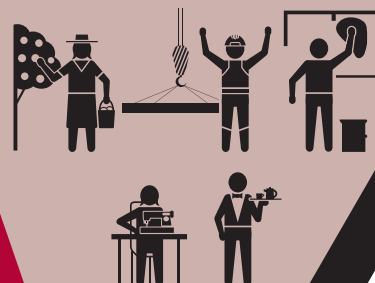


Grov exploatering av arbetskraft: arbetstagare som flyttar inom eller till Europeiska unionen

Sammanfattning



I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastställs rättigheter som är särskilt relevanta för arbetstagare som flyttar inom eller till EU. De viktigaste bland dessa är rätten till människans värdighet (artikel 1), förbudet mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5), friheten att välja yrke och rätten att arbeta (artikel 15), förbudet mot diskriminering (artikel 21), rätten till tillgång till arbetsförmedlingar (artikel 29), skyddet mot uppsägning utan saklig grund (artikel 30), rätten till rättvisa arbetsförhållanden (artikel 31), förbudet mot barnarbete och skyddet av ungdomar i arbetslivet (artikel 32), konsumentskyddet (artikel 38) och rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).

Grov exploatering av utländsk arbetskraft är inte ovanlig, men den förblir ofta osynlig. Konsumenterna förblir oftast omedvetna om att de produkter de köper i affärer och butiker, eller de tjänster de erbjuds på ett hotell eller en restaurang, kan ha producerats av exploaterad arbetskraft. Exploatering förekommer inom många ekonomiska sektorer och påverkar olika grupper av arbetstagare, som rumänska medborgare som plockar potatis i Ungern, kvinnor från länder söder om Sahara som utnyttjas som au-pairer i Frankrike, portugisiska män som rekryteras till vägbyggen i Nederländerna, nordkoreaner

som arbetar som okvalificerad arbetskraft på polska varv eller fruktplockare från Bangladesh och Pakistan i södra Grekland. Det som dessa individer ofta har gemensamt är att de får 1 euro eller mindre i timlön, att de arbetar 12 timmar eller mer om dygnet, sex eller sju dagar i veckan, får bo under undermåliga förhållanden och nekas semester eller sjukledighet.

Globala ekonomiska bruttoskillnader och en ökad global rörlighet är drivkrafter bakom den grova arbetskraftsexploateringen. Drivna av den ekonomiska situationen i hemlandet är det allt fler människor som arbetar utomlands, och som ofta är beredda att acceptera arbetsvillkor som är långt sämre än den lokala lagliga standarden, men ändå bättre än den fattigdom och arbetslöshet de flytt från. Att flytta till ett annat land skapar eller förvärrar ofta den sociala eller ekonomiska utsattheten. Risken för exploatering ökar också genom den sociala isolering som följer av att man inte kan språket, inte har några kontakter utanför arbetsplatsen och inte känner till de lokala rättsnormerna eller vet vart man kan vända sig för att få hjälp.

I den här sammanfattningen beskrivs översiktligt de huvudsakliga resultaten av studien från EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) om olika brottsliga former av grov arbetskraftsexploatering av arbetstagare som har flyttat till en EU-medlemsstat från en annan eller från ett tredjeland.

Grov arbetskraftsexploatering och lagen

Grov arbetskraftsexploatering kan drabba både EU-medborgare och medborgare i länder utanför EU. Den rätt till rättvisa arbetsförhållanden som föreskrivs i artikel 31 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna gäller såväl EU-medborgare som tredjelandsmedborgare, och oavsett om arbetstagaren vistas i landet reguljärt eller inte.

Med *grov arbetskraftsexploatering* avses alla former av utnyttjande av arbetskraft som är olagliga i den EU-medlemsstat där exploateringen sker. Den här studien är inriktad på exploatering på arbetsplatsen och riskerna som är förknippade med detta. Den omfattar ingen analys av hur arbetstagare flyttar eller blir flyttade från sina hemländer till en situation där de blir exploaterade.

Grov arbetskraftsexploatering är inte alltid en följd av människohandel, som innebär att man utför vissa handlingar med olagliga medel i syfte att exploatera arbetskraft. Det är inte heller alltid så att de som utsätts för exploatering tvingas att arbeta – exploateringen består i att deras arbetsförhållanden är långt under den standard som kan anses godtagbar enligt lagen.

FALLSTUDIER UTVALDA AV FRA

Tillgång till rättslig prövning

Ett bulgariskt par plockade frukt och grönsaker på ett jordbruk i Frankrike. De var utstationerade av en bulgarisk arbetsgivare, lagligt anställda genom ett anställningsavtal på deras eget språk, och hade laglig rätt att vistas och arbeta i Frankrike. Däremot var de utsatta för extremt exploaterande levnads- och arbetsförhållanden och fick bara betalt för sex veckors arbete trots att de arbetat 15 till 16 timmar om dagen i fem månader (priset för deras flygbiljetter hem drogs också av från lönen). De anmälde detta till den nationella kommissionen för bekämpning av människohandel, som bad den lokala avdelningen av centralkontoret för bekämpning av organiserad brottslighet undersöka saken och förhindra att den bulgariska arbetsgivaren i framtiden skulle exploatera arbetskraft.

Arbetskraftsexploatering sker i en skala från allvarliga övergrepp som slaveri till gärningar som inte klassificeras som grov arbetskraftsexploatering och

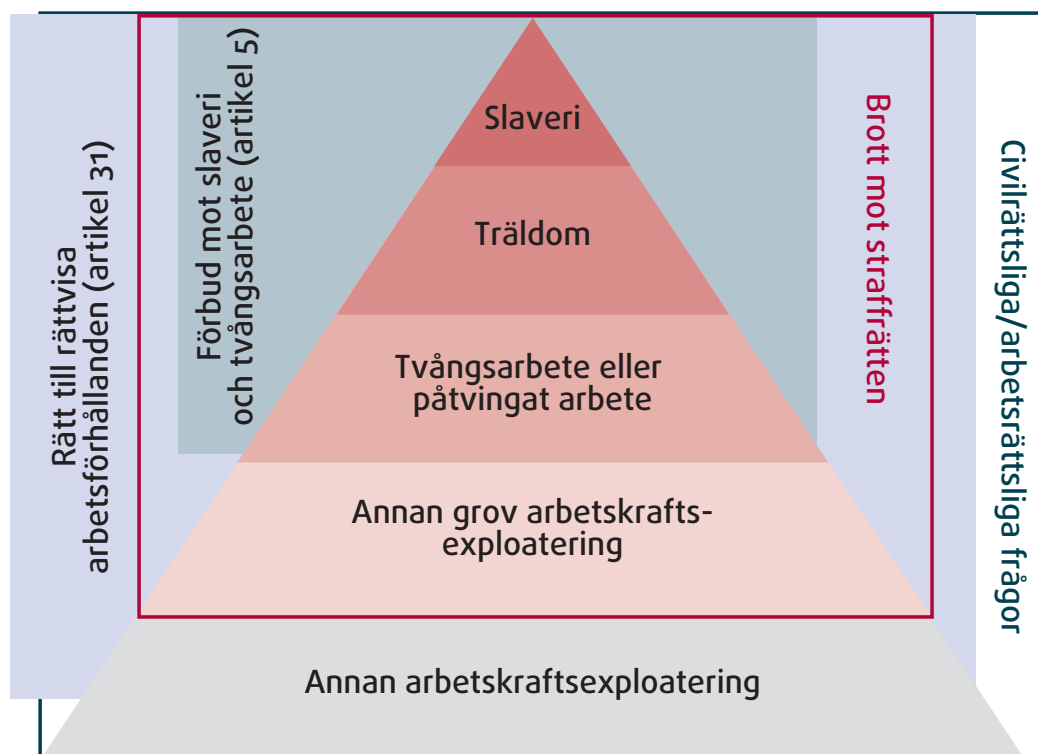
brottsliga gärningar. Begreppet *grov arbetskraftsexploatering* omfattar också situationer som avses i artikel 9.1 i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare (2009/52/EG) – anställning av en arbetstagare som vistas irreguljärt i landet under "särskilt exploaterande arbetsförhållanden". Enligt artikel 2 i det direktivet innebär det arbetsförhållanden "där det råder en påfallande skillnad jämfört med de lagligen anställda arbetstagarnas anställningsvillkor, som till exempel påverkar arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt kränker den mänskliga värdigheten". Denna ordalydelse återspeglar även artikel 31 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. Med andra ord är *grov arbetskraftsexploatering* arbetsituationer som väsentligen avviker från rättvisa standardförhållanden som fastställs i arbetslagstiftningen och andra regelverk om bland annat lön, arbetstid, ledighet, arbetsmiljö och anständig och respektfull behandling av arbetstagare.

