EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.5.2026.
COM(2026) 261 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

u skladu s člankom 27. Direktive 2014/36/EU o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika

I. UVOD

Sezonsko gospodarstvo EU-a važan je i snažan pokretač rasta u nekoliko sektora strateški važnih za cjelokupno gospodarstvo i konkurentnost EU-a. Glavni sezonski sektori u EU-u su poljoprivreda i hortikultura, turizam i ugostiteljski sektor te, u manjoj mjeri, prerada hrane i građevinarstvo. Poljoprivredni sektor EU-a 2024. ostvario je 228,6 milijardi EUR bruto dodane vrijednosti (oko 1,2 % BDP-a EU-a) i 531,9 milijardi EUR poljoprivredne proizvodnje, dok je izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda dosegnuo 235,4 milijarde EUR[1]. Procjenjuje se da turistički sektor, uključujući usluge smještaja i prehrane, čini oko 5 % bruto dodane vrijednosti EU-a[2]. Mnogi od tih sektora strukturno ovise o sezonskom radu, pri čemu potražnja za radnom snagom doseže vrhunac u određenim razdobljima godine.

Iako se sezonski sektori i opseg sezonskog rada razlikuju unutar EU-a, sve države članice imaju strukturnu potrebu za sezonskim radnicima. Prema grubim procjenama u cijelom EU-u godišnje je potrebno između 2,5[3] i 4[4] milijuna sezonskih radnika. Državljani samih zemalja čine najveću skupinu sezonskih radnika, ali njihov je broj u stalnom padu.

Zbog demografskih promjena, depopulacije ruralnih područja i trajnog manjka radne snage sve je veća potreba za mobilnim sezonskim radnicima iz EU-a (koji se sele iz jedne države članice EU-a u drugu radi sezonskih poslova) i radnicima iz trećih zemalja kako bi se održala proizvodnja i usluge u sezonskim sektorima. Prema procjenama iz 2021. svake se godine u EU-u samo u poljoprivredi zaposli više od 420 000 državljana trećih zemalja[5]. U 2023. državljani trećih zemalja činili su 9 % radne snage u turističkom sektoru[6].

Posebni izazovi sezonskog rada povezani su s povećanim rizicima u pogledu ranjivosti i provedbe zbog kombinacije čimbenika koji uključuju privremene i fizički zahtjevne poslove, dugo radno vrijeme u vršnim razdobljima, relativno niske plaće, manju sigurnost radnog mjesta i udaljena mjesta rada. Ranjivosti sezonskih radnika i rizicima od iskorištavanja dodatno doprinose slaba pregovaračka moć radnika, otežana provedba inspekcija na udaljenim ruralnim područjima i

---

1 Eurostat, Uspješnost poljoprivrednog sektora – Objašnjenje statističkih podataka – Eurostat.

2 Eurostat, Statistički podaci o turizmu – rashodi – Objašnjenje statističkih podataka – Eurostat (4,5 % u 2019.); *Money-maker or scourge? Tourism across the EU flourishes* | European Newsroom (5,1 %).

3 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO), *Collecting data on the situation of social protection of seasonal workers in the agriculture and food sectors in EU Member States after COVID-19* (Prikupljanje podataka o stanju socijalne zaštite sezonskih radnika u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru u državama članicama EU-a nakon COVID-a 19), 2023.

4 Europska federacija sindikata prehrambene industrije, poljoprivrede i turizma (EFFAT), *Working conditions in EU Agriculture, The Figures of Precarity, Exploitation, and Inequality* (Uvjeti rada u poljoprivrednom sektoru EU-a: Podaci o nesigurnosti, iskorištavanju i nejednakosti), 2024.

5 EGSO, bilješka 3, str. 18.

6 U sektoru usluga smještaja, u kojem je 2021. bilo zaposleno 2,1 milijun radnika, državljani trećih zemalja činili su 11 % radne snage 2023., Turistički sektor – zapošljavanje – Objašnjenje statističkih podataka – Eurostat. U 2022. činili su približno 12,6 % radne snage u ugostiteljskom sektoru u EU-u, Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA), *Accommodation and food service activities: issues and challenges related to labour mobility* (Djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane: Pitanja i izazovi povezani s mobilnošću radne snage), str. 37. Međutim, broj sezonskih radnika iz trećih zemalja u tom sektoru nije poznat.

snažna konkurencija koja može dovesti do smanjenja troškova radne snage. Državljani trećih zemalja zaposleni u sezonskim sektorima izloženi su većem riziku od državljana EU-a zbog otežanog pristupa pristojnom smještaju, zdravstvenoj skrbi i određenim dijelovima sustava socijalne sigurnosti. Te rizike može povećati intersekcijska diskriminacija. Kratkotrajni ugovori, ovisnost o jednom poslodavcu, ograničen pristup informacijama i potpori te strah od negativnih posljedica u slučaju prijave zlouporaba[7] tim radnicima otežavaju ostvarivanje prava i traženje pravne zaštite. Sezonskim radnicima prijeti i veći rizik da postanu žrtve trgovine ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage, koja je u velikom porastu posljednjih godina[8], posebno u visokorizičnim sektorima kao što su poljoprivreda, prerada hrane, ugostiteljstvo, prijevoz i logistika te građevinarstvo.

Prije donošenja Direktive o sezonskim radnicima[9] („Direktiva”) nacionalna pravila i standardi zaštite bili su neujednačeni, a definicije, kriteriji za prihvat, trajanje boravka, postupci i prava znatno su se razlikovali među zemljama. U nekoliko država članica sezonske sektore povezivalo se s nezakonitim zapošljavanjem, prekoračenjem trajanja dopuštenog boravka te lošim radnim i životnim uvjetima.

Direktivom, koja je donesena 2014. i trebala se prenijeti do 30. rujna 2016., nastoje se uskladiti dva cilja: pristupačniji i transparentniji putovi mobilnosti radne snage kako bi se poslodavcima pomoglo da zadovolje potražnju za sezonskom radnom snagom, čime se potiče smanjenje nezakonitih migracija i nezakonitog zapošljavanja; te promicanje pristojnih radnih i životnih uvjeta za sezonske radnike, snažnih zaštitnih mjera protiv iskorištavanja te mjera kojima se osigurava provedba, kao što su praćenje, procjena i inspekcije.

U skladu s člankom 27. Direktive ovo se izvješće odnosi na prenošenje i primjenu Direktive u državama članicama i uglavnom obuhvaća razdoblje od 2019. do 2024.[10] U njemu se navode i mjere poduzete za potporu pravilnom prenošenju i primjeni Direktive, utvrđuju preostale poteškoće i predstavljaju koraci kojima ih Komisija namjerava ukloniti.

Izvješće se temelji na informacijama dobivenima u okviru mjera praćenja i potpore opisanih u odjeljcima II. i III., na statističkim podacima koje su države članice dostavile Eurostatu i na doprinosima brojnih dionika, među ostalim tijela država članica, sindikata, udruga poslodavaca i

---

7 Komisija, Ciljana studija o potrebi i mogućim opcijama politike za bolju zaštitu državljana trećih zemalja u skladu s Direktivom o sezonskim radnicima (*Targeted study on the need and potential policy options to better protect third-country nationals under the Seasonal Workers Directive*), autori Milieu Ltd i Ramboll Consulting, 2024., dalje u tekstu „Ciljana studija”; Oxfam, *Essential but invisible and exploited*, 2024., str. 5; „Retratos de la Precariedad: Temporeras de la fresa y otros frutos rojos en Huelva”, *Boletín de Igualdad en el Empleo*, 2023.

8 Porast od 70 % u trgovini ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage od 2019. do 2023., vidljivo iz izvješća Eurostata o 10 godina (2013. – 2023.) podataka EU-a o trgovini ljudima, objavljenog u listopadu 2025.

9 Direktiva 2014/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika, SL L 94, 28.3.2014., str. 375. Direktiva se ne primjenjuje na Dansku i Irsku.

10 Produljeno izvještajno razdoblje uglavnom je posljedica postupnog i diferenciranog prenošenja Direktive u državama članicama EU-a, nedostataka u usporedivim podacima i poremećaja uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19.

poslovnih udruga, nevladinih organizacija, predstavnika migranata, akademske zajednice i javno dostupnih izvora.

Kako je navedeno u Europskoj strategiji upravljanja azilom i migracijama od 29. siječnja 2026.[11], važno je privući radnu snagu iz trećih zemalja koja je potrebna europskom gospodarstvu, uključujući sezonske radnike, i ujedno osigurati zaštitu od iskorištavanja i spriječiti nezakonito zapošljavanje. Promicanje i uspostavljanje djelotvornog pristupa putovima mobilnosti radne snage za potrebe sezonskog rada kao održivih alternativa nezakonitim migracijama dio je i Globalnog saveza za borbu protiv krijumčarenja migranata[12].

Ovim se izvješćem, zajedno s izvješćem o provedbi Direktive o sankcijama za poslodavce[13], nastoji promicati bolja provedba pravila EU-a za suzbijanje nezakonitog zapošljavanja i iskorištavanja radnika migranata. Izvješće će se uzeti u obzir i u predstojećoj strategiji za borbu protiv trgovine ljudima 2026. te će doprinijeti širem pristupu EU-a u okviru Plana za kvalitetna radna mjesta[14] kako bi se osigurali pristojni radni uvjeti za svakog radnika.

II. PRAĆENJE I MJERE ZA POTPORU PROVEDBI

Komisija je od 2016. poduzela niz pravnih i operativnih koraka za pravilnu provedbu Direktive. U 2016. pokrenula je postupke zbog povrede protiv 20 država članica obvezanih Direktivom zbog neobavješćivanja o mjerama za prenošenje. Do 2019. sve su države članice izvijestile o potpunom prenošenju, pa su ti postupci zaključeni. Većina odredaba pravilno je prenesena u svakoj državi članici, no i dalje su postojali određeni nedostaci u područjima kao što su uvjeti prihvata i oduzimanja odobrenja, izdavanje i obnavljanje odobrenja, obveze informiranja, olakšavanje ponovnog ulaska, smještaj, sankcije, naknada i postupovna jamstva. Komisija je stoga 2023. i 2024. pokrenula postupke zbog povrede protiv svih država članica obvezanih Direktivom zbog nepravilnog prenošenja Direktive, pa su sve predmetne države članice poduzele ili poduzimaju dodatne mjere kako bi uskladile svoje nacionalno pravo s Direktivom. Do danas je zaključeno devet postupaka zbog povrede, a ostali se još uvijek ocjenjuju.

