaljeni iz zemlje jer im prijete smrtna kazna, mučenje, progon ili drugo postupanje koje krši ljudsko dostojanstvo (sukladno članku 89. Zakona o strancima). Državljanima trećih zemalja koji se zateknu u situaciji nezakonitog zapošljavanja dok imaju ovu dozvolu mogu biti novčano kažnjeni zbog kršenja Zakona o strancima.

U **Irskoj** je određenim državljanima trećih zemalja dopušten pristup tržištu rada bez radne dozvole, no oni podliježu uvjetima svoje imigracijske dozvole. Ako državljanin treće zemlje koji ima dozvolu za boravak koja mu ne dopušta rad započne s obavljanjem posla, može podlijegati istom postupku udaljenja kao i osobe za koje se utvrdi da nezakonito borave na državnom teritoriju (tj. prema članku 3. Zakona o imigraciji iz 1999.).

Državljanima trećih zemalja bez dozvole za boravak i dozvole za rad

Ishodi za državljane trećih zemalja bez dozvole za boravak ili dozvole za rad trebaju se razumjeti u kontekstu Direktive o sankcijama za poslodavce (2009/52/EZ), koja priznaje određena prava neprijavljenim migrantima u situacijama nezakonitog zapošljavanja.

Poslodavci su obvezni neprijavljenim migrantima isplatiti neisplaćenu naknadu u visini najmanje zakonom propisane minimalne plaće za najmanje tri mjeseca (uključujući neisplaćene plaće, doprinose za socijalno osiguranje, poreze). Direktiva propisuje da države članice moraju uspostaviti mehanizme koji će omogućiti državljanima trećih zemalja povrat neisplaćenih naknada i povezanih troškova transfera, čak i ako su vraćeni u zemlju podrijetla. Ti mehanizmi također moraju omogućiti državljanima trećih zemalja da uključe relevantne treće strane (npr. sindikate) koje, zauzvrat, ne bi smjele biti izložene riziku optužbi za pomaganje nezakonitoj migraciji. U slučajevima radnog iskorištavanja, države članice mogu odobriti privremene dozvole za boravak.

U tom kontekstu, odgovori država članica EMN-a³⁶³ pokazuju da je **odluka o povratku** (a u nekim slučajevima i pritvaranje te udaljenje s državnog teritorija) **najčešći ishod za državljane trećih zemalja bez dozvole za boravak ili dozvole za rad**. Iako rizik od iskorištavanja ili trgovanja ljudima postoji u sva tri scenarija, on je daleko veći u ovom posljednjem, a posljedice su obično teže. Utvrđivanje takvih teških situacija može se dogoditi neovisno o otkrivanju nezakonitog zapošljavanja; u takvim slučajevima pokreću se posebni postupci i provode daljnje istrage.

U Austriji i Belgiji, predstavnici inspektorata rada ili financijske policije prijavljuju neprijavljene državljane trećih zemalja koji rade nezakonito nadležnim tijelima, što može dovesti do pritvora i odluka o povratku.

Međutim, u Belgiji određene zaštitne mjere mogu spriječiti pritvaranje žrtava radnog iskorištavanja.

U Grčkoj se izdaju odluke o povratku za državljane trećih zemalja koji nezakonito borave. U Finskoj, državljanin treće zemlje koji boravi u zemlji bez potrebne dozvole za boravak ili koji se namjerno zapošljava ili obavlja gospodarsku djelatnost bez prava na rad može biti kažnjen novčanom kaznom zbog kršenja Zakona o strancima (članak 185). Policija može odlučiti o odbijanju ulaska ili predložiti odbijanje ulaska ili povratak Finskoj službi za imigraciju. U Irskoj, neprijavljeni državljani trećih zemalja za koje se utvrdi da rade nezakonito mogu dobiti pismo o namjeri udaljenja. U Francuskoj se primjenjuju upravne³⁶⁴ i kaznene sankcije. Može se izdati nalog za napuštanje državnog teritorija te odbijanje zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak, ako je podnesen.

Italija, Litva i Luksemburg uključuju druge dionike u postupak. Italija i Litva zahtijevaju od inspektora rada da prekršaje prijave pravosudnim tijelima, a u Litvi i Državnoj graničnoj službi. Luksemburg prosljeđuje informacije o neprijavljenim migrantima ministarstvu nadležnom za migracije i azil. Policija Velikog Vojvodstva upravlja njihovim povratkom i omogućuje razdoblje dobrovoljnog odlaska, koje određuje ministarstvo nadležno za migracije i azil.

U Latviji je glavni ishod **pokretanje upravnog prekršajnog postupka** za svako utvrđeno kršenje, nakon čega slijedi odluka o povratku. U Nizozemskoj, ako se utvrdi da osoba koja nezakonito radi i nezakonito boravi, može biti zadržana na temelju Zakona o obveznoj identifikaciji. Ako se izda odluka o povratku, osoba ima rok od 28 dana za dobrovoljni odlazak. U Švedskoj se zaposlenik ispituje, a zatim mu se izdaje odluka o povratku, koja može biti popraćena odlukom o pritvaranju i zabranom ponovnog ulaska.

Žrtve trgovanja ljudima i iskorištavanja

Ishodi za nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja identificirane kao žrtve trgovanja ljudima i iskorištavanja trebaju se razumjeti u kontekstu prava koja im se priznaju prema pravu EU-a.

Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima (2011/36/EU)³⁶⁵ osigurava da se žrtve ne progone kazneno za djela koja su bile prisiljene počinuti zbog trgovanja ljudima. Propisuje pomoć i podršku, poput sigurnog smještaja, medicinskog liječenja, psihološke pomoći i savjetovanja, neovisno o spremnosti žrtve da svjedoči, uz dodatnu podršku za djecu žrtve. Direktiva također jamči pristup pravnom zastupanju i programima naknade štete za žrtve nasilnih kaznenih djela.

Direktiva o izdavanju dozvole za boravak žrtvama trgovanja ljudima (2004/81/EZ) omogućuje izdavanje dozvole za boravak ako žrtva, nakon razdoblja razmišljanja, surađuje s vlastima i prekine veze s trgovcima. Te dozvole traju najmanje šest mjeseci i mogu se produljivati prema potrebi. Nositelji dozvola imaju pristup obrazovanju, strukovnom osposobljavanju, tržištu rada i programima za društvenu integraciju.

³⁶³ AT, BE, CY, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SI.

³⁶⁴ Do jedne godine zatvora i novčana kazna od 3 000 eura za zaposlenika (članak L. 8256-I Zakona o radu).

³⁶⁵ Napomena: ova je Direktiva izmijenjena 2024. godine (izvan vremenskog okvira studije): Direktiva (EU) 2024/1712 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. listopada 2024. o uvjetima za ulazak i boravak državljanima trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_20240117&qid=1731509312172, pristupljeno 20. studenoga 2024.

Direktiva o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ) također zahtijeva od država članica da utvrde uvjete pod kojima mogu izdati privremene dozvole za b državljanima trećih zemalja koji su bili zaposleni u izrabljivačkim radnim uvjetima (članak 13. stavak 4.). Kao što je navedeno, žrtve iskorištavanja obuhvaćene Direktivom o sankcioniranju poslodavaca predstavljaju zasebnu kategoriju u odnosu na žrtve trgovanja ljudima, koje su posebno obuhvaćene Direktivom EU-a o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i Direktivom o dozvoli boravka za žrtve trgovine ljudima.