Uppgiftsinsamling och omfattning

Den här FRA-studien är den första i sitt slag då den på ett övergripande sätt, med hjälp av både skrivbordsundersökningar och fältstudier, undersöker alla brottsliga former av exploatering av arbetskraft som flyttar inom eller till EU. Skrivbordsundersökningar av de rättsliga och institutionella ramarna kring grov arbetskraftsexploatering gjordes i alla 28 medlemsstater, medan fältstudierna gjordes i 21 EU-länder (alla utom Danmark, Estland, Lettland, Luxemburg, Rumänien, Slovenien och Sverige, delvis på grund av begränsade resurser). Olika geografiska regioner omfattas, liksom olika ekonomiska situationer och rättsliga traditioner. Fältarbetet inbegrep 616 expertintervjuer med olika yrkesgrupper som arbetar inom området arbetskraftsexploatering, bland annat yrkesinspektioner, poliser, domare samt företrädare för arbetstagare och arbetsgivare. Vidare hölls 24 fokusgruppdiskussioner med blandade grupper bestående av olika yrkesutövare.

På grundval av information från experter på medlemsstatsnivå insamlades också 217 fallstudier med exempel på grov arbetskraftsexploatering. Fallstudierna speglar verkliga historier och fokuserar på arbetstagarnas upplevelse av exploateringen. På grund av bristen på fullständig och genomgripande information går det i många fall inte att kategorisera de beskrivna situationerna rättsligt. Många av dem kan dock innefatta människohandel.

Figur 1: Arbetskraftsexploatering, olika former och allvar



Anm.: Offer för alla former av exploatering som visas i figuren kan också vara offer för människohandel om de olika elementen i definitionen av människohandelsbrott i artikel 2 i direktivet mot människohandel är uppfyllda i enlighet med medlemsstatens lagstiftning.

Källa: FRA, 2015

Fokus på riskfaktorer

FRA:s studie syftar till att ge EU:s institutioner och medlemsstater stöd i arbetet med att förebygga grov arbetskraftsexploatering, övervaka situationer där grov arbetskraftsexploatering förekommer och göra offrens rätt till tillgång till rättssystemet en realitet. Mer specifikt identifieras i studien

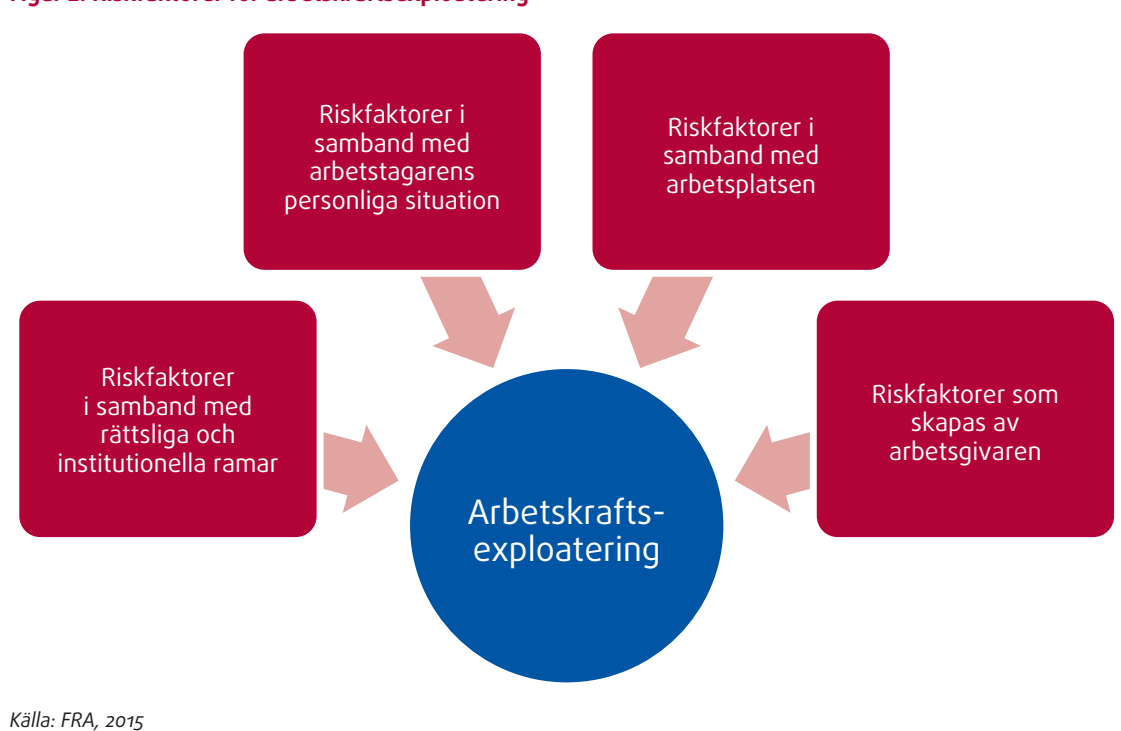
- faktorer som gör att arbetstagare som flyttar inom eller till EU riskerar att utsättas för grov arbetskraftsexploatering i det land där de arbetar (riskfaktorer),
- hur EU:s institutioner och medlemsstater behandlar dessa riskfaktorer när det gäller
 - förebyggande,
 - övervakning, inbegripet den rättsliga och institutionella ram som inrättats för att spåra fall av arbetskraftsexploatering, särskilt via arbetsplatsinspektioner som utförs av yrkesinspektörer eller andra offentliga myndigheter,
 - åtgärder som, vid upptäckt av grov arbetskraftsexploatering, gör det möjligt för offren

att få tillgång till rättssystemet, som riktade stödverksamheter, information om fallet och offrets rättigheter, effektiva åtgärder för utredning och lagföring samt avskräckande åtgärder.

Riskfaktorerna grupperas i relation till de rättsliga och institutionella ramarna, arbetstagarens situation, arbetsplatsens särskilda egenskaper eller arbetsgivarens beteende (se figur 2).

Exploaterande arbetsförhållanden kan innebära stora faror och EU-medlemsstaterna är därför skyldiga att iaktta vederbörlig omsorg. Utländska arbetstagare som löper en allvarlig risk att utsättas för grov exploatering – till följd av att flera riskfaktorer ackumuleras – har rätt till skyddsåtgärder som ska vidtas av de behöriga myndigheterna. När riskfaktorerna ackumuleras är därför medlemsstaterna enligt EU-lagstiftningen skyldiga att utföra inspektioner för att identifiera arbetskraftsexploatering, skydda offer, inrätta mekanismer för prövning och förhindra straffrihet.

Figur 2: Riskfaktorer för arbetskraftsexploatering



Resultat och evidensbaserade råd

Förebyggande

Medvetandegörande och nolltolerans mot arbetskraftsexploatering

De yrkesutövare som intervjuades upplevde att Europas befolkning i stort hade en tolerant attityd till exploatering av arbetstagare från andra länder. Allmänhetens intryck är att arbetstagarna frivilligt – om än på grund av fattigdom och utanförskap – går med på att arbeta under exploaterande förhållanden. Bristen på en klar förståelse för grov arbetskraftsexploatering bland de yrkesutövare som ska ingripa i de relevanta situationerna är också en bidragande orsak till att exploateringen inte uppfattas eller prioriteras.

Denna tolerans gentemot arbetskraftsexploatering står i stark kontrast till rättsläget. Grova former av arbetskraftsexploatering är i stor utsträckning straffbart enligt såväl EU-lagstiftningen som medlemsstaternas lagar, även om lagen inte alltid är tillräckligt heltäckande och konsekvent. Enligt studien – särskilt intervjuerna med experter och fallstudier – framstår exploatering inom hushållssektorn, exempelvis städning och barn- eller äldreomsorg,

för allmänheten som en gråzon, som eventuellt kan luckra upp gränsen mellan vad som kan vara moraliskt godtagbart och inte.

