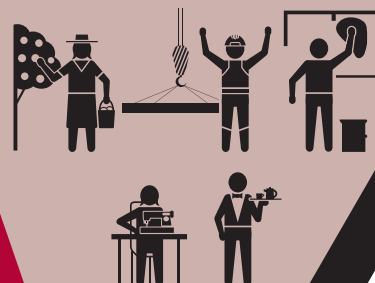


Ernstige arbeidsuitbuiting: werknemers die zich binnen of naar de Europese Unie verplaatsen

Samenvatting



In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn rechten vastgesteld die in het bijzonder relevant zijn voor werknemers die zich binnen of naar de EU verplaatsen. De belangrijkste zijn: menselijke waardigheid (artikel 1), het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 5), de vrijheid van beroep en het recht om te werken (artikel 15), non-discriminatie (artikel 21), het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling (artikel 29), bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (artikel 30), rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikel 31), het verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk (artikel 32), consumentenbescherming (artikel 38) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47).

Ernstige arbeidsuitbuiting van buitenlandse werknemers komt veel voor, maar komt vaak niet aan het licht. De meeste consumenten weten niet dat er mogelijk uitgebuite werknemers betrokken zijn bij de producten die zij in een supermarkt of winkel aanschaffen of bij de diensten die in een hotel of restaurant aan hen worden verleend. De uitbuiting vindt in vele sectoren plaats en treft uiteenlopende groepen werknemers, zoals Roemeense burgers die aardappelen rooien in Hongarije, vrouwen uit landen ten zuiden van de Sahara die als pairs worden uitgebuit in Frankrijk, Portugese mannen die voor de wegenbouw in Nederland worden geworven, Noord-Koreaanse mannen die als

ongeschoolde arbeiders werken in een scheepswerf in Polen en Bengalese en Pakistaanse fruitplukkers in Zuid-Griekenland. Wat deze personen vaak gemeen hebben, is dat zij 1 EUR of nog minder per uur betaald krijgen, twaalf of meer uur per dag werken gedurende zes of zeven dagen per week, in slechte omstandigheden worden gehuisvest en geen vakantie of ziekteverlof krijgen.

Grote wereldwijde economische ongelijkheden en de toenemende wereldwijde mobiliteit werken ernstige arbeidsuitbuiting in de hand. Gedwongen door de economische situatie in het thuisland gaan steeds meer mensen over de grens werken. Vaak zijn zij bereid om arbeidsvoorwaarden te accepteren die ver beneden de plaatselijke wettelijke norm liggen, maar nog altijd een betere keuze zijn dan de armoede en de werkloosheid die zij ontvluchten. Verhuizing naar een ander land brengt doorgaans sociale en economische kwetsbaarheid mee of verergert die kwetsbaarheid. Sociale isolatie die voortvloeit uit een gebrek aan kennis van de taal, aan contacten buiten het werk, aan kennis over de plaatselijke wettelijke normen, en het feit dat men de weg naar de hulpverlening niet weet te vinden, vergroot het risico op uitbuiting.

In deze samenvatting worden de onderzoeksresultaten van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) uiteengezet met betrekking tot de verschillende strafbare vormen van ernstige arbeidsuitbuiting van werknemers die zich tussen EU-lidstaten of vanuit een derde land naar een EU-lidstaat hebben verplaatst.

Ernstige arbeidsuitbuiting en het recht

Ernstige arbeidsuitbuiting betreft zowel EU-burgers als burgers uit derde landen. Het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden uit hoofde van artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de EU geldt zowel voor EU-burgers als voor onderdanen van derde landen, ongeacht de regelmatige of onregelmatige verblijfsstatus van de werknemer.

De term „ernstige arbeidsuitbuiting” verwijst naar alle vormen van arbeidsuitbuiting die strafbaar zijn uit hoofde van de wetgeving van de EU-lidstaat waar de uitbuiting plaatsvindt. Dit onderzoek is gericht op arbeidsuitbuiting en de daarmee gepaard gaande risico's. Het richt zich niet op het proces waarbij werknemers zich vanuit hun thuisland verplaatsen, of worden verplaatst, om vervolgens te worden uitgebuit.

Ernstige arbeidsuitbuiting is niet altijd het gevolg van mensenhandel, waarbij bepaalde illegale daden worden verricht met het oog op uitbuiting. De slachtoffers van dergelijke uitbuiting worden ook niet noodzakelijkerwijs tot werk gedwongen: soms zijn zij slachtoffer van uitbuiting omdat hun arbeidsvoorwaarden ver beneden het wettelijk aanvaardbare peil liggen.

DOOR HET FRA GESELECTEERDE CASESTUDIE

Toegang tot de rechter

Een Bulgaars koppel plukte fruit en groenten op een landbouwbedrijf in Frankrijk. Zij waren daar geplaatst door een Bulgaarse werkgever, waren legaal tewerkgesteld middels een in hun moedertaal opgestelde arbeidsovereenkomst en hadden een legale werk- en verblijfsstatus in Frankrijk. Toch leefden en werkten ze in erbarmelijke omstandigheden en werden ze slechts voor de duur van zes weken betaald, terwijl ze vijf maanden lang 15 à 16 uur per dag werkten. (Daarbij werden de kosten van de retourtickets voor het vliegtuig ook van hun salaris afgetrokken.) Zij meldden hun situatie bij de nationale commissie ter bestrijding van mensenhandel, die de plaatselijke vestiging van het centrale bureau ter bestrijding van georganiseerde misdaad vroeg om de zaak te onderzoeken en om verdere uitbuiting door de Bulgaarse werkgever te voorkomen.

Arbidsuitbuiting strekt zich uit van ernstig misbruik, zoals slavernij, tot daden die niet neerkomen op ernstige arbeidsuitbuiting en strafbare feiten. „Ernstige arbeidsuitbuiting” omvat ook de situaties als bedoeld in artikel 9, lid 1, van de richtlijn tot

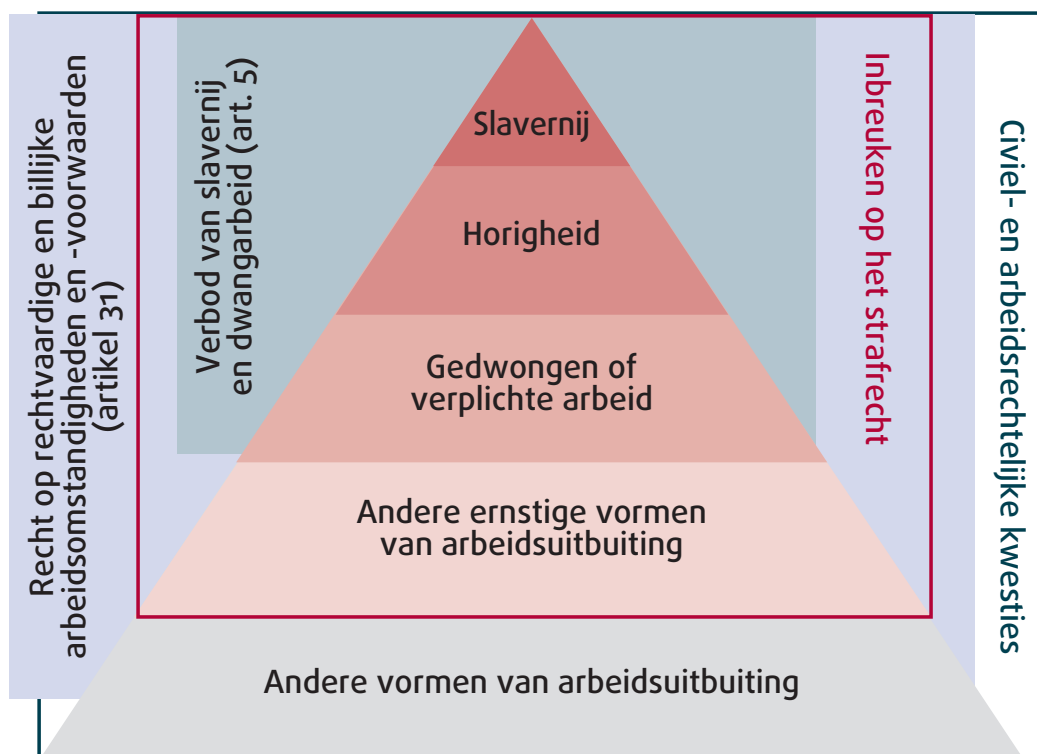
vaststelling van sancties (2009/52/EG) tegen werkgevers, oftewel de tewerkstelling van een onregelmatig verblijvende werknemer die gepaard gaat met „arbeidsgerelateerde uitbuiting”. Overeenkomstig artikel 2 van deze richtlijn betreft het daarbij omstandigheden „waarin er een opvallende wanverhouding bestaat in vergelijking met de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden voor legaal tewerkgestelde werknemers, waardoor bijvoorbeeld de gezondheid en veiligheid van de werknemers in gevaar worden gebracht, en die indruisen tegen de menselijke waardigheid”. Deze formulering sluit aan op artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat werknemers recht geeft op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden. „Ernstige arbeidsuitbuiting” betreft met andere woorden arbeidssituaties die aanzienlijk afwijken van de normale – rechtvaardige en billijke – arbeidsomstandigheden en -voorwaarden zoals vastgelegd in het arbeidsrecht en in andere regelgeving die met name betrekking heeft op beloning, werktijden, verlof, veiligheid en gezondheid en een fatsoenlijke, respectvolle behandeling van werknemers.

