KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.9.2021 r.
COM(2021) 592 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

w sprawie stosowania dyrektywy 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich

Wprowadzenie

Stawienie czoła wyzwaniom związanym z migracją nieuregulowaną do UE stanowi ważny element **kompleksowego, długoterminowego i zrównoważonego podejścia do kwestii migracji** zaproponowanego w ramach nowego paktu o migracji i azylu [1]. Podejście to zapewnia spójność w procesie opracowywania polityki UE w dziedzinie migracji, azylu, integracji i zarządzania granicami, aby ułatwić zapobieganie niebezpiecznemu przybywaniu osób o nieuregulowanym statusie do UE. Nowy pakt ma na celu powstrzymanie migracji nieuregulowanej, zapobieganie zorganizowanemu wyzyskowi migrantów oraz promowanie trwałych i bezpiecznych legalnych dróg migracji dla osób potrzebujących ochrony. W towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu zmienionym unijnym planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025[2] przewidziano narzędzia umożliwiające zwalczanie przestępczych siatek przemytniczych i skuteczne ograniczanie skali zjawiska migracji nieuregulowanej w ramach ścisłej współpracy między państwami członkowskimi, instytucjami i organami Unii oraz krajami partnerskimi.

Aby skutecznie przeciwdziałać migracji nieuregulowanej, należy również zająć się **czynnikami** motywującymi migrantów do podejmowania ryzykownych podróży do UE. Jednym z takich czynników jest możliwość znalezienia przez poszukujących lepszego życia migrantów o nieuregulowanym statusie **pracy w gospodarce nieformalnej**[3], a tym samym zdobycia środków na utrzymanie członków rodziny w państwie pochodzenia, nawet jeśli sytuacja ta sprawia, że są oni narażeni na nadużycia i wyzysk. Nielegalne zatrudnienie migrantów o nieuregulowanym statusie jest złożonym zjawiskiem, które ma wpływ na kilka dziedzin, w tym na politykę migracyjną, zatrudnienia i społeczną, politykę fiskalną, a także na poszanowanie praw jednostki. Choć skala i powszechność zjawiska nielegalnego zatrudnienia różnią się w zależności od tego, czy podmiotem zatrudniającym są gospodarstwa domowe, małe i średnie przedsiębiorstwa czy duże spółki, a także w zależności od danego sektora gospodarki, nielegalne zatrudnienie umożliwia tym pracodawcom, którzy chcą obniżyć koszty pracy i obejść obowiązujący przepisy, **wykorzystywanie pracowników** gotowych podjąć nisko płatną pracę wymagającą niskich umiejętności zawodowych w sektorach wymagających dużych nakładów siły roboczej, takich jak budownictwo, rolnictwo, usługi sprzątania i hotelarstwo/gastronomia.

Ponadto nielegalne zatrudnienie osób nieuprawnionych do pobytu w UE – podobnie jak praca nierejestrowana osób uprawnionych do pobytu, ale nieposiadających zezwolenia na pracę i gospodarka nieformalna w sensie ogólnym – jest **szkodliwe z punktu widzenia gospodarki**, ponieważ prowadzi do strat w finansach publicznych, podatkach i składkach na ubezpieczenie społeczne i powoduje obniżenie płac, pogorszenie warunków pracy oraz nieuczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami[4].

[1] COM(2020) 609 final.
[2] COM(2021) 591.
[3] W rezolucji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczącej godnej pracy i gospodarki nieformalnej (2002 r.) „gospodarkę nieformalną" zdefiniowano jako „wszelką działalność gospodarczą prowadzoną przez pracowników i jednostki gospodarcze nieobjęte lub w niewystarczającym stopniu objęte – w świetle prawa lub w praktyce – mechanizmami o charakterze formalnym".
[4] Sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] 2017, s. 10.

Nielegalne zatrudnienie naraża również migrantów na ryzyko **naruszenia praw indywidualnych i socjalnych**, w szczególności na wyzysk w miejscu pracy, niepewne warunki życia i pracy oraz ograniczony dostęp do ochrony socjalnej lub brak takiego dostępu. Ponadto w niektórych przypadkach wyzysk pracowników może mieć również powiązania z poważną i zorganizowaną przestępczością, tj. handel ludźmi mający na celu wyzysk pracowników albo wyzysk migrantów o nieuregulowanym statusie przez siatki przemytnicze poprzez stosowanie nadużyć takich jak przymusowe „odpracowywanie długu" – gdy dana osoba jest zmuszona do pracy w celu spłacenia długu – oraz praca w warunkach wyzysku. Siatki przestępcze obierają sobie za cel również migrantów już przebywających nielegalnie w UE, zmuszając ich do pracy w warunkach wysokiego wyzysku oraz wykorzystując ich trudną sytuację i gotowość do podjęcia każdej pracy, aby pozostać w UE i uzyskać dochód[5].

Trudno jest oszacować skalę nielegalnego zatrudnienia w UE, ponieważ jest to zjawisko „ukryte", związane z gospodarką nieformalną w państwach członkowskich. Istnieją przesłanki wskazujące na to, że nielegalne zatrudnienie migrantów o nieuregulowanym statusie jest powszechniejsze w miejscach, w których udział nieformalnej działalności gospodarczej jest wysoki[6]. Chociaż szacuje się, że zatrudnienie nieformalne[7] stanowi średnio 16,8 % całego zatrudnienia w UE[8], coraz trudniej jest określić ilościowo zakres nielegalnego zatrudnienia migrantów o nieuregulowanym statusie, w szczególności jeżeli chodzi o aspekty związane z płcią i pracą dzieci[9], ponieważ skala migracji nieuregulowanej pozostaje trudna do oszacowania.

Obok zintensyfikowanych działań mających na celu przede wszystkim zapobieganie migracji nieuregulowanej skuteczny zakaz zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie pozostaje głównym elementem przeciwdziałania migracji nieuregulowanej, ograniczając tym samym jej skutki gospodarcze i społeczne, w tym poprzez ochronę praw osób fizycznych.

1. Cele komunikatu

Dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców[10] zapewnia europejskie ramy prawne służące zapobieganiu nielegalnemu zatrudnianiu migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy znajdują się w bardziej niepewnej i trudnej sytuacji niż inni obywatele państw trzecich, oraz reagowaniu na to zjawisko. Chociaż równie ważne jest rozwiązywanie problemów

[5] Ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE z 2021 r. (Europol).
[6] Sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] (2017), s. 14.
[7] Jeżeli chodzi o zatrudnienie nieformalne, w sprawozdaniu Międzynarodowej Organizacji Pracy „Defining and measuring informal employment" [„Definiowanie i pomiar zatrudnienia nieformalnego"] (2005) odniesiono się do niestandardowych, nietypowych, alternatywnych, nieregularnych i niepewnych form zatrudnienia.
[8] Zestawienie informacji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), „Overview of the informal economy in the EU" [„Przegląd gospodarki nieformalnej w UE"], https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang--en/index.htm
[9] W sprawozdaniu podsumowującym Europejskiej Sieci Migracyjnej pt. „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] (2017) wykazano, na podstawie statystyk przekazanych przez jedenaście państw członkowskich uczestniczących w badaniu, że jako pracujących nielegalnie w państwach członkowskich, które przekazały dane, jeśli chodzi o płeć, zidentyfikowano przeważającą liczbę mężczyzn (od 69 % na Cyprze do 100 % na Litwie i Słowacji).
[10] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24).

związanych z zatrudnieniem i naruszaniem praw pracowników migrujących przebywających legalnie w danym państwie, nie są one przedmiotem wspomnianej dyrektywy, ponieważ są objęte ramami UE dotyczącymi legalnej migracji[11] i szczegółowymi przepisami krajowymi.

W dyrektywie określono przepisy nakładające na pracodawców obowiązek weryfikowania prawa obywateli państw trzecich do pobytu w UE oraz zasady dotyczące kar dla pracodawców zatrudniających migrantów o nieuregulowanym statusie, ustanawiając minimalne normy i mechanizmy wykrywania nielegalnego zatrudnienia. Określono w niej również środki **ochrony praw migrantów o nieuregulowanym statusie** i ustanowiono mechanizmy odzyskiwania zaległego wynagrodzenia, ułatwiania wnoszenie skarg, które mogą ujawnić sytuacje nielegalnego zatrudnienia, oraz wydawania zezwoleń na pobyt czasowy ofiarom szczególnie nieuczciwych pracodawców w celu objęcia ich postępowaniem karnym.

Dyrektywa zapewnia państwom członkowskim **elastyczność** w zakresie opracowywania różnych podejść do realizacji jej celów, co pozwala im uwzględnić krajową specyfikę związaną z rynkiem pracy, rolą nielegalnego zatrudnienia i migracji oraz powagą naruszeń. Wszystkie państwa członkowskie muszą jednak zadbać o to, by przepisy te umożliwiały skuteczne zapobieganie migracji nieuregulowanej i rozwiązanie problemu nielegalnego zatrudnienia. Nieskuteczne krajowe podejścia do walki z nielegalnym zatrudnieniem, które nie zmniejszają atrakcyjności gospodarki nieformalnej dla migrantów o nieuregulowanym statusie, a tym samym nie przyczyniają się do zmniejszenia liczby nielegalnych przyjazdów, wywołują **efekt domina we wszystkich państwach członkowskich i w całej polityce migracyjnej UE**.

Niniejszy komunikat dotyczy **praktycznych aspektów stosowania** dyrektywy w następstwie **oświadczenia zawartego w nowym pakcie**, zgodnie z którym Komisja oceni, w jaki sposób można wzmocnić skuteczność przepisów dyrektywy i ustali, czy w danej sytuacji zachodzi konieczność podjęcia dalszych działań. W tym kontekście Komisja zamierza również nawiązać współpracę z „europejską platformą na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej" – grupą roboczą działającą przy nowo utworzonym Europejskim Urzędzie ds. Pracy (zwaną dalej europejską platformą na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej).

Niniejszy komunikat sporządzono również w związku z obowiązkiem regularnego składania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu i Radzie określonym w art. 16 dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców. Określono w nim niezbędne **działania mające na celu wzmocnienie wykonania dyrektywy** i skoncentrowano się na trzech głównych aspektach działań: karach i sankcjach wobec pracodawców, środkach ochrony praw migrantów o nieuregulowanym statusie oraz kontrolach. W komunikacie przeanalizowano między innymi wykonanie art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 5 dotyczących skutecznych procedur występowania

[11] W unijnych ramach dotyczących legalnej migracji (dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia (2011/98/UE), dyrektywa w sprawie niebieskiej karty (2009/50/WE), dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych (2014/36/UE), dyrektywa w sprawie pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstw (2014/66/UE), dyrektywa w sprawie studentów i naukowców (UE) 2016/801, dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych (2003/109/WE)) przewidziano przepisy zapewniające traktowanie obywateli państw trzecich na równi z obywatelami państw członkowskich, w których przebywają, w kontekście m.in. warunków pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, szkolenia zawodowego i usług doradczych.

z roszczeniami z tytułu zaległych należności oraz wydawania zezwoleń na pobyt na czas określony w przypadku postępowania karnego.

W komunikacie nawiązano do pierwszego sprawozdania z wdrażania z maja 2014 r. [12] i wykorzystano informacje jakościowe i ilościowe przekazane przez państwa członkowskie[13] (w tym dane dotyczące kontroli w 2019 r. i 2020 r. oraz ich wyniki) oraz szerokie grono zainteresowanych stron, w szczególności związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców i przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i przedstawicieli migrantów. Uwzględniono w nim również prace Agencji Praw Podstawowych w zakresie ochrony migrantów o nieuregulowanym statusie przed wyzyskiem w miejscu pracy[14]. Chociaż celem komunikatu jest określenie dalszych działań, przyznano w nim, że w informacjach, którymi dysponuje Komisja, występują **znaczne luki** utrudniające wyciągnięcie ostatecznych wniosków na temat wpływu i skuteczności dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców. W niniejszym komunikacie przedstawiono konkretne środki mające na celu wyeliminowanie tych luk.

2. Nielegalne zatrudnienie i kary wobec pracodawców

Skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary finansowe i sankcje karne za naruszenie zakazu nielegalnego zatrudnienia stanowią kluczowy czynnik zniechęcający pracodawców do zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie. Kary powinny stanowić przeciwwagę dla korzyści ekonomicznych płynących z zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie. Kary wobec pracodawców powinny również odzwierciedlać wagę popełnionego przestępstwa i być proporcjonalne do powagi naruszenia, która wzrasta w przypadkach warunków szczególnego wyzysku (np. utrzymujące się naruszania, zatrudnianie znacznej liczby migrantów o nieuregulowanym statusie i zatrudnianie ofiar handlu ludźmi). Skuteczne i proporcjonalne stosowanie kar ma **charakter odstraszający**, jeżeli ryzyko wykrycia i nałożenia kary przewyższa korzyści ekonomiczne wynikające z zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie.