U sva tri slučaja, ako se tijekom postupka identifikacije utvrdi da je državljanin treće zemlje žrtva iskorištavanja ili trgovine ljudima, **većina država članica EMN-a³⁶⁶ ima uspostavljene posebne postupke,³⁶⁷ koji uključuju izdavanje privremenih dozvola za boravak ili pokretanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.**

Sukladno Direktivi o dozvoli boravka za žrtve trgovanja ljudima (2004/81/EZ), države članice EMN-a mogu **ponuditi privremene dozvole za boravak neprijavljenim žrtvama trgovine ljudima.** Direktiva propisuje da nakon prijave policiji i/ili pristanka na suradnju u kaznenom postupku državljanin treće zemlje može dobiti privremenu dozvolu za boravak kao žrtva trgovine ljudima. Žrtve mogu podnijeti zahtjev za ovu privremenu dozvolu za boravak i ako nisu u mogućnosti ili ne žele prijaviti slučaj policiji zbog zdravstvenih razloga, maloljetne dobi ili ozbiljne prijetnje. Za ovu skupinu dozvola za boravak vrijedi godinu dana, a produljenja su moguća ako navedeni uvjeti i dalje postoje. U Luksemburgu nadležna tijela mogu izdati dozvolu za boravak³⁶⁸ neprijavljenom državljaninu treće zemlje na razdoblje od šest mjeseci ako je žrtva nezakonitog zapošljavanja pod određenim otegotnim okolnostima, osobito ako je prekršaj praćen osobito izrabljivačkim radnim uvjetima ili ako je državljanin treće zemlje maloljetan. Ova dozvola za boravak povezana je s obvezom državljanina treće zemlje da surađuje u kaznenom postupku protiv poslodavca.

Okvir 15 objašnjava postupak u Finskoj, koji je posebno usmjeren na državljane trećih zemalja koji rade ili borave nezakonito u zemlji, bilo kao maloljetne osobe, bilo kao punoljetne osobe izložene posebnim oblicima iskorištavanja.

Okvir 15: Potpora u Finskoj za maloljetne i punoljetne državljane trećih zemalja koji rade u okolnostima iskorištavanja

Privremena dozvola za boravak može se izdati državljaninu treće zemlje koji je radio bez dozvole za rad i dozvole za boravak ako je osoba bila maloljetna tijekom razdoblja rada ili je radila pod radnim uvjetima koji upućuju na posebno iskorištavanje (članak 52d Zakona o strancima).

Organizacija Victim Support Finland navodi da se ove dozvole rijetko traže i stoga rijetko izdaju u praksi te da je postupak obrade dugotrajan. Ako iskorištavanje nije utvrđeno ili osoba ne želi surađivati s tijelima koja provode preliminarnu istragu, može joj se izdati odluka o povratku. Osim udaljavanja iz zemlje, odluka o povratku može uključivati novčanu kaznu za nezakoniti boravak i nezakonito zapošljavanje. Prema zakonu, osobe koje se smatraju žrtvama iznude putem diskriminacije na radu, a ne žrtvama iskorištavanja, ne dobivaju nužno dozvolu za boravak. U tom smislu, nezakonito zapošljavanje može otežati otkrivanje trgovanja ljudima, jer osoba možda ne želi obavijestiti vlasti da je bila nezakonito zaposlena.

Četiri države članice EMN-a **omogućuju pokretanje ili automatsko aktiviranje postupka za dodjelu međunarodne zaštite** žrtvama trgovine ljudima koje su identificirane u situacijama nezakonitog zapošljavanja.³⁶⁹ U Austriji osobe žrtve trgovine ljudima mogu podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu ili za dozvolu za boravak iz individualnih zaštitnih razloga.³⁷⁰ Francuska automatski dodjeljuje desetogodišnju dozvolu za boravak državljanima trećih zemalja koji podnesu kaznenu prijavu ili svjedoče protiv počinitelja trgovanja ljudima, ako je optuženik osuđen, pod uvjetom da su prekinuli sve veze s tom osobom (sukladno Direktivi o dozvoli boravka za žrtve trgovine ljudima (2004/81/EZ)). U Mađarskoj žrtve trgovine ljudima i/ili iskorištavanja također mogu ostvariti pravo na humanitarnu dozvolu za boravak³⁷¹ ako surađuju s nadležnim tijelima ili ako su bile maloljetne i nisu imale valjanu dozvolu za boravak ili odobrenje za boravak u trenutku zapošljavanja. U Belgiji osobe koje se nalaze u situacijama zapošljavanja u kojima postoje naznake trgovanja ljudima u svrhu radnog iskorištavanja³⁷² mogu steći status žrtve trgovanja ljudima.

Italija i Irska navele su druge mjere, uključujući one za **ponovnu aktivaciju zapošljavanja i reintegraciju.** U Irskoj, u određenim slučajevima, osoba koja je izgubila zaposlenje ili dozvolu za boravak bez vlastite krivnje može podnijeti zahtjev za novu dozvolu za zapošljavanje, tzv. dozvolu za reaktivaciju zapošljavanja (Reactivation Employment Permit – REP). U Italiji, uz identificiranje počinitelja i provedbu odgovarajućih represivnih mjera, Nacionalna inspekcija rada (INL) doprinosi aktiviranju odgovarajućih kanala za socijalnu i profesionalnu reintegraciju žrtava kroz suradnju s tijelima za suzbijanje trgovine ljudima. Prilikom pripreme izvješća za Državno odvjetništvo o predmetnim kaznenim djelima, osoblje INL-a pridaje posebnu pozornost procjeni svih korisnih elemenata (izjava/suradnja žrtve, situacija nasilja i ozbiljnog iskorištavanja, ugroženost itd.) za moguće skraćenje roka izdavanja dozvola za boravak.

Sukladno Direktivi o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima (2004/81/EZ), države članice EMN-a osiguravaju razdoblje **razmišljanja za potencijalne žrtve trgovanja**

366 AT, BE, BG, CY, FI, FR, HU, HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SK.

367 Europska migracijska mreža (EMN), „Državljanin trećih zemalja kao žrtva trgovanja ljudima: otkrivanje i zaštita“, 22. ožujka 2022., https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/emn-study-third-country-national-victims-trafficking-human-beings-detection-identification-and_en, pristupljeno 26 rujna 2024.

368 Zakon o imigraciji, članak 95. stavak 1.; Direktiva o sankcioniranju poslodavaca, članak 13. stavak 4.

369 AT, BE, FR, HU.

370 Članak 57. stavak 1. podstavak 2. Zakona o azilu iz 2005.

371 Zakon II iz 2007. o ulasku i boravku državljanina trećih zemalja, stavak 29. podstavak 1.

372 Belgijska definicija trgovanja ljudima šira je od prisilnog rada i obuhvaća ponižavajuće uvjete rada.

Ijudima (30 dana ako se na žrtvu primjenjuje Uredba Dublin). Direktiva navodi da tijekom tog razdoblja državljanin treće zemlje može odlučiti hoće li podnijeti prijavu policiji i surađivati u kaznenoj istrazi. Nizozemska nudi razdoblje razmišljanja od 90 dana. Slovenija omogućuje žrtvama nezakonitog zapošljavanja boravak u trajanju od 90 dana, uz izdavanje privremene dozvole za boravak radi suradnje u kaznenim postupcima ili ostvarivanja prava iz radnog odnosa.