---

[11] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, „Europska strategija upravljanja azilom i migracijama”, 29. siječnja 2026., COM(2026) 45 final, str. 21.

[12] Vidjeti Zajedničku izjavu o Globalnom savezu za borbu protiv krijumčarenja migranata, 10. prosinca 2025.

[13] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, COM(2026) 260.

[14] Komunikacija Komisije, „Plan za kvalitetna radna mjesta”, 4. prosinca 2025., COM(2025) 944 final.

Kako bi poduprla djelotvornu primjenu prenesenih odredaba, Komisija je pravnu provedbu dopunila analitičkim[15] i operativnim[16] mjerama. Sredstvima EU-a financiraju se ciljani projekti, primjerice u Italiji, Grčkoj, Španjolskoj i Francuskoj, za potporu praktičnoj provedbi Direktive za sezonske radnike iz trećih zemalja u poljoprivredi[17].

Komisija je na raznim forumima i savjetovanjima[18] s državama članicama, socijalnim partnerima i dionicima raspravljala o preostalim izazovima i mogućim sljedećim koracima za poboljšanje primjene Direktive. Službe Komisije sudjelovale su u daljnjim razmjenama informacija koje su organizirale treće strane i koje su povezane s projektima koje (su)financira EU[19]. U tim je razmjenama istaknuta potreba za boljom operacionalizacijom kanala za prihvat kako bi se na vrijeme osigurala potrebna sezonska radna snaga, informirali sezonski radnici iz trećih zemalja o njihovim pravima i o tome kako ih ostvariti te olakšala upotreba mehanizama za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite. Dionici su često isticali i nedovoljno praćenje, provedbu, inspekcije i sankcioniranje u sezonskim sektorima, kao i opetovane probleme neodgovarajućeg smještaja i kršenja radnog prava.

III. USKLAĐENOST PRENOŠENJA I PRIMJENE

Države članice pravilno su prenijele većinu odredaba Direktive, no i dalje postoje određeni nedostaci, kako je navedeno u odjeljcima u nastavku.

1. Pojednostavnjeni i pristupačni putovi mobilnosti radne snage za sezonske radnike

---

[15] Europska migracijska mreža (2020.), *Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom – Synthesis Report*, 2020. i odgovarajuća izvješća za pojedine zemlje; *Ad hoc* upitnik o 2023.18 Direktivi o sezonskim radnicima, koji je EMM Luksemburg zatražio 5. svibnja 2023.; Ciljana studija, bilješka 7; Komisija, Studija o radnim uvjetima zaposlenika poljoprivrednih gospodarstava u poljoprivrednom sektoru EU-a (*Study on the working conditions of farm employees in the EU agriculture sector*), Milieu, Law & Policy Consulting, 2025.

[16] Na primjer, Komunikacija Komisije, „Smjernice o sezonskim radnicima u EU-u u kontekstu pandemije bolesti COVID-19", 2020/C 235 I/01, SL C 235I, 17.7.2020., str. 1.; ELA, *Campaign information note – Third country national seasonal workers* (2021.), Information note on seasonal workers.pdf.

[17] Na primjer, Komisija je 2019. programu SU.PR.EME. Italia dodijelila 30,2 milijuna EUR, a u razdoblju 2023. – 2024. dodijelila je 30 milijuna EUR programu SU.PR.EME. 2 u Italiji za sprečavanje i borbu protiv neprijavljenog rada i aktivnosti nezakonitog zapošljavanja; 3,25 milijuna EUR, od čega 95 % iz Fonda za azil, migracije i integraciju, dodijelila je projektu WAFIRA (Žene kao financijski neovisni ruralni akteri) (2021. – 2025.) i projektu WAFIRA II (2025. – 2028.) u Španjolskoj; a 5,23 milijuna EUR, od čega 95 % iz Fonda za azil, migracije i integraciju, dodijelila je Francuskoj. Financirala je i projekt INTEGRALITY za borbu protiv iskorištavanja radnika migranata u poljoprivredi i rad na njihovoj lokalnoj integraciji u Grčkoj.

[18] Na primjer, na sastancima Platforme za migracije radne snage u listopadu 2023. i listopadu 2025., sastanku stručne skupine za stajališta migranata u listopadu 2025., sastanku Europskog migracijskog foruma u studenom 2024. i *ad hoc* sastanku sa socijalnim partnerima u prosincu 2025.

[19] Na primjer, Solidar, *Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe* (listopad 2025.); Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) i vlada Nizozemske, *Hybrid Workshop on Labour Migration in Agriculture* (prosinac 2025.); Planovi SaFE (planovi za sezonsko i pravedno zapošljavanje) / Međunarodni centar za razvoj migracijske politike / Instrument za partnerstvo u području migracija, radionica, *Building functional pathways for seasonal work in agriculture and tourism* (siječanj 2026.); Europski centar za politike / Dignity for migrant workers in farm to fork labour markets (DignityFirm), okrugli stol, *Migrant workers in farm to fork sectors: What way forward for effective EU policies ensuring dignity?* (siječanj 2026.).

a. Područje primjene Direktive – članak 2.

Direktiva se primjenjuje na državljane trećih zemalja koji borave izvan državnog područja država članica i koji podnose zahtjev za prihvat ili im je odobren prihvat na državno područje države članice u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika. Ne primjenjuje se na državljane trećih zemalja koji u trenutku podnošenja zahtjeva borave na državnom području države članice, osim državljana trećih zemalja koji namjeravaju produljiti boravak ili obnoviti odobrenje (članak 2.). U Direktivi se „sezonski radnik" definira kao državljanin treće zemlje koji zadržava svoje glavno boravište u trećoj zemlji te zakonito i privremeno boravi na državnom području države članice kako bi obavljao djelatnost koja ovisi o izmjeni godišnjih doba u okviru jednog ili više ugovora o radu na određeno vrijeme koje su izravno sklopili taj državljanin treće zemlje i poslodavac s poslovnim nastanom u toj državi članici (članak 3. točka (b)). U okviru tih parametara države članice moraju navesti sezonske sektore (članak 2. stavak 2.) i odrediti najdulje ukupno razdoblje boravka za sezonski rad u trajanju od pet do devet mjeseci u bilo kojem razdoblju od 12 mjeseci (članak 14.). Sve su države članice među sezonskim sektorima navele poljoprivredu. Velik broj država članica naveo je hortikulturu[20], šumarstvo[21], uključujući skupljanje šumskih plodova i proizvoda, osim šumskih sortimenata[22], ili ribarstvo i morsku akvakulturu[23]. Većina država članica u sezonske sektore svrstala je i smještaj, usluge priprema i posluživanja hrane i/ili turizam i s njim povezane usluge za razonodu[24]. Neke su uvrstile jedan ili više dodatnih sektora[25].

Broj prihvata sezonskih radnika iz trećih zemalja obuhvaćenih područjem primjene Direktive posljednjih je godina u stalnom porastu. Podaci Eurostata[26] pokazuju da se broj odobrenja za sezonski rad u EU-u povećao sa 115 726 u 2019. na 273 897[27] u 2024., a posebno veliko povećanje zabilježeno je od 2021. do 2024. (sa 154 915[28] na 273 897; više od 77 %), što ukazuje na oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19, veću potražnju za sezonskom radnom snagom iz trećih zemalja i potpunije izvješćivanje nekih država članica[29]. U nekoliko su država članica putovi

---

20 Austrija, Belgija, Njemačka, Francuska, Litva, Latvija, Nizozemska i Rumunjska.

21 Austrija, Bugarska, Češka, Francuska, Njemačka, Estonija, Grčka, Finska, Hrvatska, Mađarska, Litva, Švedska, Slovenija i Slovačka.

22 Finska i Litva.

23 Bugarska, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Malta, Portugal i Slovačka.

24 Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Finska, Francuska, Hrvatska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska, Slovenija i Slovačka.

25 Češka, Njemačka, Estonija, Finska, Francuska, Litva, Luksemburg, Portugal, Švedska i Slovačka naveli su jedan ili više sljedećih sektora, na primjer: lov, proizvodnja hrane/duhana/pića, pilane, građevinarstvo, filmska/televizijska produkcija, prijevoz putnika vodnim putovima, veleprodaja/maloprodaja, industrijske djelatnosti, usluge kojima se podupire scenska umjetnost ili niskogradnja.

26 Ako nije drukčije navedeno, navedeni podaci su podaci Eurostata. Za 2019. nedostaju podaci za Belgiju i Francusku, vidjeti: Odobrenja za potrebe sezonskog rada prema statusu, trajanju valjanosti, gospodarskom sektoru i državljanstvu [migr_ressw1_1].

27 I još 22 079 odluka o „obnavljanju odobrenja", uglavnom u Austriji (19 805), Francuskoj (1183) i Hrvatskoj (863). Austrija je službama Komisije pojasnila da je 19 805 obnavljanja odobrenja obuhvaćalo 15 397 sezonskih dozvola izdanih prvi put za najviše šest mjeseci za određenu sezonu, ali ne prvi put za određenog radnika, te 4408 obnavljanja odobrenja radi produljenja boravka za ukupni boravak do devet mjeseci u razdoblju od 12 mjeseci.

28 Nedostaju podaci za Belgiju.

29 Na primjer, Belgije, Cipra i Francuske.

mobilnosti postali privlačniji i pristupačniji zahvaljujući pojednostavnjenim postupcima[30] i većim kvotama prihvata za sezonske radnike iz trećih zemalja[31]. Pojačane inspekcije rada i češće otkrivanje nepravilnosti[32] u istom razdoblju upućuju na to da je u nekim državama članicama rast zakonitog zapošljavanja možda potaknut poduzimanjem odlučnijih mjera protiv neprijavljenog rada i nezakonitog zapošljavanja.

U 2024. više od 90 % odobrenja obuhvaćenih područjem primjene Direktive izdano je u šest država članica: Italiji (146 099; 53 %), Francuskoj (41 700; 15 %), Španjolskoj (20 810; 8 %), Hrvatskoj (16 555; 6 %), Grčkoj (15 206; 6 %) i Bugarskoj (9542; 3 %). Gotovo 70 % odobrenja izdano je osobama iz sljedećih trećih zemalja: Maroka (76 579; 28 %), Bangladeša (53 567; 20 %), Indije (39 137; 14 %), Tunisa (12 675; 5 %) i Ukrajine (7524; 3 %). Osim ukrajinskih radnika, koji uglavnom rade u Poljskoj, osobe ostalih navedenih nacionalnosti uglavnom su bile zaposlene u južnoj Europi, posebno u Italiji, Francuskoj i Španjolskoj.