W oparciu o te zasady w dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców określono minimalne standardy dotyczące kar finansowych i sankcji karnych wobec pracodawców oraz ustanowiono dodatkowe środki administracyjne, takie jak utrata świadczeń publicznych lub wykluczenie z zamówień publicznych, mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu zatrudnieniu. Państwa członkowskie mają swobodę w określaniu rzeczywistego poziomu kar, w zależności od konkretnej sytuacji krajowej, powagi naruszenia lub kwestii, czy pracodawca jest osobą fizyczną czy prawną, i mogą również wprowadzać standardy wyższe niż minimalne

[12] COM(2014) 286 final; wykazano w nim, że mimo iż wszystkie państwa członkowskie zakazują nielegalnego zatrudnienia i ustanowiły kary finansowe lub sankcje administracyjne bądź karne, to występują luki, fragmentacja i rozbieżności; występują znaczne różnice pod względem surowości kar, co prowadzi do konieczności przeprowadzenia dalszej oceny proporcjonalności i odstraszającego charakteru. Wykazano w nim, że istnieje możliwość poprawy we wszystkich obszarach oferujących ochronę, w tym w zakresie roszczeń wobec pracodawców, mechanizmów wnoszenia skarg i dostępu do informacji. Ponadto w komunikacie ujawniono, że konieczne są znaczne starania w celu usprawnienia kontroli i nadawania im priorytetowego charakteru poprzez systematyczne identyfikowanie sektorów zagrożonych.

[13] Państwa członkowskie przekazały swoje uwagi na temat wdrażania dyrektywy za pośrednictwem kwestionariusza przygotowanego przez Komisję.

[14] Agencja Praw Podstawowych, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive [„Ochrona migrantów o nieuregulowanym statusie przed wyzyskiem w miejscu pracy: rola dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców”] (2021), publikacja dostępna na stronie internetowej: https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation

określone w dyrektywie. Jednocześnie niezwykle ważne jest, aby na obszarze bez granic wewnętrznych – oraz w celu zapobiegania migracji nieuregulowanej – działania przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu podejmowano wspólnie i aby wszystkie systemy krajowe działały skutecznie. Luki w jednym lub kilku państwach członkowskich osłabiłyby odstraszający wpływ na nielegalne zatrudnienie i migrację nieuregulowaną osób skłonnych do pracy w gospodarce nieformalnej, co miałoby konsekwencje dla całej polityki migracyjnej UE.

Zjawisko nielegalnego zatrudnienia występuje w różnych środowiskach gospodarczych, m.in. w prywatnych gospodarstwach domowych, małych lub średnich firmach oraz dużych przedsiębiorstwach. Ważne jest zapewnienie, aby wszyscy pracodawcy byli **informowani** o możliwościach legalnego zatrudnienia i rekrutacji, działaniach, jakie należy podjąć w celu zapobiegania i unikania nielegalnego zatrudnienia, jak również o ryzyku i konsekwencjach zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie, a także mieli świadomość tych kwestii.

Państwa członkowskie zasadniczo dokonały transpozycji przepisów dyrektywy w sprawie kar do prawodawstwa krajowego, chociaż wybrane podejścia różnią się znacznie, ponieważ są uzależnione od wielu czynników (np. różnych krajowe systemy kar, wpływu społecznego i postrzegania nielegalnego zatrudnienia, sytuacji gospodarczej i poziomu wynagrodzeń, występowania zjawiska nielegalnego zatrudnienia w gospodarce). Znajduje to odzwierciedlenie w znacznym zróżnicowaniu zakresu i skali kar finansowych (tabela 1) i sankcji karnych (tabela 2), jak również w poszczególnych wyborach dokonanych przez państwa członkowskie w zakresie stosowania innych środków (np. wykluczenie z pomocy publicznej lub finansowania unijnego lub wykluczenie z zamówień publicznych). Ponadto istnieje rozproszony i niekompletny przegląd postępowań wszczętych przeciwko pracodawcom oraz kar stosowanych w praktyce, **co utrudnia pełną ocenę wpływu** dyrektywy na zapewnienie skutecznego podejścia w zakresie nakładania kar za nielegalne zatrudnienie we wszystkich państwach członkowskich oraz zagwarantowanie, że kary są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

2.1.Kary finansowe

W dyrektywie przewidziano, że pracodawcy zatrudniający migrantów o nieuregulowanym statusie mają podlegać karom finansowym, które powinny proporcjonalnie wzrastać wraz z liczbą zatrudnionych migrantów o nieuregulowanym statusie i mogą być zmniejszone w przypadkach, gdy zatrudnienie ma charakter prywatny (np. pomoc w prowadzeniu gospodarstwa domowego). Jak już zgłoszono w 2014 r., wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji przepisów dotyczących kar finansowych stosowanych wobec pracodawców. Jednak ze względu na luki informacyjne dotyczące stosowania kar finansowych wobec pracodawców w praktyce, nie jest możliwa rozstrzygająca ocena skutków w tym obszarze. Z ograniczonych dostępnych informacji wynika, że istnieją **znaczne różnice w wysokości grzywien nakładanych** na osoby prawne za każdego zatrudnionego migranta o nieuregulowanym statusie, przy czym minimalne kary wahają się od 300 EUR w Belgii do około 10 000 EUR w Chorwacji, a maksymalne kwoty kar wynoszą od 3 000 EUR w Belgii, na Cyprze i w Estonii do 43 000 EUR we Włoszech.

Proporcjonalność kar jest widoczna w kwotach – mogą one sięgać od około 1,5-krotności miesięcznego wynagrodzenia minimalnego[15] do 92-[16]lub nawet 700-krotności[17] miesięcznego wynagrodzenia minimalnego w danym państwie członkowskim. Ponadto w przepisach krajowych obowiązujących w większości państw członkowskich [18] określono kwotę minimalnej grzywny oraz ustalono procedurę jej proporcjonalnego zwiększania wraz z każdym kolejnym zatrudnionym migrantem o nieuregulowanym statusie; w pozostałych państwach członkowskich odpowiedzialność za precyzyjne ustalenie kwoty grzywny w zależności od liczby zatrudnianych migrantów o nieuregulowanym statusie powierzono organom wymiaru sprawiedliwości[19].

Różnica w poziomie grzywien nakładanych w państwach członkowskich zależy od szeregu czynników takich jak sytuacja gospodarcza i wysokość minimalnego wynagrodzenia w danym państwie członkowskim. Na surowość i charakter kar wpływa również typ pracodawcy (np. gospodarstwo domowe lub przedsiębiorstwo). Państwa członkowskie powinny jednak zapewnić, aby **różnica w poziomie surowości kar była uzasadniona, a same kary stosowane w danym państwie członkowskim były skuteczne i proporcjonalne oraz miały odstraszający charakter**.

Państwa członkowskie, w których wprowadzono surowszy system kar, uznają **wyższe kary finansowe za skuteczny środek odstraszający** pracodawców od uciekania się do nielegalnego zatrudnienia, natomiast państwa członkowskie, w których nakłada się niższe kary lub w których ryzyko nałożenia kar uznaje się za niskie w porównaniu z potencjalnymi zyskami z tytułu nielegalnego zatrudnienia, stwierdziły, że **kary nie są dostatecznie odstraszające**[20]. Znaczący jest zatem fakt, że od 2014 r. jedenaście państw członkowskich wprowadziło zmiany w swoim prawodawstwie, aby zwiększyć wysokość nakładanych kar. Agencja Praw Podstawowych również wskazuje, że w praktyce sankcje i kary nakładane na pracodawców w większości państw członkowskich nie są dostatecznie surowe, aby zniechęcić ich do stosowania nielegalnego zatrudnienia[21]. Ponadto z działań podejmowanych w ramach europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej wynika, że – niezależnie od dobrze funkcjonującego systemu kar i ich skutecznego egzekwowania – zapewnienie lepszego przestrzegania prawa wymaga również ustanowienia solidnych i przejrzystych struktur[22].

[15] Łotwa.
[16] W Bułgarii wysokość kar może wahać się od 3- do 92-krotności miesięcznego wynagrodzenia minimalnego (od 2 000 do 60 000 BGN).
[17] W Republice Czeskiej wysokość kar może wahać się od 5- do 700-krotności miesięcznego wynagrodzenia minimalnego (od 50 000 do 10 000 000 CZK).
[18] Belgia, Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Szwecja.
[19] Republika Czeska, Niemcy, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia i Finlandia.
[20] Sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej pt. „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] (2017), s. 30.
[21] Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, „Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union" [„Poważny wyzysk pracowników: pracownicy przemieszczający się lub przybywający na terytorium Unii Europejskiej"] (2015), s. 18–19.
[22] Dostęp do wirtualnej biblioteki platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej można uzyskać pod adresem: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1495&langId=en

2.2.Sankcje karne

Zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców sankcje karne (które mogą przyjąć formę grzywien, kar pozbawienia wolności lub innych kar) są stosowane w **poważnych przypadkach nielegalnego zatrudnienia**, w których stwierdzono wystąpienie okoliczności obciążających, takich jak powtarzające się naruszenia, zatrudnianie znacznej liczby migrantów o nieuregulowanym statusie lub zatrudnianie ich w warunkach szczególnego wyzysku, bądź zatrudnianie ofiar handlu ludźmi i małoletnich. W większości państw członkowskich nielegalne zatrudnianie stanowi przestępstwo samo w sobie[23], podczas gdy pozostałe państwa członkowskie zasadniczo penalizują nielegalne zatrudnienie we wszystkich okolicznościach przewidzianych w dyrektywie[24].

Począwszy od 2014 r., można było zaobserwować **pewne postępy w nowelizacji przepisów** we Włoszech, Niemczech, Francji i Szwecji, które ułatwiły nakładanie sankcji karnych w praktyce[25]. Na przykład we Włoszech zniesiono wymóg, zgodnie z którym do wyzysku musiało dojść z użyciem przemocy, gróźb i zastraszania, a także uznano za przestępstwo zatrudnianie pracowników lub zmuszanie ich do pracy w warunkach wyzysku. W Niemczech dokonano kryminalizacji samego wyzysku i czerpania z niego korzyści, a nie tylko czynności polegającej na zmuszaniu osoby do pracy w warunkach wyzysku. We Francji rozszerzono zakres uprawnień inspektoratu pracy na przyjmowanie zgłoszeń dotyczących popełnienia przestępstwa handlu ludźmi, pracy przymusowej i poddaństwo. W Szwecji przyjęto przepisy w większym stopniu penalizujące przestępstwo handlu ludźmi, aby przeciwdziałać wyzyskowi osób przez wprowadzanie ich w błąd lub wykorzystywanie sytuacji, w której są one uzależnione od pomocy innych, ich podatności lub trudnego położenia, a także wyzyskowi w postaci pracy przymusowej.

Jak wskazano jednak w tabeli 2, między państwami członkowskimi można zaobserwować różnice, jeżeli chodzi o surowość sankcji karnych, pod względem zarówno długości okresu pozbawienia wolności, który waha się od 8 dni do 12 lat, jak i wysokości nakładanych grzywien. Ponadto odnotowano istotne rozbieżności między informacjami dotyczącymi stosowania sankcji karnych wobec pracodawców w praktyce a liczbą wszczynanych postępowań. Wymienione elementy świadczą o tym, że **zakres oddziaływania dyrektywy był niewielki,** jeżeli chodzi o zniechęcanie do nielegalnego zatrudniania poprzez nakładanie kar, i że nie doprowadziła ona jeszcze do ustanowienia efektywnie działających ram na rzecz nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar w całej UE. Informacje zwrotne przekazane przez zainteresowane strony reprezentujące związki zawodowe i organizacje pozarządowe, które zgromadzono w trakcie ukierunkowanych konsultacji poświęconych tej problematyce, potwierdzają słuszność powyższego wniosku, ponieważ wynika z nich, że **kary stosowane wobec pracodawców dopuszczających się wyzysku wydają się niższe niż korzyści uzyskiwane z tytułu** pracy nierejestrowanej i dumpingu

[23] Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja.

[24] Art. 9 dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców: jeżeli naruszenie zostało popełnione umyślnie i jest uporczywie ponawiane, wiąże się z zatrudnianiem znaczącej liczby obywateli państw trzecich lub małoletnich, towarzyszy mu praca w warunkach wyzysku lub obywatel państwa trzeciego jest ofiarą handlu ludźmi.

