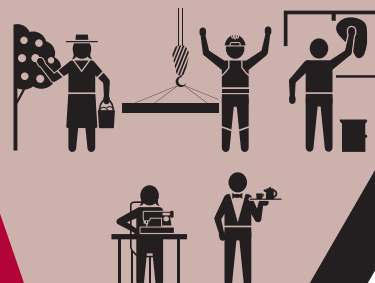


# Grov udnyttelse af arbejdskraft: arbejdstagere, der migrerer inden for eller til Den Europæiske Union

## Sammendrag



*Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fastsætter rettigheder, der er af særlig relevans for arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU. De vigtigste er den menneskelige værdighed (artikel 1), forbuddet mod slaveri og tvangsarbejde (artikel 5), erhvervsfriheden og retten til at arbejde (artikel 15), ikke-forskelsbehandling (artikel 21), retten til arbejdsformidling (artikel 29), beskyttelse i tilfælde af ubegrundet opsigelse (artikel 30), retfærdige og rimelige arbejdsforhold (artikel 31), forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen (artikel 32), forbrugerbeskyttelse (artikel 38) og adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47).*

Grov udnyttelse af udenlandske arbejdstagere er almindeligt forekommende, men forbliver ofte usynlig. De fleste forbrugere er ikke klar over, at de produkter, de køber i et supermarked eller en butik, eller de tjenesteydelser, de modtager på et hotel eller i en restaurant, kan være frembragt af udnyttede arbejdstagere. Udnyttelse forekommer i mange økonomiske sektorer og berører forskellige grupper af arbejdstagere, f.eks. borgere fra Rumænien, der samler kartofler i Ungarn, kvinder fra lande syd for Sahara, der udnyttes som au pairer i Frankrig, portugisiske mænd, der rekrutteres til vej anlæg i Nederlandene, nordkoreanske mænd, der arbejder som

ufaglært arbejdskraft på et skibsværft i Polen, og frugtplukkere fra Bangladesh og Pakistan i det sydlige Grækenland. Det, som disse personer ofte har til fælles, er, at de får 1 EUR eller meget mindre i timen, arbejder 12 timer eller mere om dagen seks eller syv dage om ugen, bor under barske forhold og nægtes ferie eller sygeorlov.

Store globale økonomiske uligheder og en stigende global mobilitet bidrager til grov udnyttelse af arbejdskraft. Som følge af den økonomiske situation i hjemlandet arbejder stadig flere i udlandet, hvor de ofte er rede til at acceptere arbejdsforhold, der ligger langt under de lokale lovmæssige normer, men stadig er bedre end den fattigdom og arbejdsløshed, de flygtede fra. Det skaber eller forværrer generelt situationer med social og økonomisk sårbarhed at flytte til et andet land. Social isolation som følge af, at man ikke kender sproget, ikke har kontakter uden for arbejdspladsen og ikke har kendskab til de lokale lovmæssige normer, eller hvor man kan henvende sig for at få hjælp, øger risikoen for udnyttelse.

I dette sammendrag beskrives resultaterne af en undersøgelse gennemført af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) om de forskellige strafbare former for grov udnyttelse af arbejdstagere, der er migreret fra én EU-medlemsstat til en anden eller fra et tredjeland.



# Grov udnyttelse af arbejdskraft og lovgivningen

Grov udnyttelse af arbejdskraft berører både EU-borgere og ikke-EU-borgere. Retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold i henhold til artikel 31 i EU's charter om grundlæggende rettigheder gælder både for EU-borgere og tredjelandsstatsborgere, og uanset om en arbejdstager har lovligt eller ulovligt ophold.

Ved »grov udnyttelse af arbejdskraft« forstås enhver form for udnyttelse af arbejdskraft, der er strafbar i henhold til lovgivningen i den EU-medlemsstat, hvor den forekommer. Denne undersøgelse har fokus på udnyttelse på arbejdspladsen og risiciene i denne forbindelse. Den analyserer ikke den proces, hvor arbejdstagere flytter eller bliver flyttet fra deres hjemlande til en situation med udnyttelse.

Grov udnyttelse af arbejdskraft er ikke altid en konsekvens af menneskehandel, som består i at træffe visse foranstaltninger, hvor der anvendes ulovlige midler, med henblik på udnyttelse. Ofrene for en sådan udnyttelse er heller ikke nødvendigvis tvunget til at arbejde. De er ofre for en sådan udnyttelse, fordi deres arbejdsforhold ligger langt under, hvad der kan anses for at være acceptabelt i henhold til lovgivningen.