U 2024. većinu sezonskih radnika iz trećih zemalja prihvaćenih na temelju Direktive činili su muškarci (najmanje 216 954), a žene su činile gotovo petinu (najmanje 53 895 ili 20 %)[33]. Iako su u većini država članica sezonski radnici bili većinom muškarci, žene su činile više od 88 % sezonskih radnika na temelju Direktive u Poljskoj (4516) i više od 80 % u Španjolskoj (16 677)[34].

Podaci Eurostata za 2024. pokazuju da su odobrenja uglavnom izdana u poljoprivredi, šumarstvu i ribarstvu (196 650; 72 %) te djelatnostima pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane (47 203; 17 %). Nekoliko država članica potrebe za sezonskom radnom snagom zadovoljava korištenjem usporednih putova prihvata koji nisu uređeni Direktivom. Koriste i studente[35], podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili korisnike međunarodne zaštite[36] iz trećih zemalja

---

30 Na primjer, u Grčkoj, Španjolskoj i Francuskoj.

31 Austrija, Španjolska, Italija i Rumunjska.

32 Vidjeti odjeljak III.2.b u nastavku i, za više pojedinosti, Izvješće o provedbi Direktive o sankcijama za poslodavce.

33 Ukupni zbirni podaci izračunani su na temelju dostupnih podataka. Podaci po spolu za Njemačku i Portugal za 2024. nisu bili dostupni.

34 Na žene se odnosio znatan udio odobrenja koja su izdana prvi put i u Finskoj (2714; 58 %), Hrvatskoj (45 %; 7530), Austriji (35 %; 2023), Bugarskoj (2730; 29 %), Grčkoj (3804; 25 %). Italija je izdala 9142 odobrenja za sezonski rad ženama, no to je činilo samo 6 % ukupnog broja odobrenja u zemlji.

35 Njemačka, koja primjenjuje Direktivu na sezonske radnike samo putem bilateralnih programa s Moldovom i Gruzijom za boravke do 90 dana koje provodi javna služba za zapošljavanje. Ferienbeschäftigung für. Studierende – Auswärtiges Amt; Stručno vijeće za integraciju i migracije (*Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)*), nesigurna radna mjesta (*prekäre Beschäftigung*), nesigurno sudjelovanje (*prekäre Teilhabe*), Bericht, 2023.

36 Italija i Grčka. Izvori: Eurispes, Agromafie, Osmo izvješće o kaznenim djelima u poljoprivredno-prehrambenom sektoru u Italiji (8° *rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*), 2025.; Hoque, Institut za migracijsku politiku, *Trapped by Italy's Policy Paradox, Asylum Seekers and Other Migrants Can Fall into Exploitative Farm Labor*, kolovoz 2024.; Guidi i Berti, „Labor exploitation in the Italian agricultural sector: the case of vulnerable migrants in Tuscany", *Front Sociol*., 4. listopada 2023.; Piovesan i Della Puppa, „Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali", god. XIV, br. 1/2024, *Rivista quadrimestrale dell'INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche)*. Blouchoutzi, Zaples, Manou i Papathanasiou, „Refugees' Settlement in Greece: Employment in Agriculture as a Criterion for an Alternative Dispersal Plan", *Growth and Change 2025*, svezak 56, izdanje 2, str. 1; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, *Revealing the Unseen Migrant Workers*, zajednička istraživačka studija, 2025.

te nacionalne dozvole za sezonski rad za osobe koje se već nalaze na njihovu državnom području. U sezonskim sektorima rade i drugi državljani trećih zemalja koji imaju pravo raditi ili obavljati plaćenu djelatnost. U mnogim državama članicama udio nezakonito zaposlenih radnika iz trećih zemalja u sezonskim sektorima i dalje je visok[37].

Različite definicije sezonskih sektora u državama članicama, koje su posljedica širokog diskrecijskog prava država članica osiguranog Direktivom i usporednih putova prihvata za sezonski rad, mogu dovesti do neujednačene zaštite radnika i otežati praćenje, planiranje inspekcija i usporedivost podataka u cijelom EU-u.

b. Odobrenja za sezonski rad, kriteriji za prihvat, postupci i naknade

U skladu s člankom 12. Direktive države članice dužne su izdati odobrenje za sezonski rad ako su ispunjeni uvjeti za prihvat i ako ne postoje razlozi za odbijanje, ovisno o dostupnosti kvota ako je to relevantno. Gotovo sve države članice pravilno su prenijele tu obvezu.

Prema podacima Eurostata većina odobrenja za sezonski rad 2024. odnosila se na boravke dulje od 90 dana. Samo 11 % (30 843) izdano je za boravke koji nisu dulji od 90 dana. Takva odobrenja za kratkotrajni boravak uglavnom su izdavale Bugarska i Finska, gdje su ta odobrenja činila 81 % (7744) odnosno 74 % (3463) ukupnih odobrenja[38].

Odobrenja za boravke koji nisu dulji od 90 dana – članak 5. i članak 12. stavak 1.

Za sezonski rad tijekom kratkotrajnog boravka koji nije dulji od 90 dana države članice koriste najmanje jedan od tri modela odobrenja utvrđena u članku 12. stavku 1. Direktive: posebnu vizu za kratkotrajni boravak za sezonski rad[39], kombinaciju vize za kratkotrajni boravak i radne dozvole[40] ili samostalnu radnu dozvolu za osobe kojima nije potrebna viza[41]. Postupci za dobivanje odobrenja obično obuhvaćaju dva koraka, pri čemu poslodavci često prvo traže odobrenje / radnu dozvolu od nadležnih tijela za rad, a zatim, prema potrebi, radnik podnosi zahtjev za vizu.

Zahtjevi za dokumentaciju koja se prilaže kako bi se dobilo odobrenje uglavnom su pojednostavnjeni i usklađeni u skladu s potpunim popisom iz članka 5. Direktive. Međutim, ocjenom sukladnosti utvrđeno je da nacionalno zakonodavstvo 16 država članica u početku nije bilo u skladu s Direktivom. Šest država članica tražilo je dodatne dokumente, kao što su dokaz o zdravstvenom osiguranju koje obuhvaća cijeli boravak (umjesto da se traži samo za razdoblja tijekom kojih sezonski radnik nije osiguran u sustavu socijalnog osiguranja države članice), dokaz o stručnim kvalifikacijama ili financijska jamstva za njegov povratak. Devet država članica nije zahtijevalo neke od obveznih dokumenata, kao što su ugovor o radu ili obvezujuća ponuda za

---

37 Vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2009/52/EZ od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

38 Znatan broj odobrenja za kratkotrajni boravak izdan je i u Hrvatskoj (7597; 46 %), Poljskoj (1729; 34 %), Austriji (1944; 34 %) i Italiji (6199, iako je to samo 4 % ukupnog broja u Italiji).

39 Na primjer, Bugarska, Cipar, Grčka, Finska, Italija, Luksemburg, Latvija i Portugal.

40 Na primjer, Austrija, Belgija, Češka, Španjolska, Mađarska, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Rumunjska i Slovačka.

41 Na primjer, Cipar, Njemačka, Estonija, Finska, Hrvatska, Švedska i Slovenija.

posao, dokaz o zdravstvenom osiguranju ili dokaz o primjerenom smještaju. Ti su nedostaci uklonjeni naknadnim mjerama za prenošenje, ali zahtjevi za dokaze i dalje se razlikuju među državama članicama: na primjer, neke države članice zahtijevaju izjave poslodavaca[42], a druge formalizirane ugovorne dokaze[43]. Odgovarajuće provjere prije prihvata koje provode relevantna nacionalna tijela i dalje su važne za osiguravanje pristojnih radnih i životnih uvjeta, zaštitu radnika i sprečavanje zlouporaba i prijevara, što potvrđuju strože provjere prije prihvata u nekim državama članicama, koje su dovele do povećane stope odbijenih zahtjeva[44].

Odobrenja za boravke koji su dulji od 90 dana – članak 6. i članak 12. stavak 2.

U 2024. države članice izdale su 240 104 odobrenja za sezonski rad za boravke dulje od 90 dana, od čega 65 942 za boravke od 91 dana do pet mjeseci i 174 162 za boravke od 91 dana do devet mjeseci. Za tu vrstu odobrenja države članice odabrale su mogućnost iz članka 12. stavka 2. Direktive koja najbolje odgovara njihovim postojećim nacionalnim migracijskim mjerama i upravljanju tržištem rada: neke države članice koriste vize za dugotrajni boravak[45], neke koriste jedinstvene boravišne i radne dozvole[46], a vizu zahtijevaju samo kao formalnost za ulazak, ili je uopće ne zahtijevaju, a većina ih kombinira vize za dugotrajni boravak s boravišnim dozvolama[47]. To znači da se postupci i dalje znatno razlikuju u cijelom EU-u. S druge strane, zahtjevi za dokumentaciju potrebnu za ta odobrenja za dugotrajni boravak pojednostavnjeni su i usklađeni u skladu s potpunim popisom iz članka 6. Nakon ispravka nepravilnog prenošenja u nekoliko slučajeva u početku države članice uglavnom su uskladile svoje zakonodavstvo s člankom 6. Direktive.

Obveza obavješćivanja o odluci o zahtjevu u roku od 90 dana – članak 18. stavak 1.

Kako bi se postigla veća pravna sigurnost te poslodavcima i radnicima omogućilo planiranje u kratkom i vremenski osjetljivom sezonskom razdoblju, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive države članice dužne su pisanim putem obavijestiti podnositelje zahtjeva o odluci o njihovu zahtjevu u najkraćem mogućem roku, a najkasnije 90 dana od dana kad je podnesen potpuni zahtjev. Prenošenje te odredbe uglavnom je usklađeno u cijelom EU-u, a u početku je nekoliko slučajeva nepravilnog prenošenja zabilježeno u šest država članica, na primjer: rok za donošenje odluke o zahtjevu počinjao je teći tek nakon što se podnositelja zahtjeva obavijesti o potpunosti zahtjeva, bilo je propisano pravodobno donošenje odluke umjesto pravodobnog obavješćivanja podnositelja zahtjeva, postojala je mogućnost neopravdanih produljenja i nije postojala obveza obavješćivanja o odbijanju u pisanom obliku.