[25] Agencja Praw Podstawowych, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive" [„Ochrona migrantów o nieuregulowanym statusie przed wyzyskiem pracowników: rola dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców"] (2021), s. 35.

socjalnego. Z tego względu państwa członkowskie powinny ocenić, czy surowość sankcji karnych stosowanych na szczeblu krajowym wywołuje wystarczający efekt odstraszający i w dostatecznym stopniu przyczynia się do tworzenia skutecznych ram stosowania kar wobec osób dopuszczających się nielegalnego zatrudniania pracowników.

2.3.Inne środki administracyjne

Poza karami finansowymi i sankcjami karnymi zgodnie z art. 7 dyrektywy państwa członkowskie mogą stosować również inne środki administracyjne wobec pracodawców, np. utrata świadczeń publicznych, wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, nakaz zwrotu dotacji publicznych, tymczasowe lub trwałe zamknięcie zakładu pracy lub cofnięcie pozwolenia na prowadzenie działalności. W dyrektywie przewidziano również możliwość publicznego napiętnowania pracodawców, którzy dopuścili się przestępstwa, poprzez publikację stosownego wykazu.

Również w tym przypadku proces wdrażania takich dodatkowych środków różnił się istotnie w poszczególnych państwach członkowskich m.in. pod względem okresu ich obowiązywania. Ponadto tylko dziewięć państw członkowskich[26] uwzględniło wszystkie cztery wspomniane środki administracyjne w swoim prawodawstwie krajowym i – choć wszystkie państwa członkowskie zawarły przynajmniej jeden z nich w przepisach obowiązujących na szczeblu krajowym – **w praktyce tylko osiem państw członkowskich[27] potwierdziło ich stosowanie**, co utrudnia dokonanie pełnej oceny ich skuteczności i wpływu.

Wydaje się, że do najczęściej stosowanych środków zalicza się tymczasowe lub trwałe zamykanie zakładów lub cofanie pozwolenia na prowadzenie działalności[28]. Zaledwie trzy państwa członkowskie [29] stosują środki skutkujące utratą świadczeń publicznych i wykluczeniem z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, przy czym żadne państwo członkowskie nie zgłosiło przypadku wydania nakazu zwrotu dotacji publicznych. Tylko sześć państw członkowskich zapewnia możliwość publikacji wykazu pracodawców dopuszczających się nielegalnego zatrudniania pracowników[30]. Dodatkowe środki takie jak wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz objęcie zakazem korzystania z finansowania na szczeblu krajowym i finansowania unijnego **są wciąż w niewystarczającym stopniu wykorzystywane, mimo że mogłyby one** skutecznie odstraszać pracodawców od zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie[31].

Okazuje się również, że w praktyce pracownicy nieposiadający wymaganych dokumentów mogą być również zatrudniani w ramach złożonych stosunków pracy obejmujących **umowy podwykonawstwa**, rekruterów i agencje pracy tymczasowej, a także **platformy internetowe, na których publikuje się oferty pracy krótkoterminowej** (np. dostawy żywności

[26] Niemcy, Hiszpania, Francja, Litwa, Austria, Polska, Rumunia, Słowacja i Szwecja.
[27] Belgia, Grecja, Francja, Węgry, Chorwacja, Niderlandy, Słowenia i Słowacja.
[28] Tylko pięć państw członkowskich (Belgia, Grecja, Francja, Chorwacja i Niderlandy) poinformowało, że w latach 2012–2019 skorzystało z tego środka.
[29] Węgry, Słowenia i Słowacja.
[30] Bułgaria, Cypr, Francja, Niderlandy, Portugalia i Rumunia.
[31] Informacje zwrotne przekazane przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (EKZZ) i Platformę międzynarodowej współpracy ds. migrantów nieposiadających dokumentów (PICUM) w ramach ukierunkowanych konsultacji.

i posiłków, usługi transportowe), co dodatkowo utrudnia zidentyfikowanie pracodawców zatrudniających migrantów o nieuregulowanym statusie. W tym względzie zapewnienie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności całego łańcucha pracodawców ma na celu ochronę migrantów w szczególności w tych sektorach gospodarki, w których podwykonawstwo jest powszechne, np. w sektorze budownictwa [32], a także w nowo powstałym obszarze gospodarki związanym ze świadczeniem pracy za pośrednictwem platform internetowych.

W opinii zainteresowanych stron wspomniane przepisy wywierają jednak **ograniczony wpływ na procedury zgłaszania skarg i proces ustalania odpowiedzialności łańcucha**, biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy wykonawca, który spełnił wymogi należytej staranności, nie ponosi żadnej odpowiedzialności. Na przykład w Belgii[33] uznaje się, że wykonawca spełnił „wymogi należytej staranności", jeżeli podwykonawca złożył pisemne oświadczenie, w którym zapewnił, że nie zatrudnia ani nie zamierza zatrudniać w przyszłości migrantów o nieuregulowanym statusie, zwalniając tym samym głównego wykonawcę z wszelkiej odpowiedzialności w tym zakresie. **Państwa członkowskie powinny podejmować wzmożone starania, aby pociągać głównych wykonawców** do odpowiedzialności za naruszenia, do jakich dochodzi w ramach łańcucha podwykonawstwa, w tym osoby pośredniczące w nielegalnym zatrudnianiu, z uwagi na podobieństwo roli odgrywanej przez te osoby do roli pełnionej przez pracodawców.

2.4.Działania służące zwiększeniu skuteczności kar stosowanych wobec pracodawców

Mimo że państwa członkowskie zasadniczo dokonały transpozycji przepisów dyrektywy, **nie jest możliwe wyciągnięcie jednoznacznych wniosków** co do tego, czy kary stosowane w praktyce są odstraszające, skuteczne i proporcjonalne i czy przyczyniają się w istotnym stopniu do przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnianiu migrantów o nieuregulowanym statusie.

Choć państwa członkowskie mają swobodę w zakresie ustalania surowości kar na szczeblu krajowym, konieczne jest wspólne podejście w celu ustalenia, czym w praktyce są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje oraz jaki jest ich wpływ. Udoskonalony mechanizm sprawozdawczości powinien zostać uzupełniony o procedurę wymiany najlepszych praktyk w celu uzyskania informacji na temat poszczególnych podejść krajowych oraz – w szczególności – na temat tych podejść, które dowiodły swojej skuteczności i które wywierają wpływ odstraszający.

Komisja będzie wspierać **wzajemne uczenie się i wymianę najlepszych praktyk** między państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami przy wsparciu ekspertów w dziedzinie prawa administracyjnego i karnego wchodzących w skład działającej przy Komisji specjalnej grupy ekspertów ds. migracji nieuregulowanej zajmującej się dyrektywą w sprawie kar wobec pracodawców. W stosownych przypadkach dzięki wymianie dobrych praktyk Komisja będzie mogła wspierać państwa członkowskie w **określaniu i dostosowywaniu na szczeblu krajowym surowości kar**, które są skuteczne,

[32] Informacje zwrotne przekazane przez Platformę międzynarodowej współpracy ds. migrantów nieposiadających dokumentów (PICUM) w ramach ukierunkowanych konsultacji.
[33] Przykład przedstawiony przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (EKZZ) w ramach ukierunkowanych konsultacji.

proporcjonalne i odstraszające, gromadzenia informacji w celu propagowania spójniejszego podejścia do kar i zagwarantowania, aby przyczyniały się one do przeciwdziałania procederowi nielegalnego zatrudniania i wyzysku.

Ponadto konieczne jest **zwiększanie świadomości pracodawców** na temat ryzyka i konsekwencji związanych z zatrudnianiem migrantów o nieuregulowanym statusie oraz przekazywanie im stosownych informacji w tym zakresie, co przyczyni się do zwiększania potencjału odstraszającego systemu. Komisja będzie wspierała państwa członkowskie w procesie opracowywania skutecznych kampanii informacyjnych skierowanych w szczególności do pracodawców w sektorach najbardziej narażonych na ryzyko nielegalnego zatrudniania osób, a także do pracodawców, dla których tego rodzaju informacje mogą nie być łatwo dostępne (np. gospodarstwa domowe, małe przedsiębiorstwa), korzystając z wiedzy fachowej europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Komisja będzie również udzielała wsparcia finansowego za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

Komisja:

- będzie promowała dialog między państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami, korzystając ze wsparcia ekspertów w dziedzinie prawa administracyjnego i karnego, aby wesprzeć państwa członkowskie w ustalaniu i dostosowywaniu surowości kar finansowych i sankcji karnych na szczeblu krajowym oraz będzie gromadziła stosowne informacje od organów krajowych;
- będzie wspierała państwa członkowskie w procesie opracowywania i przeprowadzania kampanii służących zwiększaniu świadomości i kampanii prewencyjnych skierowanych do pracodawców w sektorach podwyższonego ryzyka, korzystając z wiedzy fachowej członków europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej;
- wznowi prace działającej przy Komisji specjalnej grupy ekspertów do migracji

Państwa członkowskie powinny:

- ocenić surowość kar finansowych i sankcji karnych ustanowionych na szczeblu krajowym, aby oszacować, czy są one skuteczne i proporcjonalne oraz czy zniechęcają do nielegalnego zatrudniania;
- zintensyfikować starania w obszarze zwiększania świadomości pracodawców w kwestii dostępnych form legalnego zatrudnienia i naboru, działań, jakie należy podjąć, aby przeciwdziałać nielegalnemu zatrudnianiu, a także ryzyka i konsekwencji

3. Środki ochrony praw migrantów o nieuregulowanym statusie

W art. 6 ust. 2 i art. 13 dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców migrantom o nieuregulowanym statusie przyznano szereg praw w celu zapewnienia, aby byli oni należycie informowani przysługujących im uprawnieniach w związki z nielegalnym zatrudnieniem oraz aby mogli składać skargi dotyczące naruszeń prawa pracy i dochodzić wypłaty zaległego wynagrodzenia. Przywołane przepisy mają kluczowe znaczenie dla zagwarantowania **ochrony migrantów przed ryzykiem wyzysku i nadużyć**: zgłaszanie naruszeń prawa pracy przez migrantów o nieuregulowanym statusie i podejmowanie przez nich współpracy z organami ułatwia pociągnięcie pracodawców do odpowiedzialności z tytułu zaległych wynagrodzeń, podatków i składek na ubezpieczenia, przyczynia się do

zapewnienia równych szans na rynku pracy i sprzyja ujawnianiu przypadków wyzysku pracowników i dopuszczania się wobec nich nadużyć.

Konieczne są jednak dalsze starania w zakresie wdrażania **środków ochrony przewidzianych w dyrektywie**, w szczególności jeżeli chodzi o dostęp do informacji, dostęp do wymiaru sprawiedliwości i odzyskiwanie zaległych należności, a także wydawanie zezwoleń na pobyt czasowy.

3.1.Dostęp do informacji

Zagwarantowanie migrantom możliwości uzyskania informacji o przysługujących im prawach oraz dostępności mechanizmów wsparcia w zakresie wnoszenia skarg i pomocy prawnej stanowi **warunek konieczny zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości** dla migrantów o nieuregulowanym statusie – w szczególności dla tych, którzy są ofiarami pracodawców nadużywających swojej pozycji. W dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców przewidziano narzędzia umożliwiające migrantom o nieuregulowanym statusie skuteczne wykonywanie ich praw, zapewniające ich systematyczne informowanie o przysługujących im uprawnieniach do wnoszenia roszczeń o wypłatę zaległych należności przed wykonaniem jakiejkolwiek decyzji nakazującej powrót, a także gwarantujące im możliwość otrzymania wszelkich zaległych należności nawet po powrocie do ich państwa pochodzenia oraz wnoszenia skarg przeciwko pracodawcom bezpośrednio albo za pośrednictwem osób trzecich (zob. pkt 3.2). Dyrektywa zapewnia zatem migrantom pracującym w UE bez prawa do pozostania możliwość skutecznego wykonywania ich praw nie tylko na terytorium UE, ale również – w stosownych przypadkach – poza jej granicami; wspomniane prawa muszą być respektowane nawet w sytuacji, w której zastosowanie mają procedury powrotu przewidziane w dyrektywie powrotowej[34], zwłaszcza po zakończeniu ogólnej oceny indywidualnej sytuacji pracownika migrującego i ustaleniu jego statusu imigracyjnego.