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater bör öka allmänhetens medvetenhet om förekomsten av grov arbetskraftsexploatering av människor som flyttar inom och till EU och öka ansträngningarna att främja ett klimat med nolltolerans mot exploatering av sådan arbetskraft, inbegripet exploatering i privata hushåll.

Målinriktade informationskampanjer och utbildning

Experter i flera EU-medlemsstater har rapporterat att de många formerna av arbetskraftsexploatering och de många olika rättsliga bestämmelserna kring detta gör det svårt att avgöra exakt vad som utgör brottsliga former av grov arbetskraftsexploatering. De framhöll svårigheter med att tillämpa de olika rättsliga kategorierna och förstå de olika formerna av grov exploatering av utländsk arbetskraft och

vad de yttersta orsakerna kunde vara. Bättre kunskaper och medvetenhet om de olika formerna av exploatering skulle kunna hjälpa yrkesinspektörer och poliser att identifiera brotten.

I expertintervjuerna framkom att de offentliga myndigheternas olika uppgifter i samband med att kontrollera migrationen och identifiera och ge stöd till offer för grov exploatering kan leda till rollkonflikter och motstridiga krav. Yrkesinspektörer och poliser bör få information och utbildning för att kunna prioritera de utsattas grundläggande rättigheter före frågor som rör allmän ordning i situationer som gäller grov exploatering av tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i EU.

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater ska se till att personal vid organisationer som kommer i kontakt med arbetskraftsexploatering är medvetna om de olika formerna av grov arbetskraftsexploatering och orsakerna bakom detta och att de utbildas att reagera på lämpligt sätt. Yrkesinspektörer och poliser bör få information och utbildning för att kunna ge högre prioritet åt de utsattas rättigheter än till frågor som gäller migrationshandläggning.

Europeiska polisakademien (Cepol) och Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha) uppmanas att ge medlemsstaterna stöd i genomförandet av utbildningsprogram som ska stärka kapaciteten hos rättsvårdande personal och yrkesinspektörer att identifiera och undersöka fall av grov exploatering av arbetstagare som flyttar inom eller till EU. Sådana initiativ kan stödjas av EU:s samordnare mot människohandel.

Ett effektivt samarbete mellan offentliga och privata organisationer är väsentligt och bör grundas på en gemensam förståelse för de problem som arbetskraftsexploatering leder till, de grundläggande rättigheter som hotas och de insatser som behövs.

Uppmuntra fackföreningar och det civila samhällets organisationer att söka upp och informera arbetstagare som flyttar inom eller till EU

Många respondenter ansåg att arbetstagarna måste känna till arbetsförhållandena och sina rättigheter innan de kom till det land de skulle arbeta i, eller att de skulle få den informationen vid ankomsten. Det viktiga arbete som utförs av fackföreningar och icke-statliga organisationer som kommer i kontakt med arbetstagare som flyttar inom eller till

EU – exempelvis i Österrike, Tyskland, Irland och Nederländerna – bör i detta sammanhang uppmärksammas som en lovande utveckling.

Det finns också en tydlig – och positiv – trend bland EU-medlemsstaternas ambassader att ge information om anställningsrättigheter till utländska medborgare som har för avsikt att flytta till deras land, eller till de egna medborgarna när de kommer för att arbeta i ett värdland. Det bör också noteras att enligt artikel 11 i säsongsarbetardirektivet (2014/36/EU) blir medlemsstaterna, när de beviljar tredjelandsmedborgare tillstånd för säsongsarbete, skyldiga att även ge dem skriftlig information om deras rättigheter och skyldigheter enligt direktivet, inklusive klagomålsförfaranden.

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater bör uppmuntra fackföreningar och andra privata organisationer att ge arbetstagare information före avresan och när de kommer till sitt destinationsland.

Ambasadernas möjligheter att tillhandahålla information före avresan och vid ankomsten bör också beaktas.

Anställningsförhållanden som är öppna för insyn

Bristen på insyn i anställningsförhållanden är enligt de intervjuade experterna en faktor som ökar risken för exploatering. Ofta har arbetstagaren inte något avtal som är skrivet på ett språk han eller hon förstår, eller inget skriftligt avtal alls. Det är lätt att tappa räkningen på hur mycket lön de ska ha, på grund av den komplexa rättsliga situationen – som kan omfatta arbetsförmedlare eller underentreprenader – eller på grund av att arbetsgivaren använder metoder som gör situationen oklar. Det behövs en ökad medvetenhet om att det faktum att det saknas insyn i anställningsförhållandena är en "röd flagg" som tyder på att det kan förekomma grov arbetskraftsexploatering. Här kan man till exempel använda informationskampanjer eller kampanjer via de ambassader som utfärdar viseringar till tredjelandsmedborgare.

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater bör se till att de grundläggande villkoren i ett anställningsförhållande är öppna för insyn, väl dokumenterade och begripliga under hela anställningstiden. Framför allt bör medlemsstaterna se till

- att alla arbetstagare ska få ett skriftligt avtal på ett språk de kan förstå, åtminstone avseende de grundläggande villkoren för anställningen,
- att löner ska betalas ut på ett lättförståeligt sätt och regelbundet, minst en gång i månaden och inte i slutet av säsongen eller efter avslutat projekt.

Konsumenters rätt att veta och företagets skyldighet att lämna information

I de EU-medlemsstater där produktmärkning är vanlig ansåg experterna att det fanns både för- och nackdelar med märkningen. Många ansåg att möjligheten för konsumenterna att fatta informerade beslut var ett effektivt sätt att förhindra arbetskraftsexploatering, medan andra påpekade att märkningen inte alltid är tillförlitlig och att den behövde förbättras. Enligt artikel 5 i direktivet om konsumenträttigheter (2011/83/EU) ska konsumenterna få information om de viktigaste egenskaperna hos de varor eller tjänster de köper eller använder. Konsumenter som är måna om humana arbetsförhållanden ska ha rätt att veta när de köper en produkt som är förknippad med en allvarlig risk för att de producerats under exploaterande förhållanden.

FALLSTUDIER UTVALDA AV FRA

Exploatörer vilseledde konsumenter

Varumärket Happy Eggs, som levererade ägg till större livsmedelsaffärer i Storbritannien, sålde ägg som samlades in av exploaterade litauiska arbetstagare. Företaget påstod att det "gjorde allt i sin makt för att deras gårdar skulle vara lyckliga platser". Det visade sig dock att den "gangmaster" (arbetsförmedlare) som förmedlat arbetskraften misshandlade arbetstagarna fysiskt, gjorde avdrag på deras löner och lät dem bo i överbelamrade lokaler. Gangmastern förlorade sin licens, men ingen ställdes inför rätta.

Detta handlar om företagets skyldigheter att lämna information som gör det möjligt för konsumenterna att bedöma hur affärsverksamheten påverkar de grundläggande rättigheterna. Ett viktigt steg mot en bättre insyn i företagets icke-finansiella information är de ändringar i direktivet om informationskrav (2014/95/EU) som medlemsstater är skyldiga att införliva i sin lagstiftning senast den 6 december 2016. Stora företag och grupper är skyldiga att rapportera om "arbetstagarfrågor" bland annat med en beskrivning av den personalpolitik som förs och dess resultat, risker och riskhantering samt relevanta centrala resultatindikatorer. Enligt artikel 2 i direktivet om informationskrav ska kommissionen "utarbета icke-bindande riktlinjer för metoder för rapportering av icke-finansiella upplysningar, med allmänna och sektorspecifika icke-finansiella centrala resultatindikatorer, för att underlätta företagets tillhandahållande av relevanta, användbara, och jämförbara icke-finansiella upplysningar."