Švedska osigurava razdoblje razmišljanja od 30 dana za potencijalne žrtve kako bi odlučile o pokretanju pravnih postupaka protiv poslodavaca, pri čemu su nadležna tijela ovlaštena podnijeti zahtjev za privremenu dozvolu za boravak u njihovo ime, u trajanju od najmanje šest mjeseci. Ova se dozvola može produžiti prema odluci glavnog istražitelja, a korisniku je tijekom njezina trajanja omogućena pomoć drugih dionika, uključujući socijalne službe i zdravstvenu zaštitu.



6.2. POSTUPCI ZA PODNOŠENJE PRITUŽBI PROTIV POSLODAVACA

Direktiva o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ) zahtijeva da države članice osiguraju učinkovite mehanizme i pravne postupke koji omogućuju državljanima trećih zemalja podnošenje pritužbi protiv poslodavaca. Slično tome, Direktiva o pravima žrtava (2012/29/EU) propisuje da države članice moraju osigurati da žrtve mogu podnijeti pritužbu na jeziku koji razumiju te da dobiju pisanu potvrdu o zaprimljenoj pritužbi, koja se, na njihov zahtjev, prevodi.

U svim državama članicama EMN-a koje su dale odgovor postoje razlike u postupcima koji omogućuju državljanima trećih zemalja u situaciji nezakonitog zapošljavanja da podnesu pritužbu protiv svog poslodavca.

Te se razlike temelje na čimbenicima kao što su prožetost radnog i imigracijskog prava, jezične barijere te razina informiranosti državljana trećih zemalja o njihovim radnim pravima.

Većina država članica EMN-a³⁷³ primjenjuje isti postupak, neovisno o tome boravi li nezakonito zaposleni državljanin treće zemlje zakonito u zemlji ili ne. Četiri države članice EMN-a³⁷⁴ uspostavile su dopunske postupke putem udruga za zaštitu žrtava iskorištavanja, sindikata i predstavnika radnika.

Tablica 5 prikazuje mehanizme za podnošenje pritužbi u državama članicama EMN-a.

Tablica 5: Popis država članica EMN-a s nacionalnim postupcima za podnošenje pritužbi protiv poslodavaca

Država članica EMN-a	Mehanizam za podnošenje pritužbi	Dodatne informacije
AT	Podnošenje zahtjeva uz potporu Gospodarske komore rada. Pristup uslugama podrške u području rada i socijalnog prava, bez obzira na redoviti ili neregularni boravak	Nezakonito zaposleni državljani trećih zemalja imaju ista prava kao austrijski i/ili radnici iz EU-a.
BE	Inspektori rada prijavljuju slučajeve nezakonitog zapošljavanja. Podnošenje pritužbe inspektorima rada može pružiti određenu zaštitu, npr. od pritvaranja	
BG	Državljanima trećih zemalja koji rade nezakonito ili kao sezonski radnici imaju mogućnost prijaviti povrede koje su počinili njihovi poslodavci. Pritužbe se mogu podnijeti Izvršnoj agenciji Glavne inspekcije rada	
CY	Pritužbe se mogu podnijeti putem interneta na mrežnoj stranici Odjela za radne odnose. Mogućnost anonimnog podnošenja pritužbi	
CZ	Pritužbe radi pokretanja istrage protiv poslodavaca mogu podnijeti nezakonito zaposlene osobe i građani	
EE	Pritužbe se podnose putem Povjerenstva za radne sporove kao izvansudbenog tijela za rješavanje radnih odnosa	Besplatna savjetodavna služba putem telefona i e-pošte (putem Inspektorata rada)
EL	Pritužbe se mogu podnijeti putem Inspektorata rada, putem interneta ili osobno. Četveroznamenkasti telefonski broj (1555) za ubrzani postupak	

373 Sve osim IE, SE.

374 BE, FI, LU, SE.

Država članica EMN-a	Mehanizam za podnošenje pritužbi	Dodatne informacije
FI	Podnošenje pritužbi policiji, Finskoj službi za imigraciju ili putem nacionalne telefonske linije kojom upravljaju tijela za zaštitu na radu (ŽNR)	Nacionalna telefonska linija dostupna na engleskom, švedskom i finskom jeziku
FR	Podnošenje pritužbi nadležnim tijelima radi utvrđivanja neprijavljenog rada i pokretanja istraga	
IE	Podnošenje pritužbi putem inspekcije i savjetodavnih službi Komisije za radne odnose (WRC). Istragu može provesti inspektor ili se pritužba može uputiti službeniku za odlučivanje. Mogućnost uključivanja službenika za posredovanje	Različiti zakoni primjenjuju se ovisno o tome je li riječ o zahtjevu za pokretanje istrage ili o podnošenju pritužbe
IT	Pritužbe se mogu podnijeti na više načina: osobno u teritorijalnim inspektoratima rada (ITL), putem interneta ili redovnom poštom	
LT	Pritužbe se prihvaćaju samo na nacionalnom jeziku (ili na ruskom i engleskom uz službeni prijevod)	
LU	Slični postupci za podnošenje pritužbi, ali su izražene zabrinutosti zbog nedostatne pravne zaštite zaposlenika	Zakonske sankcije se ne primjenjuju uvijek zbog nedovoljne informiranosti javnih tijela
LV	Pritužbe se podnose Državnom inspektoratu rada i/ili Državnoj graničnoj straži. Mogu se podnijeti elektroničkim putem, poštom, telefonom ili osobno. Moguće je anonimno podnošenje pritužbi.	
NL	Pritužbe se mogu podnijeti telefonom ili putem interneta, također anonimno, Inspektoratu rada kao nadležnom tijelu	Nema razlike u prijavljivanju povreda radnog zakonodavstva i znakova radnog iskorištavanja između nacionalnih (i EU) građana i državljana trećih zemalja
PL	Pritužbe se podnose Državnom inspektoratu rada (PIP) na poljskom ili ukrajinskom jeziku	PIP izravno osigurava prijevod na strane jezike. Nema formalnih razlika između državljana Poljske i državljana trećih zemalja u postupku podnošenja pritužbi
SE	Svaki radnik može zatražiti sudsku zabranu od tijela za izvršenje propisa. Sporove iz radnih odnosa rješava Radni sud. Većina slučajeva uključuje isplatu zaostalih plaća. Odluke o povratku pružaju informacije o mogućnostima o pokretanja pravnih postupaka u vezi s potraživanjima iz radnog odnosa	Često prijavljeni problemi s isplatom zaostalih plaća
SI	Blaže posljedice i zaštita ako se pritužba podnese prije nego što započne istraga. Prijava poslodavca tijekom neprijavljenog rada izbjegava kaznu	
SK	Pritužba se može podnijeti osobno, poštom, e-poštom, telefonom i sl. Inspektorat rada dužan je obavijestiti nezakonito zaposlenog državljanina treće zemlje koji nema dozvolu za boravak/rad o njegovu pravu da podnese pritužbu	Isti postupci i prava kao za domaće ili radnike iz EU-a.