Gegevensverzameling en dekking

Dit FRA-onderzoek is het eerste in zijn soort dat uitgebreid kijkt naar alle strafbare vormen van arbeidsuitbuiting van werknemers die zich binnen en naar de EU verplaatsen. Daartoe is zowel documenten- als veldonderzoek verricht. In alle 28 EU-lidstaten is documentenonderzoek verricht naar het juridische en institutionele kader inzake ernstige arbeidsuitbuiting, terwijl er veldonderzoek is verricht in 21 EU-landen, d.w.z. alle lidstaten behalve Denemarken, Estland, Letland, Luxemburg, Roemenië, Slovenië en Zweden (deels als gevolg van beperkte middelen). Er is gekeken naar verschillende geografische regio's, economische situaties en rechtstradities. Het veldonderzoek omvatte 616 gesprekken met deskundigen uit uiteenlopende beroepsgroepen die zich bezighouden met arbeidsuitbuiting, zoals arbeidsinspecteurs, politiemedewerkers, rechters en vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers, alsmede 24 focusgroepdiscussies met gemengde groepen van beroepsbeoefenaars.

Ook werden er 217 casestudies met voorbeelden van ernstige arbeidsuitbuiting verzameld op basis van informatie van deskundigen op lidstaatniveau. Deze voorbeelden zijn waargebeurd en hebben betrekking op de ervaringen van werknemers met uitbuiting. Wegens een gebrek aan samenhangende informatie is het nauwelijks mogelijk om de beschreven situaties juridisch te classificeren. Enkele gevallen kunnen evenwel neerkomen op mensenhandel.

Figuur 1: Vormen en ernst van arbeidsuitbuiting



Noot: De slachtoffers van alle in deze figuur vermelde vormen van uitbuiting kunnen ook slachtoffer van mensenhandel zijn indien wordt voldaan aan de definitie van mensenhandel zoals bedoeld in artikel 2 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en zoals opgenomen in het recht van de lidstaten.

Bron: FRA, 2015

Belichten van de risicofactoren

Het FRA-onderzoek heeft als doel de EU-instellingen en de lidstaten te ondersteunen bij de preventie van ernstige arbeidsuitbuiting, het monitoren van situaties waarin ernstige arbeidsuitbuiting voorkomt en de verwezenlijking van het recht van slachtoffers op toegang tot de rechter. Meer specifiek stelt het onderzoek het volgende vast:

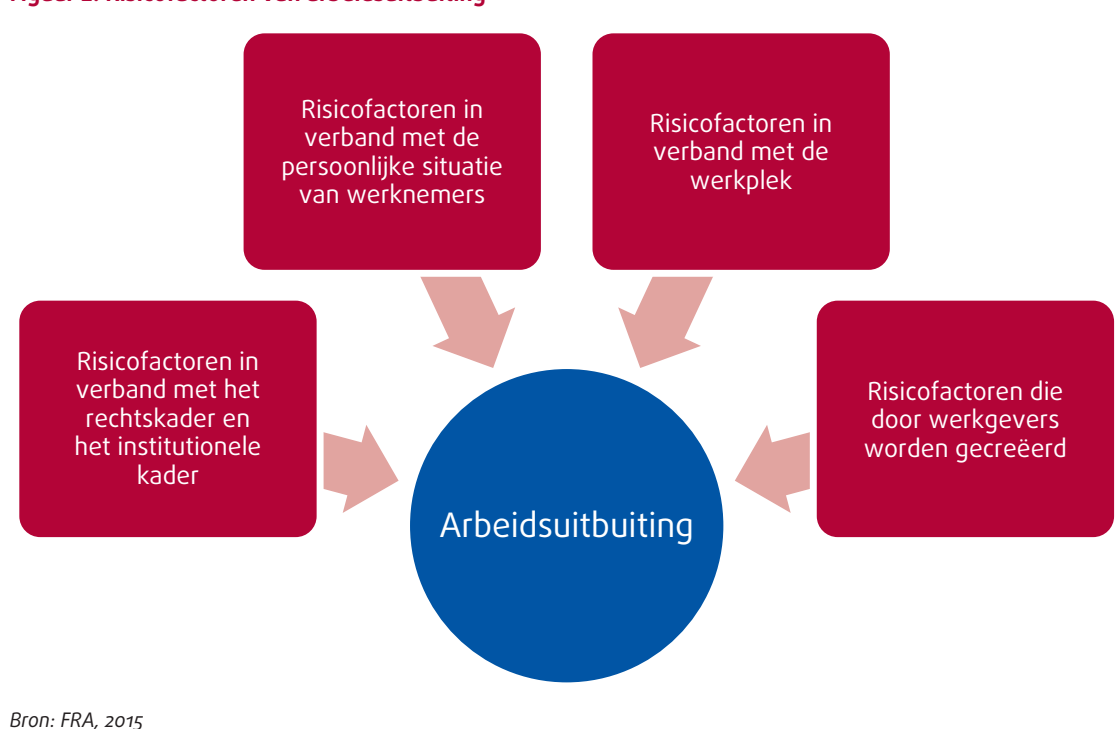
- factoren die ertoe leiden dat werknemers die zich binnen of naar de EU hebben verplaatst, een groot risico op ernstige arbeidsuitbuiting lopen in het land waar zij werken (risicofactoren);
- de wijze waarop de EU-instellingen en de lidstaten op deze risicofactoren reageren wat betreft:
 - preventie;
 - toezicht, met inbegrip van het institutionele en rechtskader voor de opsporing van gevallen van arbeidsuitbuiting, met name aan de hand van inspecties op werkplekken door arbeidsinspecteurs of andere overheidsinstanties;
 - maatregelen om slachtoffers toegang te bieden tot de rechter zodra een geval van ernstige arbeidsuitbuiting is vastgesteld, zoals

gerichte ondersteunende diensten, voorlichting over de zaak en over de slachtofferrechten, doeltreffende onderzoeken en vervolging en ontmoedigende sancties.

De risicofactoren zijn gegroepeerd in de volgende categorieën: het institutionele en rechtskader, de situatie van de werknemer, de specifieke kenmerken van de werkplek en het gedrag van de werkgever (zie figuur 2).

Gelet op de gevaren van arbeidsuitbuiting hebben de EU-lidstaten zorgvuldigheidsverplichtingen. Werknemers uit een ander land die een groot risico op ernstige uitbuiting lopen – als gevolg van een geheel van risicofactoren – hebben recht op beschermende maatregelen die door de bevoegde instanties worden vastgesteld. Daarom hebben de lidstaten, wanneer de risico's zich ophopen, uit hoofde van het EU-recht de plicht om inspecties te verrichten ten einde arbeidsuitbuiting vast te stellen, slachtoffers te beschermen, verhaalsmechanismen tot stand te brengen en straffeloosheid te voorkomen.

Figuur 2: Risicofactoren van arbeidsuitbuiting



Belangrijkste bevindingen en op empirisch bewijs gebaseerd advies

Preventie

De bewustwording vergroten en een nultolerantieklimaat voor arbeidsuitbuiting creëren

De ondervraagde beroepsbeoefenaars stelden vast dat de algemene Europese bevolking arbeidsuitbuiting van werknemers uit andere landen tolereert. Van dergelijke werknemers wordt aangenomen dat zij de arbeidsuitbuiting vrijwillig aanvaardden – ofschoon zij dat doen vanwege armoede en een gemarginaliseerde positie. Ook het gebrek aan een duidelijk begrip van ernstige arbeidsuitbuiting onder beroepsbeoefenaars die in dergelijke gevallen ingrijpen, draagt ertoe bij dat uitbuiting niet wordt waargenomen of als prioriteit wordt aangemerkt.

Deze tolerantie jegens arbeidsuitbuiting staat in schril contrast met de wettelijke situatie. Ernstige vormen van arbeidsuitbuiting zijn uitgebreid strafbaar gesteld in het strafrecht van de EU en de lidstaten, zij het klaarblijkelijk niet uitvoerig en consequent genoeg. Volgens het onderzoek – met name

gesprekken met deskundigen en casestudies – blijkt dat uitbuiting in de huishoudelijke sector, bijvoorbeeld in het kader van schoonmaakwerk en de verzorging van kinderen en ouderen, voor het algemene publiek een grijs gebied vormt. Daarbij kan de scheidslijn tussen moreel aanvaardbare en onaanvaardbare praktijken verwaterd raken.