---

42 Na primjer, Austrija, Njemačka, Latvija, Malta i Nizozemska.

43 Na primjer, Bugarska, Cipar, Češka, Španjolska, Finska, Francuska, Hrvatska, Litva, Luksemburg i Slovenija.

44 Švedska (*Vad gör Migrationsverket för att motverka missbruk och brott? –* Švedska agencija za migracije); Francuska je na radionici OECD-a izvijestila o stopi odbijanja zahtjeva od oko 40 % za sezonske radnike iz Maroka zbog prijevara ili neprimjerenosti za profile radnih mjesta za 2024., bilješka 19.

45 Na primjer, Austrija, Estonija i Litva (sve s prethodnim odobrenjem za rad), Češka, Grčka, Latvija i Portugal.

46 Na primjer, Cipar, Finska (nije potrebna dodatna viza), Švedska, Slovačka i Slovenija.

47 Na primjer, Belgija, Bugarska, Njemačka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Luksemburg, Malta, Poljska i Rumunjska.

U praksi se vrijeme obrade i dalje znatno razlikuje među državama članicama, što ukazuje na različite administrativne ustroje, broj uključenih tijela, korištenje ispitivanja tržišta rada ili kvota[48], regionalizirane postupke, razine digitalizacije i dostupne resurse. Pojednostavnjeni internetski obrasci za podnošenje zahtjeva, posebno za boravke koji nisu dulji od 90 dana, obično daju najbrže rezultate[49], dok postupci dobivanja dozvola od više tijela koji se temelje na kvotama i kojima se često barem djelomično upravlja na lokalnoj ili regionalnoj razini traju duže[50]. Poslodavci i predstavnici država članica naveli su da u nekim državama članicama složeni ili dugotrajni postupci koji još uvijek postoje mogu otežati zakonito zapošljavanje sezonskih radnika iz trećih zemalja[51]. Predstojeća studija Komisije i OECD-a *Making Migration Work: Admitting Labour Migrants* (Ostvarivanje koristi od migracija: prihvat radnika migranata) trebala bi pružiti dodatan uvid u sastav i trenutačno trajanje postupaka prihvata u državama članicama.

Razlozi za odbijanje i oduzimanje odobrenja – članci 8. i 9.

Države članice morale su uskladiti nacionalna pravila o odbijanju i oduzimanju odobrenja s potpunim popisom razloga utvrđenim u člancima 8. i 9. Direktive. U početku je 11 država članica dodalo ili zadržalo razloge koji nisu predviđeni Direktivom ili nisu prenijele određene obvezne razloge, uključujući razloge povezane s neaktivnošću poduzeća ili ranijim sankcijama za neprijavljen rad ili kršenje Direktive. Većina tih slučajeva nepravilnog prenošenja u međuvremenu je ispravljena.

Eurostat je zabilježio oduzimanje 11 101 odobrenja za sezonski rad 2024. Samo 10 država članica izvijestilo je o oduzimanju odobrenja, a gotovo 90 % od ukupnog broja oduzetih odobrenja u EU-u odnosi se na dvije zemlje: Grčku (7917; 71 % svih oduzetih odobrenja, što odgovara 52 % dozvola koje je izdala Grčka) i Hrvatsku (2015; 18 % oduzetih odobrenja, što odgovara 12 % dozvola koje je izdala Hrvatska[52]). Grčka je prijavila i 84 % oduzetih dozvola 2023. Italija (440) i Litva (346) također su prijavile znatan broj oduzetih odobrenja 2024., dok je u većini drugih država članica taj broj i dalje bio nizak ili oduzimanja odobrenja uopće nisu zabilježena, unatoč visokorizičnoj prirodi sezonskih sektora. Te razlike mogu biti posljedica nepotpunog izvješćivanja Eurostatu, kratkog trajanja odobrenja, koja češće isteknu, pa do oduzimanja ni ne dođe, te, u nekim slučajevima, malog broja inspekcija, zbog kojeg su i stope otkrivanja, sankcioniranja i oduzimanja odobrenja niske.

Razmjerne pristojbe – članak 19.

Člankom 19. Direktive državama članicama omogućuje se naplaćivanje pristojbi za obradu zahtjeva za sezonski rad, pod uvjetom da nisu nerazmjerne ili previsoke. Čini se da su pristojbe

---

48 Na primjer, Austrija, Belgija, Češka, Španjolska, Mađarska, Italija, Luksemburg, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka. Uz to, Finska za jedinstvene dozvole za boravak dulji od šest mjeseci.

49 Na primjer, Estonija, Finska i Hrvatska.

50 Na primjer, Grčka i Italija.

51 Small and Medium-sized Enterprises (SME) United, Business Europe, Services of General Interest (SGI) Europe, Informacije poslodavaca nakon rasprave sa socijalnim partnerima o Direktivi o sezonskim radnicima i Direktivi o sankcijama za poslodavce, 19. prosinca 2025.; Ciljana studija, bilješka 7.

52 Hrvatska je izvijestila da su se odobrenja oduzimala ako više nisu bili ispunjeni kriteriji iz članaka 5. i 6. Direktive.

općenito razmjerne, ali tri države članice[53] naplaćuju relativno visoke pristojbe za odobrenja boravka duljeg od 90 dana. Nekoliko država članica dio troškova raspodjeljuje na poslodavce[54]. Posrednicima s dozvolom koji posluju u državama članicama često je zabranjeno naplaćivati pristojbe radnicima. Međutim, dokumentirane zlouporabe posrednika bez dozvola tijekom zapošljavanja i prihvata, ponekad i tijekom zaposlenja, i dalje postoje prvenstveno, ali ne isključivo, u zemljama podrijetla[55], što naglašava potrebu za jačanjem suradnje s tim zemljama i jačanjem nadzora.

c. Produljenje boravka, promjena poslodavca i olakšavanje kružne migracije

Produljenje boravka kod istog ili drugog poslodavca – članak 15.

U skladu s člankom 15. Direktive države članice dužne su omogućiti sezonskim radnicima iz trećih zemalja najmanje jedno produljenje boravka radi zaposlenja kod istog poslodavca i najmanje jednu promjenu poslodavca, u okviru najduljeg razdoblja od pet do devet mjeseci utvrđenog u članku 14. Države članice mogu dopustiti više produljenja. Cilj je te odredbe osigurati ponudu radne snage i smanjiti ranjivost radnika tako što će biti manje ovisni o jednom poslodavcu.

Sve države članice dopuštaju barem jedno produljenje boravka radi zaposlenja kod istog poslodavca, a u većini slučajeva i više produljenja[56]. Inicijalni problemi u šest država članica u pogledu usklađenosti , primjerice ograničenje produljenja na boravke dulje ili kraće od 90 dana, smatranje produljenja neobveznima ili uvođenje uvjeta koji nisu predviđeni člankom 15. stavkom 1. Direktive, uglavnom su riješeni.

Sve države članice dopuštaju i barem jednu promjenu poslodavca, a većina[57] dopušta više promjena u okviru najduljeg razdoblja. U nacionalnom pravu osam država članica u početku su utvrđeni slični problemi u pogledu neusklađenosti kao što su oni prijavljeni za produljenja kod istog poslodavca. Ti su problemi riješeni.

U mnogim je sustavima za svaku promjenu poslodavca potrebno novo odobrenje. Samo manji broj država članica[58] dopušta promjene u okviru istog odobrenja, ponekad na temelju pojednostavnjenog zahtjeva za dodavanje poslodavca[59] ili postupkom obavješćivanja o

---

53 Finska, Malta i Nizozemska.

54 Na primjer, Grčka i Litva.

55 Vidjeti, na primjer, Hooper i dr., *Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe*, 2025.; ELIAMEP, dokument o politikama 164/2024, *Looking for seasonal workers: Greece's search for migrant labour*, str. 19; Solidar, *Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe*, 2025., str. 23. O problemu posrednika koji sezonskim radnicima naplaćuju visoke pristojbe za pomoć tijekom zapošljavanja izvijestila je i Francuska na radionici OECD-a i Nizozemske, bilješka 19.

56 Na primjer, Belgija, Cipar, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Finska, Francuska, Mađarska, Italija, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska i Slovačka.

57 Na primjer, Austrija, Belgija, Cipar, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Finska, Francuska, Mađarska, Italija, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska i Slovenija.

58 Na primjer, Belgija, Finska i Italija.

59 Finska.

preuzimanju[60]. Digitalizacija, kraći rokovi za donošenje odluka i, u nekim slučajevima, ukidanje provjera kvota olakšali su produljenja u nekoliko država članica[61].

U skladu s člankom 18. stavkom 2. Direktive države članice poduzimaju sve razumne korake kako bi sezonski radnici mogli nastaviti raditi kod istog ili drugog poslodavca dok se obrađuje zahtjev za produljenje ili obnavljanje odobrenja. Tri države članice u početku nisu bile potpuno usklađene, ali u međuvremenu su uklonile nedostatke.

Međutim, čini se da su u praksi obnavljanja odobrenja i promjene poslodavca i dalje iznimka. U 2024. jedanaest država članica izvijestilo je o 6682 obnovljena odobrenja za sezonski rad, uglavnom u Austriji (4408)[62]. Slabija primjena te mogućnosti upućuje na to da pravo na promjenu poslodavca do danas još nije ostvarilo svoj puni potencijal za zadržavanje iskusnih sezonskih radnika, što upućuje na potrebu za uklanjanjem praktičnih prepreka, kao što su neinformiranost o mogućnosti promjene poslodavca i presloženi postupci obnavljanja odobrenja za kratke sezone.

Potpora kružnoj migraciji – članak 16.

U skladu s člankom 16. Direktive države članice olakšavaju ponovni ulazak sezonskih radnika u dobroj vjeri kojima je bio odobren prihvat barem jednom u prethodnih pet godina i koji su ispunjavali obveze koje se odnose na njihov boravak. Procjena usklađenosti pokazala je da sedam država članica nije predvidjelo nikakve mjere olakšavanja ili ih je ograničilo na određene potkategorije (posebno boravke dulje od 90 dana ili ponovno zapošljavanje kod istog poslodavca). Te mjere obično uključuju bržu obradu[63], prioritetno rješavanje[64], pojednostavnjenje povezano s dokumentacijom[65] i, u manjem broju slučajeva, odobrenja za više sezona[66]. Budući da se u okviru tih mjera nagrađuje poštovanje uvjeta, one mogu povećati broj urednih vraćanja i poticati predvidljiv zakonit ponovni ulazak. U tom smislu u Francuskoj postoji dobra praksa u okviru koje se odobrenje za više sezona kombinira s obvezom prijave povratka u zemlju podrijetla u roku od 15 dana od isteka ugovora o radu kako bi se spriječilo prekoračenje boravka[67].