Izazovi koji sprječavaju državljane trećih zemalja da podnesu pritužbe

Sve države članice EMN-a imaju mehanizme koji omogućuju državljanima trećih zemalja podnošenje pritužbi, no njihovu učinkovitost ograničava niz prepreka:

- Nedovoljno poznavanje jezika za ispunjavanje obrazaca³⁷⁵ ili nepoznavanje radnih prava u zemlji;³⁷⁶
- Strah od posljedica podnošenja pritužbe, osobito među osobama s neregularnim boravkom,

³⁷⁵ BE, FR, IE, LU, LV, SK.

³⁷⁶ BE, FI, IE, LU, LV.

budući da vlasti u većini slučajeva prethodno nisu bile upoznate s njihovom prisutnošću;³⁷⁷

Da bi ostvarili svoja prava, radnici moraju poznavati ili moći pronaći svog poslodavca. U praksi to može biti teško jer se nezakoniti radni odnosi često uspostavljaju neformalno ili putem posrednika;³⁷⁸

- Stalan prihod često je privlačniji od mogućih zaostalih isplata koje bi proizašle iz ostvarivanja potraživanja, jer se u potonjem slučaju gubi tekući prihod;³⁷⁹
- Nedostatak povjerenja u nadležna tijela (inspektorat rada, policiju, imigracijska tijela), potaknut manjkom službenih zaštitnih mjera protiv izdavanja rješenja o udaljenju ili odluka o zadržavanju;³⁸⁰
- Dugotrajni istražni i sudski postupci pred radnim sudom, tijekom kojih se može izgubiti kontakt s radnikom, osobito ako nema pravnog zastupnika;³⁸¹

- Ograničeni i neorganizirani dokazi dostupni za podnošenje pritužbi, uz nerazmjerno velik teret dokazivanja na strani radnika;³⁸²
- Nedostatak odvjetnika ili specijaliziranog osoblja koje radi pro bono.³⁸³

Uloga trećih strana u podnošenju pritužbi u ime zaposlenika

Prema Direktivi o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ), državljane trećih zemalja mogu zastupati treće strane pri podnošenju pritužbi.

Sve države članice EMN-a koje su dale odgovor³⁸⁴ omogućuju državljanima trećih zemalja da sami odluče žele li podnijeti pritužbu samostalno ili uz potporu treće strane.

Opseg i vrsta pomoći koju pružaju treće strane mogu se razlikovati, iako je vrsta organizacija obično ista, tj. predstavnici sindikata, udruge za zaštitu radničkih prava ili udruge koje štite ranjive radnike (npr. žrtve iskorištavanja ili trgovanja ljudima).

Tablica 6: Mogućnost podnošenja pritužbe u ime zaposlenog državljanina treće zemlje od strane treće strane u državama članicama EMN-a

Država članica EMN-a	Da/Ne i posebne okolnosti	Vrsta uključene treće strane
AT	Da, podrška u pitanjima radnog i socijalnog prava dostupna je svim radnicima, bez obzira na njihovu nacionalnost i imaju li valjani ugovor o radu ili ne. Treće strane mogu zastupati državljane trećih zemalja u radnim i socijalnim sudskim postupcima te u upravnim (kaznenim) postupcima u određenim okolnostima	Zastupanje u postupcima iz radnog i socijalnog prava: Gospodarska komora rada. Zastupanje u upravnim (kaznenim) postupcima: Drop-in centar za radnike bez dokumenata (UNDOK). Podrška u pitanjima radnog i socijalnog prava: Gospodarska komora rada i UNDOK
BE	Da, za postupke ograničene na naplatu neisplaćenih plaća i ograničene na radnike s neregularnim boravkom, u skladu s Direktivom o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ)	Sindikati, Savezni migracijski centar (Myria), Cire, Foyer Brussels, Fairwork Belgium
BG	Da, ako poslodavac ne ispuni obvezu, nezakonito zaposleni državljanin treće zemlje koji boravi na teritoriju Bugarske može podnijeti tužbu protiv tog poslodavca, uključujući i kada se vratio ili je vraćen u zemlju uobičajenog boravišta, unutar razdoblja od tri godine, u skladu sa Zakonom o parničnom postupku	Sve treće strane s dokazanim pravnim interesom imaju pravo uključiti se u ime ili u potporu državljaninu treće zemlje koji radi nezakonito ili sezonski, pod uvjetom da imaju njegov pristanak. Ovo sudjelovanje odnosi se na upravne i građanske postupke
CY	Da, u svim okolnostima. Nema razlike između nezakonito i zakonito zaposlenih državljanina trećih zemalja	Sindikati

377 AT, BE, FI, FR, LU, LV.

378 AT, IE, LV, PL.

379 AT, LU, LV.

380 BE, LU.

381 BE.

382 BE.

383 BE.

384 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

Država članica EMN-a	Da/Ne i posebne okolnosti	Vrsta uključene treće strane
CZ	Da, za zakonito zaposlene državljane trećih zemalja	Za zakonito zaposlene državljane trećih zemalja: sindikati i udruge za zaštitu radničkih prava. Za nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja: nevladine organizacije (NVO) ili udruge za ljudska prava
EE	Da, u skladu sa Zakonom o rješavanju radnih sporova (punomoć ili zakonsko pravo). Nema razlike između zakonito i nezakonito zaposlenih državljana trećih zemalja	Sindikati, predstavnici zaposlenika, Ured za ravnopravnost spolova i jednak tretman, član obitelji
EL	Da, ako osoba koju se zastupa da zakonsku punomoć	Sindikati, udruge, fizičke osobe
FI	Ne. Sindikati ili uredi za javnu pravnu pomoć ne mogu podnijeti pritužbu u ime zaposlenika, iako zaposlenik može dobiti podršku od tih trećih strana.	Nacionalni sustav pomoći žrtvama trgovanja ljudima mogu pružiti savjete i podršku državljanima trećih zemalja, bilo da borave zakonito ili nezakonito u zemlji
FR	Da, sindikati (prema Zakonu o radu) mogu poduzeti pravne radnje u ime osobe, čak i bez pisanog pristanka, pod uvjetom da osoba nije izjavila protivljenje toj radnji	Sindikati
HR	Da, u svim slučajevima kada je dana punomoć	Sve udruge s interesom u predmetu
HU	Da, u svim slučajevima, u skladu sa Zakonom o pritužbama i javnom otkrivanju interesa	Sve udruge, fizičke i pravne osobe
IE	Da, pravni lijekovi razlikuju se za državljane trećih zemalja koji borave zakonito ili nezakonito, pri čemu oni u neregularnoj situaciji imaju ograničeniji pristup pravnim sredstvima	Nevladine organizacije (NVO), sindikati
IT	Da, u svim okolnostima, prema Zakonodavnoj uredbi br. 109/2012	Sindikati ili bilo koja druga organizacija
LT	Da, u skladu sa Zakonom o parničnom postupku i Zakonom o radu, u upravnim i građanskim postupcima	Socijalni partneri, sindikati, udruge
LU	Da, prema Zakonu o radu i novom Zakonu o parničnom postupku. Sindikati mogu pokrenuti pravne postupke bez dodatnih troškova samo ako je predmet ograničen na sporove koji proizlaze iz kolektivnih ugovora. U svim ostalim slučajevima, troškove pokriva sindikat samo ako je osoba član (ponekad s razdobljem čekanja). Za nevladine organizacije (NVO) potrebna je pisana suglasnost osobe kako bi mogle podnijeti pritužbu u njezino ime	Sindikati, NVO
LV	Da, samo ako je osoba dala prethodnu suglasnost. Nema razlike između zakonito i nezakonito zaposlenih osoba	NVO, sindikati, udruge sa specifičnim interesom u predmetu (uključujući zaštitu ljudskih prava)
NL	Da, sindikati u upravnim ili građanskim postupcima. U slučaju privremenih zaposlenika (<i>uitzendkrachten</i>) koji rade prema općem kolektivnom ugovoru (<i>algemeen verbindend verklarde</i>), postoji posebna zaklada za provedbu tog ugovora	Sindikati
PL	Da, pod uvjetom da osoba da pristanak. Nema razlike između osoba koje nezakonito i zakonito borave/rade	Sindikati, fizičke osobe, NVO (u okviru radnog prava ili socijalnog osiguranja)
SE	Da, u svim okolnostima	Sindikati, NVO, specijalizirane udruge (migrantska prava, ljudska prava, zaštita ranjivih osoba)
SI	Da, u svim okolnostima	Sindikati, fizičke osobe, udruge