FRA:s yttrande

EU:s institutioner och medlemsstater uppmanas att göra det möjligt för konsumenterna att lättare bedöma risken för att en erbjuden produkt eller tjänst kan ha framställts genom grov arbetskraftsexploatering. Sådan information skulle kunna omfatta följande:

- Effektiva och pålitliga system för certifiering och märkning av produkter från företag som respekterar arbetstagarnas rättigheter.
- Offentliga register över arbetsgivare och rekryterare som befunnits skyldiga till arbetskraftsexploatering, om de inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att på ett tillförlitligt sätt förhindra framtida exploatering.

Vid tillhandahållandet av vägledning och rapportering om genomförandet av det ändrade direktivet om informationskrav, kan kommissionen fästa särskild vikt vid information om företagspolicyer som gäller lika arbetsvillkor för arbetstagare och skydd mot faktorer som innebär en risk för exploaterande arbetsförhållanden, både allmänt och branschvis. Särskild vikt kan också fästas vid de branscher där arbetskraftsexploatering är vanligt förekommande.

Skyddsåtgärder i förfaranden för offentlig upphandling

De intervjuade experterna framhöll fall där arbetskraftsexploatering förekommit i projekt som beställts av offentliga institutioner. Sådana situationer förekommer också i flera av fallstudierna.

Detta understryker det ansvar som EU:s institutioner, organ och byråer har, liksom medlemsstaterna, att undvika att bidra ekonomiskt till exploaterande förhållanden.

FALLSTUDIER UTVALDA AV FRA

Offentlig upphandling

Under 2005 arbetade en grupp indiska män, som rekryterats av en saudiarabisk underentreprenör, på Malta i ett stort statligt finansierat infrastrukturprojekt. De fick mycket lite betalt (betydligt mindre än den lagstadgade minimilönen) och fick varken sjukledighet eller lediga dagar. Den lilla mat de fick och den dåliga logi de tillhandahölls drogs också av från lönen. En tredje part informerade yrkesinspektionen och en fackförening utövade politiska påtryckningar på den maltesiska regeringen via medierna i stället för att dra saken inför rätta, eftersom "de finansiella påföljderna mot arbetsgivarna var minimala". Fackföreningen gav arbetstagarna rättsligt stöd och mobiliserade deras ambassad – resultatet blev att arbetstagarna fick full kompensation, inbegripet övertidsersättning, i enlighet med den lokala minimilönen.

Aktörerna i EU är skyldiga att respektera rättigheterna för arbetstagare som flyttar inom eller till EU, bland annat rätten till anständiga arbetsvillkor enligt artikel 31 i stadgan, i synnerhet i alla offentliga upphandlingsförfaranden med avseende på entreprenörer och underentreprenörer. EU-medlemsstaterna är i synnerhet bundna av stadgan, däribland artiklarna 5 och 31, när de genomför det lagstiftningspaket som antogs i februari 2014 och förfaranden för offentlig upphandling.

FRA:s yttrande

EU-medlemsstaterna uppmanas att i samband med genomförandet av det lagstiftningspaket som antogs i februari 2014 och förfaranden för offentlig upphandling fästa särskild uppmärksamhet på kravet att undvika att stödja arbetskraftsexploatering genom att skriva kontrakt med företag som är inblandade i arbetskraftsexploatering eller anlitar underentreprenörer som är det.

EU:s institutioner, organ och byråer som använder sig av förfaranden för offentlig upphandling uppmanas att föregå med gott exempel och fästa särskild uppmärksamhet vid att förebygga arbetskraftsexploatering bland de företag de skriver kontrakt med.

Övervakning och inspektioner av arbetsplatser

Omfattande och effektiva system för inspektioner och övervakning

Respondenter i alla yrkesgrupperna påpekade bristen på effektiv övervakning som en viktig riskfaktor i samband med grov arbetskraftsexploatering. Företrädare för organisationer som arbetar för arbetstagares rättigheter, arbetsgivarorganisationer och domare såg bristen på tillräcklig övervakning som den största institutionella riskfaktorn. Medlemsstaterna måste vara beredda att utföra fler inspektioner på arbetsplatserna, och göra dem effektivare genom att fästa tillräcklig vikt vid riskfaktorerna för arbetskraftsexploatering. Experterna påpekade också vikten av samarbete mellan yrkesinspektion och polis.

Enligt experterna uppstår problem när vissa arbeten helt undantas från inspektioner, exempelvis lantbruksarbete som utförs på privata egendomar eller hushållsarbete. I en rapport som FRA offentliggjorde 2011, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work*, (Irreguljära migranter anställda som hushållsarbetare) påpekades också att de rättsliga ramarna bör omfatta krav på yrkesinspektioner på hushållsarbets arbetsplatser för att försäkra sig om säkra och anständiga arbetsförhållanden.¹

Mot bakgrund av de riskfaktorer som identifierats under fältstudierna bör övervakningen fokusera på grupper som löper större risk för exploatering, som personer som är irreguljärt anställda, säsongarbetare, arbetstagare från bemanningsföretag och falska egenföretagare. Studien visade att övervakningen, i stället för att koncentreras på riskgrupperna, ofta begränsas till vissa ekonomiska sektorer där arbetskraftsexploatering anses vara vanligt förekommande. Studiens rön när det gäller de olika riskfaktorernas relevans bör användas för att utforma effektivare och mer målinriktade strategier för att upptäcka grov arbetskraftsexploatering.

Fältstudierna visade också att risker för arbetskraftsexploatering kan uppstå när arbetstagarna inte är direkt anställda av det företag de arbetar för, utan har anställts via ett rekryteringsföretag eller en underentreprenör (dvs. en fysisk eller juridisk person som tilldelats uppgiften att genomföra

¹ FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, (Irreguljära migranter anställda som hushållsarbetare: utmaningar för EU och medlemsstaterna avseende grundläggande rättigheter) Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 9 och 30.

alla eller en del av skyldigheterna enligt ett tidigare avtal).

FALLSTUDIER UTVALDA AV FRA

Rekryteringsföretag

Sextioåtta kinesiska medborgare arbetade för ett städbolag i Finland. De hade rekryterats av ett finskt rekryteringsföretag som fått hjälp av ett kinesiskt rekryteringsföretag, vilket lett till en förvirrad situation för arbetstagarna som inte förstod vem som företrädde rekryteringsföretaget och vem som företrädde städbolaget. Osäkerheten återspeglades i rättsförfarandet, då åtalet mot det finska rekryteringsföretaget för utpressande arbetskraftsdiskriminering lades ned eftersom rekryteringsföretaget befanns inte ha agerat på arbetsgivarens vägnar. Förövarna fick därför inget straff, trots att de åtalades för utpressande arbetskraftsdiskriminering och grovt utnyttjande. Offren fick ingen ersättning eller återbetalning av rekryteringsavgifterna och de blev tvungna att betala en del av rättegångskostnaderna.

Enligt de intervjuade experterna gör de komplexa rättsliga situationerna det svårare för arbetstagare som flyttat inom eller till EU att förstå sina rättigheter eller vilka möjligheter de har att begära rättslig prövning, vilket ökar risken för att bli exploaterad. Detta gäller särskilt när företag med säten i olika medlemsstater är inblandade. Under dessa förhållanden blir det dessutom ännu svårare att bedöma överträdelser av arbetstagarnas rättigheter. Det krävs större ansträngningar för att övervaka sådana komplexa situationer och för att undersöka misstänkta fall, vilket kan kräva ett effektivt samarbete mellan de offentliga myndigheterna i flera medlemsstater.

I artikel 7 i Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) konvention om privat arbetsförmedling² förbjuds uttryckligen privata arbetsförmedlingsbyråer att direkt eller indirekt, helt eller delvis, ta ut avgifter eller kostnader av arbetstagarna. Arbetsgivarna ska bära kostnaderna för arbetsförmedlingarnas tjänster. Det kan knappast accepteras att man gör undantag från denna regel för arbetstagare som söker jobb som varken kräver sofistikerade förkunskaper eller medför något administrativt ansvar. Ändå visar expertintervjuerna och fallstudierna att rekryterare tar ut ockeravgifter från arbetstagarna, vilket försätter dem i bindande skuldsituationer och gör

² Antogs i Genève den 19 juni 1997 vid den 85:e internationella arbetarkonferensen (ILC).

dem särskilt sårbara för grov exploatering. Därför behöver arbetsförmedlingarnas verksamhet kontrolleras särskilt av tillsynsorganen.