FRA-advies

De EU-lidstaten moeten het algemene publiek bewuster maken van het bestaan van ernstige arbeidsuitbuiting van personen die zich binnen of naar de EU verplaatsen, en moeten meer inspanningen leveren om een nultolerantieklimaat voor de uitbuiting van deze werknemers te bevorderen, met inbegrip van uitbuiting in huishoudens.

Gerichte bewustmaking en opleiding

Deskundigen uit verschillende EU-lidstaten gaven aan dat het, vanwege de vele vormen van arbeidsuitbuiting en de vele relevante wettelijke bepalingen, niet duidelijk is wat precies een strafbare vorm

van ernstige arbeidsuitbuiting is. Ze wezen erop dat het lastig is om de verschillende juridische categorieën toe te passen en om de verschillende vormen van ernstige arbeidsuitbuiting van werknemers uit andere landen en de onderliggende oorzaken te begrijpen. Betere kennis en bewustwording van de vele vormen van arbeidsuitbuiting zou arbeidsinspecteurs en politieagenten helpen om dergelijke gevallen beter te identificeren.

Uit de gesprekken met de deskundigen is gebleken dat de taken van de overheidsinstanties op het gebied van migratiebeheer en de erkenning en ondersteuning van slachtoffers van ernstige uitbuiting kunnen leiden tot conflicterende rollen en vereisten. Arbeidsinspecteurs en politieagenten dienen te worden geïnformeerd en opgeleid om de grondrechten van de slachtoffers zwaarder te laten wegen dan kwesties in verband met de openbare orde wanneer zij stuiten op ernstige uitbuiting van een onregelmatig verblijvende onderdaan van een derde land.

FRA-advies

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat medewerkers van organisaties die te maken krijgen met arbeidsuitbuiting op de hoogte zijn van de verschillende vormen van ernstige arbeidsuitbuiting en de onderliggende oorzaken ervan en worden opgeleid om er passend op te reageren. Arbeidsinspecteurs en politieagenten moeten worden geïnformeerd en opgeleid om de rechten van slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting zwaarder te laten wegen dan de doelstellingen inzake migratiebeheer.

De Europese Politieacademie (Cepol) en het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) worden verzocht de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van opleidingsprogramma's ter versterking van de capaciteit van de rechtshandhavers en arbeidsinspecteurs, teneinde gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting te identificeren en te onderzoeken, en in te grijpen op een wijze waarbij de grondrechten van uitgebuite werknemers die zich binnen of naar de EU verplaatsen, worden geëerbiedigd. Dergelijke initiatieven moeten worden ondersteund door de werkzaamheden van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel.

Doeltreffende samenwerking tussen publieke en particuliere organisaties is essentieel en dient gebaseerd te zijn op een gedeeld begrip van de problemen die door arbeidsuitbuiting worden veroorzaakt, van de grondrechten die op het spel staan en van de benodigde interventies.

Vakbonden en organisaties van het maatschappelijk middenveld aanmoedigen om contact te zoeken met werknemers die zich binnen of naar de EU verplaatsen en om hen voor te lichten

Veel respondenten achten het essentieel dat werknemers vóór of bij aankomst in het land van bestemming op de hoogte worden gebracht van de arbeidsvoorwaarden en van hun rechten. In dit verband moet het belangrijke werk van vakbonden en ngo's die in contact komen met werknemers die zich binnen of naar de EU-verplaatsen – bijvoorbeeld in Oostenrijk, Duitsland, Ierland en Nederland – worden erkend als een veelbelovende ontwikkeling.

Er is sprake van een duidelijke positieve ontwikkeling waarbij de ambassades van de EU-lidstaten buitenlandse onderdanen die naar hun land willen vertrekken en eigen onderdanen die in een gastland aankomen om daar te gaan werken, informeren over hun arbeidsrechten. Voorts zij opgemerkt dat artikel 11 van de richtlijn voor seizoensarbeiders (2014/36/EU) de lidstaten verplicht om, wanneer zij aan onderdanen van derde landen een vergunning met het oog op seizoenarbeid verlenen, hun ook schriftelijke informatie over hun rechten en verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn te verstrekken, met inbegrip van klachtenprocedures.

FRA-advies

De EU-lidstaten moeten vakbonden en andere particuliere organisaties aanmoedigen om werknemers voor te lichten vóór hun vertrek en bij aankomst in het land van bestemming.

Het moet worden overwogen om ambassades een rol te laten spelen in de voorlichting vóór vertrek of bij aankomst.

Transparante arbeidsverhoudingen

De ondervraagde deskundigen noemden de gebrekige transparantie van de arbeidsverhoudingen als een factor die het risico op uitbuiting vergroot. Werknemers hebben vaak een overeenkomst die geschreven is in een taal die zij niet begrijpen of hebben überhaupt geen schriftelijke overeenkomst, of weten niet hoeveel salaris zij nog tegoed hebben door de ingewikkelde rechtssituatie – die bijvoorbeeld gepaard gaat met bemiddelaars of onderaannemers – of door werkgeverspraktijken die de situatie vertroebelen. Men moet zich er bewuster van worden dat niet-transparante arbeidsverhoudingen een 'alarmsignaal' zijn die een gevaar van

ernstige uitbuiting aanduidt. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door middel van voorlichtingscampagnes of via ambassades die visa verstrekken aan onderdanen van derde landen.

FRA-advies

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat de basisvoorwaarden en -omstandigheden van de arbeidsverhoudingen transparant, goed gedocumenteerd en begrijpelijk zijn voor de duur van de tewerkstelling. Het gaat daarbij met name om het volgende:

- *alle werknemers dienen een schriftelijke overeenkomst te ontvangen in een taal die zij begrijpen, ten minste wat betreft de basisvoorwaarden van hun tewerkstelling;*
- *het salaris dient op een transparante wijze en regelmatig te worden uitbetaald, doch ten minste een keer per maand en niet slechts aan het eind van een seizoen of project.*

Het informatierecht van consumenten en de plicht van bedrijven om informatie openbaar te maken

In EU-lidstaten waar veel aan de markering van producten wordt gedaan, lopen de meningen van deskundigen over het nut van dergelijke praktijken uiteen. Waar velen vinden dat arbeidsuitbuiting doeltreffend kan worden voorkomen wanneer consumenten geïnformeerde beslissingen kunnen nemen, wijzen anderen erop dat de etiketten niet altijd betrouwbaar zijn en moeten worden verbeterd. Uit hoofde van artikel 5 van de richtlijn consumentenrechten (2011/83/EU) moeten consumenten worden geïnformeerd over de belangrijkste kenmerken van de goederen of diensten die zij kopen of gebruiken. Consumenten die bezorgd zijn over humane arbeidsomstandigheden moeten het recht hebben om bij de aankoop van een product te weten dat er een grote kans bestaat dat het door uitgebuite werknemers is vervaardigd.

DOOR HET FRA GESELECTEERDE CASESTUDIE

Uitbuiters misleiden de consument

Het merk 'Happy Eggs', dat eieren levert aan grote supermarkten in het Verenigd Koninkrijk, verkocht eieren die door uitgebuite Litouwse werknemers werden verzameld. Het bedrijf beweerde 'al het mogelijke te doen om van landbouwbedrijven gelukkige plekken te maken'. De koppelbaas die de werknemers leverde, belaagde de werknemers fysiek, trok bedragen af van hun salaris en bracht hen onder in overbevolkte accommodaties. Hoewel de koppelbaas zijn vergunning kwijtraakte, werd hij niet strafrechtelijk vervolgd.

Hierbij draait het om de plicht van bedrijven om informatie openbaar te maken zodat consumenten kunnen beoordelen welke impact de bedrijfsactiviteiten hebben op de grondrechten. Een belangrijke stap in de verbetering van de transparantie van de „niet-financiële informatie” van bedrijven wordt gevormd door de amendementen op de openbaarmakingsrichtlijn (2014/95/EU), die de lidstaten tegen 6 december 2016 moeten omzetten. Grote ondernemingen en groepen moeten verslag uitbrengen over „personeelsaangelegenheden”, met inbegrip van een omschrijving van het gevoerde beleid en de resultaten daarvan, de risico's en het risicobeheer en desbetreffende essentiële prestatie-indicatoren. Uit hoofde van artikel 2 van de openbaarmakingsrichtlijn stelt de Commissie „niet-bindende richtsnoeren op inzake de methodologie voor de rapportage van niet-financiële informatie, met inbegrip van algemene en sectorale niet-financiële essentiële prestatie-indicatoren, om de rapportering van relevante, nuttige en vergelijkbare niet-financiële informatie door ondernemingen te vergemakkelijken”.