Država članica EMN-a	Da/Ne i posebne okolnosti	Vrsta uključene treće strane
SK	Da, potrebna su ovlaštenja	Pravna osoba čija je svrha ili predmet djelovanja zaštita prava i interesa državljana trećih zemalja, sindikati



6.3. ISPLATA ZAOSTALE NAKNADE: NAČINI I ROKOVI PLAĆANJA

Direktiva o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ) propisuje da su poslodavci ili podizvođači obvezni isplatiti neovlašteno zaposlenim državljanima trećih zemalja dospjelu naknadu, u iznosu koji odgovara najmanje minimalnoj plaći za razdoblje od najmanje tri mjeseca. Direktiva također navodi da poslodavac mora pokriti sve troškove povezane sa slanjem novca u drugu državu, ako se radnik vratio ili je bio vraćen u zemlju podrijetla. Ista Direktiva (2009/52/EZ), kao i Direktiva o sezonskim radnicima (2014/36/EU), nadalje predviđa da, ako poslodavac koji djeluje kao podizvođač prekrši odredbe Direktive, a glavni izvođač ili bilo koji podizvođač nisu ispunili obveze dužne pažnje definirane nacionalnim zakonodavstvom, glavni izvođač i svi podizvođači mogu, uz poslodavca ili umjesto njega, odgovarati za isplatu zaostalih plaća sezonskom radniku u skladu s nacionalnim zakonodavstvom (članak 17. stavak 3. točka (c)).

U većini slučajeva koje su prikazale države članice EMN-a **nema razlike se između državljana trećih zemalja koji zakonito ili nezakonito borave u zemlji kada je riječ o postupcima za potraživanje neisplaćenih plaća i ostvarivanje prava na naknadu za nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja.** Pravo na isplatu zaostale naknade priznaje se neovisno o tome je li se radnik vratio u zemlju podrijetla ili je protiv njega donesena odluka o povratku, a u tom slučaju troškove prijenosa sredstava snosi poslodavac. Isto tako, osim ako nije drukčije navedeno, ne postoji minimalno trajanje radnog odnosa koje bi bilo potrebno za isplatu zaostalih naknada. Sukladno Direktivi o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ), države članice trebaju predvidjeti da se radni odnos trajanja od najmanje tri mjeseca smatra pretpostavljenim ako ne postoji drugi način dokazivanja stvarnog trajanja radnog odnosa. Međutim, u Nizozemskoj je, primjerice, ta pretpostavka šest mjeseci.³⁸⁵

Neke države članice EMN-a izvijestile su da osiguravaju da svi radnici, **neovisno o svom pravnom ili imigracijskom statusu, imaju pravo na poštnu naknadu i zaštitu prema zakonima o radu.**³⁸⁶ U Austriji, neovisno o zakonitom ili nezakonitom boravku, nezakonito zapošljavanje radniku daje određena prava, uključujući isplatu zaostalih naknada, potraživanje oštete i troškove prijenosa naknade u inozemstvo – sve na teret poslodavca. U Francuskoj, neregularno zaposleni radnici imaju ista prava kao i redovni zaposlenici. U Luksemburgu inspektori rada osiguravaju poštivanje propisa o plaćama, a mehanizmi se primjenjuju na sve zaposlenike, neovisno o njihovu pravnom statusu.

Zaposlenici također imaju pravo na dodatke za prekovremeni rad. U Litvi, i zakoniti i nezakoniti radnici (uključujući one koji nezakonito borave u zemlji) imaju pravo potraživati neisplaćene naknade putem Povjerenstava za radne sporove.

U Irskoj je status državljanina treće zemlje relevantan za postupak isplate naknade. Za radnike koji imaju odobrenje za rad u Irskoj, službenici za odlučivanje u okviru WRC-a mogu donijeti odluke i dosuditi naknadu u vezi s neisplaćenim plaćama koje proizlaze iz kršenja propisa o radu. Radnici koji nemaju dopuštenje za rad u državi mogu, umjesto toga, pokrenuti građanski postupak protiv svog poslodavca radi povrata neisplaćenih plaća. Zakonodavstvo također propisuje da Ministar poduzetništva, trgovine i zapošljavanja može pokrenuti takve postupke u ime tih radnika.

Nekoliko država članica EMN-a izvijestilo je da imaju uspostavljene mehanizme koji omogućuju državljanima trećih zemalja potraživanje neisplaćenih plaća i naknada, čak i nakon prestanka zaposlenja ili donošenja odluke o povratku.³⁸⁷ U Grčkoj nezakonito zaposleni državljani trećih zemalja, neovisno o svom prijašnjem ili sadašnjem statusu, mogu pokrenuti pravne postupke radi naplate naknade za rad te potraživati neisplaćenu naknadu i nakon povratka u svoju zemlju. U Bugarskoj inspeksijska tijela mogu naložiti poslodavcima da isplate neisplaćene plaće i naknade nakon prestanka radnog odnosa. Ako poslodavac ne isplati te neisplaćene plaće i naknade, državljanin treće zemlje može podnijeti tužbu protiv njega, čak i ako je rješenje o povratku već izdano, u roku od tri godine, u skladu sa Zakonom o parničnom postupku. U Finskoj, Zakon o ugovorima o radu jamči isplatu plaća nezakonito zaposlenim osobama, omogućujući im pokretanje sudskih postupaka ili potporu iz sustava jamstva plaće u slučaju insolventnosti poslodavca.

Nekoliko država članica EMN-a također omogućuje državne postupke za povrat i osiguranje neisplaćenih plaća za radnike bez dokumenata ili neregularno zaposlene radnike.³⁸⁸ U Finskoj Zakon o radnim ugovorima osigurava isplatu plaća nezakonito zaposlenim osobama, omogućujući pokretanje pravnih postupaka ili korištenje sustava jamstva plaće ako je poslodavac insolventan.

Države članice EMN-a također su **navele stroge obveze poslodavaca radi osiguranja isplate zaostalih plaća i uplata doprinosa za nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja.**³⁸⁹

³⁸⁵ Direktiva 2009/52/EZ, Članak 23. (stavci 1. i 2.) u vezi s člankom 2., točkom j.,

³⁸⁶ AT, EL, FR, IT, LU, LV, LT.

³⁸⁷ BG, EL, FI, LT, LU.

³⁸⁸ BE, BG, IE.