Neke države članice[68] uspostavile su i bilateralne programe za sezonske radnike s određenim trećim zemljama. Takvi programi mogu pridonijeti sigurnijim i pouzdanijim kružnim putovima

---

60 Belgija.

61 Na primjer, Austrija, Španjolska, Francuska i Portugal.

62 Austrija je ESTAT-u 19 805 izdanih odobrenja prijavila kao obnovljena odobrenja, no pojasnila je da se 15 397 tih odobrenja odnosi na ponovljeni boravak iste osobe tijekom novog najduljeg razdoblja / sezone, što se ne smatra produljenjem. Francuska (1183) i Hrvatska (863) također su izvijestile o izdavanju znatnog broja obnovljenih odobrenja.

63 Austrija (za postupke izdavanja viza), Belgija, Bugarska, Cipar, Mađarska, Italija, Latvija, Malta, Portugal, Švedska, Slovenija i Slovačka.

64 Austrija (za postupke izdavanja viza), Cipar, Češka, Njemačka, Italija, Malta, Poljska i Portugal.

65 Finska, Hrvatska, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal i Rumunjska.

66 Austrija, Cipar, Francuska, Grčka, Španjolska, Italija i Poljska za određene zemlje podrijetla.

67 Francuska je o tome izvijestila na radionici OECD-a i Nizozemske, bilješka 19.

68 Na primjer, Španjolska s Marokom (program GECCO za zapošljavanje migranata i kružnu migraciju), kao i novi memorandumi o razumijevanju (2024.) s Mauritanijom, Gambijom i Senegalom; Francuska s Marokom i Tunisom; Njemačka s Gruzijom i Moldovom; Grčka s Egiptom i Bangladešom te memorandumi o razumijevanju o mobilnosti radne snage, među ostalim u turizmu i poljoprivredi, s Armenijom, Gruzijom, Moldovom, Indijom,

utvrđivanjem kvota, standardizacijom zapošljavanja, podupiranjem kružne migracije i uključivanjem zaštitnih mjera putem obrazaca ugovora, obveza u pogledu smještaja i mjera socijalne sigurnosti. Partnerstva za traženje talenata s Tunisom, Marokom, Egiptom, Bangladešom i Pakistanom[69] također omogućuju kružnu mobilnost sezonske radne snage u poljoprivredi i turizmu te pridonose operacionalizaciji pravedne i održive kružne migracije u skladu s Direktivom. Memorandumom o razumijevanju između EU-a i Indije o sveobuhvatnom okviru suradnje u području mobilnosti[70] nastoji se olakšati kružna mobilnost sezonskih radnika iz Indije u EU u skladu s Direktivom. Komisija podupire razvoj i operacionalizaciju takvih programa kružne mobilnosti za sezonski rad ciljanim financiranjem[71], među ostalim u okviru Instrumenta za partnerstvo u području migracija. Kako bi se državama članicama pružile praktične smjernice o tome, trenutačno su u izradi dva plana SaFE (planovi za sezonsko i pravedno zapošljavanje) za poljoprivredu i turizam koje financira EU[72].

2. Bolja zaštita sezonskih radnika iz trećih zemalja

Direktivom se uspostavlja sveobuhvatan okvir za postizanje pravednih radnih i primjerenih životnih uvjeta za sezonske radnike iz trećih zemalja. Osim toga, uvođenjem obveze za države članice da omoguće pristup informacijama o pravima, obvezama i mehanizmima za pritužbe te jačanjem praćenja, inspekcija i sankcija Direktivom se nastoji podupirati radnike u ostvarivanju prava te osigurati da poslodavci poštuju Direktivu, a istodobno odvraćati od zlouporabe.

U odnosu na stanje prije Direktive njezinim prenošenjem i primjenom povećala se razina pravne zaštite za sezonske radnike iz trećih zemalja koji su obuhvaćeni njezinim područjem primjene. Međutim, u državama članicama i dalje postoje znatni nedostaci u pogledu izrabljivanja radne snage, prava radnika i primjerenog smještaja, kao i pristupa socijalnoj sigurnosti te države i dalje izvješćuju o tim problemima u sezonskim sektorima.

Zbog područja primjene Direktive i nedostatka raščlanjenih i usporedivih podataka[73] teško je precizno kvantificirati nedostatke koji utječu na sezonske radnike obuhvaćene Direktivom. Podaci o inspekcijama i statistički podaci često nisu raščlanjeni na temelju posebnih pravnih statusa radnika na koje utječu ti nedostaci. S obzirom na dokumentirane učestale rizike u sezonskom radu i dosljedne navode država članica i dionika razumno je zaključiti da takvi rizici utječu i na radnike obuhvaćene područjem primjene Direktive, iako oni često možda nisu među najpogođenijima

Filipinima i Vijetnamom, o kojima se trenutačno pregovara; Portugal je sklopio opće sporazume o mobilnosti radne snage s Indijom, Marokom i zajednicom zemalja portugalskoga govornog područja koji obuhvaćaju sezonske radnike; Italija s Marokom.

69 Vidjeti Partnerstva za traženje talenata – Migracije i unutarnji poslovi – Europska komisija.

70 Vidjeti Ususret 2030.: zajednički sveobuhvatni strateški program EU – Indija.

71 Na primjer, u okviru projekata WAFIRA (2021. – 2025.) i WAFIRA II (2025. – 2028., prošireno na Francusku), koje financira EU i koji se sufinanciraju u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju, povećava se etičko zapošljavanje, zaštita prava radnika, vraćanje i kružnost potporom za reintegraciju marokanskih sezonskih radnica.

72 Trebaju se dostaviti 2026., Planovi za sezonsko i pravedno zapošljavanje – Međunarodni centar za razvoj migracijske politike.

73 SafeHabitus, *Seasonal and migrant workers in agri-food value chains*, informativno izvješće, 2025., str. 1 i 2; Ciljana studija, bilješka 7.

zahvaljujući zaštitnom okviru Direktive[74]. U tom je kontekstu Komisija utvrdila sljedeća četiri prioritetna područja u kojima je potrebno učiniti više kako bi se osigurali pravedni radni i pristojni životni uvjeti u skladu s ciljevima Direktive.

a. Omogućivanje sezonskim radnicima iz trećih zemalja da ostvare svoja prava

Pružanje informacija – članak 11.

U skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive države članice dužne su podnositeljima zahtjeva omogućiti jednostavan pristup svim informacijama o potrebnoj dokumentaciji i uvjetima ulaska i boravka, među ostalim o pravima, obvezama i postupovnim jamstvima. U skladu s člankom 11. stavkom 2. Direktive pri izdavanju odobrenja države članice radnicima u pisanom obliku pružaju te informacije o pravima i obvezama, među ostalim i o postupcima povodom pritužbe. Većina država članica ispunjava te obveze, iako nekoliko država članica nije izričito prenijelo članak 11. stavak 1., a 16 ih ga u početku nije pravilno prenijelo. Zahvaljujući mjerama provedbe stanje se poboljšalo u mnogim državama članicama. U praksi sve države članice podnositeljima zahtjeva pružaju informacije na internetu, ali se njihova potpunost i dostupnost razlikuju. Postupovni aspekti obično su dobro dokumentirani, ali često nedostaju informacije o sljedećim ključnim pravima: pravu na promjenu poslodavca (članak 15. stavak 3.), olakšavanju ponovnog ulaska (članak 16.), zaštiti od prekida rada ako je odlučivanje o produljenju u tijeku ili dok se čeka odluka o zahtjevu za promjenu poslodavca (članak 18. stavak 2.), detaljnim zaštitnim mjerama za smještaj (članak 20.), pregledu svih prava na jednako postupanje (članak 23.) i pravu na naknadu (članak 17. stavak 2.). Mnoge države članice i dionici smatraju bolje pružanje informacija sezonskim radnicima jednim od prioriteta[75].

Dobri primjeri iz prakse mogu se pronaći u nekoliko država članica u kojima je uspostavljen jedinstven višejezični portal prilagođen korisnicima na kojem su objedinjene informacije o svim pravima i objašnjeni su mehanizmi za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite[76].

Kad je riječ o obvezi utvrđenoj u članku 11. stavku 2. Direktive, u nekim je državama članicama propisano da se pisana obavijest o pravima i postupcima povodom pritužbe prilaže odlukama i dostavlja u istom trenutku kad se viza i/ili boravišna dozvola izdaje i izravno predaje sezonskim radnicima iz trećih zemalja[77]. Ako se koriste modeli koji se za informiranje radnika o njihovim pravima oslanjaju na poslodavce bez sustavne provjere ili sankcija, može biti teško osigurati da informacije doista dođu do radnika.

---

74 Vidjeti López-Sala i Molinero-Gerbeau, „Coming out of the shadows? Housing conditions of irregular migrant workers in Spanish agricultural enclaves", *Revista Calitatea Vieții*, 33(2), str. 1 i dalje.

75 Tijekom aktivnosti savjetovanja navedenih u bilješkama 18 i 19. Vidjeti i SME United, Business Europe, SGI Europe, bilješka 51; Vijeće Europe, Parlamentarna skupština, Rezolucija 2536 (2024), Nesigurni i nezakoniti radni uvjeti sezonskih radnika migranata i radnika u kućanstvu, točka 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, bilješka 36, str. 37; ELIAMEP, bilješka 55, str. 25; Finska vlada, Smještaj stranih radnika i nadzor nad njim, 2022., odjeljak 4.4; Ciljana studija, bilješka 7; ELA, bilješka 6, str. 103; EFFAT, Pisani doprinos raspravi sa socijalnim partnerima o Direktivi o sankcijama za poslodavce i Direktivi o sezonskim radnicima, prosinac 2025.

76 Na primjer, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska, Portugal i Švedska.

77 Na primjer, Francuska, Luksemburg, Latvija, Malta, Rumunjska i Švedska.

Djelotvorni mehanizmi za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite – članak 25.

U skladu s člankom 25. Direktive države članice dužne su osigurati da sezonski radnici iz trećih zemalja mogu djelotvorno podnositi pritužbe i tražiti pravnu zaštitu. Sve države članice formalno imaju mehanizme za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite, omogućuju da te radnike zastupaju treće osobe koje imaju, u skladu s kriterijima utvrđenima u njihovu nacionalnom pravu, legitiman interes za osiguravanje usklađenosti s Direktivom te imaju uspostavljene mjere zaštite od osvete jednake onima uspostavljenima za njihove državljane. Međutim, dostupnost i djelotvornost tih sustava u praksi razlikuju se među zemljama.