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater måste se till att det finns ett omfattande system för inspektion av arbetsförhållandena som är tillräckligt effektivt för att se till att erkända normer följs.

- För detta ändamål ska det finnas lagstiftning som ger ett tydligt mandat till en offentlig myndighet att övervaka arbetsförhållandena för arbetstagare som flyttar inom eller till EU och ger myndigheten i uppdrag att genomföra tillräckligt många inspektioner.*
- Myndigheten måste ha tillräckligt stor personal med tillräcklig utbildning för att genomföra målinriktade och effektiva inspektioner. Den ska bland annat ha resurser för att överbrygga språkbarriärer. Myndigheten ska antingen ha egna befogenheter och medel för att säkra bevis som gäller vid straffrättsliga förfaranden eller vara i en position där den kan förlita sig på ett effektivt samarbete med polisen.*
- Personal som arbetar med övervakning ska ha tillräcklig utbildning för att förstå och bedöma riskfaktorer för grov arbetskraftsexploatering i praktiken. Arbetet ska anpassas och organiseras i linje med dessa riskfaktorer och systemet för riskhantering ska regelbundet ses över. Arbetsplatsinspektionernas strategiska inriktning ska grundas på alla tillgängliga bevis om de relevanta riskfaktorerna.*
- EU:s medlemsstater bör se över lagstiftning som har till effekt att undanta arbetsplatser från inspektion, särskilt när det gäller arbete i privata jordbruk och hushåll.*
- EU:s medlemsstater bör utarbeta mer effektiva och målinriktade strategier för att förebygga fall av grov arbetskraftsexploatering i ljust och lagföra förövarna.*
- EU:s medlemsstater bör utöka övervakningen av rekryteringsföretag och se till att de lagbestämmelser som förbjuder dem att ta betalt av arbetstagarna efterlevs.*
- EU:s organ, bland annat EU-Osha, Europol (Europeiska polisbyrån) och Eurojust (Europeiska byrån för rättsligt samarbete), uppmanas att bidra till att stärka det gränsöverskridande samarbetet mellan de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för övervakning, utredande och lagförande i fall som gäller arbetskraftsexploatering med fler än en medlemsstat inblandad.*

Offrens tillgång till rättslig prövning

Straffrättsliga bestämmelser som skyddar arbetstagare som flyttar inom eller till EU från grov arbetskraftsexploatering

Studien visade att det finns stora variationer mellan medlemsstaterna när det gäller vilka kategorier av individer som skyddas av straffrättsliga bestämmelser mot grov exploatering i anställningsförhållanden. Skalan går från skydd för enbart tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i landet, till skydd för alla individer. Det som är avgörande ur ett människorättsperspektiv är att rätten till rättvisa arbetsförhållanden – enligt artikel 31 i stadgan och enligt artikel 2 i den reviderade Europeiska sociala stadgan – kräver att arbetstagarna har ett effektivt skydd mot grova överträdelser. Med tanke på rätten till likhet inför lagen – enligt artikel 20 i stadgan – kan man ifrågasätta varför de rättigheter som tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i landet har till anständiga arbetsvillkor skyddas av straffrättsliga bestämmelser, medan motsvarande rättigheter för tredjelandsmedborgare som vistas reguljärt eller EU-medborgare inte gör det. Inte heller bör skyddet av barn från grov arbetskraftsexploatering vara förbehållet tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i landet.

I vissa medlemsstater har man dessutom kriminaliserat anställning av tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i landet oavsett om de är exploaterade eller inte. Den här lagstiftningen behandlar helt olika situationer på samma sätt. Det medför att arbetstagarnas rätt att inte utsättas för exploaterande arbetsförhållanden inte erkänns eller skyddas.

I fem EU-medlemsstater är den maximala påföljden för brottet att låta en tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i landet arbeta under särskilt exploaterande förhållanden mindre än två års fängelse. Ett sådant straff återspeglar inte allvaret i de kränkningar av de grundläggande rättigheterna som den grova exploateringen av arbetskraft innebär för den som utsätts. I andra EU-medlemsstater är det vanligt med påföljder som kan innebära högst tre till fem års fängelse.

FALLSTUDIER UTVALDA AV FRA

Migranter som vistas irreguljärt i landet

En boliviansk kvinna utan uppehållstillstånd arbetade som vårdare i ett hushåll i Italien. Hon hade långa arbetsdagar och fick en mycket låg lön. Arbetsgivaren utnyttjade det faktum att hon vistades irreguljärt i landet för att skrämma henne.

En ecuadoriansk kvinna i Spanien tvingades sköta hushållet och vårda en äldre person. Hon fick arbeta mycket långa skift, men fick inte betalt därefter. Hon bad en icke-statlig organisation om hjälp, men gjorde inte någon anmälan.

En nigeriansk flicka arbetade för en familj i Irland och tog hand om deras barn. Hon förbjöds att kontakta sin egen familj eller någon annan. Hennes arbetsgivare begränsade också hennes fysiska rörlighet, och när hon klagade hotade de med att skicka henne tillbaka till Nigeria.

Respondenter i Ungern berättade om att kvinnor från Rumänien som tar hand om äldre är en grupp som mycket ofta exploateras.

Direktivet om sanktioner mot arbetsgivare tvingar medlemsstaterna att se till att juridiska personer som låter tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i landet arbeta under särskilt exploaterande arbetsförhållanden kan hållas ansvariga i de fall brottet begåtts till deras förmån. En liknande bestämmelse finns i artikel 5 i direktivet mot människohandel (2011/36/EU). Straffen för juridiska personer bör vara effektiva och avskräckande. De intervjuade experterna antydde dock att de påföljder som i praktiken åläggs företag (som juridiska personer) inte återspeglar allvaret i de kränkningar av rättigheter som detta innebär. Det finns därför skäl att ytterligare granska hur effektivt direktivet om sanktioner mot arbetsgivare är i praktiken. Direktivet ger dessutom medlemsstaterna möjlighet att offentligt svartlista arbetsgivare som hållits ansvariga för exploatering (artikel 12.2) men bara ett fåtal medlemsstater har använt sig av denna möjlighet.

FRA:s yttrande

EU:s institutioner och medlemsstater bör se över relevanta EU-direktiv och straffrättsliga bestämmelser för att ge alla arbetstagare samma effektiva skydd mot grov arbetskraftsexploatering.

Omfattande och effektiva straffrättsliga bestämmelser bör säkerställa att företag hålls ansvariga som juridiska personer som agerar som arbetsgivare. Tillräckligt avskräckande sanktioner mot juridiska enheter bör fastställas i nationell lagstiftning och genomföras på ett effektivt sätt. Dessutom bör EU:s medlemsstater se över effektiviteten i de rättsliga bestämmelser som möjliggör

- *stängning eller återkallande av licenser för företag som befunnits skyldiga till grov arbetskraftsexploatering,*
- *publicering av en förteckning över arbetsgivare som befunnits skyldiga till grov arbetskraftsexploatering.*

Utöka mandatet för institutioner som arbetar mot människohandel till att omfatta alla former av grov arbetskraftsexploatering

Fältstudierna visar tydligt att institutioner som är engagerade i övervakning, inspektion, rättsvårdande verksamhet, brottsofferstöd och det allmänna rättsväsendet behöver lägga mer resurser på att hantera de utmaningar som identifieras i denna rapport. Sådana investeringar i den institutionella ramen bör dock inte vara inriktade på någon specifik form av arbetskraftsexploatering. De bör i stället, i ett bredare perspektiv, omfatta hela spektrumet av brottsliga former av arbetskraftsexploatering, som kan omfatta allt från slaveri till grov arbetskraftsexploatering enligt direktivet om sanktioner mot arbetsgivare. Med tanke på omfattningen av grov arbetskraftsexploatering finns ett trängande behov av att utöka mandatet för institutioner som arbetar mot människohandel.