FRA-advies

De EU-instellingen en de lidstaten worden aangemoedigd om consumenten beter in staat te stellen een inschatting te maken van het risico dat bij de totstandkoming van een product of dienst sprake was van ernstige arbeidsuitbuiting. De informatievoorziening kan het volgende omvatten:

- *doeltreffende en betrouwbare systemen voor de certificering en markering van producten van bedrijven die de rechten van werknemers eerbiedigen;*
- *openbare registers van werkgevers en werkers die veroordeeld zijn voor arbeidsuitbuiting, tenzij zij toereikende maatregelen hebben genomen om verdere uitbuiting op een degelijke manier te voorkomen.*

Bij het verstrekken van richtsnoeren en het uitbrengen van verslag over de tenuitvoerlegging van de gewijzigde openbaarmakingsrichtlijn kan de Commissie de nodige aandacht besteden aan de openbaarmaking van het beleid inzake gelijke arbeidsomstandigheden voor werknemers en de waarborgen ter bestrijding van risicofactoren voor uitbuiting op de werkplek, zowel op algemeen als op sectoraal niveau. Er kan speciale aandacht worden besteed aan de economische sectoren die zeer vatbaar zijn voor arbeidsuitbuiting.

Waarborgen in procedures inzake overheidsopdrachten

De ondervraagde deskundigen wezen op gevallen van arbeidsuitbuiting die zich voordeden tijdens projecten die in opdracht van de overheid werden uitgevoerd. Dergelijke situaties komen ook in een aantal casestudies naar voren. Dit wijst op de verantwoordelijkheid van de EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen en van de lidstaten om te voorkomen dat zij financieel bijdragen aan uitbuiting.

DOOR HET FRA GESELECTEERDE CASESTUDIE

Overheidsopdrachten

In 2005 werkte een groep Indiase mannen, die door een Saoedi-Arabische onderaannemer was aangeworven, in Malta aan een groot door de overheid gefinancierd infrastructuurproject. Ze werden zeer slecht betaald (ver onder het wettelijk minimumloon) en mochten geen ziekteverlof of vrije dagen opnemen. De kosten van het weinige eten dat zij ontvingen en van de ondermaatse huisvesting werden van hun salaris afgetrokken. Een derde partij stelde de arbeidsinspectie op de hoogte en een vakbond oefende via de media politieke druk uit op de Maltese overheid. De vakbond spande geen rechtszaak aan 'omdat de financiële sancties tegen werkgevers zeer laag waren'. De vakbond verleende rechtsbijstand aan de werknemers en schakelde de ambassade in. Hierdoor werden de werknemers volledig gecompenseerd en werden hun overuren uitbetaald overeenkomstig het plaatselijke minimumloon.

Uit hoofde van artikel 31 van het Handvest moeten EU-actoren het recht van zich binnen of naar de EU verplaatsende werknemers op fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, eerbiedigen, met name in alle openbare aanbestedingsprocedures met betrekking tot aannemers en onderaannemers. Met name zijn de EU-lidstaten gehouden aan het Handvest, en met name aan de artikelen 5 en 31, bij de uitvoering van het in februari 2014 aangenomen wetgevingspakket inzake openbare aanbesteding.

FRA-advies

Bij de uitvoering van het in februari 2014 aangenomen wetgevingspakket inzake openbare aanbesteding worden de EU-lidstaten verzocht om nauwlettend in de gaten te houden dat zij geen steun verlenen aan arbeidsuitbuiting door bedrijven of onderaannemers te contracteren die betrokken zijn bij de uitbuiting van werknemers.

EU-instellingen, -organen, -kantoren en -agentschappen die openbare aanbestedingsprocedures gebruiken, worden aangespoord het goede voorbeeld te geven en de nodige aandacht te schenken aan preventie van arbeidsuitbuiting door onderaannemers.

Toezicht en inspecties op de werkvloer

Alomvattende en doeltreffende inspectie- en toezichtsystemen

In alle professionele groepen noemden de respondenten een gebrek aan effectief toezicht als een belangrijke risicofactor die bijdraagt tot ernstige arbeidsuitbuiting. Vertegenwoordigers van organisaties die opkomen voor de rechten van werknemers, werkgeversorganisaties en rechters noemden een gebrek aan toereikend toezicht als de belangrijkste institutionele risicofactor. De lidstaten moeten bereid zijn om meer inspecties op werkplekken te verrichten en de doeltreffendheid ervan te verbeteren, rekening houdend met de risicofactoren van arbeidsuitbuiting. Daarnaast benadrukten de deskundigen hoe belangrijk samenwerking tussen arbeidsinspecteurs en de politie is.

Volgens de deskundigen ontstaat er een ingewikkelde situatie wanneer bepaald werk, zoals landbouwwerkzaamheden op particulier grondgebied of huishoudelijk werk, volledig is vrijgesteld van inspecties. In dit verband werd er in het FRA-rapport *Migrants in an irregular situation employed in domestic work* (2011) op gewezen dat het rechtskader arbeidsinspecties op de werkplek van huishoudelijk hulpen mogelijk moet maken om veilige en waardige arbeidsomstandigheden te waarborgen.¹

In het licht van de risicofactoren die bij het veldonderzoek zijn vastgesteld, moet het toezicht worden gericht op groepen met een verhoogd risico op uitbuiting, zoals onregelmatig verblijvende werknemers, seizoensarbeiders, tijdelijke uitzendkrachten en schijnzelfstandigen. Uit het onderzoek bleek dat het toezicht vaak niet gericht is op die groepen, maar beperkt blijft tot bepaalde economische sectoren die bijzonder gevoelig zijn voor arbeidsuitbuiting. De onderzoeksuitkomsten met betrekking tot de relevantie van de risicofactoren moeten worden gebruikt om doeltreffendere en gerichtere strategieën te ontwikkelen om gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting op te sporen.

Het veldonderzoek bracht ook risico's op arbeidsuitbuiting aan het licht voor werknemers die niet rechtstreeks in dienst zijn bij het bedrijf waarvoor zij werken, maar bij een wervingsbureau of onderaannemer (een natuurlijke of rechtspersoon aan wie de uitvoering van alle verplichtingen van een

eerdere overeenkomst, of een deel daarvan, wordt overgedragen).

DOOR HET FRA GESELECTEERDE CASESTUDIE

Wervingsbureaus

68 Chinese onderdanen werkten voor een schoonmaakbedrijf in Finland. Zij waren met behulp van een Chinees wervingsbureau geworven door een Fins wervingsbureau. Daarbij ontstond een verwarrende situatie voor de werknemers, die niet wisten wie het wervingsbureau vertegenwoordigde en wie het schoonmaakbedrijf. Deze onzekerheid speelde ook een rol in de strafzaak, aangezien de aanklacht tegen het Finse wervingsbureau (flagrante arbeidsdiscriminatie) werd ingetrokken omdat het bureau niet namens de werkgever zou hebben gehandeld. De daders werden daarom niet bestraft, ondanks hun vervolging wegens flagrante arbeidsdiscriminatie en ernstige woekerpraktijken. De slachtoffers ontvingen geen compensatie, hun wervingsvergoeding werd niet terugbetaald en ze moesten een deel van de juridische kosten voor hun rekening nemen.

Volgens de ondervraagde deskundigen maken ingewikkelde rechtssituaties het voor werknemers die zich binnen of naar de EU hebben verplaatst moeilijker om te begrijpen wat hun rechten zijn en over welke rechtsmiddelen zij beschikken. Zo neemt het risico op uitbuiting toe. Dit is met name het geval wanneer er bedrijven uit verschillende lidstaten in het spel zijn. In deze omstandigheden is het bovendien lastiger om inbreuken op de werknemersrechten vast te stellen. De inspanningen om dergelijke ingewikkelde situaties te monitoren en vermeende uitbuiting te onderzoeken, moeten worden opgeschroefd en vereisen mogelijk doeltreffende samenwerking tussen de overheidsinstanties van meer dan één lidstaat.

¹ FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxemburg, Publicatiebureau, blz. 9 en 30.

FRA-advies

De EU-lidstaten moeten zorgen voor een uitgebreid systeem voor de inspectie van arbeidsomstandigheden, dat doeltreffend genoeg is om te voldoen aan de erkende normen.