## UDVALGT CASESTUDIE

### Adgang til klage

Et bulgarsk par plukkede frugt og grøntsager på en gård i Frankrig. De var udstationeret af en bulgarsk arbejdsgiver, lovligt beskæftiget ved hjælp af en ansættelseskontrakt på deres modersmål og havde lovlig opholds- og beskæftigelsesstatus i Frankrig. Alligevel var de udsat for ekstremt udnyttende leve- og arbejdsforhold og fik kun betaling for seks uger, selv om de havde haft 15-16 timers arbejdsdage i fem måneder (prisen for deres returflybillet blev også fratrukket deres løn). De anmeldte sagen til den nationale kommission til bekæmpelse af menneskehandel, der anmodede den lokale afdeling af det centrale kontor for bekæmpelse af organiseret kriminalitet om at efterforske sagen og forhindre fremtidig udnyttelse af arbejdskraft fra den bulgarske arbejdsgivers side.

Udnyttelse af arbejdskraft spænder fra alvorlige former for misbrug, f.eks. slaveri, til forhold, som ikke udgør grov udnyttelse af arbejdskraft og strafbare

handling. »Grov udnyttelse af arbejdskraft« omfatter også situationer, der er omhandlet i arbejds-giversanktionsdirektivets (2009/52/EF) artikel 9, stk. 1 – ansættelse af en arbejdstager med ulovligt ophold under »særligt udnyttende arbejdsforhold«. I henhold til direktivets artikel 2 er der tale om forhold, »der står i et stærkt misforhold til forholdene for lovligt beskæftigede arbejdstagere, og som f.eks. påvirker arbejdstagernes sundhed og sikkerhed og strider mod den menneskelige værdighed«. Denne ordlyd afspejler artikel 31 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter arbejdstagere har ret til sunde, sikre og værdige arbejdsforhold. Med andre ord betegner »grov udnyttelse af arbejdskraft« arbejds-situationer, der afviger væsentligt fra normale – retfærdige og rimelige – arbejdsforhold som fastsat i arbejdsmarkedslovgivningen og andre lovbestemmelser vedrørende navnlig aflønning, arbejdstid, orlov, sundhed og sikkerhed samt anstændig og respektfuld behandling af arbejdstagere.