Większość państw członkowskich **zapewnia wyłącznie ogólne informacje na temat praw pracowniczych i nie przekazuje ukierunkowanych informacji istotnych z punktu widzenia specyficznej sytuacji pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie**. W niektórych przypadkach **tego rodzaju informacje ograniczają się** do kwestii związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy i nie obejmują informacji na temat niewypłaconych wynagrodzeń. Ponadto, choć inne państwa członkowskie [35] zapewniają ukierunkowane informacje, odbywa się to często wyłącznie w ramach procedury powrotu[36]. Opisana sytuacja wywiera **niekorzystny wpływ na migrantów o nieuregulowanym statusie**, którzy nie są dostatecznie dobrze informowani o możliwości wniesienia pozwu lub dochodzenia wypłaty zaległych wynagrodzeń przed ich powrotem do państwa pochodzenia.

W dyrektywie nie ustanowiono przepisów regulujących sposoby przekazywania informacji migrantom o nieuregulowanym statusie, a praktyki stosowane na szczeblu krajowym różnią

[34] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98).

[35] Belgia, Republika Czeska, Estonia, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Austria, Słowenia i Słowacja.

[36] Np. Chorwacja, Cypr, Portugalia i Słowacja.

się pod względem **terminów i trybów przekazywania tych informacji, a także tego, kto ma je przekazywać**[37]. W większości państw członkowskich podmiotami zobowiązanymi do przykazywania pracownikom informacji o przysługujących im prawach są inspektorzy pracy, co stanowi dobrą praktykę, która powinna być stosowana we wszystkich państwach członkowskich. Stosowane są jednak również inne rozwiązania. Na przykład w Austrii informacji udziela się w punkcie kontaktowym dla pracowników nieposiadających wymaganych dokumentów, podczas gdy we Włoszech odbywa się to za pomocą specjalnego formularza zawierającego omówienie praw pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie, w tym kwestii dotyczących spoczywającego na pracodawcy obowiązku wypłacenia zaległych wynagrodzeń oraz opłacania składek emerytalnych i składek na ubezpieczenia, a także sposobów podejmowania działań przeciwko pracodawcy; takie informacje nie są jednak zapewniane systematycznie i są dostępne tylko w niektórych językach obcych. Komisja będzie wspierać wymianę najlepszych praktyk i doświadczeń między państwami członkowskimi, aby wnieść wkład w działania na rzecz poprawy sposobu przekazywania pracownikom migrującym o nieuregulowanym statusie tego rodzaju informacji oraz zwiększania ich wiedzy na temat przysługujących im praw i dostępnych możliwości.

Niski poziom wiedzy migrantów o nieuregulowanym statusie na temat przysługujących im praw stanowi jeden z czynników ryzyka sprzyjających wyzyskowi pracowników, ponieważ migranci o nieuregulowanym statusie mogą nie być w stanie samodzielnie zidentyfikować tego rodzaju ryzyka, co wskazuje na **konieczność poprawy dostępu do informacji** przez agencje pośrednictwa pracy, agencje zajmujące się pozyskiwaniem pracowników, a także organy egzekwowania prawa (w tym inspektoraty pracy) w celu zapewnienia pracownikom migrującym o nieuregulowanym statusie informacji na temat przysługujących im praw, podmiotów, do których mogą się zgłosić, oraz dostępnych środków rekompensaty. Zainteresowane strony również zwróciły uwagę na ten sam problem oraz konieczność podjęcia działań w tym zakresie[38].

Fakt, że informacje udzielane migrantom są często niepełne, nie są systematycznie przekazywane i nie są dostosowane do specyficznej sytuacji pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie, **wywiera niekorzystny wpływ na realizację celu dyrektywy zakładającego przekazywanie migrantom obiektywnych i wiarygodnych informacji zapewniających im możliwość wykonywania przysługujących im praw**. Brak wystarczających informacji przekazywanych przez państwa członkowskie na temat liczby zgłoszonych i pomyślnie rozpatrzonych wniosków o płatność zaległych należności oraz spraw wszczętych przeciwko nadużywającym swojej pozycji pracodawcom na podstawie zgłoszenia pracownika migrującego o nieuregulowanym statusie nie pozwala jednak na tym etapie na potwierdzenie tych pojawiających się dowodów.

3.2. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości i wynagrodzeń oraz przyznawanie zezwoleń na pobyt czasowy

[37] Sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] (2017), s. 36.

[38] Informacje zwrotne przekazane przez Platformę międzynarodowej współpracy ds. migrantów nieposiadających dokumentów (PICUM) i Europejską Konfederację Związków Zawodowych (EKZZ) w ramach ukierunkowanych konsultacji.

Nawet jeśli pracownicy migrujący o nieuregulowanym statusie są informowani o przysługujących im prawach, **mogą być zniechęceni do wnoszenia skarg** przeciwko pracodawcom w celu odzyskania niewypłaconego wynagrodzenia lub zgłaszania potencjalnych sytuacji wyzysku ze względu na możliwość otrzymania nakazu powrotu, utraty dochodów oraz, w niektórych przypadkach, odwetu ze strony pracodawców. Aby uniknąć sytuacji, w których przez to utrudniony jest odpowiedni dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców określono wymóg ustanowienia **specjalnych mechanizmów, za pomocą których migranci o nieuregulowanym statusie mogą wnosić skargi** do właściwych organów bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich (np. związków zawodowych, stowarzyszeń pracowniczych i organizacji pozarządowych), również wtedy, gdy nie przebywają już w danym państwie członkowskim[39]. W toku postępowania administracyjnego lub cywilnego pracownicy migrujący o nieuregulowanym statusie mogą także otrzymywać wsparcie od tych osób trzecich[40]. Mechanizmy te mogą również wspierać wdrażanie dyrektywy o prawach ofiar[41] i zapewniać, aby migrantom o nieuregulowanym statusie, którzy padli ofiarą przestępstw, w szczególności przestępstw określonych w dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców, nie odmawiano dostępu do wymiaru sprawiedliwości[42].

Państwa członkowskie wybrały różne tryby ustanowienia **skutecznego mechanizmu wnoszenia skarg**. Z badania przeprowadzonego przez Platformę międzynarodowej współpracy ds. migrantów nieposiadających dokumentów (PICUM)[43] wynika, że w 13 państwach członkowskich[44] (spośród 15 objętych badaniem) istnieją procedury cywilne i administracyjne, w ramach których pracownicy mogą wnosić roszczenia dotyczące niewypłaconych wynagrodzeń, a w 11 z nich[45] istnieje również organ kontrolny właściwy do rozpatrywania indywidualnych skarg pracowników dotyczących kwestii związanych z niedopłatą wynagrodzeń. Praktyka pokazuje również, że chociaż migranci, których uznano za nielegalnie zatrudnionych (niezależnie od tego, czy ich pobyt jest uregulowany czy nie), mogą składać wnioski o odszkodowanie za niewypłacone wynagrodzenie w dwudziestu państwach członkowskich na takich samych warunkach jak w przypadku ważnej umowy o pracę[46], w praktyce **mechanizmy wnoszenia skarg mogłyby być bardziej skuteczne**[47].

[39] Jedynie Malta wymaga osobistego stawienia się obywatela państwa trzeciego w celu złożenia skargi.
[40] W Bułgarii, w Estonii, na Cyprze, na Malcie, w Słowacji, Finlandii i Szwecji wymagana jest zgoda obywatela państwa trzeciego na występowanie w jego imieniu.
[41] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315 z 14.11.2012.
[42] Zgodnie z dyrektywą o prawach ofiar prawa te stosuje się do ofiar w sposób niedyskryminujący oraz niezależnie od ich prawa do pobytu.
[43] Platforma międzynarodowej współpracy ds. migrantów nieposiadających dokumentów (PICUM), „A worker is a worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice" [„Pracownik jest pracownikiem: jak zapewnić pracownikom migrującym nieposiadającym wymaganych dokumentów dostęp do wymiaru sprawiedliwości"], (2020), s. 21–22.
[44] Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Hiszpania Francja, Włochy, Cypr, Luksemburg, Niderlandy, Austria i Portugalia.
[45] Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Luksemburg, Niderlandy i Portugalia.
[46] Sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] (2017).

Agencja Praw Podstawowych[48] zwraca uwagę, że w niektórych państwach członkowskich migranci o nieuregulowanym statusie nie korzystają z dostępnych systemów wnoszenia skarg. Może to wynikać z kilku powodów: braku zachęt dla pracowników do zgłaszania się; ograniczonych informacji na temat przysługujących im praw i dostępnych mechanizmów wnoszenia skarg; barier ekonomicznych, takich jak opłaty za członkostwo w związkach zawodowych, które udzielają pomocy tylko swoim członkom; oraz, przede wszystkim, strachu przed byciem ujawnionym, zatrzymanym i odesłanym.

Współpraca organów publicznych z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi ma kluczowe znaczenie dla ułatwienia procesu wnoszenia skarg, ponieważ często mają one bezpośredni kontakt z pracownikami i mogą zwiększać świadomość, informować migrantów o nieuregulowanym statusie o przysługujących im prawach, budować wzajemne zaufanie oraz pomagać pracownikom w identyfikowaniu przypadków pracy nierejestrowanej i wyzysku pracowników w celu złożenia skargi. Rola partnerów społecznych i organizacji pozarządowych jest również bardzo ważna w kontekście ułatwienia procesu wnoszenia skarg i ujawniania przypadków wyzysku oraz zmniejszania obaw migrantów o nieuregulowanym statusie przed podleganiem procedurze powrotu w przypadku ujawnienia przez organy migracyjne. W znacznej większości państw członkowskich prawo nadaje tym zainteresowanym stronom, szczególnie związkom zawodowym[49], ważną rolę w ramach mechanizmu ułatwiającego wnoszenie skarg.

Poza trudnościami związanymi z wnoszeniem skarg migranci o nieuregulowanym statusie napotykają również bariery, jeśli chodzi o otrzymywanie niewypłaconych wynagrodzeń. Chociaż dyrektywa przewiduje domniemanie wysokości wynagrodzenia na poziomie co najmniej równym płacy minimalnej[50] oraz istnienia stosunku pracy przez okres przynajmniej trzech miesięcy, zainteresowane strony zwracają uwagę na **szereg praktycznych niedociągnięć we wdrażaniu przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia**. Wynikają one na przykład z braku znajomości odpowiednich przepisów wśród organów inspekcji pracy lub specjalistów, którzy udzielają pomocy i porad pracownikom migrującym o nieuregulowanym statusie. W praktyce migranci o nieuregulowanym statusie mogą napotkać sytuacje, w których domniemanie istnienia stosunku pracy przez okres przynajmniej trzech miesięcy nie przewiduje zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy[51], a jednocześnie muszą przedstawić dowód przepracowanych godzin oraz różnego rodzaju dowody, takie jak wiadomości, zdjęcia lub zeznania[52]. Ponadto migranci o nieuregulowanym statusie napotykają przeszkody, jeśli chodzi o faktyczne wypłaty wynagrodzeń ze względu na czas trwania lub koszty postępowania sądowego, bariery w otwieraniu rachunków bankowych przez osoby nieposiadające statusu legalnego pobytu, strategie pracodawców mające na celu

[47] Agencja Praw Podstawowych, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive" [„Ochrona migrantów o nieuregulowanym statusie przed wyzyskiem pracowników: rola dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców"] (2021), s. 12.
[48] Tamże, s. 5.
[49] Według informacji udostępnionych Agencji Praw Podstawowych wszystkie państwa członkowskie UE oprócz Włoch, Malty, Słowenii i Finlandii.
[50] W wielu państwach członkowskich, jak np. Bułgaria, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Węgry, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja, nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego jest traktowany jak pracownik legalny, wobec którego stosuje się płacę minimalną.
[51] Np. Niemcy i Austria.
[52] Informacje zwrotne przekazane przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC).

unikanie płatności[53] lub trudności w dostępie do finansowania w przypadku niewypłacalności pracodawcy[54] lub powrotu.