Både expertintervjuerna och fallstudierna visar på problem som kan uppstå när stödverksamheter, specialiserade polisenheter eller specialiserade åklagare finns tillgängliga för att hantera människohandelsbrott men inte grov arbetskraftsexploatering, särskilt när det gäller de former av exploatering som förekommer i anställningsförhållanden som omfattas av artikel 9 i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare. Inom området brottsofferstöd anser exempelvis experterna i två tredjedelar av de EU-medlemsstater som fältarbetet utfördes i, att stödverksamheter för brottsoffer i praktiken saknas

eller är ineffektiva. Det finns mycket få verksamheter som är särskilt inrättade för offer för arbetskraftsexploatering, och från många stödverksamheter utesluts de till och med om brottet inte omfattar människohandel eller våld.

På grundval av detta kan man föreslå att mandatet för organisationer som arbetar mot människohandel på EU-nivå eller medlemsstatsnivå bör utökas till att omfatta alla brottsliga former av exploatering av människor som flyttat från ett annat land. Detta skulle innefatta exploatering under särskilt exploaterande arbetsförhållanden, exploatering av offer för människohandel av en arbetsgivare som inte själv är inblandad i människohandeln samt olaglig anställning av minderåriga (artikel 9.1 led c till e i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare).

FRA:s yttrande

EU-institutionerna och medlemsstaterna bör se över mandaten för institutioner som arbetar mot människohandel eller samordnar sådant arbete i syfte att utöka deras uppgifter till att även omfatta andra brott, bland annat de som omfattas av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.

Instrument och mekanismer som inrättats för att bekämpa människohandel – såsom hänskjutningsmekanismer eller tillfälliga uppehållstillstånd – bör ses över för att vidga tillämpningsområdet till att omfatta grov arbetskraftsexploatering som inte inbegriper människohandel.

Uppmuntra offer att anmäla genom att utfärda uppehållstillstånd

Studien visar att offer för grov exploatering av arbetskraft som vistas irreguljärt i landet på grund av sin status avstår från att anmäla brottet till en offentlig myndighet. Experterna framhåller rädslan att behöva lämna landet som den främsta anledningen till att offer inte polisanmäler exploateringen. Enligt skäl 10 till brottsofferdirektivet (2012/29/EU) ska brottsoffers rätt att uppehålla sig i landet inte vara en förutsättning för rätten att erkännas som brottsoffer och få tillgång till rättsväsendet. I realiteten är dock rätten till tillgång till rättsväsendet för brottsoffer som vistas irreguljärt i landet och utsätts för grov arbetskraftsexploatering fortfarande teoretisk så länge brottsoffret inte erbjuds en säker möjlighet att få vistas reguljärt i landet. En sådan möjlighet skulle samtidigt förbättra det straffrättsliga systemets sätt att fungera och motverka det straffrihetsklimat som råder för den som gör sig skyldig till grov arbetskraftsexploatering.

Enligt artikel 11 i direktivet mot människohandel ska EU:s medlemsstater "vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd" så att de kan utöva de rättigheter de har som brottsoffer, och det fastställs också att medlemsstaterna måste säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är beroende av att brottsoffret är villigt att samarbeta vid brottsutredning, åtal eller rättegång. Samtidigt anges att detta inte ska påverka tillämpningen av direktivet om uppehållstillstånd (2004/81/EG). Det är en långtgående reservation. Genom att villkora utfärdandet av uppehållstillstånd till offer för människohandel med att de klart har visat sin vilja att samarbeta med rättsväsendet, motverkar direktivet om uppehållstillstånd i praktiken i avsevärd omfattning brottsoffrets rätt till tillgång till stödverksamheter och rättvisa. Det bör noteras att Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr 197) som alla medlemsstater utom Tjeckien har ratificerat, i artikel 14 har en mer rättighetstillvänd inställning genom att även inkludera situationer då "den behöriga myndigheten anser att deras vistelse är nödvändig på grund av deras personliga situation" bland de situationer då ett förnyelsebart uppehållstillstånd ska utfärdas till brottsoffer.

Enligt kommissionens meddelande i oktober 2014 om tillämpningen av direktivet om uppehållstillstånd är det sex medlemsstater som inte ställer krav på att brottsoffer samarbetar för att bevilja dem uppehållstillstånd och ytterligare sju medger undantag från kravet.

Det finns uppenbarligen också motstridigheter mellan direktivet om uppehållstillstånd och medlemsstaternas skyldigheter enligt stadgan. Den rätt som offer för människohandel eller andra former av grov exploatering har enligt artikel 47 i stadgan att få tillgång till rättslig prövning och i detta sammanhang få verktyg, uppmuntran och stöd enligt sina behov, innebär en oeftergivlig skyldighet för EU:s medlemsstater, och får inte villkoras av att brottsoffret samarbetar. Det bör vara de offentliga myndigheternas ansvar att möjliggöra tillgång till rättslig prövning och inte offrens ansvar att förstörtjäna privilegiet att få stöd och tillåtas delta i de rättsliga förfarandena. Rättigheternas effektivitet i praktiken får inte villkoras av att offret vill eller kan samarbeta med polisen eller någon annan myndighet i deras utförande av sina uppgifter. På grund av denna konflikt skulle man kunna hävda att stadgans ikraftträdande gjorde direktivet om uppehållstillstånd ogiltigt. Det ligger i rättsstatens och rättssäkerhetens intresse att denna fråga blir löst så snart som möjligt.

I sitt meddelande till rådet och Europaparlamentet i oktober 2014 om tillämpningen av direktivet om

uppehållstillstånd övervägde kommissionen en utvärdering av behovet av att ändra detta direktiv.³

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater bör anta åtgärder som uppmuntrar offer för grov arbetskraftsexploatering att anmäla brottet – utan att riskera utvisning – till en tillsynsmyndighet eller till polisen. Det bör innefatta åtgärder som gör det möjligt för EU-medlemsstaterna att utfärda uppehållstillstånd på grundval av tydliga rättsregler i fall av allvarliga kränkningar av arbetstagares rättigheter.

Dessutom bör medlemsstaterna överväga förslagen i punkt 9 i FRA:s vägledning från 2012 Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations om hur man kan uppmuntra brottsoffer och vittnen att anmäla brott utan att vara rädda för att bli gripna.

EU:s institutioner uppmanas att överväga en översyn av rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till irreguljär invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna. Individens rätt till ett effektivt skydd mot människohandel enligt artikel 5 i stadgan, och rätten för den som utsatts för människohandel att få tillgång till rättslig prövning enligt artikel 47 i stadgan innebär oeftergivliga skyldigheter för EU:s medlemsstater, som inte på något sätt får villkoras av att brottsoffret samarbetar med polisen, bidrar till utredningen eller utför några andra tjänster i allmänhetens intresse. En sådan ändring skulle också kräva anpassning av ordalydelsen i artikel 11.6 i direktivet mot människohandel och artikel 13.4 i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.

Tillhandahålla riktade stödverksamheter för brottsoffer

Det finns en allmän brist på heltäckande stödverksamheter för personer som utsatts för grova former av arbetskraftsexploatering, och många av

³ Europeiska kommissionen (2014a), *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna*, COM(2014) 635, Bryssel, den 17 oktober 2014.

de verksamheter som finns utesluter vissa grupper. Experterna bekräftar att inte alla offer behandlas lika. Några grupper bland brottsoffren är prioriterade, medan andra, exempelvis migranter som vistas irreguljärt i landet, är i en sämre position när det gäller tillgång till effektiva stödverksamheter och skydd vid straffrättsliga förfaranden.

FALLSTUDIER UTVALDA AV FRA

Tillgång till effektiva stödverksamheter

En migrerande tredjelandsmedborgare från ett land i Östeuropa kom till Belgien 2013 för att arbeta på en byggarbetsplats utan uppehållstillstånd. Han hade långa arbetsdagar och var klart underbetald. Eftersom han hade dålig kännedom om det lokala språket och de belgiska institutionerna anmälde han inte arbetsgivaren då han var rädd att förlora både jobb och inkomst och få problem med myndigheterna på grund av att han vistades irreguljärt i landet. Socialarbetare kände till hans situation, men på grund av sekretessen kunde de inte polisanmäla utan hans samtycke. Brottsofferstödet är dock endast tillgängligt för den som erkänts vara offer för människohandel och som bidrar till utredningen.