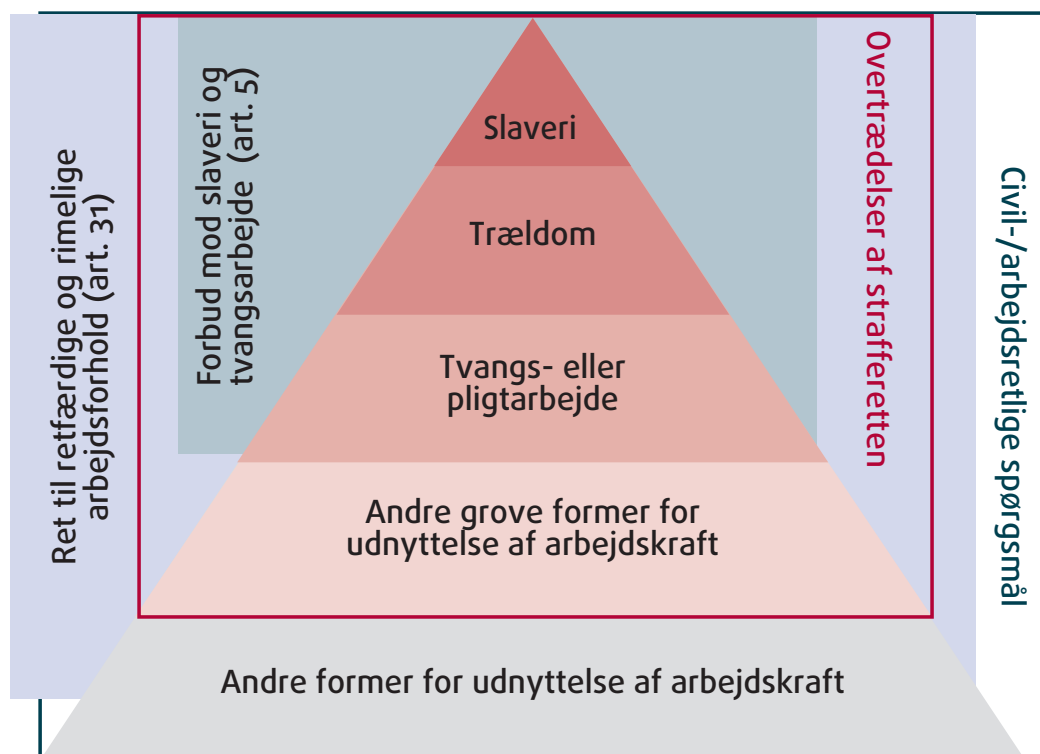
## Dataindsamling og -dækning

Denne FRA-undersøgelse er den første af sin art, da den omhandler alle strafbare former for udnyttelse af arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU, ved hjælp af både skrivebords- og feltundersøgelser. Der er foretaget skrivebordsundersøgelse af den retlige og institutionelle ramme for grov udnyttelse af arbejdskraft i alle 28 EU-medlemsstater, og der er foretaget feltundersøgelse i 21 (undersøgelsen omfattede ikke Danmark, Estland, Letland, Luxembourg, Rumænien, Slovenien og Sverige, delvis på grund af ressourcebegrænsninger). Forskellige geografiske regioner samt forskellige økonomiske situationer og retlige traditioner er omfattet. Feltarbejdet omfattede 616 ekspertinterview med deltagelse af forskellige faggrupper på området for udnyttelse af arbejdskraft, herunder arbejdstilsyn, politiet, dommere og repræsentanter for arbejdstagere og arbejdsgivere, samt 24 fokusgruppediskussioner med blandede grupper af fagpersoner.

Der blev også indsamlet omkring 217 casestudier af eksempler på grov udnyttelse af arbejdskraft på grundlag af oplysninger fra medlemsstaternes eksperter. Disse afspejler virkelige historier og har fokus på arbejdstageres erfaringer med udnyttelse. På grund af manglen på detaljerede oplysninger er det stort set ikke muligt at foretage en juridisk kategorisering af de beskrevne situationer. Flere kunne imidlertid udgøre menneskehandel.



Figur 1: Former for og alvoren af udnyttelse af arbejdskraft



**Noter:** Ofre for alle former for udnyttelse i denne figur kan også være ofre for menneskehandel, når elementerne i definitionen af menneskehandel i menneskehandelsdirektivets artikel 2, som omfattet af medlemsstatens lovgivning, er opfyldt.

**Kilde:** FRA, 2015.

## Fokus på risikofaktorer

FRA's undersøgelse tager sigte på at støtte EU-institutionerne og medlemsstaterne i at forebygge grov udnyttelse af arbejdskraft, overvåge situationer, hvor der forekommer grov udnyttelse af arbejdskraft, og gøre ofres ret til domstolsadgang til virkelighed. Mere specifikt identificerer den:

- faktorer, som gør, at arbejdstagere, der er migreret inden for eller til EU, risikerer grov udnyttelse i det land, hvor de arbejder (risikofaktorer)
- hvordan EU-institutionerne og medlemsstaterne reagerer på disse risikofaktorer med hensyn til:
  - forebyggelse
  - tilsyn, herunder den retlige og institutionelle ramme, der er indført for sporing af tilfælde af udnyttelse af arbejdskraft, navnlig via arbejdspladsinspektioner udført af arbejdstilsynsførende eller andre offentlige myndigheder
  - foranstaltninger, der gør det muligt for ofre, efter at grov udnyttelse af arbejdskraft er blevet opdaget, at få adgang til klage, f.eks.