Dyrektywa umożliwia wprawdzie nielegalnie zatrudnionym obywatelom państw trzecich dochodzenie zwrotu zaległych należności po powrocie do państwa pochodzenia, jednak **wydaje się, że brakuje mechanizmów ułatwiających dochodzenie roszczeń osobom, które nie przebywają już w danym państwie członkowskim**, a tylko nieliczne państwa członkowskie posiadają specjalne mechanizmy odzyskiwania należności [55]. Niemniej ustanowienie skutecznych mechanizmów ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, że migranci o nieuregulowanym statusie, którzy powracają do państwa pochodzenia przed zakończeniem postępowania o zwrot niewypłaconego wynagrodzenia, nie znajdą się w niekorzystnej sytuacji, jeżeli chodzi o korzystanie z przysługujących im praw. W Belgii, jeżeli inspektorzy pracy stwierdzą, że wynagrodzenie nie zostało należycie wypłacone, a także w przypadkach, gdy pracownicy nie mogą się natychmiast stawić lub opuścili państwo, pracodawcy mają obowiązek wpłacenia wynagrodzenia do Federalnego Funduszu Depozytowego i Konsygnacyjnego; nie istnieje jednak żaden dział ani żadna administracja, które byłyby odpowiedzialne za wypłacanie należnych wynagrodzeń lub informowanie migrantów. We Francji, jeżeli migrant o nieuregulowanym statusie zostaje zatrzymany lub nie przebywa już w kraju, jego wynagrodzenie jest przekazywane do Urzędu ds. Imigracji i Integracji, a następnie wypłacane migrantowi. Ponadto Urząd ds. Imigracji i Integracji we współpracy z działem finansowym ma prawo odzyskać wynagrodzenie, jeżeli pracodawca nie wypłaci migrantowi należnych kwot w terminie 30 dni.

W celu zapewnienia **ochrony ofiar poważnego wyzysku i dzieci**, ułatwienia procesu wnoszenia skarg, tak aby te poważne przestępstwa były wykrywane i karane, oraz ułatwienia odzyskiwania niewypłaconych wynagrodzeń art. 6 ust. 5 dyrektywy zezwala państwom członkowskim **przyznawanie migrantom o nieuregulowanym statusie zezwoleń na pobyt czasowy**, w zależności od czasu trwania odpowiedniego dochodzenia lub sądowego postępowania karnego bądź gotowości do współpracy z organami[56]. Możliwe jest wydłużenie okresu obowiązywania tych zezwoleń do czasu otrzymania zaległych należności z tytułu wynagrodzeń[57]. Takie zezwolenia są zazwyczaj wydawane na okres od 6 miesięcy do jednego roku i mogą być przedłużane[58]. W kilku państwach członkowskich[59] można wydłużyć okres ważności zezwolenia na pobyt czasowy do czasu wypłaty poszkodowanemu pracownikowi należnego wynagrodzenia; brakuje jednak informacji na temat tego, jak często przepis ten jest stosowany.

[53] Np. zmiana struktur przedsiębiorstwa lub jego zamknięcie i przeniesienie aktywów bez oficjalnego złożenia wniosku o upadłość lub po prostu odmowa zapłaty.
[54] Państwo często najpierw odzyskuje należne składki z tytułu podatków i ubezpieczenia społecznego, nawet jeśli oznacza to, że pracownik nie otrzyma wynagrodzenia.
[55] Jedynie Belgia, Grecja i Francja zgłosiły, że dysponują takimi mechanizmami – sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej pt. „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] (2017).
[56] Art. 13 ust. 4 dyrektywy.
[57] Art. 6 ust. 5 dyrektywy.
[58] Zezwolenia na pobyt czasowy wydawane są na okres sześciu miesięcy we Włoszech, na Cyprze, na Węgrzech, w Rumunii i w Szwecji (z możliwością przedłużenia), na rok w Niemczech i Chorwacji oraz na trzy miesiące w Słowacji (z możliwością przedłużenia).
[59] Niemcy, Estonia, Polska, Rumunia, Słowenia, Finlandia i Szwecja.

Ponad połowa państw członkowskich[60] posiada przepisy krajowe przewidujące specjalne zezwolenia na pobyt czasowy dla osób, które doświadczyły warunków szczególnego wyzysku, podczas gdy reszta państw wydaje je ofiarom handlu ludźmi. Tylko pięć państw członkowskich[61] zgłosiło jednak w latach 2018 i 2019 wydanie takich zezwoleń na pobyt migrantom o nieuregulowanym statusie w związku z wyzyskiem pracowników, przy czym najwięcej zezwoleń wydano we Francji, a w następnej kolejności w Szwecji, Republice Czeskiej, Niemczech i Polsce. Szwecja zgłosiła również, że wydaje zezwolenia na pobyt nielegalnie zatrudnionym małoletnim.

Dyrektywa w sprawie kar wobec pracodawców miała wprawdzie **pozytywny wpływ** w tym obszarze, ponieważ doprowadziła do ustanowienia specjalnych mechanizmów wnoszenia skarg oraz zapewniła możliwość przyznawania zezwoleń na pobyt czasowy, jednak z konsultacji z zainteresowanymi stronami wynika, że w praktyce migranci o nieuregulowanym statusie, którzy doświadczyli wyzysku pracowników, napotykają **trudności, jeżeli chodzi o dostęp do procedur wydawania zezwoleń na pobyt** lub warunki przyznawania takich zezwoleń. Zainteresowane strony zgłosiły, że poszkodowani pracownicy borykają się z brakiem dostępu do informacji i porad prawnych na temat dostępności zezwoleń oraz sposobu składania wniosków lub ubiegania się o ich rozpatrzenie, informacji na temat tego, że wydanie zezwolenia często jest powiązane z zarzutami karnymi przeciwko konkretnym pracodawcom oraz na temat tego, że zezwolenie jest uzależnione od udziału poszkodowanego pracownika w postępowaniu karnym, mimo że dyrektywa nie przewiduje takiego wymogu.

3.3.Działania mające na celu poprawę ochrony praw migrantów

Dostęp do informacji i wymiaru sprawiedliwości, odzyskiwanie zaległych należności i ułatwianie procesu wnoszenia skarg stanowią podstawę środków ochronnych określonych w dyrektywie, mających na celu zrekompensowanie migrantom o nieuregulowanym statusie poniesionych krzywd. Z poszlak i informacji zainteresowanych stron wynika, że migranci o nieuregulowanym statusie borykają się z problemem **braku skutecznego dostępu do informacji oraz mechanizmów wnoszenia skarg**. Brak danych na temat wykorzystania mechanizmów wnoszenia skarg oraz wydawania zezwoleń na pobyt czasowy sprawia, że wyciągnięcie jednoznacznych wniosków w tej kwestii jest niemożliwe.

Dzięki skutecznym mechanizmom wnoszenia skarg organy mogą planować i lepiej ukierunkowywać inspekcje pracy, formułować solidne argumenty przeciwko pracodawcom nadużywającym swojej pozycji we współpracy z pracownikami migrującymi o nieuregulowanym statusie oraz ostatecznie pociągać tych pracodawców do odpowiedzialności. Państwa członkowskie powinny upewnić się, że te **mechanizmy wnoszenia skarg są łatwo dostępne** i uwzględniają kwestie poufności, co może zachęcić pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie do wnoszenia skarg oraz ujawniania przypadków wykorzystania. Państwa członkowskie powinny ustanowić **polityki lub protokoły bezpiecznego zgłaszania przypadków naruszeń**, aby zapewnić pracownikom

[60] Agencja Praw Podstawowych, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive" [„Ochrona migrantów o nieuregulowanym statusie przed wyzyskiem pracowników: rola dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców"] (2021).
[61] Republika Czeska, Niemcy, Francja, Polska i Szwecja.

migrującym o nieuregulowanym statusie możliwość zgłaszania pracodawców naruszających przepisy oraz kontaktowania się z organami ścigania bez ponoszenia ryzyka, że ich sytuacja migracyjna wpłynie na korzystanie z przysługujących im praw. W kontekście prac działającej przy Komisji specjalnej grupy ekspertów ds. migracji nieuregulowanej zajmującej się dyrektywą w sprawie kar wobec pracodawców Komisja będzie promowała **wymianę dobrych praktyk w celu określenia skutecznych mechanizmów** odzyskiwania zaległych należności, otrzymywania wynagrodzeń i wnoszenia skarg – z uwzględnieniem potrzeby opracowania polityk lub protokołów bezpiecznego zgłaszania przypadków naruszeń – w tym po powrocie migranta do jego państwa pochodzenia.

Partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe również odgrywają kluczową rolę w promowaniu oraz wdrażaniu środków ochronnych określonych w dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców, a także ułatwianiu dotarcia do migrantów o nieuregulowanym statusie. W toku opracowywania tych działań Komisja wzmocni **dialog z partnerami społecznymi** i organizacjami pozarządowymi reprezentującymi pracowników nieposiadających wymaganych dokumentów oraz zaangażuje się w prace europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

Należy **poprawić dostęp pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie do obiektywnych i systematycznych informacji** na temat przysługujących im praw oraz mechanizmów wsparcia i rekompensaty. Przy wsparciu środków unijnych oraz we współpracy ze stowarzyszeniami przedsiębiorców, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi państwa członkowskie powinny **opracować kampanie informacyjne i uświadamiające** skierowane do pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie. We współpracy z Agencją Praw Podstawowych Komisja opracuje specjalne szkolenie dla inspektorów z zakresu udzielania informacji pracownikom migrującym o nieuregulowanym statusie na temat przysługujących im praw i sposobów wnoszenia skarg za pośrednictwem mechanizmów wynagrodzeń, również po powrocie do państwa pochodzenia.

Komisja:

- będzie wspierała wymianę dobrych praktyk w zakresie stosowania skutecznych mechanizmów wnoszenia skarg oraz praktycznych polityk lub protokołów, aby ułatwić nawiązywanie przez pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie współpracy z organami ścigania;
- zapoczątkuje dialog z partnerami społecznymi, stowarzyszeniami pracodawców, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi, korzystając z wiedzy fachowej dostępnej w ramach europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej;
- we współpracy ze stowarzyszeniami przedsiębiorców, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi będzie wspierała opracowywanie kampanii informacyjnych i uświadamiających kierowanych do pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie dotyczących przysługujących im praw.

Państwa członkowskie powinny:

- zwiększyć dostępność mechanizmów wnoszenia skarg, aby zachęcić migrantów o nieuregulowanym statusie do wnoszenia skarg w przypadkach nielegalnego zatrudnienia i wyzysku;
- ustanowić polityki lub protokoły bezpiecznego zgłaszania przypadków naruszeń, aby pracownicy migrujący o nieuregulowanym statusie nawiązywali współpracę z

4. Kontrole

4.1.Kontrole przeprowadzane przez państwa członkowskie

Kontrole są **najważniejszym narzędziem** wykrywania pracodawców zatrudniających migrantów o nieuregulowanym statusie i sytuacji, w których dochodzi do wyzysku. Pracodawcy mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności i ukarani właśnie na podstawie takich kontroli, a w celu zapewnienia ochrony pracowników migrujących o nieuregulowanym statusie, którzy doświadczyli wyzysku, mogą zostać wprowadzone niezbędne środki. W art. 13 ust. 1 dyrektywy na państwa członkowskie nałożono wymóg, aby na ich terytorium przeprowadzane były skuteczne i odpowiednie kontrole na podstawie oceny ryzyka umożliwiającej wskazanie sektorów działalności obarczonych największym ryzykiem, bez których to kontroli nie jest możliwe osiągnięcie celów dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców.

Biorąc pod uwagę, że dyrektywa nie zawiera definicji „skutecznych i odpowiednich" kontroli, praktyki stosowane w państwach członkowskich różnią się i wskazują na **szereg czynników, które ograniczają skuteczność kontroli**: identyfikację sektorów gospodarki obarczonych największym ryzykiem nielegalnego zatrudnienia, niskie liczby kontroli przeprowadzanych w państwach członkowskich (w tym w sektorach, w których ryzyko nielegalnego zatrudnienia jest największe), brak wystarczających zasobów oraz trudności w nawiązywaniu współpracy z migrantami, którzy doświadczyli wyzysku, zidentyfikowanymi podczas kontroli.

Jak wspomniano, występują **poważne luki w danych dotyczących kontroli** przekazywanych przez państwa członkowskie. Ponadto, aby kontrole były skuteczne, muszą być ukierunkowane oraz koncentrować się na **sektorach najbardziej narażonych na ryzyko nielegalnego zatrudnienia** w państwach członkowskich. To właśnie w tych obszarach

kontrole są bardziej potrzebne. Państwa członkowskie przeprowadzają ocenę ryzyka, aby określić takie obszary ryzyka[62], korzystając z krajowych wytycznych lub rocznych planów działania, zebranych danych, a także wyników wcześniejszych kontroli, skarg, wskazówek i wniosków od innych organów krajowych. Okazuje się, że sektory najbardziej dotknięte nielegalnym zatrudnieniem są podobne w większości państw członkowskich i zazwyczaj są to **sektory wymagające dużych nakładów pracy i niewielkich umiejętności lub sektory oferujące niskie wynagrodzenie** charakteryzujące się dużą rotacją pracowników. Sektory, w których ryzyko nielegalnego zatrudnienia występuje najczęściej, to rolnictwo, budownictwo, produkcja, opieka domowa oraz pomoc społeczna, hotelarstwo i usługi żywieniowe[63]. Niemniej w swoich sprawozdaniach dla Komisji kilka państw członkowskich[64] nie zidentyfikowało sektorów, w których występuje ryzyko, i wskazało na potrzebę nadania wyższego priorytetu kontrolom. Chociaż sektory, w których występuje ryzyko nielegalnego zatrudnienia, zwykle nie zmieniają się na przestrzeni czasu, rozwój gospodarczy może prowadzić do pojawienia się nowych sektorów narażonych na takie ryzyko, np. **sektor osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych**. Państwa członkowskie powinny zatem regularnie aktualizować sektory, w których takie ryzyko występuje.