- *Hiertoe moet er wetgeving zijn die een overheidsinstantie duidelijk belast met het toezicht op de arbeidsomstandigheden van werknemers die zich binnen of naar de EU verplaatsen en met het verrichten van een toereikend aantal inspecties.*
- *Deze instantie moet worden uitgerust met personeel en moet worden opgeleid om gerichte, doeltreffende inspecties te verrichten, en moet over de middelen beschikken om taalbarrières te slechten. De instantie moet ofwel over eigen bevoegdheden en middelen beschikken om bewijsstukken te verzamelen die relevant zijn voor strafzaken ofwel kunnen vertrouwen op een doeltreffende samenwerking met de politie.*
- *Medewerkers die bij het toezicht betrokken zijn, moeten worden opgeleid om de risicofactoren van ernstige arbeidsuitbuiting in de praktijk te begrijpen en te beoordelen, moeten hun werkzaamheden aanpassen en organiseren overeenkomstig deze risicofactoren en moeten hun risicobeheerssysteem regelmatig evalueren. De strategische oriëntatie van inspecties op de werkplek moet worden gebaseerd op al het beschikbare bewijs met betrekking tot de relevante risicofactoren.*
- *De EU-lidstaten moeten regels die werkplekken volledig vrijstellen van inspecties herzien, met name wat betreft particuliere landbouwbedrijven en huishoudelijk werk.*
- *De EU-lidstaten moeten doeltreffendere en gerichtere strategieën ontwerpen om gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting aan het licht te brengen en de daders te vervolgen.*
- *De EU-lidstaten moeten beter toezicht houden op wervingsbureaus en moeten ervoor zorgen dat de wettelijke voorschriften die de inning van heffingen bij werknemers verbieden, worden gehandhaafd.*
- *De EU-agentschappen, waaronder EU-OSHA, Europol (de Europese Politiedienst) en Eurojust (de Europese eenheid voor justitiële samenwerking), worden uitgenodigd bij te dragen tot een betere grensoverschrijdende samenwerking tussen de instanties van de lidstaten belast met toezicht, onderzoek en vervolging in geval van arbeidsuitbuiting waar meer dan één lidstaat bij betrokken is.*

Artikel 7 van het Verdrag inzake particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)² bepaalt duidelijk dat dergelijke bureaus geen vergoedingen of kosten mogen berekenen aan werknemers – direct noch indirect, gedeeltelijk noch geheel. De werkgevers dienen de kosten van arbeidsbemiddelingsdiensten te dragen. Uitzonderingen op deze regel voor werknemers die op zoek zijn naar een baan die geen speciale vaardigheden vergt en niet met leidinggevende verantwoordelijkheden gepaard gaat, zijn niet acceptabel. De gesprekken met deskundigen en de casestudies wijzen er echter op dat wervers buitensporig hoge vergoedingen eisen van werknemers en hen onderwerpen aan schuldslavnij, waardoor die laatsten bijzonder kwetsbaar worden voor ernstige uitbuiting. Daarom moeten de toezichthoudende instanties de activiteiten van arbeidsbureaus nauwlettend in de gaten houden.

Toegang van slachtoffers tot de rechter

Strafrechtbepalingen die werknemers die zich binnen of naar de EU verplaatsen beschermen tegen ernstige arbeidsuitbuiting

Het onderzoek wees uit dat de categorieën natuurlijke personen die door strafrechtbepalingen worden beschermd tegen ernstige uitbuiting in arbeidsverhoudingen, sterk variëren per lidstaat en uiteenlopen van uitsluitend onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen tot alle natuurlijke personen. Vanuit het oogpunt van de mensenrechten is het doorslaggevend dat het recht op rechtvaardige arbeidsvoorwaarden – als bedoeld in artikel 31 van het Handvest en artikel 2 van het herziene ESH – vereist dat werknemers doeltreffend worden beschermd tegen ernstige inbreuken. Gezien het recht op gelijkheid voor de wet – artikel 20 van het Handvest – is het de vraag waarom in sommige gevallen het recht van onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen op waardige arbeidsomstandigheden wordt beschermd door strafrechtbepalingen, terwijl dat niet het geval is voor regelmatig verblijvende onderdanen van derde landen en EU-burgers. Op dezelfde manier mag de bescherming van kinderen tegen ernstige arbeidsuitbuiting niet worden voorbehouden aan onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen.

² Op 19 juni 1997 aangenomen te Genève tijdens de 85e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie (IAC).

Bovendien stelt de wetgeving van sommige lidstaten de tewerkstelling van onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen strafbaar, ongeacht de vraag of zij worden uitgebuit. Deze wetgeving behandelt in wezen verschillende situaties op gelijke voet. Het recht van werknemers om niet te worden onderworpen aan uitbuiting op de werkplek wordt derhalve niet erkend of beschermd.

DOOR HET FRA GESELECTEERDE CASESTUDIE

Migranten in een onregelmatige situatie

Een onregelmatig verblijvende Boliviaanse vrouw werkte als gezinsverzorgster in Italië. Ze werkte lange dagen in ruil voor zeer weinig loon. De werkgever gebruikte haar onregelmatige status om haar te intimideren.

Een Ecuadoriaanse vrouw in Spanje moest huishoudelijk werk verrichten en een oudere verzorgen. Zij moest overwerken zonder daarvoor te worden betaald. Zij vroeg een ngo om hulp, maar diende geen klacht in.

In Ierland verzorgde een Nigeriaans meisje een kind in een gezinssituatie. Zij mocht geen contact opnemen met haar familie of met anderen. Haar werkgever beperkte haar bewegingsvrijheid, en toen ze klaagde dreigde men haar met terugkeer naar Nigeria.

Respondenten in Hongarije noemden Roemeense ouderenverzorgsters als een groep die vaak wordt uitgebuit.

In vijf EU-lidstaten staat een straf van minder dan twee jaar op het misdrijf van tewerkstelling van een onregelmatig verblijvende onderdaan van een derde land die gepaard gaat met ernstige arbeidsgerelateerde uitbuiting. Deze straf strookt niet met de ernst van de inbreuken op de grondrechten waar slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting mee te maken krijgen. In andere EU-lidstaten kan een gevangenisstraf worden opgelegd voor de duur van maximaal drie of vijf jaar.

De richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers verplicht de lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de tewerkstelling van onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen die gepaard gaat met ernstige arbeidsgerelateerde uitbuiting, indien dit delict wordt gepleegd met het oog om er voordeel uit te halen. In artikel 5 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel (2011/36/EU) is een vergelijkbare bepaling opgenomen. Straffen voor rechtspersonen moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd en moeten

een ontmoedigend effect hebben. De ondervraagde deskundigen gaven evenwel aan dat de sancties die in de praktijk worden opgelegd aan bedrijven (als rechtspersonen) geen recht doen aan de ernst van de rechtenschendingen. Daarom zou verder moeten worden onderzocht hoe doeltreffend de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers in de praktijk is. Bovendien biedt de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers de mogelijkheid om uitbuitende werkgevers op een openbare zwarte lijst te plaatsen (artikel 12, lid 2), maar slechts een paar EU-lidstaten brengen dit in de praktijk.

FRA-advies

De EU-instellingen en de lidstaten moeten de desbetreffende EU-richtlijnen en strafrechtbepalingen herzien teneinde alle werknemers gelijke en doeltreffende bescherming te bieden tegen ernstige arbeidsuitbuiting.

Uitgebreide en doeltreffende strafrechtbepalingen moeten ervoor zorgen dat bedrijven verantwoordelijk worden gehouden als rechtspersonen die als werkgevers optreden. In het nationale recht moeten afdoende ontmoedigende sancties tegen juridische entiteiten worden vastgesteld; deze moeten doeltreffend worden gehandhaafd. Bovendien moeten de EU-lidstaten beoordelen hoe doeltreffend de wettelijke bepalingen zijn met betrekking tot:

- *de sluiting of de intrekking van vergunningen van bedrijven die zijn veroordeeld voor ernstige arbeidsuitbuiting;*
- *de mogelijkheid om een lijst te publiceren van werkgevers die veroordeeld zijn wegens ernstige arbeidsuitbuiting.*

Uitbreiding van het mandaat van instellingen die met mensenhandel te maken hebben naar alle vormen van ernstige arbeidsuitbuiting

Het veldonderzoek wijst duidelijk uit dat instanties die zich bezighouden met toezicht, inspecties, rechtshandhaving, slachtofferhulp en vervolging meer middelen moeten investeren in de aanpak van de in dit rapport geïdentificeerde problemen. Dergelijke investeringen in het institutionele kader dienen echter niet gericht te zijn op een bepaalde vorm van arbeidsuitbuiting. Ze moeten vanuit een breder perspectief gericht zijn op de aanpak van alle strafbare vormen van arbeidsuitbuiting, uiteenlopend van slavernij tot ernstige arbeidsuitbuiting in de zin van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers. Gezien de schaal waarop

ernstige arbeidsuitbuiting voorkomt, bestaat er een dringende noodzaak om het mandaat voor instellingen die met mensenhandel te maken hebben, te verruimen.

De gesprekken met deskundigen en de casestudies laten zien welke problemen ontstaan wanneer ondersteunende diensten, gespecialiseerde politie-eenheden of gespecialiseerde openbaar aanklagers mensenhandelzaken wel kunnen behandelen, maar gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting niet, met name wat betreft vormen van uitbuiting die zich voordoen in arbeidsverhoudingen als bedoeld in artikel 9 van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers. Zo stellen de deskundigen in twee derde van de EU-lidstaten waar veldwerk is verricht vast dat slachtofferhulporganisaties ontbreken of in de praktijk niet doeltreffend zijn, dat maar zeer weinig hulporganisaties specifiek gericht zijn op slachtoffers van arbeidsuitbuiting en dat veel hulporganisaties hen regelrecht uitsluiten tenzij er sprake is van mensenhandel of geweld.