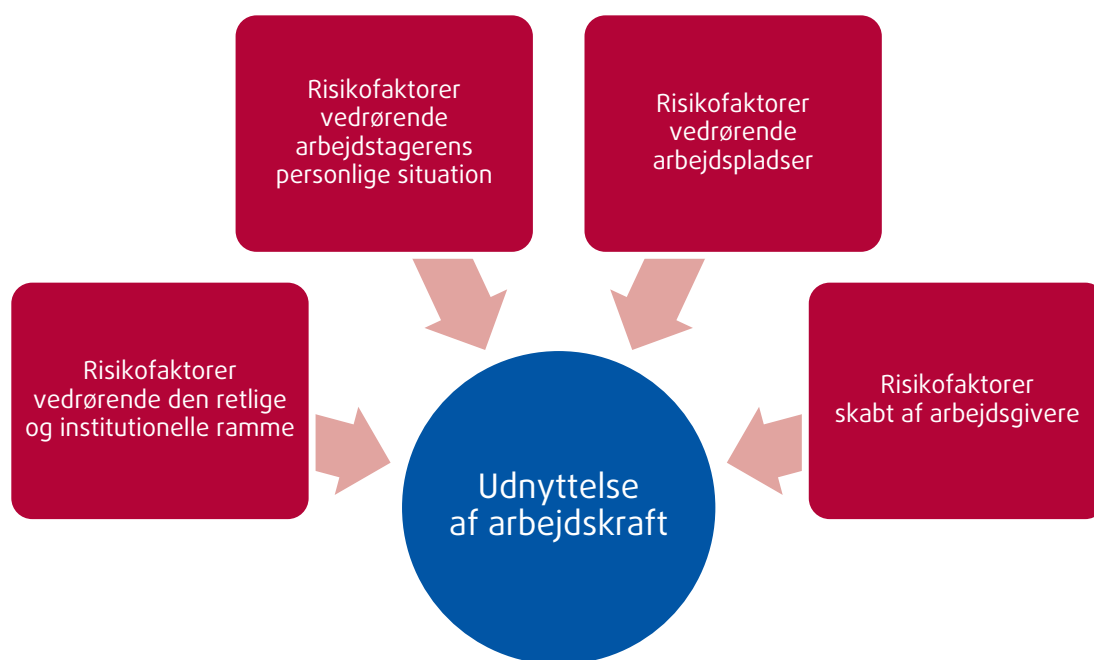
målttede støttetjenester, der giver oplysninger om sagen og ofrenes rettigheder, effektiv efterforskning og retsforfølgelse samt afskrækkende sanktioner.

Risikofaktorerne er grupperet på grundlag af den retlige og institutionelle ramme, arbejdstagerens situation, de særlige forhold på arbejdspladsen eller arbejdsgiveres adfærd (se figur 2).

I betragtning af farerne ved udnyttende arbejdsforhold har EU-medlemsstaterne pligt til at udvise behørig omhu. Arbejdstagere fra et andet land, som er i alvorlig risiko for at blive groft udnyttet – som et resultat af en ophobning af risikofaktorer – har ret til de beskyttelsesforanstaltninger, som de kompetente myndigheder har vedtaget. I tilfælde af en ophobning af risikofaktorer har medlemsstaterne i medfør af EU-retten derfor pligt til at gennemføre kontroller for at afsløre udnyttelse af arbejdskraft, beskytte ofre, etablere klageadgang og undgå straffrihed.



Figur 2: Risikofaktorer med hensyn til udnyttelse af arbejdskraft



Kilde: FRA, 2015.

## Vigtigste resultater og evidensbaseret rådgivning

### Forebyggelse

#### Oplysning og fremme af et miljø med nultolerance over for udnyttelse af arbejdskraft

De interviewede fagpersoner havde i den almindelige befolkning i europæiske samfund lagt mærke til en opfattelse, hvor man tolererer udnyttelse af arbejdstagere fra andre lande. Opfattelsen er, at sådanne arbejdstagere frivilligt accepterer – om end det skyldes fattigdom og marginalisering – arbejde under udnyttende forhold. Et manglende kendskab til grov udnyttelse af arbejdskraft blandt fagpersoner, der griber ind i relevante situationer, bidrager også til, at udnyttende situationer ikke bliver opfattet eller prioriteret.

Denne tolerance over for udnyttelse af arbejdskraft er markant forskellig fra den retlige situation.

Grove former for udnyttelse af arbejdskraft er i høj grad strafbare i henhold til EU's og medlemsstaternes lovgivning – om end måske ikke tilstrækkeligt omfattende og konsistent. Ifølge undersøgelsen – navnlig ekspertinterview og casestudier – er udnyttelse i sektoren for husarbejde, f.eks. rengøring, børnepasning eller ældrepleje, fremkommet for offentligheden som en gråzone, der potentielt udviser grænsen mellem acceptable og uacceptable former for praksis.

#### FRA-udtalelse

*EU-medlemsstaterne bør øge offentlighedens kendskab til eksistensen af grov udnyttelse af arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU, og øge indsatsen for at fremme et miljø af nultolerance over for udnyttelse af sådanne arbejdstagere, herunder udnyttelse i private husholdninger.*



## Målrettet oplysning og uddannelse

Ekspert i flere EU-medlemsstater angav, at det på grund af de mange former for udnyttelse af arbejdskraft og relevante regler i denne forbindelse ikke er klart, hvad der præcist udgør en strafbar form for grov udnyttelse af arbejdskraft. De pegede på vanskeligheder ved at anvende de forskellige juridiske kategorier og forstå de forskellige former for grov udnyttelse af arbejdstagere fra andre lande og de bagvedliggende årsager hertil. Bedre viden om og kendskab til de mange former for en sådan udnyttelse ville hjælpe arbejdstilsynsførende og politifolk med at identificere sådanne tilfælde.