Na Cipru su poslodavci obvezni isplatiti dugovane plaće u iznosu najmanje jednakom minimalnoj dnevnoj plaći i uplatiti doprinose za socijalno osiguranje, kao i pokriti troškove prijenosa sredstava. U Češkoj postoji odgovornost prema Zakonu o zapošljavanju za one koji dopuštaju nezakoniti rad, a obveze se moraju ispuniti u roku od 90 dana. U Estoniji se mogu izreći novčane kazne poslodavcima koji ne isplate naknadu, uz mogućnost retroaktivnih naloga. Odluke Povjerenstva za rješavanje radnih sporova obvezujuće su, ali se mogu osporiti na sudu u roku od 30 dana (prema Zakonu o rješavanju radnih sporova). U Mađarskoj inspekcije tijela rada provode isplatu tijekom postupka nadzora, a ako poslodavac ne postupi po nalogu, provedbu izvršava Porezna uprava. U Poljskoj inspektori PIP-a nalažu poslodavcima da isplate dugovane naknade, dok u Sloveniji poslodavci moraju podmiriti obveze prema nezakonito zaposlenim državljanima trećih zemalja.

Druge države članice EMN-a dodale su da **koriste pravne i administrativne alate, poput medijacije i tehničkih procjena, kako bi osigurale isplatu plaća i naknada nezakonito zaposlenim radnicima.**³⁹⁰ U Hrvatskoj policijski službenici obavještavaju nezakonito zaposlene državljane trećih zemalja o njihovom pravu na naknadu plaće

te o mogućnosti podnošenja pritužbi ili tužbi protiv poslodavca, koji je dužan isplatiti naknadu prema Zakonu o strancima. U Italiji su mehanizmi koji su trenutačno dostupni inspektorima INL-a za osiguravanje isplate plaća svim radnicima, neovisno o njihovoj nacionalnosti, „monokratska mirna nagodba“, odnosno posredovanje između poslodavca i radnika, te „preliminarna opomena“ (*diffida accertativa*), tehnička procjena koja se upućuje poslodavcu i koja omogućuje radniku da dobije iznose koji se odnose na dospjela i neostvarena imovinska potraživanja nakon što preliminarna opomena postane izvršna.³⁹¹

Dvije države članice EMN-a **izvijestile su o pružanju sudskih i postupaka za rješavanje radnih sporova** kako bi se osiguralo da državljani trećih zemalja mogu potraživati svoje plaće, s mehanizmima za osporavanje odluka ili osiguravanje njihove provedbe.³⁹² U Latviji državljani trećih zemalja mogu potraživati isplatu svojih plaća putem Državnog inspektorata rada i/ili suda, neovisno o svom pravnom statusu ili o tome jesu li zakonito ili nezakonito zaposleni. U Nizozemskoj državljani trećih zemalja mogu potraživati plaće na temelju nezakonitog zapošljavanja koje su obavljali za poslodavca. Jedini uvjet je dokazana povreda nizozemskog Građanskog zakonika, koji propisuje da poslodavac mora isplatiti plaću radniku u utvrđenom roku.



6.4. INFORMIRANJE O RADNIM PRAVIMA ZA DRŽAVLJANE TREĆIH ZEMALJA

Obveza pružanja informacija o pravima i postupovnim jamstvima sadržana je u direktivama EU-a o radnoj migraciji, primjerice u Direktivi o sezonskim radnicima (2014/36/EU, članak 11). Također, nova preinaka Direktive o jedinstvenoj dozvoli (2024/1233), koja se mora prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do svibnja 2026., sadrži iste obveze (vidi članke 9. i 16.). U tom kontekstu, **sve države članice EMN-a imaju uspostavljene različite mjere za informiranje državljana trećih zemalja o njihovim radnim pravima, neovisno o njihovom radnom ili boravišnom statusu u zemlji** (npr. informativne kampanje, telefonske linije, višejezični info-pultovi). Detaljne informacije o važećim radnim uvjetima i standardima daju se tijekom inspekcija rada u svim državama članicama EMN-a koje su dostavile odgovore. **Vrste kanala informiranja razlikuju se među državama članicama EMN-a.**

Mnoge države članice EMN-a³⁹³ nude prilagođene **višejezične informativne letke**. Austrija pruža višejezične informativne letke te lako dostupan i ciljnim skupinama prilagođen savjetodavni servis putem svojeg centra za radnike bez dokumenata (UNDOK). U Češkoj Republici svi službeni podaci o radnom zakonodavstvu, uvjetima i sigurnosti na radu te zaštiti zdravlja na radu prevode se na engleski jezik.³⁹⁴ U Estoniji se informacije o pravima, obvezama i postupcima prenose na jeziku koji državljani treće zemlje razumije (uz tumača ako je potrebno). Ministarstvo rada i socijalnog osiguranja također objavljuje letke na engleskom jeziku. Policija i granična straža (PBGB)

osigurava prisutnost prevoditelja ili vodi postupke na jeziku koji državljani treće zemlje razumije. U Grčkoj, Inspektorat rada tijekom terenskih inspekcija dijeli tiskane materijale prevedene na više jezika. Luksemburg objavljuje opće informacije o nezakonitom zapošljavanju na francuskom i njemačkom jeziku, a djelomično i na engleskom. Ako je potrebno, državljani trećih zemalja mogu koristiti usluge prevodenja Luksemburškog Crvenog križa.

U Švedskoj se informacije šire na općenit način i obuhvaćaju različite situacije, uključujući iskorištavanje. Regionalni koordinatori za borbu protiv trgovanja ljudima povremeno sudjeluju u inspekcijama na radnim mjestima. Letke namijenjene radnicima migrantima iz trećih zemalja razvile su Agencija za ravnopravnost spolova i Uprava za zaštitu na radu na više jezika.

Na Cipru i u Poljskoj **informacije o pravima radnika prilažu se uz ugovor o radu**, koji je obično preveden na engleski jezik (Cipar) ili na jezik koji državljani treće zemlje razumije (Poljska).

Države članice EMN-a uvele su i **mrežne oblike informiranja**. Od 2020. godine nova internetska stranica Glavnog inspektorata rada Bugarske predstavlja glavni ažurirani izvor informacija za državljane trećih zemalja te se koristi i za podizanje svijesti o njihovim radnim pravima. Iako nizozemska vlada ne pruža posebne informacije o pravima nezakonito zaposlenim državljanima

389 CY, CZ, EE, LU.

390 HR, IE, IT.

391 Uređeno Zakonodavnom uredbom br. 124/2004.

392 LV, NL.

393 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, FI, LU, PL, SE.

394 Práce cizinců v ČR, „Work of foreigners in the Czech Republic“, <https://pracecizincu.cz/en/>, pristupljeno 20. studenoga 2024.

trećih zemalja, ona putem internetske stranice „WorkinNL” daje detaljne informacije državljanima trećih zemalja koji rade u Nizozemskoj, uključujući njihova prava i obveze u okviru zakonitog rada i boravka.

Pristup Italije opisan je u okviru 18.