Op basis van deze aanwijzingen kan worden gesteld dat het mandaat van organisaties die mensenhandel op het EU- of lidstaatniveau bestrijden, moet worden uitgebreid naar alle vormen van uitbuiting van personen die uit een ander land afkomstig zijn. Daarbij betreft het ernstige arbeidsgerelateerde uitbuiting, de uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel door een werkgever die niet betrokken is bij de mensenhandel en de illegale tewerkstelling van minderjarigen (artikel 9, lid 1, onder c) t/m e), van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers).

FRA-advies

De EU-instellingen en de lidstaten moeten het mandaat van organisaties belast met de bestrijding van mensenhandel of met de coördinatie daarvan, herzien, teneinde hun taken uit te breiden naar de bestrijding van andere misdrijven, waaronder die welke vallen onder de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers.

De instrumenten en mechanismen die ter bestrijding van mensenhandel zijn vastgesteld – zoals verwijzingsmechanismen en tijdelijke verblijfsvergunningen – moeten worden herzien teneinde de reikwijdte ervan te verbreden naar gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting waarbij geen sprake is van mensenhandel.

Slachtoffers aanmoedigen om aangifte te doen door een verblijfsvergunning te verlenen

Uit de onderzoeksbevindingen blijkt dat onregelmatig verblijvende slachtoffers van arbeidsuitbuiting door hun status worden ontmoedigd om aangifte te doen bij een overheidsinstantie. De deskundigen noemen angst om het land te moeten verlaten als de voornaamste reden waarom slachtoffers de uitbuiting niet melden aan de politie. Overeenkomstig overweging 10 van de slachtofferrichtlijn (2012/29/EU) mag het recht van een slachtoffer om als zodanig te worden erkend en op toegang tot de rechter niet afhankelijk worden gesteld van zijn verblijfsstatus. In werkelijkheid blijft het recht van onregelmatig verblijvende slachtoffers van arbeidsuitbuiting op toegang tot de rechter een theoretisch recht zolang hun geen veilige optie wordt geboden voor het regulariseren van hun verblijfsstatus. Een dergelijke optie zou tegelijkertijd de werking van het strafrechtstelsel verbeteren en het klimaat van straffeloosheid van daders van ernstige arbeidsuitbuiting bestrijden.

Artikel 11 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel verplicht de lidstaten ertoe de „nodige maatregelen [te nemen] om ervoor te zorgen dat [...] bijstand en ondersteuning [wordt verleend] aan een slachtoffer“, zodat hij zijn rechten als slachtoffer van een misdrijf kan uitoefenen, en bepaalt dat de lidstaten „ervoor [moeten] zorgen dat de verlening van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer niet afhangen van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces“. Deze bepaling geldt echter onverminderd de verblijfsvergunningsrichtlijn (2004/81/EG). Dit is een verreikende kwalificatie. In de praktijk zorgt de verblijfsvergunningsrichtlijn voor stevige inmenging in het recht van slachtoffers op toegang tot ondersteunende diensten en tot de rechter, door de verlening van verblijfsvergunningen aan slachtoffers van mensenhandel afhankelijk te maken van de duidelijke intentie om medewerking te verlenen aan de rechtshandhavers. Het moet worden opgemerkt dat artikel 14 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (CETS nr. 197), dat op Tsjechië na door alle EU-lidstaten is geratificeerd, een meer op rechten gericht standpunt inneemt door ook situaties waarin „de bevoegde autoriteit van oordeel [is] dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is“ op te nemen in de situaties waarin een verlengbare verblijfsvergunning moet worden afgegeven aan slachtoffers.

Bovendien stellen zes EU-lidstaten, volgens de mededeling van de Commissie van oktober 2014 over de toepassing van de verblijfsvergunningsrichtlijn, de verblijfsvergunning niet afhankelijk van de medewerking van het slachtoffer en staan nog eens zeven lidstaten uitzonderingen toe.

De verblijfsvergunningsrichtlijn staat duidelijk op gespannen voet met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest. Het recht dat slachtoffers van mensenhandel en andere vormen van ernstige uitbuiting uit hoofde van artikel 47 van het Handvest hebben op een doeltreffende voorziening in rechte – en om in staat te worden gesteld, te worden aangemoedigd en ondersteund op basis van hun behoeften hiervan gebruik te maken – brengt onvoorwaardelijke verplichtingen met zich mee voor de EU-lidstaten. Die plichten kunnen niet afhankelijk worden gemaakt van de medewerking van het slachtoffer. De verantwoordelijkheid voor het verschaffen van toegang tot de rechter moet bij de overheid berusten; het mag niet zo zijn dat de slachtoffers eerst het voorrecht moeten krijgen om steun te ontvangen en aan procedures deel te nemen. De doeltreffendheid van deze rechten in de praktijk mag niet afhankelijk worden gemaakt van de bereidheid of het vermogen van het slachtoffer om de politie of een andere instantie te ondersteunen bij het verrichten van haar taken. Gezien deze strijdigheid kan worden gesteld dat de inwerkingtreding van het Handvest de verblijfsvergunningsrichtlijn buiten werking heeft gesteld. In het belang van de rechtsstaat en de rechtszekerheid moet deze kwestie worden afgehandeld.

In haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement van oktober 2014 over de toepassing van de verblijfsvergunningsrichtlijn ging de Commissie voorlopig uit van een evaluatie van de noodzaak om deze richtlijn te wijzigen.³

3 Europese Commissie (2014a), *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van Richtlijn 2004/81 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie*, COM(2014) 635 final, Brussel, 17 oktober 2014.

FRA-advies

De EU-lidstaten moeten maatregelen nemen die slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting aanmoedigen om – zonder risico op uitwijzing – aangifte te doen bij een toezichthoudende instantie of bij de politie. In dat kader moeten onder meer maatregelen worden genomen die de EU-lidstaten de mogelijkheid bieden om in het geval van ernstige inbreuken op de werknemersrechten een verblijfsvergunning te verlenen op basis van duidelijke juridische voorwaarden.

Bovendien moeten de lidstaten de suggesties in overweging nemen die in punt 9 van het FRA-richtsnoer „Aanhouding van migranten in een ongedocumenteerde situatie – overwegingen inzake de grondrechten” worden gegeven met betrekking tot het aansporen van slachtoffers en getuigen om, zonder angst om te worden aangehouden, aangifte te doen van een strafbaar feit.

De EU-instellingen worden verzocht een herziening te overwegen van Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. Het recht van natuurlijke personen op doeltreffende bescherming tegen mensenhandel uit hoofde van artikel 5 van het Handvest en het recht van slachtoffers van mensenhandel op toegang tot de rechter uit hoofde van artikel 47 van het Handvest brengen onvoorwaardelijke verplichtingen met zich mee voor de lidstaten, die niet afhankelijk kunnen worden gemaakt van de medewerking van het slachtoffer met de politie, diens ondersteuning tijdens het onderzoek of enige andere dienstverlening in het openbaar belang. Een dergelijke wijziging vereist een herformulering van artikel 11, lid 6, van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en van artikel 13, lid 4, van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers.

Gerichte slachtofferhulp verlenen

Er is een algemeen gebrek aan uitgebreide systemen voor hulp aan slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting, en veel bestaande slachtofferhulporganisaties sluiten bepaalde groepen uit. Deskundigen bevestigen dat niet alle slachtoffers een gelijke behandeling krijgen. Waar sommige groepen de prioriteit krijgen, worden andere groepen, zoals onregelmatig verblijvende migranten, achtergesteld bij

de toegang tot doeltreffende hulp en tot bescherming in strafzaken.

DOOR HET FRA GESELECTEERDE CASESTUDIE

Toegang tot doeltreffende slachtofferhulp

Een Oost-Europese onderdaan van een derde land kwam in 2013 naar België om te gaan werken in de bouwsector. Hij verbleef er onregelmatig. Hij maakte lange dagen en werd ernstig onderbetaald. Hij had weinig kennis van de lokale taal en van de Belgische instellingen en bracht zijn werkgever niet aan uit angst om zijn baan en inkomen te verliezen en om problemen te krijgen met de overheid vanwege zijn onregelmatige verblijfsstatus. Maatschappelijk werkers waren van zijn situatie op de hoogte, maar omwille van de vertrouwelijkheid deden zij zonder zijn toestemming geen aangifte bij de politie. Slachtofferhulp is evenwel alleen beschikbaar voor erkende slachtoffers van mensenhandel die medewerking verlenen aan het onderzoek.

Artikel 8 van de slachtofferrichtlijn verleent alle slachtoffers het recht op toegang tot slachtofferhulporganisaties overeenkomstig hun behoeften. Slachtofferhulporganisaties moeten in het belang van het slachtoffer en vertrouwelijk handelen en moeten kosteloze hulp bieden. Wanneer de toegang wordt geweigerd, vereist artikel 47 van het Handvest dat het slachtoffer de beschikking moet hebben over een doeltreffende voorziening in rechte.