Enligt artikel 8 i brottsofferdirektivet ska alla brottsoffer efter behov få tillgång till hjälp från stödverksamheter. Stödverksamheter för brottsoffer ska tillvarata brottsoffrets intressen och hjälpen ska vara kostnadsfri och konfidentiell. Om brottsoffret inte får tillgång till sådan hjälp kräver artikel 47 i stadgan att offret ska få tillgång till ett effektivt rättsmedel.

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater bör se till att

- varje offer för grov arbetskraftsexploatering har tillgång till riktade stödverksamheter för brottsoffer, vilket kan åstadkommas genom att man utökar mandatet för de stödverksamheter som riktar sig till offer för människohandel till att omfatta även personer som utsatts för andra former av grov arbetskraftsexploatering,
- det finns mekanismer för att hänvisa alla som utsatts för någon form av grov arbetskraftsexploatering till stödverksamheter för brottsoffer,
- offer för arbetskraftsexploatering inte utesluts från stödverksamheter på grund av att de vistas irreguljärt i landet,
- stödverksamheter är lika tillgängliga för EU-medborgare och tredjelandsmedborgare.

Uppmuntra och förstärka tredjepartsinterventioner

Med tanke på den tveksamhet som många offer för grov arbetskraftsexploatering känner mot att träda fram och anmäla brotten till tillsynsmyndigheter eller polisen, och med tanke på bristen på tillräckliga och proaktiva polisära undersökningar, påpekade experterna att privata eller offentliga organisationer som agerar till stöd för brottsoffer eller på deras vägnar, bland annat fackföreningar, kan ha en viktig roll att fylla mot bakgrund av artikel 13 i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare. Studien visar dock att tredjepartsinterventioner och kollektiva anmälningar är sällsynta och ofta inte tillåts av lagen. När de är tillåtna används de sällan i samband med arbetskraftsexploatering. Tredjepartsinterventioner kan också vara ett sätt att göra det möjligt för domstolar att mer effektivt hantera fall där många arbetstagare är brottsoffer och har brottsoffers rättigheter. I en FRA-studie som publicerades 2012 i rapporten *Access to justice in cases of discrimination in the EU* (Tillgång till rättslig prövning vid fall av diskriminering i EU) framhölls fördelarna med tredjepartsintervention. Det bör noteras att enligt artikel 25 i säsongsarbetardirektivet har tredje parter med ett berättigat intresse av att säkerställa att direktivet efterlevs, rätt att på säsongsarbetarens vägnar inge klagomål eller engagera sig i rättsliga eller administrativa förfaranden.

FRA:s yttrande

För att förbättra tillgången till rättslig prövning för alla som utsatts för grov arbetskraftsexploatering, bör medlemsstaterna – inom och bortom räckvidden för direktivet om sanktioner mot arbetsgivare – göra det möjligt för tredje parter, bland annat fackföreningar och privata organisationer som stöder arbetstagare som flyttat inom eller till EU, att agera till stöd för brottsoffer eller på deras vägnar.

Tillhandahålla ersättning för skador och retroaktiv lön till offer

För att man ska förstå vad som är viktigt för brottsoffren måste man ta deras ekonomiska mål på allvar. De intervjuade experterna förklarade att ersättning och retroaktiv lön ses som mycket viktigt och kan uppmuntra fler brottsoffer att göra polisanmälan och söka tillgång till rättslig prövning. Studien visar dock att det ofta är mycket svårt för offren att få ersättning från förövaren, inte minst på grund av att det företag som varit arbetsgivare kan föredra att gå i konkurs eller för att de ansvariga individerna försvinner. Ersättningen från förövarna bör därför stärkas av statliga ersättningsmedel.

FALLSTUDIER UTVALDA AV FRA

Upprättelse för brottsoffer

Ett flertal litauiska medborgare arbetade på gårdar i Lincolnshire i Storbritannien, en region som är känd för sitt jordbruk. En litauisk "gangmaster" (arbetsförmedlare) utsatte dem för usla levnads- och arbetsvillkor – bland annat fick de bo i skjul med begränsad tillgång till hygienanläggningar och deras kontakter med omvärlden begränsades. De kom från mycket fattiga förhållanden i hemlandet. Situationen övervakades av den organisation som utfärdar licenser till gangmasters – Gangmasters Licensing Authority (GLA). Trots detta väcktes inget åtal och offren fick ingen upprättelse, eftersom man fann att de inte var offer för människohandel och att de därför inte kunde få tillgång till rättslig prövning eller stöd via den nationella hänskjutningsmekanismen.

För tillfället föreskrivs i artikel 12 i direktivet om ersättning till brottsoffer (2004/80/EG) bara att det ska finnas nationella ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, vilket innebär att det väldigt sällan kommer att omfatta fall av grov arbetskraftsexploatering. För att avhjälpa denna brist tvingar artikel 17 i direktivet mot människohandel medlemsstaterna att se till att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer. Däremot innehåller direktivet om sanktioner mot arbetsgivare inte någon sådan bestämmelse. Staterna är dock skyldiga att se till att brottsoffer har tillgång till rättslig prövning. Därför ska offer för grov arbetskraftsexploatering – enligt vad som avses i artikel 9.1 led c till e i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare – inte behandlas annorlunda än offer för människohandel.

I artikel 16 i brottsofferdirektivet föreskrivs att brottsoffer har rätt att under loppet av de straffrättsliga förfarandena få ett beslut om ersättning från förövaren. Medlemsstaternas lagstiftningar kan medge undantag, men enligt artikel 47 i stadgan ska en brottmålsdomstols vägran att besluta om ersättningsanspråk kunna granskas av en annan domstol.

FRA:s yttrande

EU:s institutioner bör överväga att ändra direktivet om sanktioner mot arbetsgivare och införa en bestämmelse som likt artikel 17 i direktivet mot människohandel föreskriver att medlemsstaterna ska se till att offer för människohandel får tillgång till de befintliga systemen för ersättning till brottsoffer.

EU:s medlemsstater bör se till att brottmålsdomstolar beslutar om alla civilrättsliga anspråk från offer för grov arbetskraftsexploatering, bland annat krav på retroaktiv lön, i stället för att hänvisa offren till civila domstolar. Medlemsstaterna bör överväga möjligheten att, i de fall domarna inte har någon erfarenhet av att besluta om civilrättsliga anspråk, ge dem möjlighet att samråda med civilrättsliga domare i stället för att hänvisa offren till civila rättegångsförfaranden.

Upprätthålla offrens rätt till effektiva polisutredningar

Brottsoffer har rätt till noggranna och effektiva utredningar som kan leda till identifiering och lagföring av förövarna. För att undvika straffrihet för den som gör sig skyldig till grov exploatering av utländsk arbetskraft behöver polisen reagera på indikationer om arbetskraftsexploatering på ett sätt som effektivt motsvarar målet att lagföra förövarna och samtidigt är lyhört för offrens rättigheter och utsatta situation.

Studien visade att specialiserade polisenheter, med utbildning om och erfarenhet av människohandel och grov arbetskraftsexploatering, troligen skulle vara effektivare än den vanliga polisen för arbetstagare som flyttar inom eller till EU och som blir exploaterade. Sådana enheter skulle ofta vara mer benägna att behandla exploaterade arbetstagare som potentiella brottsoffer, även om de vistas irreguljärt i landet. Specialenheter som har till uppgift att utreda människohandel finns i många EU-medlemsstater, men polisenheter som också handlägger grov arbetskraftsexploatering finns än så länge bara i Spanien och Belgien och kan ses som ett exempel på lovande metoder.

Specialiserade polisenheter skulle vara särskilt bra i fall som kräver att polisen samarbetar över gränserna. Ofta krävs att myndigheterna i flera EU-medlemsstater ingriper i situationer som exempelvis omfattar underentreprenader, utstationerade arbetstagare, bemanningsföretag eller rekryterare, eller då offer eller vittnen har återvänt till sina ursprungsländer innan man tagit upp deras utsaga. Experter från Spanien och Belgien framhöll de problem man stött på under gränsöverskridande utredningar, men förvånansvärt få av de övriga experterna hade upplevt sådana fall.