U nekoliko država članica[78] i dalje je teško koristiti mehanizme za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite zbog jezičnih i digitalnih prepreka, nedovoljnog informiranja o dostupnim mogućnostima pravne zaštite i potpori za pristup tim mogućnostima i/ili nepostojanja jasnih kanala za podnošenje pritužbi u slučaju neprimjerenog smještaja. S druge strane, kako bi se poboljšao pristup mehanizmima za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite, druge države članice[79] uvele su portale prilagođene korisnicima, višejezične telefonske linije za pomoć, pojednostavnjena ovlaštenja za zastupanje, mogućnosti anonimnog prijavljivanja, izričite mehanizme za podnošenje pritužbi povezanih sa smještajem i/ili mehanizme za ubrzano rješavanje sporova uz niske troškove.

Unatoč tim mjerama vjerojatno će i dalje biti neprijavljenih slučajeva kršenja prava sezonskih radnika. Kratkotrajni boravak sezonskih radnika, slaba informiranost o njihovim pravima, dojam da ovise o poslodavcima, kulturne i jezične prepreke te percipirani rizici povezani s obraćanjem provedbenim tijelima često mogu odvratiti radnike od podnošenja pritužbi. Dodatni su odvraćajući faktori i poteškoće u vođenju sudskih postupaka iz zemlje podrijetla, dokazivanju kršenja, dobivanju naknade ili zaostalih plaća te vrijeme i troškovi potrebni za te postupke[80]. Sindikati i nevladine organizacije pružaju važne informacije te nude posredovanje i zastupanje, ali je njihova komunikacija sa sezonskim radnicima iz trećih zemalja neujednačena, a broj članova u sindikatu koji su pripadnici te skupine radnika i dalje je nizak[81]. Ako radnici ne prijavljuju zlouporabe, inspektorati ostaju bez važnog izvora informacija. Time se smanjuje mogućnost ranog otkrivanja, a za provedbu se oslanja na proaktivne inspekcije koje se temelje na riziku i alternativne izvore podataka. Države članice i dionici također su utvrdili da je važno bolje poticati i podupirati sezonske radnike iz trećih zemalja u podnošenju pritužbi i traženju pravne zaštite[82].

b. Jačanje praćenja, inspekcija i sankcija

---

78 Na primjer, Austrija, Bugarska, Češka, Cipar, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija i Rumunjska.

79 Na primjer, Belgija, Njemačka, Estonija, Španjolska, Finska, Francuska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska i Portugal.

80 ELA, bilješka 6, str. 82 i dalje; SVR, bilješka 35; Ciljana studija, bilješka 7; Solidar, bilješka 55, str. 30 i dalje.

81 ELA, bilješka 6, str. 82; Solidar, bilješka 55, str. 43 i dalje; Finski sindikat PAM nudi posebno članstvo za sezonske radnike, Sezonski radnik – PAM.

82 Vijeće Europe, bilješka 75, točka 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, bilješka 36, str. 37; Finska vlada, bilješka 75, odjeljak 4.4; EFFAT, bilješka 75; Solidar, bilješka 55, str. 30 i dalje; Oxfam, bilješka 7, str. 44; *Employment Equality Bulletin*, bilješka 7.

Praćenje, ocjena i inspekcije – članak 24.

U skladu s člankom 24. Direktive države članice dužne su donijeti mjere za sprečavanje i otkrivanje zlouporaba te za sankcioniranje kršenja Direktive, među ostalim praćenjem, ocjenom i, prema potrebi, inspekcijama s djelotvornim pristupom radnim mjestima i, uz pristanak radnika, smještaju.

U svim državama članicama formalno su predviđene takve mjere, no njihova djelotvornost u praksi znatno se razlikuje. Više država članica i dionika navelo je da su obuhvat i učestalost inspekcija rada u sezonskim sektorima često i dalje nedostatni, posebno tijekom vrhunca sezone[83]. Djelotvornost ovisi o dostupnim resursima, usmjeravanju inspekcija i postignutoj ravnoteži između inspekcija koje se temelje na pritužbama i proaktivnih inspekcija koje se temelje na riziku, o suradnji među agencijama i sudjelovanju usmenih prevoditelja, kulturnih posrednika i sindikata. Mogućnost dobivanja zaostalih plaća, naknada i potpore za pronalazak drugog zaposlenja također može potaknuti radnike da podnesu pritužbe na poslodavce.

Neke države članice svoj su pristup poboljšale strogim općim praćenjem[84], sustavima koji se temelje na riziku, nenajavljenim inspekcijama, višeagencijskim operacijama i redovitim sezonskim inspekcijskim kampanjama[85], no druge države članice i dalje se suočavaju s poteškoćama jer su resursi ograničeni, mandati rascjepkani, inspekcije nisu dovoljno usmjerene na rizike i sezonski sektori nisu ravnomjerno obuhvaćeni. Kako bi se poboljšalo otkrivanje i suzbijanje iskorištavanja radnika, među ostalim zakonito zaposlenih sezonskih radnika iz trećih zemalja, i pružila potpora, Agencija EU-a za temeljna prava (FRA) i Europsko nadzorno tijelo za

---

83 ELA, bilješka 6, str. 102 i dalje; Europska federacija sindikata javnih službi (EPSU), koja predstavlja inspektore rada, istaknula je da inspektori rada u cijelom EU-u nemaju dovoljno sredstava i osoblja te su nedovoljno osposobljeni, pa se prava radnika ne poštuju. EPSU smatra da države članice EU-a nisu ispunile zajedničke minimalne obveze iz Konvencije Međunarodne organizacije rada (MOR) br. 81, Doprinos strateškom savjetovanju o provedbi Direktive o sankcijama za poslodavce i Direktive o sezonskim radnicima, prosinac 2025.; EFFAT, bilješka 75; Ciljana studija, bilješka 7. To je naveo i velik broj dionika tijekom aktivnosti savjetovanja navedenih u bilješkama 18 i 19.

84 Na primjer, u Latviji se provjeravaju porezni podaci i podaci o socijalnom osiguranju svakog radnika kako bi se otkrile nepravilnosti kad se službi za zapošljavanje podnese zahtjev za produljenje dozvole za sezonski rad. Državni inspektorat rada također u svrhu ciljane inspekcije analizira, ocjenjuje i koristi informacije dobivene od službe za zapošljavanje o radnim dozvolama izdanima sezonskim radnicima.

85 Na primjer, talijanski inspektorat rada izvijestio je o 8847 inspekcija u poljoprivredi 2024., a neusklađenost je otkrivena u 68,4 % slučajeva. Inspektorat je pojačao i aktivnosti za suzbijanje pojave *caporalato* (sustav u kojem beskrupulozni posrednici iskorištavaju ranjive radnike), uključujući 763 inspekcije koje su provele višeagencijske radne skupine u okviru projekta A.L.T. Caporalato D.U.E. – Mjere za zakonitost i zaštitu radne snage: dostojanstvo, jednakost i pravednost (*Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro – Dignità, Uguaglianza ed Equità* (A.L.T. Caporalato D.U.E.)), u kojima su identificirane 73 žrtve nezakonitog posredovanja i izrabljivanja radne snage. Nacionalni inspektorat rada izdao je i 962 rješenja o obustavi poslovanja u poljoprivredi, od kojih je 83 % ukinuto nakon regularizacije i plaćanja dugovanih iznosa. Španjolska je u istom razdoblju izvijestila o 1615 inspekcija, u kojima je otkriveno 255 povreda u ugostiteljstvu, a koje su dopunjene regionalnim kampanjama u poljoprivredi. Bugarska je 2023. i 2024. zabilježila gotovo 4000 inspekcija godišnje u poljoprivredi.

rad (ELA) izradili su praktične smjernice za inspektorate rada[86]. Smjernice sadržavaju konkretna sredstva za provedbu inspekcijskih praksi usmjerenih na radnike.

S druge strane, praćenje i inspekcija smještaja sezonskih radnika i ispunjavanja obveza poslodavaca na temelju članka 20. stavka 2. Direktive i dalje se provode slabije i fragmentirano. Provjere smještaja često obavlja nekoliko tijela[87], ponekad bez formalizirane suradnje. Rutinske proaktivne inspekcije rijetko se provode, a provedbu ponekad pokreću samo pritužbe[88] (koje sezonski radnici vjerojatno neće podnijeti). Djelotvornu provedbu u nekim državama članicama dodatno otežavaju nejasni standardi primjerenosti. Više zemalja uvelo je dobru praksu, kao što je uključivanje provjera smještaja u inspekcije na radnom mjestu, provedba sustavnih inspekcija po dolasku ili upotreba inovativnih alata za otkrivanje sumnjivog smještaja, ali čini se da kontrole povezane sa smještajem općenito zaostaju za inspekcijama na radnom mjestu.

Države članice i dionici potvrdili su da je poboljšanje djelotvornog praćenja i inspekcija temeljenih na riziku jedan od glavnih načina sprečavanja i borbe protiv iskorištavanja i neprimjerenog smještaja u sezonskim sektorima[89]. Europska federacija sindikata prehrambene industrije, poljoprivrede i turizma (EFFAT) i Solidar pozivaju na jačanje mandata Europskog nadzornog tijela za rad u tom pogledu[90].

Učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije, među ostalim naknada – članak 17.

Okviri sankcija koje su države članice uspostavile u svojim zakonodavstvima općenito ispunjavaju zahtjeve utvrđene u članku 17. stavku 1. Direktive, u skladu s kojim trebaju predvidjeti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za poslodavce koji nisu ispunili svoje obveze, uključujući mogućnost odbijanja ili oduzimanja odobrenja za potrebe sezonskog rada ili, u slučajevima teškog kršenja, isključivanja poslodavaca iz mogućnosti zapošljavanja sezonskih radnika. Međutim, prema navodima nekih dionika čini se da je odvraćajući učinak sankcija u nekim državama članicama[91] i dalje slabiji. U svim državama članicama predviđene su administrativne ili kaznene sankcije za poslodavce koji krše svoje obveze na temelju Direktive, koje se često povećavaju za svakog radnika obuhvaćenog kršenjem i dopunjuju pomoćnim mjerama kao što su zatvaranje nesigurnih prostora ili isključivanje iz sustava certificiranja. Međutim, njihov odvraćajući učinak može se razlikovati zbog različite visine novčanih kazni, nejednake vidljivosti primjenjivih pravila[92], složenosti i trajanja postupaka s obzirom na kratka sezonska razdoblja te ciljano

---

86 FRA, Priručnik za osposobljavanje *How workplace inspectors can protect third-country workers' rights*, 2024.; ELA/FRA, Vodič za inspektore rada *Detecting and addressing labour exploitation*, 2025.