Liczba kontroli przeprowadzanych w ramach obecnego systemu prawdopodobnie nie zniechęci pracodawców do zatrudniania migrantów o nieuregulowanym statusie. Odsetek pracodawców prowadzących działalność w sektorach podlegających kontrolom zazwyczaj jest bardzo niski; w związku z tym pracodawcy mogą uznać, że korzyści ekonomiczne płynące z nielegalnego zatrudnienia przewyższają prawdopodobieństwo wykrycia w trakcie kontroli. Z tabel 3 i 4, w których przedstawiono przekazane przez państwa członkowskie informacje na temat kontroli przeprowadzonych we wszystkich sektorach[65], wynika, że starania państw członkowskich w zakresie kontroli znacząco się różnią. Na przykład w 2019 r. w Bułgarii, w Estonii, we Francji, na Łotwie, w Niderlandach i w Szwecji kontrolom **poddano mniej niż 1 % pracodawców we wszystkich sektorach**; w trzynastu państwach członkowskich kontrolami objęto od 1 % do 10 % pracodawców[66]; w Austrii kontrole przeprowadzono u 14,5 % wszystkich pracodawców, a kontrole w Słowenii i na Słowacji objęły ponad 30 % wszystkich pracodawców. Z informacji posiadanych przez Komisję wynika, że w większości państw członkowskich **kontrole nie są ukierunkowane na sektory ryzyka**, co jest sytuacją niezgodną z wymogiem określonym w dyrektywie. Ponadto państwa członkowskie i inne zainteresowane strony[67] zgłaszają, że organom inspekcji pracy **często brakuje pracowników i zasobów**, co ma wpływ na liczbę i częstotliwość przeprowadzanych kontroli.

[62] Sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" [„Nielegalne zatrudnianie obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej"] (2017), s. 20.
[63] Tamże, s. 14–15.
[64] Republika Czeska, Estonia, Litwa, Malta i Rumunia.
[65] Portugalia zgłosiła tylko sektory ryzyka (rolnictwo/leśnictwo/rybołówstwo, budownictwo i zakwaterowanie/usługi gastronomiczne).
[66] Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Rumunia i Finlandia.
[67] Informacje zwrotne przekazane przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (EKZZ) w ramach ukierunkowanych konsultacji oraz informacje przekazane przez przedstawicieli państw członkowskich na posiedzeniu krajowych punktów kontaktowych ds. przemytu migrantów w lutym 2021 r.

Oprócz wykrywania sytuacji nielegalnego zatrudnienia kontrole służą również **identyfikowaniu sytuacji podatności na zagrożenia i wyzysku**, szczególnie w przypadkach dotyczących praw dzieci, podstawowych norm pracy i równouprawnienia płci. Ponadto zainteresowane strony[68] podkreślają, że wyzyskiwani pracownicy są często zniechęcani do zgłaszania swojej sytuacji w czasie kontroli ze względu na ryzyko zatrzymania i powrotu, zwłaszcza jeżeli kontrole są przeprowadzane wspólnie przez organy inspekcji pracy i policję/organy imigracyjne. W związku z tym zainteresowane strony promują koncepcję rozdzielenia inspekcji pracy i działań organów ścigania/imigracyjnych za pomocą „bariery ochronnej", która zapewniłaby, aby migranci o nieuregulowanym statusie wykryci podczas kontroli nie byli przekazywani organom imigracyjnym w celu przeprowadzenia procedury powrotu. Ponadto Agencja Praw Podstawowych zwraca uwagę, że gdyby kontrole były przeprowadzane wspólnie przez organy pracy i jednostki ds. zwalczania handlu ludźmi lub inne wyspecjalizowane jednostki przeszkolone w zakresie identyfikowania przypadków wyzysku pracowników, mogłyby one **pomóc w identyfikowaniu migrantów będących ofiarami wyzysku pracowników lub handlu ludźmi.**

Mechanizmy ułatwiające wnoszenie skarg przeciwko pracodawcom za pośrednictwem wyznaczonych stron trzecich, takich jak związki zawodowe lub organizacje pozarządowe, mają na celu zagwarantowanie, że sytuacje wyzysku są ujawniane i zgłaszane właściwym organom. Ich skuteczne wdrożenie ma zasadnicze znaczenie (zob. sekcja 3.2) dla zapewnienia, aby pracownicy migrujący o nieuregulowanym statusie mogli korzystać z przysługujących im praw bez obawy, że zostaną poddani procedurom powrotu. Ponadto niektóre państwa członkowskie wprowadziły dodatkowe środki ułatwiające zgłaszanie przypadków wyzysku. Na przykład Niderlandy wdrażają politykę znaną jako „free-in, free-out" [„swobodny wjazd, swobodny wyjazd"][69], dzięki której migranci o nieuregulowanym statusie mogą zgłaszać przestępstwa na policję bez narażania się na aresztowanie lub powrót, niezależnie od rodzaju zgłoszonego przestępstwa. Hiszpania utworzyła specjalne zespoły policji, których zadaniem jest udzielanie pomocy migrantom, również migrantom o nieuregulowanym statusie, poprzez informowanie ich o przysługujących im prawach, doradzanie im, jak mogą uregulować swój status, oraz wspieranie ich w procesie składania skarg na pracodawców i inne osoby w związku ze złym traktowaniem i wykorzystywaniem, bez ryzyka otrzymania nakazu powrotu.

4.2.Działania na rzecz zwiększenia skuteczności kontroli

W celu zagwarantowania skuteczności kontroli w wykrywaniu nielegalnego zatrudnienia i zapewnianiu ochrony migrantów o nieuregulowanym statusie państwa członkowskie powinny dopilnować, aby były one ukierunkowane na sektory gospodarki, w których ryzyko nielegalnego zatrudnienia jest największe, obejmowały znaczną liczbę pracodawców w tych sektorach oraz były przeprowadzane w regularnych odstępach czasu. Z tego względu wszystkie państwa członkowskie powinny **przeprowadzać kompleksowe i regularne oceny**

[68] Tamże.

[69] Jej podstawę stanowi wewnętrzny dokument programowy policji krajowej oraz protokół ustaleń uzgodnionych z parlamentem niderlandzkim.

ryzyka, uwzględniając również nowe i pojawiające się obszary gospodarki, takie jak gospodarka platformowa, w celu zidentyfikowania sektorów ryzyka i poinformowania o nich Komisji.

Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi, będzie wspierać **wymianę najlepszych praktyk w zakresie kontroli, oceny ryzyka** i współpracy między krajowymi inspektoratami pracy, również w odniesieniu do tego, co można uznać za **odstraszające i realistyczne cele** na potrzeby corocznych kontroli w sektorach ryzyka zidentyfikowanych przez państwa członkowskie.

Aby ułatwić rozpoznawanie sytuacji wyzysku oraz identyfikację ofiar handlu ludźmi podczas kontroli i wesprzeć państwa członkowskie we wdrażaniu zobowiązań wynikających z dyrektywy, Komisja będzie promować, w uporządkowany sposób, wymianę praktyk, np. w zakresie **wspólnych inspekcji urzędów pracy i wyspecjalizowanych jednostek ds. wyzysku pracowników**, we współpracy z Agencją Praw Podstawowych oraz korzystając z wiedzy fachowej dostępnej w ramach europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić **szkolenia dla inspektorów pracy** w dziedzinie praw przysługujących pracownikom migrujących o nieuregulowanym statusie wynikających z przepisów dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców, a także rozpoznawania przypadków wykorzystywania i handlu ludźmi. Jednocześnie Komisja w stosownych przypadkach przeanalizuje możliwości wsparcia państw członkowskich w zakresie szkoleń we współpracy z Agencją Praw Podstawowych.

Komisja:

- będzie ściśle współpracować z państwami członkowskimi, aby określić ewentualne roczne cele na potrzeby kontroli pracodawców w sektorach ryzyka;
- będzie promować wymianę dobrych praktyk w zakresie kontroli, identyfikację sektorów ryzyka i współpracę między inspektoratami, korzystając z wiedzy fachowej dostępnej w ramach europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej;
- będzie promować wymianę dobrych praktyk w zakresie identyfikacji ofiar wyzysku i handlu ludźmi, w tym w zakresie wspólnych kontroli z udziałem specjalnych jednostek;
- zbada możliwość wsparcia państw członkowskich w zakresie szkoleń inspektorów pracy we współpracy z Agencją Praw Podstawowych.

Państwa członkowskie powinny:

- zapewnić, aby kontrole były ukierunkowane na sektory gospodarki, w których ryzyko nielegalnego zatrudnienia jest największe, obejmowały znaczną liczbę pracodawców w tych sektorach oraz były przeprowadzane w regularnych odstępach czasu;
- przeprowadzać kompleksowe i regularne oceny ryzyka, uwzględniając również nowe i pojawiające się obszary gospodarki, takie jak gospodarka platformowa, w celu zidentyfikowania sektorów ryzyka i poinformowania o nich Komisji;
- zapewnić szkolenia dla inspektorów pracy w dziedzinie praw przysługujących

5. Znaczne luki w zakresie informacji

W dyrektywie przewidziano wymóg, aby państwa członkowskie corocznie informowały Komisję o liczbie przeprowadzonych kontroli i ich wynikach[70], o zaległych należnościach wypłaconych przez pracodawców, pozostałych zastosowanych środkach oraz o ułatwieniach w zakresie wnoszenia skarg[71]. Informacje te mają kluczowe znaczenie dla oceny sposobu wdrażania środków przewidzianych w dyrektywie oraz ich konsekwencji. Państwa członkowskie przekazują jednak bardzo ograniczone i zróżnicowane informacje, co prowadzi do znacznych luk w zakresie danych dotyczących kontroli i ich wyników, stosowania kar finansowych i sankcji karnych oraz liczby wszczętych postępowań karnych, a także wykorzystania i wyników mechanizmów wnoszenia skarg.

Stwierdzono również brak pełnych i wiarygodnych danych i informacji na temat **wykorzystania mechanizmów wnoszenia skarg i ich wyników** oraz występuje także brak wystarczających informacji przekazywanych przez państwa członkowskie na temat liczby zgłoszonych i pomyślnie rozpatrzonych **wniosków o wypłatę zaległych należności** oraz spraw wszczętych przeciwko pracodawcom nadużywającym swojej pozycji. Żadne państwo członkowskie nie posiada scentralizowanych danych dotyczących liczby pozytywnie rozpatrzonych skarg złożonych przez migrantów o nieuregulowanym statusie w odniesieniu do wypłaty należnego im wynagrodzenia. W związku z tym, nawet w przypadku pozytywnego rozpatrzenia skarg, często nie wiadomo, czy pracownicy otrzymują ostatecznie zaległe wynagrodzenie, ponieważ pracodawcy często ogłaszają upadłość lub znikają. Bez kompleksowego przeglądu liczby i wyników złożonych skarg trudno jest wyciągnąć jakiekolwiek wnioski na temat skuteczności dostępu do wymiaru sprawiedliwości i mechanizmów wnoszenia skarg w państwach członkowskich oraz częstotliwości i skutków korzystania z tych mechanizmów.

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

Aby **zniwelować znaczące luki w danych i umożliwić rzetelną ocenę** wpływu i skuteczności dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców, należy ulepszyć sprawozdawczość organów krajowych. Przede wszystkim państwa członkowskie muszą dostarczać terminowe, kompletne i porównywalne informacje, aby wypełnić swój obowiązek wynikający z wymogów określonych w art. 16 ust. 2 dyrektywy. W celu wsparcia państw członkowskich w wypełnianiu ich obowiązków sprawozdawczych Komisja **utworzy informatyczny system przekazywania informacji oraz bazę danych** przy wsparciu Europejskiej Sieci Migracyjnej. Taki system ułatwi gromadzenie informacji od organów krajowych na temat kar finansowych, sankcji karnych i innych kar nakładanych na pracodawców, wykorzystania mechanizmów wnoszenia skarg – w tym w zakresie liczby wniesionych skarg i ich wyników, roszczeń dotyczących wynagrodzeń i płatności, wydanych dokumentów tymczasowych – jak również na temat przeprowadzanych kontroli i ich wyników. We współpracy z państwami członkowskimi Komisja określi jasne **kryteria**

[70] Art. 14 dyrektywy.
[71] Art. 16 ust. 2 dyrektywy.

i wymogi dotyczące sprawozdawczości, aby zapewnić spójność i wysoką jakość przekazywanych danych oraz ich kompletność i porównywalność, a także, aby zagwarantować, że dane te będą przekazywane terminowo.