Okvir 16: Višejezični informativni i savjetodavni centar u Italiji

Pilot-projekt višejezičnog informativnog i savjetodavnog centra pri teritorijalnim inspektoratima rada (ITL) u Italiji dao je pozitivne rezultate u jačanju kampanja podizanja svijesti o pravima radnika migranata. Nacionalni inspektorat rada (INL) surađuje s međuinstitucionalnim centrom za borbu protiv nezakonitog zapošljavanja³⁹⁵ u pružanju višejezične usluge za državljane trećih zemalja – žrtve ili potencijalne žrtve radnog iskorištavanja u južnim regijama – uz podršku interkulturalnih medijatora, operatera te stručnjaka iz pravnog, socijalno-zdravstvenog, radnog i upravnog područja

Neke države članice EMN-a dijele **ciljane informacije o radnim pravima u suradnji s trećim stranama (npr. nevladinim organizacijama).**

U Francuskoj, informacije koje pruža Ministarstvo rada, zapošljavanja i integracije nadopunjuju priručnici koje izrađuju različite nevladine organizacije i sindikati, a namijenjeni su državljanima trećih zemalja koji borave neregularno. Slično tome, u Austriji sindikat proizvodnih radnika (Pro-GE), u suradnji s nevladinim organizacijama, provodi višejezičnu informativnu kampanju usmjerenu na sezonske poljoprivredne radnike³⁹⁶ koja uključuje informacije i savjete o pravima. U Irskoj informacije koje pruža Povjerenstvo za radne odnose (WRC) nadopunjuju nevladine organizacije. WRC promiče svoj rad i dostupne resurse putem informativnih kampanja, internetske stranice, društvenih mreža i suradnje sa dionicima. Njegova Služba za informiranje i korisničku podršku prima pozive zaposlenika (uglavnom), poslodavaca i drugih relevantnih strana. Centar za prava migranata Irske (MRCI) također pruža informacije radnicima iz trećih zemalja u svom savjetovaništu i putem informativnih letaka. U Finskoj su informacije i savjeti za strane radnike široko dostupni putem javnih tijela, nevladinih organizacija i sindikata

Neke države članice EMN-a³⁹⁷ **posvećuju posebnu pažnju nedavnoj situaciji osoba raseljenih zbog rata u Ukrajini na tržištu rada**, osobito prevenciji radnog iskorištavanja.

³⁹⁵ Aktiviran u sklopu projekta P.I.U. Su.Pr.Eme.

³⁹⁶ SEZONIERI, „Home“, n.d., [https://www.sezonieri.at/en/startseite_en/](https://www.sezonieri.at/en/startseite_en/), pristupljeno 26. rujna 2024.

³⁹⁷ BG, FI, LT, LU, LV, PL

7. ZAKLJUČCI

Studija daje pregled nastojanja država članica EMN-a u razdoblju od 2017. do 2022. godine u borbi protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, uz istodobnu zaštitu osoba izloženih riziku od iskorištavanja. Nadovezuje se na studiju EMN-a iz 2017. godine³⁹⁸, dokumentirajući postojeće i planirane zakonodavne, političke i praktične mehanizme koji oblikuju nacionalne pristupe. Ova studija usredotočuje se na napore u sprječavanju i otkrivanju nezakonitog zapošljavanja, koji se odnose i na zaposlene državljane trećih zemalja i na njihove poslodavce, naglašavajući suočene izazove i postignuti napredak. Također donosi pregled glavnih gospodarskih sektora na koje ovaj fenomen utječe.

Iz studije se može izvesti nekoliko zaključaka.

Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja i dalje je visoki politički prioritet. U pojedinim područjima to je potaknulo značajne zakonodavne, političke i praktične promjene.

Kao što je utvrđeno u studiji EMN-a iz 2017. godine, borba protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja ostaje visoko na političkom dnevnom redu država članica EMN-a, što je rezultiralo promjenama u nacionalnim zakonodavnim i političkim okvirima. Te su promjene uglavnom obuhvaćale izmjene zakonodavstva radi boljeg usklađivanja s pravom EU-a (posebice s Direktivom o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ)) te preciziranja i jačanja sankcija za poslodavce koji su proglašeni krivima za nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja. Vrste praktičnih promjena koje su uvedene nisu se znatno razlikovale od inicijativa identificiranih u studiji EMN-a iz 2017. (informativne kampanje, savjetodavne usluge itd.), no njihov se broj povećao.

Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja i dalje je značajan problem koji izaziva stalne nacionalne rasprave te obuhvaća različite dimenzije, uključujući migracijske, gospodarske, socijalne i temeljne aspekte ljudskih prava.

Države članice EMN-a nastavljaju raspravljati o društvenim učincima nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, uključujući zaštitu i regularizaciju uključenih radnika. Glavni razvoj od 2017. bila je pojačana rasprava o pitanjima radničkih prava i ranjivosti, na koju su osobito ukazali pandemija bolesti COVID-19 i ruski napadajni rat protiv Ukrajine. Kontinuirana i sve veća pozornost usmjerena na nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja doprinijela je boljem razumijevanju tog fenomena, što potvrđuje razvoj preciznijih tipologija nezakonito zaposlenih državljana trećih zemalja. Za razliku od studije EMN-a iz 2017. godine, koja se temeljila na dvije opće kategorije (državljanima trećih zemalja

koji zakonito i nezakonito borave u zemlji), ova studija koristi tri detaljno definirane kategorije: državljane trećih zemalja koji zakonito borave, ali rade neprijavljeno; one koji zakonito borave, ali krše uvjete svoje dozvole za boravak i rad; te one koji nezakonito borave i rade u zemlji. Ovaj napredak pokazuje razvoj razumijevanja koji je proizašao iz višegodišnjih rasprava i promjena.

Napori u sprječavanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja pokazali su ograničen napredak, uz samo minimalne promjene. Ipak, sve države članice EMN-a provele su procjene rizika, kako to zahtijeva članak 14. stavak 2. Direktive o sankcioniranju poslodavaca (2009/52/EZ), koje i dalje predstavljaju ključni alat za usmjeravanje inspekcija.

Većina država članica EMN-a provela je nove ili ažurirane prethodne procjene rizika kako bi identificirala sektore s većim rizikom od nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Informativne kampanje i potpora poslodavcima, a u manjoj mjeri i državljanima trećih zemalja, ostale su najčešće preventivne mjere, u skladu s trendovima navedenima u studiji EMN-a iz 2017. Napredak nakon 2017. godine uključuje činjenicu da su neke zemlje koje su najviše pogođene ruskom agresijom na Ukrajinu uvele informativne kampanje usmjerene na korisnike privremene zaštite (BoTP). Osim toga, države članice EMN-a donekle su povećale upotrebu tehnologije u svojim preventivnim naporima (npr. novi informativni portali, internetski mehanizmi za podnošenje pritužbi).

Mapiranje rizika u državama članicama EMN-a pokazuje da „tradicionalni“ sektori i dalje ostaju glavni izvori nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Građevinarstvo, ugostiteljstvo i usluge smještaja, prerađivačka industrija te poljoprivreda i dalje su glavni sektori s visokim rizikom od nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja. Mala i srednja poduzeća (MSP), osobito u sektorima niskokvalificirane radne snage, posebno su zastupljena u takvim aktivnostima. Međutim, u nekim zemljama i dalje postoje praznine u podacima koje otežavaju sveobuhvatnu analizu. Novi sektori koji su se pojavili od 2017. godine – poput sektora ljepote i wellnessa, dostavnih službi te automehaničarske i automobilske industrije – sve su izloženiji nezakonitim praksama zapošljavanja.