87 Na primjer, u Belgiji, Češkoj, Njemačkoj, Finskoj, Malti i Poljskoj.

88 Na primjer, u Cipru i Sloveniji.

89 EPSU poziva države članice EU-a da osiguraju odgovarajuća financijska sredstva, resurse i osposobljavanje za djelotvorne inspekcije rada, bilješka 83; ELA, bilješka 6, str. 102 i dalje; Ciljana studija, bilješka 7; Vijeće Europe, bilješka 75, točka 24.3; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, bilješka 36, str. 36; EFFAT, bilješka 4; EFFAT, bilješka 75, Oxfam, bilješka 7, str. 44; *Boletín de Igualdad en el Empleo*, bilješka 7.

90 EFFAT, bilješka 75; Solidar, bilješka 55, str. 19 i 50.

91 EFFAT poziva na stroge sankcije za poslodavce koji krše Direktivu, bilješka 75.

92 Neke države članice EU-a, na primjer Grčka, Finska, Hrvatska, Mađarska, Nizozemska, Portugal i Slovačka, izričito povezuju obveze poslodavaca na temelju Direktive s posebnim odredbama o sankcijama, koje uključuju

kažnjavanje i učestalosti novčanih kazni. U početku u osam država članica nisu postojale sankcije za neprimjeren smještaj koji organiziraju poslodavci, ali su te države u međuvremenu prenijele tu obvezu na temelju Direktive. U nekim državama članicama[93] posebne novčane kazne za kršenje obveza povezanih sa smještajem i dalje su relativno niske, pa možda nemaju odvraćajući učinak.

Člankom 17. stavkom 2. Direktive predviđa se pravo na naknadu za sezonske radnike iz trećih zemalja ako je odobrenje oduzeto zbog određenih razloga povezanih s poslodavcem. U tim slučajevima poslodavac mora radniku nadoknaditi sve nepodmirene iznose koje bi mu morao isplatiti da mu odobrenje nije oduzeto. Države članice prenijele su to pravo na različite načine. Neke su predvidjele izričito pravo[94], a neke primjenjuju opće odredbe radnog i/ili građanskog prava[95]. S obzirom na kratkotrajne boravke sezonskih radnika i rijetko oduzimanje odobrenja za rad to pravo i dalje je malo relevantno u praksi u većini država članica[96].

Slaba dostupnost raščlanjenih i usporedivih podataka o inspekcijama, sankcijama i ishodima povezanima sa sezonskim radnicima iz trećih zemalja u cijelom EU-u otežava temeljitu nacionalnu analizu rizika i procjenu djelotvornosti i učinkovitosti Direktive. Neke države članice i dionici naveli su da je prikupljanje raščlanjenih podataka ključno za bolju procjenu položaja sezonskih radnika iz trećih zemalja[97].

c. Osiguravanje primjerenog smještaja – članak 20.

Člankom 20. Direktive utvrđuje se posebno pravo na primjeren smještaj za sezonske radnike, koje je pojačano provjerama prije prihvata koje provode nadležna tijela kako bi provjerila hoće li takav smještaj u praksi biti dostupan (vidjeti članak 5. stavak 1. točku (c), članak 6. stavak 1. točku (c) i uvodnu izjavu 41.). Smještaj kojim se osigurava primjeren životni standard mora biti dostupan tijekom cjelokupnog boravka, u skladu s nacionalnim pravom i općim zdravstvenim i sigurnosnim normama. Sve države članice prenijele su tu obvezu. Velik broj njih definirao je primjeren smještaj u nacionalnom pravu, ali ne i jednako precizno: neke su države članice utvrdile obvezujuće standarde s konkretnim karakteristikama prostora, sanitarnih uvjeta, komunalnih usluga, opreme i, u određenim slučajevima, dostupnosti prijevoza te zahtjeve za odvojene objekte za muškarce i žene[98], a neke u tu svrhu primjenjuju opće zakonodavstvo o stanovanju ili sigurnosti na radu[99].

---

novčane kazne za svakog iskorištavanog radnika, gornje granice ili pragove najamnine i izravna upućivanja na odbijanje ili oduzimanje dozvola, čime se poboljšava jasnoća i povećava odvraćajući učinak.

93 Na primjer, Litva, Poljska i Rumunjska.

94 Na primjer, Austrija, Belgija (Valonija), Češka, Estonija, Grčka, Italija, Latvija, Luksemburg, Portugal, Rumunjska i Švedska.

95 Na primjer, Cipar, Njemačka, Španjolska, Finska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Slovačka i Slovenija.

96 Osim u Grčkoj i Hrvatskoj.

97 Vijeće Europe, bilješka 75, točka 24.7; Ciljana studija, bilješka 7.

98 Na primjer, Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Finska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Portugal, Slovenija, Slovačka i Švedska.

99 Na primjer, Grčka, Mađarska i Poljska.

Provjere prije prihvata uglavnom se provode kontrolom dokumentacije[100], no neke države članice uvele su strože postupke, uključujući sustavnu provjeru baza podataka, razgovore i rutinske inspekcije[101]. Neki od potrebnih dokaza su ugovori o najmu[102] i jednostavne potvrde poslodavaca[103]. Sedam država članica u početku nije zahtijevalo nikakav dokaz o primjerenom smještaju, ali naknadnim izmjenama poboljšala se formalna usklađenost.

Unatoč tim pravnim okvirima i dalje postoje znatni nedostaci, posebno tijekom vrhunaca sezone u poljoprivredi i turizmu kad se priljev povećava, a lokalni stambeni kapaciteti nisu dovoljni[104]. Neprimjeren smještaj često je povezan s izrabljivanjem radne snage, a države članice i dionici redovito pozivaju na poboljšanja[105]. Neke države članice okreću se strukturnim rješenjima. Na primjer, višegodišnji plan Italije za suzbijanje pojave *caporalato* (izrabljivačko posredovanje), koji podupire Fond za azil, migracije i integraciju[106], obuhvaća mjere za osiguranje pristojnog smještaja za poljoprivredne radnike prenamjenom oduzete imovine te putem integriranih sustava prihvata i koordiniranog teritorijalnog upravljanja. Nadalje, talijanski Nacionalni program za uključivanje i borbu protiv siromaštva za razdoblje 2021. – 2027.[107] i Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) olakšavaju integraciju radnika iz trećih zemalja i njihov pristup kvalitetnom smještaju. Mehanizmom za oporavak i otpornost sufinanciraju se, uz iznos od 200 milijuna EUR u okviru talijanskog nacionalnog plana za oporavak i otpornost, inicijative za suzbijanje nezakonitih naselja i iskorištavanja poljoprivrednih radnika u 37 pogođenih općina[108].

Posebne obveze u pogledu smještaja na temelju članka 20. za poslodavce koji organiziraju smještaj, odnosno pravila o iznosu najamnine koji nije prevelik, zabrani automatskog odbijanja od plaća i obveznim pisanim ugovorima o najmu, u početku nije prenijelo ili ih je samo djelomično prenijelo osam država članica. Neke države članice prenijele su te obveze na jasno vidljiv način[109], a neke[110] su uvele konkretne pragove, na primjer ograničavanjem najamnine na otprilike jednu trećinu iznosa plaće ili utvrđivanjem maksimalnih dopuštenih odbitaka, čime se povećavaju jasnoća i provedivost. Međutim, dionici i dalje prijavljuju česta kršenja te ih povezuju s

---

100 Na primjer, Bugarska, Njemačka, Grčka, Nizozemska i Slovenija; Grčka zaklada za europsku i vanjsku politiku (ELIAMEP), bilješka 55, str. 19.

101 Na primjer, Belgija, Češka, Finska, Hrvatska i Malta.

102 Na primjer, Belgija i Malta.

103 Na primjer, Austrija, Njemačka.

104 Na primjer, u Cipru, Grčkoj, Italiji, Portugalu i Španjolskoj. U Italiji je 10 000 radnika migranata živjelo u neformalnim naseljima: Ministarstvo rada i socijalne politike i Nacionalno udruženje talijanskih općina, *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare* (Životni uvjeti migranata koji rade u poljoprivredno-prehrambenom sektoru), 2022.

105 Na primjer, finska vlada, bilješka 75; ELIAMEP, bilješka 55, str. 19 i 25, Eurispes, bilješka 36.

106 Vidjeti bilješku 17 i *Programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro, integrazione e inclusione 2021-2027*.

107 Nacionalni program za uključivanje i borbu protiv siromaštva za razdoblje 2021. – 2027., Prioriteti | MLPS – PN.

108 PNRR, 200 milijuna EUR za 37 općina za suzbijanje neformalnih naselja.

109 Na primjer, Bugarska, Hrvatska, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal i Rumunjska. Prenošenje tih obveza bilo je fragmentiranije u drugim državama članicama, kao što su Austrija, Belgija, Cipar, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Finska, Francuska, Mađarska, Latvija, Nizozemska, Švedska, Slovačka i Slovenija.

110 Na primjer, Njemačka, Italija, Litva i Malta.

nedostatkom informacija i nedovoljnim praćenjem, inspekcijama i sankcijama. Izrazili su i zabrinutost jer su ugovori o najmu često pisani na jeziku koji radnici ne razumiju. Dionici redovito naglašavaju da nacionalna, regionalna i lokalna tijela trebaju učiniti više kako bi osigurala primjeren smještaj sezonskim radnicima iz trećih zemalja, posebno proširenjem stambenih kapaciteta (među ostalim izgradnjom novih objekata i obnovom postojećih zgrada) te poboljšanjem praćenja[111].

d. Jednak pristup određenim granama socijalne sigurnosti – članak 23.

Sve države članice formalno su prenijele obvezu iz članka 23. stavka 1. točke (d) Direktive, u skladu s kojim trebaju osigurati da sezonski radnici iz trećih zemalja uživaju pravo jednakog postupanja kao i državljani EU-a u odnosu na vrste socijalne sigurnosti navedene u članku 3. Uredbe (EZ) br. 883/2004[112], u mjeri u kojoj te grane postoje u nacionalnom pravu, isključujući socijalnu pomoć. Mnoge države članice aktivirale su neobvezna odstupanja za naknade za nezaposlenost[113] i/ili obiteljske naknade[114] (članak 23. stavak 2.). Međutim, u nekim državama članicama djelotvoran pristup i dalje ograničavaju zahtjevi koji se odnose na razdoblja plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje, boravište i dostupnost radne snage na tržištu rada, a koje sezonski radnici iz trećih zemalja obično ne mogu ispuniti.