Komisja:

- przy wsparciu Europejskiej Sieci Migracyjnej utworzy informatyczny system przekazywania informacji oraz bazę danych do celów gromadzenia informacji i danych na temat kar i sankcji, stosowania środków ochronnych i kontroli;
- we współpracy z państwami członkowskimi określi jasne kryteria i wymogi dotyczące sprawozdawczości.

Państwa członkowskie powinny:

- co roku i w sposób terminowy przekazywać informacje na temat kontroli i ich wyników (np. całkowita liczba otwartych i zamkniętych postępowań, nałożonych grzywien i sankcji karnych);
- usprawnić gromadzenie danych dotyczących korzystania z mechanizmów wnoszenia skarg i ich wyników (np. liczba wniosków o wypłatę zaległych należności, wyniki wniosków, liczba postępowań wszczętych przeciwko pracodawcom).

6. Intensyfikacja działań UE przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu

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

Poziom i stopień wdrożenia dyrektywy przez państwa członkowskie jest różny. Chociaż różnice w poszczególnych podejściach odzwierciedlają elastyczność, jaką zapewnia dyrektywa, pozwalając państwom członkowskim na wdrażanie rozwiązań najlepiej pasujących do ich systemów krajowych, wskazują one również na ogólnie **nieefektywne stosowanie przepisów dotyczących kar i sankcji, środków ochronnych oraz kontroli** na potrzeby wykrywania pracodawców dopuszczających się nadużyć i ochrony migrantów przed wyzyskiem.

W pierwszej kolejności znaczną poprawę można osiągnąć już poprzez **skuteczniejsze stosowanie** istniejących kluczowych przepisów dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców. Komisja zachęca państwa członkowskie do zastosowania się do kluczowych zaleceń przedstawionych w niniejszym komunikacie. Komisja będzie wspierać dialog z organami państw członkowskich i różnymi zainteresowanymi stronami, również poprzez wznowienie w 2021 r. działalności specjalnej grupy ekspertów ds. migracji nieuregulowanej zajmującej się dyrektywą w sprawie kar wobec pracodawców. Prace grupy ekspertów będą

miały na celu usprawnienie identyfikacji i wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi, jak również wspieranie ich w interpretowaniu i wdrażaniu przepisów dyrektywy w uporządkowany sposób. W tym celu Komisja będzie **ściśle współpracować z zainteresowanymi stronami**, takimi jak krajowe urzędy pracy i organy imigracyjne, związki zawodowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, partnerzy społeczni i organizacje międzynarodowe. W stosownych przypadkach Komisja będzie korzystać z wiedzy fachowej dostępnej w ramach europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

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

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

TABELE

Tabela 1: Kary finansowe

PCz	Osoba F/P*	Kwota kar finansowych			Art. 5 ust. 3**	Art. 5 ust. 2 lit. b) ***	Zmiany
		Minimalna	Stała	Maksymalna			
Grzywna mająca zastosowanie do każdego zatrudnionego migranta o nieuregulowanym statusie							
AT	F/P	1 000 EUR/ 4 000 EUR		10 000 EUR/50 000 EUR	Nie	Dodatkowo	Brak zmiany
BE	F/P	300 EUR		3 000 EUR	Nie	Dodatkowo	Brak zmiany
BG	F	500 BGN/ 1 000 BGN(255 EUR/511 EUR)		7 500 BGN/15 000 BGN (3 834 EUR/7 669 EUR)	Nie	Dodatkowo	BG zwiększyła kwotę grzywny. Wcześniej grzywna dla osoby fizycznej wynosiła od 500 BGN/1 000 BGN do 5 000 BGN/10 000 BGN. W przypadku osoby prawnej kwota grzywny wynosiła do 20 000 BGN/40 000 BGN.
	P	2 000 BGN/4 000 BGN (1 022 EUR/2 045 EUR)		30 000 BGN/60 000 BGN (15 339 EUR/30 678 EUR)			
CY	F/P	1 500 EUR		3 000 EUR	Tak	Dodatkowo	Rząd Cypru przedłożył parlamentowi projekt ustawy mającej na celu zwiększenie kwot grzywien administracyjnych, tak aby kary były bardziej odstraszające. Oczekuje się, że projekt ustawy zostanie uchwalony w ciągu najbliższych tygodni.
EE	F			1 200 EUR	Nie	Dodatkowo	Brak zmiany
	P			3 200 EUR			
EL	F/P		5 000 EUR/ 10 000 EUR		Nie	Dodatkowo	EL zwiększyła poziom kar. Wcześniej grzywna wynosiła od 3 000 EUR do 15 000 EUR.
ES	F/P	500 EUR		100 000 EUR	Nie	Dodatkowo	ES zwiększyła kwotę grzywny, która wcześniej wynosiła od 6 001 EUR do 60 000 EUR.
FR	F/P	6 980 EUR		15 000 EUR/75 000 EUR	Nie	Dodatkowo	Francja zmieniła wysokość grzywny w celu lepszego uwzględnienia okoliczności faktycznych (dekret z dnia 4 czerwca 2013 r.)
HR	F	10 000 HRK (1 334 EUR)		30 000 HRK (4 002 EUR)		Dodatkowo	

	P	70 000 HRK (9 338 EUR)		150 000 HRK (20 010 EUR)	Tak		
HU	F/P	4*płaca minimalna		15*płaca minimalna	Tak	Dodatkowo	Płaca minimalna 161 000 HUF/miesiąc (465 129 EUR) w 2020 r.
IT	F	1 800 EUR		43 200 EUR	Tak	Odzwierciedlenie	Włochy zwiększyły kwotę kary. Wcześniej grzywna wynosiła od 1 500 EUR do 12 000 EUR.
LT	F	869 EUR/2 896 EUR		2 896 EUR/5 792 EUR	Nie	Dodatkowo	Zmiana obowiązuje od 1.01. 2017
	P	1 000 EUR/5 000 EUR		5 000 EUR/6 000 EUR			
LU	F/P		2 500 EUR		Nie	Dodatkowo	Brak zmiany
NL	F			11 250 EUR	Tak	Odzwierciedlenie	Niderlandy zwiększyły kwotę grzywny. Wcześniej grzywna wynosiła do 4 000 EUR w przypadku osób fizycznych i do 8 000 EUR w przypadku osób prawnych.
	P			45 000 EUR			
RO	F/P	10 000 RON (2 032 EUR)		20 000 RON (4 064 EUR)	Nie	Dodatkowo	RO zwiększyła kwotę grzywny. Wcześniej grzywna wynosiła od 1 500 ROL do 2 000 ROL.
SE	F/P			36 396/47 300 SEK (3 613 EUR/4 696 EUR)	Nie	Odzwierciedlenie	SE zwiększyła kwotę grzywny.
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	Nie	Dodatkowo	Brak zmiany
	P	4 000 EUR		12 000 EUR			
Liczba migrantów o nieuregulowanym statusie uwzględniana przy określaniu wysokości grzywny							
CZ	F			5 000 000 CZK (196 900 EUR)	Nie	Dodatkowo	Republika Czeska zwiększyła kwotę grzywny. Wcześniej grzywna wynosiła do 2 000 000 CZK.
	P	50 000 CZK (1 969 EUR)		10 000 000 CZK (393 800 EUR)			
DE	F/P			500 000 EUR	Nie	Dodatkowo	Brak zmiany
FI	F/P	1 000 EUR		30 000 EUR	Tak	Dodatkowo	Brak zmiany
LV	F	210 EUR		500 EUR	Tak	Dodatkowo	Brak zmiany
MT	F/P			11 646,87 EUR	Nie	Dodatkowo	Nie zmieniono kwoty maksymalnej kary finansowej, ale wprowadzono dodatkowe elementy, np. dodanie kosztów powrotu i kosztów przekazania płatności do państwa trzeciego.
PL	F/P	1 000 PLN (223,1 EUR)		30 000 PLN (6 693 EUR)	Tak	Dodatkowo	Brak zmiany

PT	F/P	2 000 EUR		90 000 EUR	Tak	Dodatkowo	Brak zmiany
SK	F/P	2 000 EUR		200 000 EUR	Nie	Dodatkowo	Brak zmiany

*F/P = osoba fizyczna/osoba prawna

** Art. 5 ust. 3 dyrektywy 2009/52/WE: „[p]aństwa członkowskie mogą przewidzieć zmniejszone kary finansowe, w przypadku gdy pracodawca jest osobą fizyczną, która zatrudnia nielegalnie przebywającego obywatela kraju trzeciego na swój użytek prywatny i gdy zatrudnienie nie odbywa się w warunkach szczególnego wyzysku".

*** Art. 5 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2009/52/WE: „[k]ary za naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 3, obejmują: [...] b) pokrycie kosztów powrotu nielegalnie zatrudnionych obywateli krajów trzecich w tych przypadkach, gdy przeprowadzane są procedury powrotu. Państwa członkowskie mogą zamiast tego zadecydować, aby kary finansowe na mocy lit. a) odzwierciedlały co najmniej średnie koszty powrotu".

Kursy wymiany walut z 11.06.2021: 1 BGN = 0,5113 EUR, 1 CZK = 0,03938 EUR, 1 DKK = 0,134474 EUR, 1 HUF = 0,002889 EUR, 1 PLN = 0,2231 EUR, 1 RON = 0,2032 EUR, 1 SEK = 0,09929 EUR, 1 HRK = 0,1334 EUR

Tabela 2: Sankcje karne

PCz	Sankcje (wymiar kary pozbawienia wolności i grzywna, jeżeli dotyczy)					Uwagi
	art. 9 ust. 1 lit. a) „naruszenie trwa lub jest uporczywie ponawiane”	art. 9 ust. 1 lit. b) jednoczesne zatrudnianie znaczącej liczby migrantów o nieuregulowanym statusie	art. 9 ust. 1 lit. c) , praca w warunkach szczególnego wyzysku	art. 9 ust. 1 lit. d) pracodawcę, który świadomie zatrudnia ofiarę handlu ludźmi	art. 9 ust. 1 lit. e) nielegalne zatrudnienie małoletniego	
AT	grzywna do 360 stawek dziennych lub kara pozbawienia wolności do 6 miesięcy	grzywna do 360 stawek dziennych lub kara pozbawienia wolności do 6 miesięcy	kara pozbawienia wolności do 2 lat	kara pozbawienia wolności do 2 lat	grzywna do 360 stawek dziennych lub kara pozbawienia wolności do 6 miesięcy	Wysokość grzywny, która może wynosić nawet do 360 stawek dziennych, zależy od dochodów sprawcy. Maksymalna kara finansowa może wynosić 1,8 mln EUR.
BE	kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 3 lat lub grzywna w wysokości od 600 EUR do 6 000 EUR		kara pozbawienia wolności od roku do 5 lat i grzywna w wysokości 500–50 000 EUR	kara pozbawienia wolności od jednego roku do 5 lat i grzywna w wysokości 500–50 000 EUR	kara pozbawienia wolności od 10 do 15 lat i grzywna w wysokości 1 000–100 000 EUR	Kara 4. stopnia ma zastosowanie w przypadku zatrudniania cudzoziemców, którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt czy na osiedlenie się w Belgii przez okres dłuższy niż 3 miesiące
BG	kara pozbawienia wolności od jednego roku do 5 lat i grzywna w wysokości od 5 000 BGN (2 554 EUR) do 50 000 BGN (25 564 EUR)	kara pozbawienia wolności do 4 lat i grzywna w wysokości od 2 000 BGN (1 022 EUR) do 20 000 BGN (10 225 EUR)	kara pozbawienia wolności od jednego roku do 5 lat i grzywna w wysokości od 5 000 BGN (2 554 EUR) do 50 000 BGN (25 564 EUR)	kara pozbawienia wolności do 4 lat i grzywna w wysokości od 2 000 BGN (1 022 EUR) do 20 000 BGN (10 225 EUR)	kara pozbawienia wolności od jednego roku do 5 lat i grzywna w wysokości od 3 000 BGN (1 534 EUR) do 30 000 BGN (15 338 EUR)	Kary wymienione w art. 9 ust. 1 lit. b) dotyczą osoby, która zatrudnia jednocześnie co najmniej pięciu cudzoziemców przebywających nielegalnie.
CY	kara pozbawienia wolności do 5 lat i/lub grzywna w wysokości nieprzekraczającej 20 000 EUR					Wszystkie okoliczności, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. a)–e), mogą występować jednocześnie lub siebie zastępować
CZ	kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do pięciu lat: kara pozbawienia wolności do 6 miesięcy, konfiskata mienia lub innych wartości majątkowych lub zakaz podejmowania działalności zawodowej; – kara pozbawienia wolności do jednego roku, jeżeli dana osoba popełniła przestępstwo nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców jako członek zorganizowanej grupy, za wynagrodzeniem lub wielokrotnie; – kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do			–	kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do pięciu lat	Kara finansowa można wynosić maksymalnie 1 460 000 000 CZK (53 100 563 EUR) w przypadku osoby prawnej.