FRA-advies

De EU-lidstaten dienen ervoor te zorgen dat:

- ieder slachtoffer van ernstige arbeidsuitbuiting een beroep kan doen op gerichte hulporganisaties, bijvoorbeeld door het mandaat van hulporganisaties gericht op slachtoffers van mensenhandel uit te breiden naar slachtoffers van andere vormen van ernstige arbeidsuitbuiting;
- slachtoffers van alle vormen van ernstige uitbuiting beschikken over mechanismen die hen doorverwijzen naar hulporganisaties;
- de slachtoffers van arbeidsuitbuiting niet van hulporganisaties worden uitgesloten vanwege hun onregelmatige verblijfsstatus;
- de hulporganisaties gelijkkelijk toegankelijk zijn voor EU-burgers en onderdanen van derde landen.

Interventies door derden aanmoedigen en verbeteren

Gelet op de terughoudendheid van de slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting om aangifte te doen bij de toezichthoudende instanties of de politie en het gebrek aan toereikend, proactief politieonderzoek, kunnen, zoals de deskundigen aangaven, publieke of particuliere organisaties die slachtoffers van arbeidsuitbuiting ondersteunen of vertegenwoordigen, zoals vakbonden, een belangrijke rol vervullen in het licht van artikel 13 van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers. Het onderzoek laat evenwel zien dat ingrijpen door derden en collectief verhaal maar zelden voorkomen en vaak niet bij wet zijn toegestaan. Wanneer dat laatste wel het geval is, wordt er maar weinig gebruik van gemaakt in gevallen van arbeidsuitbuiting. Het optreden van derden kan voorts rechtbanken in staat stellen om zaken waarin een groot aantal werknemers over de slachtofferstatus en over slachtofferrechten beschikt, doeltreffender te behandelen. Het onderzoek dat het FRA in 2012 publiceerde in het rapport *Toegang tot de rechter in gevallen van discriminatie in de EU* wees op de voordelen van ingrijpen door derden. Het moet worden opgemerkt dat artikel 25 van de seizoensarbeidersrichtlijn bepaalt dat derden die er een rechtmatig belang bij hebben toe te zien op de naleving van deze richtlijn, namens een seizoensarbeider klachten kunnen indienen of civiele of administratieve procedures kunnen aanspannen.

FRA-advies

Om de toegang tot de rechter voor alle slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting te verbeteren, moeten de lidstaten – binnen de werkingssfeer van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers en daarbuiten – derden, waaronder vakbonden en particuliere verenigingen die werknemers ondersteunen die zich binnen of naar de EU hebben verplaatst, de mogelijkheid bieden om slachtoffers te ondersteunen of te vertegenwoordigen.

Schade en achterstallige betalingen vergoeden aan slachtoffers

Om te begrijpen wat de slachtoffers belangrijk vinden, moeten hun economische doelen serieus worden genomen. Uit de gesprekken met deskundigen blijkt dat schadeloosstelling en het wegwerken van achterstallige betalingen als zeer belangrijk worden beschouwd, en mogelijk meer slachtoffers ertoe kunnen aanzetten om aangifte te doen en om naar de rechter te stappen. Het onderzoek laat evenwel zien dat het voor slachtoffers vaak erg moeilijk

is om een schadevergoeding te verkrijgen van de daders, niet in de laatste plaats omdat een bedrijf dat als werknemer optreedt mogelijk liever failliet gaat of omdat de verantwoordelijken onvindbaar zijn. Daarom moet de schadeloosstelling door daders worden versterkt door compensatiefondsen van de overheid.

DOOR HET FRA GESELECTEERDE CASESTUDIE

Verhaalsmogelijkheden voor slachtoffers

Een aantal Litouwse burgers werkte op landbouwbedrijven in het Engelse graafschap Lincolnshire, dat bekendstaat om zijn landbouw. Een Letse koppelbaas liet hen wonen en werken in zeer slechte omstandigheden. Zo verbleven zij in 'schuren' met beperkte toegang tot sanitaire voorzieningen en beperkt contact met de buitenwereld. Zij hadden een zeer arme achtergrond. De Gangmasters Licensing Authority (GLA) hield de situatie in de gaten. Desondanks werd geen strafvervolging ingesteld en konden de slachtoffers geen verhaal halen, omdat werd geoordeeld dat er geen sprake was van mensenhandel. Daardoor hadden zij geen toegang tot de rechter of tot ondersteuning door het nationale verwijzingsmechanisme.

Momenteel bepaalt artikel 12 van de richtlijn schade-loosstelling (2004/80/EG) echter dat nationale schade-loosstellingsregelingen alleen ten goede mogen komen aan slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven, waardoor dit artikel zelden geldt voor gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting. Als reactie op deze tekortkoming verplicht artikel 17 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel de lidstaten ertoe om slachtoffers van mensenhandel toegang te bieden tot de bestaande schade-loosstellingsregelingen van de overheid. Er is echter niet zo'n bepaling opgenomen in de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers. Landen hebben evenwel de plicht om slachtoffers van misdrijven toegang te bieden tot de rechter. Slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 9, lid 1, onder c) t/m e), van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers, mogen daarom niet anders worden behandeld dan slachtoffers van mensenhandel.

Artikel 16 van de slachtofferrichtlijn erkent het recht van slachtoffers op een beslissing inzake schadevergoeding door de dader in de loop van de strafprocedure. Ofschoon de wetgeving van de lidstaten uitzonderingen kan toestaan, bepaalt artikel 47 van het Handvest dat weigering van de rechtbank om

een beslissing te nemen over schadeclaims door een andere rechtbank moeten kunnen worden herzien.

FRA-advies

De EU-instellingen moeten overwegen om de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers uit te breiden met een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 17 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, uit hoofde waarvan de lidstaten slachtoffers van mensenhandel toegang moeten bieden tot de bestaande schadeloosstellingsregelingen van de overheid.

De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat strafrechters beslissen over alle civielrechtelijke vorderingen van slachtoffers van ernstige arbeidsuitbuiting, met inbegrip van de vordering van achterstallige betalingen, en dat slachtoffers daarvoor niet langer worden doorverwezen naar civiele rechters. De lidstaten moeten overwegen om strafrechters, wanneer deze geen ervaring hebben met beslissingen over civielrechtelijke vorderingen, de mogelijkheid te bieden civiele rechters te consulteren, zodat slachtoffers geen civielrechtelijke procedure hoeven aan te spannen.

Eerbiediging van het recht van slachtoffers op een doeltreffend politieonderzoek

De slachtoffers hebben recht op een grondig en doeltreffend onderzoek dat kan leiden tot de identificatie en bestraffing van de daders. Om te voorkomen dat daders van ernstige arbeidsuitbuiting van buitenlandse werknemers op grote schaal onbestraft blijven, moet de politie bij aanwijzingen van arbeidsuitbuiting handelen op een manier die effectief het doel nastreeft om de daders voor de rechter te brengen en die tegelijkertijd rekening houdt met de rechten en de onzekere situatie van de slachtoffers.

Uit het onderzoek blijkt dat gespecialiseerde politie-eenheden, met een opleiding en ervaring op het gebied van mensenhandel en ernstige arbeidsuitbuiting, naar alle waarschijnlijkheid doeltreffender handelen in het geval van werknemers die zich binnen of naar de EU verplaatsen dan reguliere politieagenten. Dergelijke eenheden zijn vaak eerder bereid om de uitgebuite werknemers als potentiële slachtoffers van een misdrijf te behandelen, zelfs wanneer de werknemers een onregelmatige verblijfsstatus hebben. Hoewel er in veel EU-lidstaten gespecialiseerde eenheden bestaan die onderzoek doen naar mensenhandel, beschikken Spanje en

België over politie-eenheden die ook onderzoek doen naar ernstige arbeidsuitbuiting. Die eenheden kunnen worden gezien als voorbeelden van veelbelovende praktijken.

Gespecialiseerde politie-eenheden kunnen met name voordelen opleveren in gevallen die grensoverschrijdende politiewerking vereisen. Vaak moeten overheden van meer dan één EU-lidstaat optreden in situaties waarin sprake is van onderaanneming, gedetacheerde werknemers, uitzendkrachten en wervers, of waarin slachtoffers of getuigen vóór het afleggen van een verklaring zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Hoewel deskundigen uit Spanje en België wezen op de problemen die zich voordoen bij grensoverschrijdend onderzoek, hebben verrassend weinig deskundigen te maken gehad met dergelijke zaken.

Verdere aanpak

Tenzij de inspanningen ter bescherming van de arbeidsnormen aanzienlijk worden opgeschroefd, bestaat het risico dat deze normen verder worden ondermijnd. Dit onderwerp kan, gezien de sterk uiteenlopende levensstandaarden en de toenemende mobiliteit, die werknemers ertoe dwingt om ondermaatse arbeidsvoorwaarden te accepteren, niet worden overgelaten aan de geglobaliseerde arbeidsmarkten, maar vereist streng toezicht en strenge controle, onder meer aan de hand van strafrechtbepalingen inzake zeer ernstige schendingen.