Razlikuje se i pristup javnom zdravstvenom osiguranju. Većina država članica radnike izravno osigurava kad se prijave ili budu prijavljeni u sustav socijalne sigurnosti[115], no druge države članice propisuju dohodovne pragove, minimalne doprinose, korake za uključivanje u osiguranje ili minimalne zahtjeve za boravište koje može biti teško ispuniti barem odmah po dolasku[116]. Nekoliko država članica primjenjuje pojednostavnjene programe kratkoročnog zapošljavanja u okviru kojih radnici nemaju puno zdravstveno osiguranje[117].

Nesreće na radu i profesionalne bolesti uglavnom su pokrivene od prvog dana rada. Međutim, razdoblja za stjecanje prava na davanja za majčinstvo i očinstvo, invalidska davanja i novčana davanja za slučaj bolesti često premašuju trajanje boravka za potrebe sezonskog rada, a ponekad su popraćena i uvjetima boravišta, čime se ograničava praktična upotrebljivost tih prava.

---

111 Cour des Comptes, *Le logement des travailleurs saisonniers* (Smještaj sezonskih radnika), izvješće, 2025.; SME United, Business Europe, SGI Europe, bilješka 51; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, bilješka 36, str. 38; ELIAMEP, bilješka 55, str. 25; Ciljana studija, bilješka 7; IG Bau, *Saisonarbeit in der Landwirtschaft* (Sezonski rad u poljoprivredi), Bericht 2024.; Oxfam, bilješka 7, str. 45; *Boletín de Igualdad en el Empleo*, bilješka 7.

112 Davanja za slučaj bolesti, davanja za majčinstvo i očinstvo, invalidska davanja, davanja za slučaj starosti i davanja za nadživjele osobe, davanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti, posmrtna pripomoć.

113 Na primjer, Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Finska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Italija, Luksemburg, Malta i Poljska.

114 Na primjer, Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Finska, Francuska, Mađarska, Italija, Litva, Luksemburg i Poljska.

115 Na primjer, Belgija, Cipar, Češka, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Slovačka.

116 Na primjer, Austrija, Finska, Nizozemska i Švedska.

117 Na primjer, Njemačka i Mađarska (za sezonske radnike u poljoprivredi za boravke koji nisu dulji od 210 dana); za Njemačku vidjeti SVR, bilješka 35; IG Bau, bilješka 111, 2024., str. 8.

Pravo na starosne mirovine i mirovine za nadživjele osobe[118] u načelu se priznaje pod istim uvjetima kao i osobama iz dotične države članice EU-a, uključujući mogućnost zbrajanja i prijenosa. Međutim, djelotvoran pristup ovisi o postojanju bilateralnih sporazuma sa zemljama podrijetla te o sustavima za bilježenje doprinosa, zbrajanje razdoblja osiguranja ili plaćanja doprinosa te isplatu mirovina sezonskim radnicima koji su se vratili u svoje zemlje podrijetla ili nadživjelim osobama. U nekoliko država članica nepostojanje ili djelomična pokrivenost takvih sporazuma, visoki minimalni pragovi doprinosa, otežano certificiranje zbog papirologije i složeni postupci plaćanja otežavaju praktičan pristup za sezonske radnike i nadživjele osobe nakon povratka[119]. Neke države članice imaju dobru praksu te neometano izvoze i zbrajaju prava jer imaju jasne internetske stranice na kojima se objašnjavaju primjenjivi sporazumi o socijalnoj sigurnosti između države članice i zemlje podrijetla te digitalne mogućnosti dokazivanja da je osoba živa. Predstojeća studija koju će provesti Međunarodni centar za razvoj migracijske politike i koja će se financirati u okviru Instrumenta za partnerstvo u području migracija pružit će dodatni uvid u preostale izazove povezane s pristupom mirovinama.

IV. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI

Uzimajući u obzir značenje sezonske radne snage iz trećih zemalja u važnim gospodarskim sektorima te u kontekstu trajnog manjka radne snage i demografskih promjena, Direktiva je i dalje bitan instrument koji osigurava uredan okvir za prihvat i djelotvorne zaštitne mjere u sektorima izloženima ranjivosti, iskorištavanju i rizicima u vezi s provedbom. Nalazi izvješća upućuju na to da se djelotvorno privlačenje radne snage i provedba međusobno nadopunjuju. Putovi mobilnosti radne snage mogu doprinijeti uklanjanju strukturnih nedostataka ako su dovoljno brzi, predvidljivi i vjerodostojni i za poslodavce i za radnike. Vjerodostojnost osiguravaju i nacionalna tijela vidljivom provedbom kojom se poslodavcima koji ne poštuju propise onemogućuje da steknu prednost nezakonitim zapošljavanjem, djelomično prijavljenim radom ili nezadovoljavajućim radnim i životnim uvjetima.

U usporedbi s rascjepkanom situacijom prije 2014. zahvaljujući Direktivi i njezinoj provedbi pojednostavnjeni su putovi mobilnosti radne snage, što je pridonijelo smanjenju poticaja za nezakonito zapošljavanje i neprijavljen rad. Direktivom je ojačan i pravni položaj sezonskih radnika, među ostalim dodjelom prava na promjenu poslodavca, odredbama o jednakom postupanju, zaštitnim mjerama u pogledu smještaja, obvezama informiranja, mehanizmima za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite, boljim nadzorom i strožim sankcijama.

Države članice općenito su uskladile svoje nacionalno zakonodavstvo s Direktivom nakon pokretanja postupaka zbog povrede, no stalni nedostaci u praktičnoj provedbi u nekoliko država članica mogli bi oslabiti putove radne snage i djelotvornu zaštitu radnika. Najočitiji nedostaci

[118] Osobe koje su nadživjele sezonske radnike i koje borave u trećoj zemlji, a koje su stekle prava od sezonskog radnika.

[119] Austrija, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija i Poljska omogućuju izvoz mirovina i zbrajanje razdoblja osiguranja i plaćanja doprinosa na temelju bilateralnih sporazuma s najčešćim ili svim zemljama podrijetla sezonskih radnika iz trećih zemalja. U Bugarskoj, Cipru, Finskoj, Švedskoj, Portugalu, Latviji, Luksemburgu i Rumunjskoj postoje takvi bilateralni sporazumi samo s nekoliko češćih zemalja podrijetla.

odnose se na praktične poteškoće u brzoj promjeni poslodavca prije kraja sezone, kvalitetu i dostupnost informacija, djelotvornost inspekcija i sankcija, pristup mehanizmima za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite (među ostalim iz zemlje podrijetla), dostupnost i primjerenost smještaja, mehanizme naknade, pristup određenim vrstama socijalne sigurnosti te prenosivost prava.

Nalazi u ovom izvješću općenito upućuju na to da je postojeći pravni okvir primjeren svrsi i da u ovoj fazi Direktivu nije potrebno izmijeniti. Prioritet je Komisije osigurati potpunu, dosljednu i djelotvornu primjenu i provedbu postojećih obveza, uz bolje upravljanje, operativne kapacitete i usporedive podatke.

Kako bi se iskoristio puni potencijal Direktive, trebalo bi se usmjeriti na dva cilja: (i) povećanje privlačnosti putova sezonske radne snage uspostavljanjem pravodobnih, predvidljivih i pravednih postupaka zapošljavanja i prihvata, među ostalim za potrebe vrhunca sezone, pružanjem jasnih višejezičnih informacija, osiguravanjem da radnici imaju mogućnost promijeniti poslodavca, da imaju primjeren smještaj i da se njihova prava poštuju; i (ii) jačanje borbe protiv nezakonitog zapošljavanja i neprijavljenog rada djelotvornijim inspekcijama i sankcijama koje se temelje na riziku, bližom suradnjom među nadležnim tijelima (među ostalim prekograničnom suradnjom i suradnjom duž lanaca podugovaranja) te boljim pristupom mehanizmima za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite. Uz provedbu Direktive o sankcijama za poslodavce taj je kombinirani pristup bitan za zadovoljavanje potreba za sezonskom radnom snagom u ključnim sektorima, a ujedno uklanja poticaje za poslodavce da ne poštuju Direktivu, sprečava iskorištavanje i doprinosi prioritetima EU-a za konkurentnost i upravljanje migracijama. U tu će svrhu Komisija sljedećih godina provesti sljedeće mjere:

- dalje će postupati u vezi s postupcima zbog povrede koji su u tijeku kako bi se osiguralo da sve države članice obvezane Direktivom ispravno i u potpunosti prenesu Direktivu,
- promicat će izradu i provedbu programa mobilnosti sezonske radne snage u okviru suradnje s trećim zemljama, među ostalim u okviru partnerstava za traženje talenata i sveobuhvatnog okvira suradnje u području mobilnosti između EU-a i Indije,
- podupirat će države članice u razvoju i operacionalizaciji bilateralne suradnje sa zemljama podrijetla u pogledu kružnog sezonskog rada, osobito planovima SaFE (planovi za sezonsko i pravedno zapošljavanje), pružanjem tehničke pomoći i financijskom potporom,
- podupirat će razmjenu dobrih primjera iz prakse među državama članicama o uspostavljanju djelotvornih postupaka prihvata sezonskih radnika na temelju nalaza predstojeće studije OECD-a i Komisije „Ostvarivanje koristi od migracija: prihvat radnika migranata”,
- podupirat će države članice, među ostalim s ELA-om i uz namjensko financiranje u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju, u osmišljavanju ciljanih aktivnosti informiranja, kao i pristupačnih mehanizama za podnošenje pritužbi i traženje pravne zaštite,
- podupirat će države članice, među ostalim s ELA-om i uz namjensko financiranje u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju, u uspostavi djelotvornih mehanizama praćenja, ocjene i

sankcioniranja kako bi se spriječila, otkrila i sankcionirala kršenja poslodavaca, posebno podupiranjem inspekcijskih kampanja. To bi trebalo obuhvaćati i jačanje sustavnog prikupljanja i dostavljanja raščlanjenih i usporedivih podataka o inspekcijama, sankcijama i ishodima,

- u okviru revizije mandata ELA-e 2026. preispitat će kako bi to tijelo moglo bolje reagirati na nepoštene radne uvjete državljana trećih zemalja, među ostalim sezonskih radnika.