Od 2017. godine države članice EMN-a poboljšale su svoje kapacitete za prepoznavanje slučajeva nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Sve države članice EMN-a provele su terenske inspekcije u razdoblju od 2017. do 2022. godine.

³⁹⁸ Europska migracijska mreža (EMN), „Integracija podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na tržištu rada“, 2020., <https://home-affairs.ec.europa>.

Mnoge su unijele značajne promjene u aktivnosti inspekcija, neke su znatno povećale njihov broj, proširile inspeksijske timove i identificirale više slučajeva povreda. Najznačajnija promjena između 2017. i 2022. godine bila je prekid inspekcija u pojedinim državama članicama EMN-a zbog pandemije bolesti COVID-19, u vrijeme kada je nesigurnost radnika bila povećana. Neke države članice EMN-a također su uvele nove alate za unaprjeđenje inspeksijskih aktivnosti, uključujući zajedničke baze podataka i redovitu primjenu spoznaja iz studija i evaluacija.

Države članice EMN-a nastavljaju nadograđivati učinkovitu suradnju i razmjenu informacija na nacionalnoj razini, uz visok stupanj angažiranosti na razini EU-a i međunarodnih foruma.

Inspektorati rada i dalje imaju ključnu ulogu u identificiranju državljana trećih zemalja uključenih u nezakonito zapošljavanje, često u suradnji s drugim tijelima. Države članice EMN-a razvile su ili unaprijedile postojeće mehanizme koji promiču međuinstitucionalnu suradnju. Nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja i dalje je prekogranično pitanje, što se sve više ogleda u razini međunarodne suradnje, primjerice kroz Europsku agenciju za rad (ELA, osnovanu 2019.) i njezinu Europsku platformu za borbu protiv neprijavljenog rada. Većina država članica EMN-a izvješćuje o aktivnom sudjelovanju u raspravama o toj temi na razini EU-a i međunarodne zajednice.

Komunikacijski i administrativni izazovi i dalje postoje te otežavaju identifikaciju i učinkovito sankcioniranje poslodavaca uključenih u nezakonito zapošljavanje državljana trećih zemalja.

Jezične barijere i dalje predstavljaju velik izazov jer otežavaju komunikaciju i povjerenje između državnih tijela i državljana trećih zemalja, osobito u fazi identifikacije. Dodatni izazovi uključuju nedostatnu administrativnu sposobnost i sredstva za provođenje inspekcija, kao i poteškoće u pribavljanju dokaza potrebnih za sankcioniranje poslodavaca te pitanje u kojoj mjeri sankcije doista djeluju odvraćajuće. Novi izazovi nakon 2017. uključuju probleme povezane sa zaštitom podataka koji otežavaju razmjenu informacija među državama, porast broja krivotvorenih dokumenata koji kompliciraju otkrivanje nezakonitog zapošljavanja te poteškoće u prepoznavanju radnih prekršaja u sezonskim sektorima poput poljoprivrede i ribarstva. Pojava lažnih statusa na digitalnim platformama također predstavlja izazov u lociranju osoba uključenih u nezakonito zapošljavanje.

Povećana suradnja često se navodi kao primjer dobre prakse u borbi protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Države članice EMN-a ističu da je jačanje suradnje među nacionalnim dionicima i šire dragocjena praksa u svim fazama ciklusa nezakonitog zapošljavanja. To uključuje međuinstitucionalnu suradnju između nacionalnih tijela, kao i inicijative za jačanje suradnje s drugim državama i sektorima. Takve inicijative često uključuju korištenje zajedničkih baza podataka radi identificiranja i sprječavanja nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Općenito, države članice EMN-a intenziviraju svoje napore u sprječavanju, prepoznavanju i suzbijanju nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja te u zaštiti tih osoba od iskorištavanja. Međutim, opseg promjena razlikuje se u različitim fazama ciklusa nezakonitog zapošljavanja, pri čemu je manji naglasak stavljen na preventivne mjere. Učinkovitost nacionalnih napora i dalje je ograničena zbog značajnih prepreka, uključujući trajne jezične barijere te ograničenu odvraćajuću snagu sankcija koje se izriču poslodavcima, što dovodi u pitanje njihovu učinkovitost u sprječavanju (daljnjeg) nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja.

Ishodi i oblici podrške za državljane trećih zemalja zatečene u situacijama nezakonitog zapošljavanja ostali su uglavnom isti kao i 2017., pri čemu ostvarivanje prava radnika iz trećih zemalja u praksi i dalje predstavlja glavni izazov.

Ishodi za državljane trećih zemalja ovise o tome imaju li dozvolu za boravak i/ili dozvolu za rad. Najčešći ishodi i dalje uključuju ukidanje dozvola, novčane kazne ili donošenje odluke o povratku, osim u slučajevima kada su osobe identificirane kao žrtve iskorištavanja i/ili trgovanja ljudima, kada mogu ostvariti pravo na privremenu dozvolu za boravak.

Državljeni trećih zemalja u svim državama članicama EMN-a imaju mogućnost podnošenja pritužbi protiv svojih poslodavaca, ali prepreke učinkovitosti u praksi ostaju iste kao i u studiji EMN-a iz 2017. godine: nepovjerenje prema nadležnim tijelima, uključujući strah od posljedica; nedostatak jezičnih vještina potrebnih za podnošenje pritužbi; nerazmjerno velik teret dokazivanja koji snosi radnik ili posrednik; te nedostatak odvjetnika koji bi pružali besplatnu pravnu pomoć (pro bono).



Za više informacija

EMN mrežna stranica: <http://ec.europa.eu/emn>

EMN LinkedIn stranica: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

EMN račun na platformi X: <https://x.com/emnmigration>

EMN YouTube kanal: <https://www.youtube.com/@EMNMigration>

Nacionalne kontaktne točke EMN-a

Austrija www.emn.at/en/

Belgija www.emnbelgium.be/

Bugarska www.emn-bg.com/

Hrvatska emn.gov.hr/

Cipar www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument

Češka www.emncz.eu/

Estonija www.emn.ee/

Finska emn.fi/en/

Francuska

[www.immigration.interieur.gouv.fr/ Europe-et-International/Le-reseau-europ-eeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europ-eeen-des-migrations-REM2](http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europ-eeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europ-eeen-des-migrations-REM2)

Njemačka www.bamf.de/EN/Themen/EMN/emn-node.html

Grčka <https://migration.gov.gr/emn/>

Mađarska www.emnhungary.hu/en

Irska www.emn.ie/

Italija www.emnitalyncp.it/

Latvija www.emn.lv

Litva www.emn.lt/

Luksemburg emnluxembourg.uni.lu/

Malta emn.gov.mt/

Nizozemska www.emnnetherlands.nl/

Poljska www.gov.pl/web/european-migration-network

Portugal rem.sef.pt/en/

Rumunjska www.mai.gov.ro/

Španjolska www.emnspain.gob.es/en/home

Slovak Republic www.emn.sk/en

Slovenija emnslovenia.si

Švedska www.emnsweden.se/

Norveška www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network---norway#

Gruzija migration.commission.ge/

Republika Moldavija bma.gov.md/en

Ukrajina dmsu.gov.ua/en-home.html

Crna Gora www.gov.me/mup

Armenija migration.am/?lang=en

Srbija kirs.gov.rs/eng

Sjeverna Makedonija