Armoede en afnemende welvaart zijn een vruchtbare voedingsbodem voor criminele uitbuiting. [...] De vraag naar goedkope arbeidskrachten zal naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk stijgen als gevolg van de snelle groei van het wereldwijde aantal consumenten, waardoor de arbeidsuitbuiting zal toenemen in sectoren waar van oudsher sprake is van uitbuiting, zoals de horeca-, de bouw- en de schoonmaaksector. Ook sectoren die doorgaans niet in verband worden gebracht met dit verschijnsel kunnen ermee te maken krijgen.

(Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, Den Haag, Europol, blz. 26)

Concluderend moeten de volgende punten worden benadrukt.

FRA-advies

Om de doeltreffendheid van de politieonderzoeken te verbeteren, moeten de EU-lidstaten de mogelijkheid onderzoeken om gespecialiseerde politie-eenheden te creëren en om nauwe samenwerkingsverbanden tussen de politie- en toezichtsinstanties, zoals arbeidsinspecties en de financiële politie, tot stand te brengen.

Bovendien moet de grensoverschrijdende samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties worden verbeterd en op een niveau worden gebracht dat op andere terreinen van de georganiseerde misdaad al is bereikt.

Versterking van het rechtskader ter bescherming van het recht van werknemers op billijke en rechtvaardige arbeidsomstandigheden en -voorwaarden

Op EU-niveau moet men met elkaar overeenkomen dat ernstige arbeidsuitbuiting onaanvaardbaar is en dat alle werknemers recht hebben op doeltreffende bescherming van hun rechten. Tot op heden beschermt het strafrecht in een aantal lidstaten alleen onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen tegen ernstige uitbuiting. In andere lidstaten genieten alle werknemers bescherming. Deze verschillen komen voort uit een gebrek aan duidelijke en redelijke normen.

Dit gebrek aan consensus belemmert voorts de grensoverschrijdende samenwerking tussen de toezichthoudende instanties en de strafrechtstelsels in zaken waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn en waarin met name wervings- en uitzendbureaus, detachering van werknemers of onderaannemingsketens een rol spelen, en in zaken waarin de slachtoffers of getuigen naar hun thuisland afreizen voordat zij een verklaring hebben afgelegd. Onderlinge afstemming van de strafrechtelijke grondslag van de samenwerking zou leiden tot normatieve consensus en zou de samenwerking aanzienlijk verbeteren. Er moet naar methoden worden gezocht om het voorbeeld van de richtlijn tot vaststelling van sancties tegen werkgevers te volgen. Daarin wordt artikel 83, lid 2, VWEU gebruikt als mogelijke grondslag voor de vaststelling van minimumnormen om strafbare feiten te definiëren bij de uitvoering van sociaal beleid.

Verbeteren van toezichtsystemen, inspecties op de werkvloer en onderzoeken

Controleorganen die een toezichthoudende rol vervullen zijn van cruciaal belang. Veel EU-lidstaten moeten hun inspecties op de werkplek aanzienlijk verbeteren. In sommige lidstaten hebben veelbelovende praktijken het toezicht en het politiewerk doeltreffender gemaakt. Daarbij ligt de nadruk soms op samenwerking tussen arbeidsinspecteurs en de politie.

Slachtoffers aanmoedigen om aangifte te doen

Er moet ook meer worden gedaan om slachtoffers in staat te stellen en aan te moedigen om ernstige arbeidsuitbuiting te melden aan de arbeidsinspectie of de politie. De EU-lidstaten moeten het voor slachtoffers aantrekkelijker en doenlijker maken om de gang naar de strafrechter te maken. De toewijzing van achterstallige betalingen en schadevergoedingen in het kader van een strafzaak is slechts een van de belangrijke factoren.

Het FRA-onderzoek laat de vele obstakels zien waar de slachtoffers op stuiten bij het verkrijgen van toegang tot de rechter, maar brengt ook veelbelovende praktijken aan het licht die gericht zijn op vergroting van de kennis over rechten en ondersteuning van de slachtoffers bij het uitoefenen van hun rechten. Vakbonden en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld zijn zich steeds meer bewust van hun belangrijke rol in dit verband.

De specialisatie en de grensoverschrijdende samenwerking op alle terreinen van ernstige arbeidsuitbuiting versterken

Het moet worden erkend dat criminele netwerken – vaak in de vorm van transnationaal opererende dubieuze wervers en arbeidsbureaus – steeds vaker betrokken zijn bij de ernstige arbeidsuitbuiting van migranten. De politie en openbaar aanklagers moeten meer inspanningen leveren om de daders te berechten. Sommige EU-lidstaten hebben gespecialiseerde politie-eenheden opgericht, die de grensoverschrijdende samenwerking bevorderen en die moeten worden erkend als een veelbelovende praktijk.

Ook de institutionele structuren die zijn opgezet ter bestrijding van mensenhandel moeten worden ingezet in de bestrijding van ernstige arbeidsuitbuiting. In institutionele kaders en procedures die alleen

op mensenhandel gericht zijn, wordt onvoldoende aandacht besteed aan ernstige arbeidsuitbuiting die niet aan de definitie van mensenhandel voldoet.

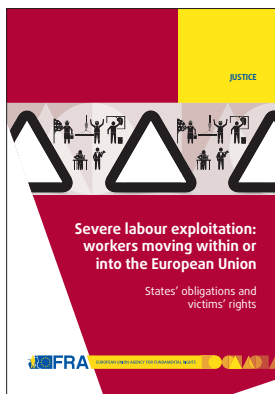
De preventie verbeteren, met inbegrip van bindende normen en betrouwbare merken

De EU-instellingen en de lidstaten worden aangeemoedigd om de preventieve maatregelen op te voeren, onder meer aan de hand van openbare aanbestedingsprocedures die voorkomen dat uitbuiters onbedoeld worden gefinancierd en via doeltreffendere systemen voor de vaststelling van normen inzake waardig werk en markering van producten en -diensten die aan deze normen voldoen. Zo zouden consumenten beter kunnen beoordelen wat het risico is dat de producten die zij kopen onder ernstig uitbuitende arbeidsomstandigheden zijn geproduceerd.

Een nultolerantieklimaat voor ernstige arbeidsuitbuiting creëren in de samenleving

Een nultolerantieklimaat voor ernstige arbeidsuitbuiting vormt de basis voor belangrijke aspecten van de waarden die aan de EU ten grondslag liggen: bescherming van de sociale rechten en de menselijke waardigheid. Politici, de media en andere partijen met een publieke stem moeten beseffen welke verantwoordelijkheden met dat privilege gepaard gaan.





Arbeidsuitbuiting is geen geïsoleerd of marginaal verschijnsel. Ondanks de alomtegenwoordigheid ervan in het dagelijks leven hebben onderzoekers tot op heden weinig belangstelling aan de dag gelegd voor ernstige arbeidsuitbuiting en de negatieve effecten ervan op onderdanen van derde landen en EU-burgers als werknemers, maar ook als consumenten. Het uitgebreide veld- en documentenonderzoek van het FRA biedt een eerste overzicht van de verschillende strafbare vormen van ernstige arbeidsuitbuiting van werknemers die zich tussen EU-lidstaten of vanuit een derde land naar een EU-lidstaat verplaatsen. Het onderzoek beoogt het kennisgebrek te verhelpen en bestrijdt zodoende het huidige klimaat waarin ernstige arbeidsuitbuiting stilzwijgend wordt aanvaard. Het rapport stelt risicofactoren vast die tot arbeidsuitbuiting bijdragen, bespreekt middelen om de situatie te verbeteren en wijst op de problemen waar de EU-instellingen en de lidstaten op stuiten bij de verwezenlijking van het recht op waardige arbeidsomstandigheden van werknemers die zich binnen of naar de EU hebben verplaatst. Dit onderzoek heeft als doel hen te ondersteunen bij de preventie van ernstige arbeidsuitbuiting, het monitoren van situaties waarin ernstige arbeidsuitbuiting voorkomt en de verwezenlijking van het recht van slachtoffers op toegang tot de rechter.

Meer informatie:

Voor het volledige FRA-rapport over ernstige vormen van arbeidsuitbuiting – *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015) – zie: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Zie ook andere publicaties van het FRA op dit gebied:

- FRA (2015), *De omvang en aard van de hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven in de EU*, Luxemburg, Publicatiebureau: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (beschikbaar in het Engels); zie ook de samenvatting, die in 23 EU-talen beschikbaar is: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-victims-crime-eu-support_summary_nl.pdf;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Luxemburg, Publicatiebureau: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (beschikbaar in het Engels);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxemburg, Publicatiebureau: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (beschikbaar in het Engels);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburg, Publicatiebureau: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (beschikbaar in het Engels); zie ook de samenvatting, die in verschillende EU-talen beschikbaar is, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>;
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxemburg, Publicatiebureau: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (beschikbaar in het Engels, Frans en Duits).



© Europees Bureau voor de Grondrechten, 2015
Foto: © FRA

FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

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



Print: ISBN 978-92-9491-174-2, doi:10.2811/15579
PDF: ISBN 978-92-9491-145-2, doi:10.2811/46270