FRA:s yttrande

För att effektivisera polisens utredningsarbete bör EU:s medlemsstater bedöma möjligheterna att inrätta specialiserade polisenheter och nära samarbetslänkar mellan polis och tillsynsmyndigheter, som yrkesinspektioner och finanspolis.

Dessutom bör de rättsvärdande myndigheternas gränsöverskridande samarbete förstärkas och föras upp till den samarbetsnivå som åstadkommit inom andra områden av den organiserade brottsligheten.

Vägen framåt

Om inte betydande större ansträngningar görs för att skydda de arbetsrättsliga normerna finns en risk för att dessa undergrävs ytterligare. De stora skillnaderna i fråga om levnadsstandard och ökad rörlighet driver arbetstagare att godta undermåliga arbetsvillkor, och frågan kan inte lämnas åt de globaliserade arbetsmarknaderna – den kräver strikt övervakning och kontroll, bland annat genom straffrättsliga bestämmelser i samband med särskilt grova överträdelse.

Fattigdom och minskat välbefinnande utgör en grogrund för brottslig exploatering. [...] Efterfrågan på billig arbetskraft kommer att fortsätta öka kraftigt till följd av den snabba tillväxten av den globala konsumentbasen, vilket kommer att medföra mer arbetskraftsexploatering i de branscher där det är vanligt förekommande, som hotell- och restaurangbranschen, byggbranschen och städbranschen. Även branscher som traditionellt inte förknippas med fenomenet kan drabbas.

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

Sammanfattningsvis bör följande punkter framhållas särskilt.

Stärk den rättsliga ramen för att skydda arbetstagarnas rätt till rättvisa arbetsförhållanden

Det behövs en enhällig förklaring på EU-nivå om att grov arbetskraftsexploatering är oacceptabelt och att alla arbetstagare har rätt till ett effektivt skydd för sina rättigheter. I vissa medlemsstater är det i dag så att straffrätten bara skyddar tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i landet från grov

exploatering. I andra medlemsstater skyddas alla arbetstagare. Dessa skillnader återspeglar en brist på tydliga och rimliga standarder.

Bristen på konsensus hindrar också det gränsöverskridande samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna och de straffrättsliga systemen i fall som inbegriper flera medlemsstater, särskilt när rekryteringsföretag eller bemanningsföretag, utstationering av arbetstagare eller underentreprenörskedjor är inblandade, liksom i fall då offer eller vittnen hunnit åka hem innan man tagit upp deras utsaga. En tillnärmning av den straffrättsliga grunden för samarbete skulle visa på en normativ enighet och förstärka samarbetet avsevärt. Man bör efterforska metoder för att följa exemplet i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare genom att använda artikel 83.2 i EUF-fördraget som möjlig grund för inrättandet av minimiregler för att fastställa brott vid genomförandet av socialpolitiken.

Förbättra övervakningssystem, yrkesinspektioner och utredningar

Övervakningsorgan som har en tillsynsfunktion är av yttersta vikt. Många medlemsstater behöver förstärka sina system för arbetsplatsinspektioner avsevärt. I en del medlemsstater har man med hjälp av lovande metoder effektiviserat tillsyn och övervakning, ibland genom att förstärka samarbetet mellan yrkesinspektörer och polis.

Uppmuntra offer att anmäla

Det behöver också göras mer för att hjälpa och uppmuntra den som utsatts för grov arbetskraftsexploatering till yrkesinspektörer eller polis. EU-medlemsstaterna behöver göra det mer attraktivt och lönsamt för offer att få tillgång till rättslig prövning.

Retroaktiv lön och ersättning som kan betalas ut inom ramen för straffrättsliga förfaranden är en av flera viktiga faktorer.

FRA:s studie visar på de många hinder som brotts-offer ställs inför för att få tillgång till rättsväsendet, men den framhåller också lovande metoder som syftar till att öka medvetenheten om rättigheterna och stödja offrens anspråk på dessa rättigheter. Bland fackföreningar och andra aktörer i det civila samhället ökar medvetenheten om de viktiga roller de spelar i detta sammanhang.

Stärk specialiseringen och det gränsöverskridande samarbetet inom alla områden som gäller grov arbetskraftsexploatering

Det bör uppmärksammas att kriminella nätverk – ofta i form av ljusskygga rekryterare och arbetsförmedlingar som arbetar över gränserna – i allt högre utsträckning är inblandade i grov exploatering av migrerande arbetskraft. Polis och åklagare behöver intensifiera sina ansträngningar att lagföra förövarna. En del EU-medlemsstater har inrättat specialiserade polisenheter, vilket underlättar det gränsöverskridande samarbetet och bör framhållas som en lovande metod.

Institutionella strukturer som inrättats för att motverka människohandel bör också användas för att

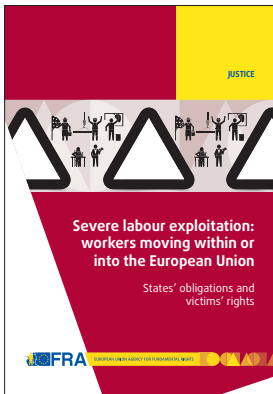
hantera grov arbetskraftsexploatering. Institutionella ramar och förfaranden som enbart är inriktade på människohandel lägger inte tillräcklig stor vikt vid grov arbetskraftsexploatering som inte omfattas av definitionen på människohandel.

Förstärk det förebyggande arbetet, bland annat systemen för bindande standarder och tillförlitlig märkning

EU:s institutioner och medlemsstater uppmanas att utöka sina förebyggande insatser, bland annat genom förfaranden för offentlig upphandling som kan förebygga oavsiktlig finansiering av exploatörer, samt mer effektiva system för fastställande av standarder för anständiga arbetsvillkor och märkning av produkter och tjänster som uppfyller dessa standarder. Det skulle göra det lättare för konsumenterna att bedöma risken för att köpa varor som tillverkats under särskilt exploaterande arbetsförhållanden.

Skapa ett klimat med nolltolerans mot grov arbetskraftsexploatering i samhället

Ett klimat med nolltolerans mot grov exploatering är grundläggande för att slå vakt om alla arbetstagarers sociala rättigheter och människovärde – viktiga byggstenar för de värderingar som ligger till grund för EU. Politiker, medier och andra vars röster hörs i det offentliga måste vara medvetna om det ansvar som följer av ett sådant privilegium.



Arbetskraftsexploatering är inte ett marginellt eller isolerat fenomen. Men trots att det är så vanligt förekommande har den grova arbetskraftsexploateringen och dess negativa effekter för både tredjeland-medborgare och EU-medborgare – såväl arbetstagare och konsumenter – hittills inte varit föremål för särskilt mycket forskning. Den här rapporten, som backas upp av omfattande fältstudier och skrivbordsundersökningar, är den första FRA-studien som övergripande går igenom olika kriminella former av grov exploatering av arbetstagare som har flyttat till en EU-medlemsstat från en annan eller från ett tredjeland. Syftet är att avhjälpa brister i kunskapen för att motverka den nuvarande tysta acceptansen av grov arbetskraftsexploatering. I rapporten identifieras riskfaktorer som bidrar till denna typ av exploatering och olika sätt att förbättra situationen diskuteras. Dessutom framhålls de utmaningar som EU-institutionerna och medlemsstaterna måste ta itu med för att rättigheterna för arbetstagare som flyttar inom eller till EU ska bli en realitet. Studien syftar till att ge dem stöd i arbetet med att förebygga grov arbetskraftsexploatering, övervaka situationer där grov arbetskraftsexploatering förekommer och förverkliga offrens rätt till tillgång till rättslig prövning.

Mer information:

Hela FRA-rapporten om grov arbetskraftsexploatering – *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015) – hittar du på <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Se även andra FRA-publikationer inom detta område:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (på engelska). Sammanfattningen (Brottsoffer i EU: Brottsofferstödet omfattning och art) finns på 23 EU-språk: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims-summary>.
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (på engelska).
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (på engelska).
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (på engelska). Sammanfattningen finns på flera EU-språk: <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, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (finns på engelska, franska och tyska).



© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2015
Foto: © FRA

FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike
Tfn +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 978-92-9491-184-1, doi:10.2811/52667
PDF: ISBN 978-92-9491-151-3, doi:10.2811/833044