	trzech lat, jeżeli sprawca osiągnął znaczną korzyść dla siebie lub dla kogoś innego; – kara pozbawienia wolności od jednego roku do pięciu lat oraz, w stosownych przypadkach, także konfiskata mienia, jeżeli sprawca osiągnął dzięki temu przestępstwu korzyść na znaczną skalę dla siebie lub dla kogoś innego;					
DE	kara pozbawienia wolności do jednego roku lub grzywna	kara pozbawienia wolności do jednego roku lub grzywna	kara pozbawienia wolności do 3 lat lub grzywna (poważne przypadki: od 6 miesięcy do 5 lat)	kara pozbawienia wolności do 3 lat lub grzywna	kara pozbawienia wolności do jednego roku lub grzywna	1. W przypadku czynu zabronionego popełnionego umyślnie grzywna nie wyższa niż 1 000 000 EUR; 2. W przypadku czynu zabronionego popełnionego w wyniku zaniedbania grzywna nie wyższa niż 500 000 EUR.
EE	grzywna w wysokości od 30 do 500 stawek dziennych (od 96 EUR do 1 600 EUR) lub kara pozbawienia wolności do 3 lat					Osoby prawne są karane wyłącznie karą finansową (od 3 200 EUR do 16 000 000 EUR). Przymusowe rozwiązanie osoby prawnej.
EL	kara pozbawienia wolności na okres co najmniej 5 miesięcy			kara pozbawienia wolności na okres co najmniej 6 miesięcy	kara pozbawienia wolności na okres co najmniej 6 miesięcy	Nie ma rozróżnienia między pracodawcami jako osobami fizycznymi i prawnymi.
ES	kara pozbawienia wolności od 3 do 18 miesięcy i grzywna odpowiadająca wynagrodzeniu za okres od 12 do 30 miesięcy	kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 6 lat i grzywna odpowiadająca wynagrodzeniu za okres od 6 do 12 miesięcy	kara pozbawienia wolności od 2 do 5 lat i grzywna odpowiadająca wynagrodzeniu za okres od 6 do 12 miesięcy	kara pozbawienia wolności od 2 do 5 lat i grzywna odpowiadająca wynagrodzeniu za okres od 6 do 12 miesięcy	kara pozbawienia wolności od 3 do 18 miesięcy i grzywna odpowiadająca wynagrodzeniu za okres od 12 do 30 miesięcy	
FI	grzywna lub kara pozbawienia wolności do 1 roku					
FR	kara pozbawienia wolności do 10 lat i grzywna w wysokości do 100 000 EUR					
HR	kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat					
HU	kara pozbawienia wolności do 2 lat	kara pozbawienia wolności do 2 lat	kara pozbawienia wolności do 3 lat	kara pozbawienia wolności do 3 lat	kara pozbawienia wolności do 3 lat	
IT	kara pozbawienia wolności od jednego roku do 5 lat i od 5 do 15 lat w przypadku okoliczności obciążających					Włochy wydłużyły okres kary pozbawienia wolności. Wcześniej: kara pozbawienia wolności na minimalnie 3 miesiące, a maksymalnie jeden rok oraz grzywna w wysokości 5 000
	zwiększenie kary o jedną trzecią do połowy wymiaru			zwiększenie kary o jedną trzecią do połowy wymiaru i grzywna w wysokości 25 000 EUR w przypadku każdej zaangażowanej osoby	zwiększenie kary o jedną trzecią do połowy wymiar	

				u i grzywna w wysokości 25 000 EUR w przypadku każdej zaangażowanej osoby	EUR za każdego nielegalnie zatrudnionego pracownika; kary ulegają zaostrzeniu, jeżeli działalność ma związek z działaniami przestępczymi związanymi z osiąganiem zysków.
LT	grzywna lub kara pozbawienia wolności do 2 lat	kara pozbawienia wolności do 8 lat	kara pozbawienia wolności od 2 do 10 lat lub w przypadku co najmniej dwóch osób od 4 do 12 lat		Konkretne kary wobec osób prawnych: 1) grzywna (od 10 000 EUR do 5 000 000 EUR); 2) ograniczenie działalności osoby prawnej; 3) likwidacja osoby prawnej.
LU	kara pozbawienia wolności od 8 dni do jednego roku lub grzywna w wysokości of 2 501 EUR do 20 000 EUR				Konkretne kary wobec osób prawnych: 1) grzywna: minimalnie 500 EUR, maksymalnie 750 000 EUR; 2) specjalna konfiskata; 3) wykluczenie z udziału w procedurze udzielania zamówienia publicznego; 4) likwidacja.
LV	Tymczasowe pozbawienie wolności (kara pozbawienia wolności do 3 miesięcy) lub praca na cele społeczne lub grzywna (do 100 minimalnych miesięcznych wynagrodzeń (50 000 EUR))				
MT	Grzywna w wysokości do 11 646,87 lub kara pozbawienia wolności do 2 lat. Kara zostaje zwiększona o jeden lub dwa stopnie w przypadku wystąpienia okoliczności obciążających, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. a)–e).				Konkretne kary wobec osób prawnych: 1. grzywna w wysokości maksymalnie 2 500 EUR; 2. zawieszenie lub unieważnienie wszelkich licencji; 3. czasowe lub stałe zamknięcie; 4. przymusowa likwidacja
NL	kara pozbawienia wolności do 4 lat lub grzywna piątej kategorii	kara pozbawienia wolności do 4 lat lub grzywna piątej kategorii, przy czym maksymalny wymiar kary za handel ludźmi to pozbawienie wolności na okres nieprzekraczający dwunastu lat.			W kodeksie karnym dopuszczono ściganie karne osób prawnych. Karom mogą podlegać zarówno osoby prawne, jak i przełożony lub zwierzchnik.

PL	Grzywna (grzywnę określa się według stawek dziennych, orzekając liczbę stawek dziennych i wysokość jednej stawek dziennych). Najniższa grzywna wynosi 100, a najwyższa 1 080 000 PLN; lub kara ograniczenia wolności do 12 miesięcy.		kara pozbawienia wolności do 3 lat		Grzywna w wysokości od 100 do 1 080 000 PLN lub kara ograniczenia wolności	Konkretne kary wobec osób prawnych: 1) zakaz promowania, reklamowania swojej działalności, produkowanych towarów i świadczonych usług; 2) pozbawienie uprawnienia do korzystania z publicznej pomocy finansowej; 3) pozbawienie uprawnienia do korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych; 4) pozbawienie uprawnienia do udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych; 5) zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej; 6) publikacja orzeczenia sądowego.
PT	kara pozbawienia wolności do jednego roku lub grzywna w wysokości do 240 dniówek (maksymalnie 120 000 EUR)	kara pozbawienia wolności do 2 lat lub grzywna w wysokości do 480 dniówek (maksymalnie 240 000 EUR)	kara pozbawienia wolności od 1 roku do 5 lat	Kara pozbawienia wolności od 2 do 6 lat	kara pozbawienia wolności do 2 lat lub grzywna w wysokości do 480 dniówek (maksymalnie 240 000 EUR)	Szczególne kary wobec osób prawnych: 1. grzywna; 2. zakaz wykonywania działalności przez okres od 3 miesięcy do 5 lat.
RO		kara pozbawienia wolności od jednego roku do 2 lat lub grzywna	kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 3 lat	kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 2 lat	kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 2 lat	Kara w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. b), ma zastosowanie w przypadku zatrudnienia powyżej 5 osób.
SE	grzywna lub pozbawienie wolności do 1 roku					Grzywna dla osób prawnych wynosi co najmniej 10 000 SEK (1 138 EUR) i nie więcej niż 3 000 000 SEK (341 382 EUR) Ponadto na podstawie rozdziału 36 sekcja 4 szwedzkiego kodeksu karnego możliwa jest konfiskata zysków

			uzyskanych w wyniku przestępstwa. Osoba prawna może zatem utracić wszystkie zyski, jakie uzyskała w związku z nielegalnym zatrudnieniem.
SI	kara pozbawienia wolności do 2 lat	kara pozbawienia wolności do 3 lat	Wysokość grzywny nakładanej na osobę prawną różni się w zależności od stopnia kary (w szczególności długości kary pozbawienia wolności) przewidzianej dla sprawcy przestępstwa.
SK	kara pozbawienia wolności do 2 lat	Kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 3 lat	Kary wobec osób prawnych: konfiskata kwoty pieniężnej w wysokości od 800 EUR do 1 660 000 EUR; konfiskata mienia

Tabela 3: Kontrole przeprowadzone przez państwa członkowskie w 2019 r.

	Kontrole		Wyniki	
Państwo członkowskie	**Ogółem**	**Odsetek wszystkich pracodawców we wszystkich skontrolowanych sektorach**	**Liczba kontroli, podczas których wykryto nielegalnych pracowników**	**Liczba wykrytych nielegalnych pracowników**
Belgia	14 658	6,3 %	1 062	1 629
Bułgaria	391	0,4 %	4	14
Czechy	8 160	5,6 %	74	180
Niemcy	98 224	6,0 %	Brak danych	Brak danych
Estonia	100	0,2 %	0	44
Grecja	21 244	9,4 %	30	41
Hiszpania	15 706	1,7 %	3 215	4 948
Francja	1 286	0,1 %	1 068	1 800
Chorwacja	10 100	2,8 %	142	321
Włochy	129 289	8,2 %	907	1 608
Cypr	9 203	126,1 %	68	104
Łotwa	1 518	0,8 %	6	6
Litwa	7 141	6,6 %	72	257
Luksemburg	5 682	64,6 %	61	68
Węgry	15 509	3,5 %	47	85
Malta	3 920	6,1 %	13	22
Niderlandy	1 746	0,5 %	386	405
Austria	27 518	14,5 %	3 345	5 831
Polska	11 623	1,9 %	497	574
Portugalia	1 167	0,6 %	0	757
Rumunia	1 416	1,5 %	0	121
Słowenia	10 444	32,0 %	96	0
Słowacja	23 891	36,6 %	5	7
Finlandia	19 765	6,3 %	17	53
Szwecja	2 675	0,5 %	331	584
Ogółem	***442 376***	13,7 %	***11 446***	***19 459***

Tabela 4: Kontrole przeprowadzone przez państwa członkowskie w 2020 r.

	Kontrole		Wyniki	
Państwo członkowskie	**Ogółem**	**Odsetek wszystkich pracodawców we wszystkich skontrolowanych sektorach**	**Liczba kontroli, podczas których wykryto nielegalnych pracowników**	**Liczba wykrytych nielegalnych pracowników**
Belgia	10 080	4,37 %	832	1 371
Bułgaria	131	0,13 %	5	5
Czechy	5 557	4,08 %	36	66
Niemcy	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Estonia	388	1,30 %	53	132
Grecja	10 904	10,61 %	27	41
Hiszpania	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Francja	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Chorwacja	8 101	2,15 %	133	232
Włochy	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Cypr	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Łotwa	1 239	0,68 %	8	8
Litwa	4 161	1,93 %	0	3
Luksemburg	12 728	Brak danych	54	70
Węgry	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Malta	3 542	5,05 %	19	33
Niderlandy	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Austria	29 220	15,94 %	3 483	5 302
Polska	6 823	1,17 %	320	426
Portugalia	631	1 %	Brak danych	239
Rumunia	724	Brak danych	Brak danych	53
Słowenia	7 826	Brak danych	104	Brak danych
Słowacja	13 182	19 %	6	44
Finlandia	14 593	4,55 %	2	6
Szwecja	1 695	0,31 %	239	406
Ogółem	***131 525***	***4,82 %***	***5 321***	***8 437***