Det fremgik af ekspertinterview, at de offentlige myndigheders opgaver med at kontrollere migration og anerkende og støtte ofre for grov udnyttelse kan føre til modstridende roller og krav. Arbejdstilsynsførende og politifolk bør briefes og uddannes med henblik på at prioritere ofres grundlæggende rettigheder højere end hensyn til den offentlige orden, når de stilles over for en situation med grov udnyttelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

### FRA-udtalelse

*EU-medlemsstaterne skal sikre, at ansatte i organisationer, der bliver opmærksomme på udnyttelse af arbejdskraft, har kendskab til de forskellige former for grov udnyttelse af arbejdskraft og de bagvedliggende årsager hertil og er uddannet til at reagere på passende vis. Arbejdstilsynsførende og politifolk bør briefes og uddannes med henblik på at prioritere rettighederne for ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft højere end mål vedrørende forvaltningen af migration.*

*Det Europæiske Politiakademi (Cepol) og Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA) opfordres til at støtte medlemsstaterne ved gennemførelsen af uddannelsesprogrammer, der styrker kapaciteten blandt retshåndhavende personale og arbejdstilsynsførende til at identificere og efterforske tilfælde af grov udnyttelse af arbejdskraft og gribe ind i en ånd, der respekterer de grundlæggende rettigheder blandt udnyttede arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU. Sådanne initiativer kunne støttes af det arbejde, der udføres af EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel.*

*Et effektivt samarbejde mellem offentlige og private organisationer er af afgørende betydning og bør baseres på en fælles forståelse af de problemer, som udnyttelse af arbejdskraft forårsager, af de pågældende grundlæggende rettigheder og af de nødvendige indgreb.*

## Tilskyndelse af fagforeninger og civilsamfundsorganisationer til at tage kontakt til arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU, og give dem oplysninger

Mange respondenter fandt det vigtigt, at arbejdstagere har kendskab til arbejdsforholdene og deres rettigheder, inden de ankommer til destinationslandet, eller at de får sådanne oplysninger ved ankomsten. I denne henseende bør de vigtige funktioner, der udføres af fagforeninger og NGO'er, som kommer i kontakt med arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU — f.eks. i Irland, Nederlandene, Tyskland, Østrig — anerkendes som en lovende udvikling.

Der er også en klar — og positiv — tendens til, at EU-medlemsstaternes ambassader informerer udenlandske statsborgere, der påtænker at flytte til deres land, eller deres egne statsborgere, når de ankommer for at arbejde i et værtsland, om deres rettigheder på arbejdsmarkedet. Det bemærkes også, at sæsonarbejderdirektivets (2014/36/EU) artikel 11 vil gøre det obligatorisk for medlemsstaterne, når de udsteder en tilladelse til tredjelandsstatsborgere med henblik på sæsonarbejde, også at give dem skriftlige oplysninger om deres rettigheder og forpligtelser i henhold til dette direktiv, herunder klageprocedurer.

### FRA-udtalelse

*EU-medlemsstaterne bør tilskynde fagforeninger og andre private organisationer til at give arbejdstagere oplysninger inden deres afrejse, samt når de ankommer til destinationslandet.*

*Der bør ses nærmere på ambassaders rolle med hensyn til at give oplysninger inden afrejsen eller ved ankomsten.*

## Gennemsigtige ansættelsesforhold

Interviewede eksperter så den manglende gennemsigthed af ansættelsesforhold som en faktor, der øgede risikoen for udnyttelse. Arbejdstagere har ofte ikke en ansættelseskontrakt, der er skrevet på et sprog, de forstår, har slet ingen skriftlig kontrakt eller mister overblikket over den løn, de har til gode, på grund af den komplekse retlige situation — med f.eks. arbejdsformidlere eller underentreprise — eller på grund af arbejdsgivers praksis, der slører situationen. Der bør sættes øget fokus på manglen på gennemsigtige ansættelsesforhold som et »rødt flag«, der viser et potentiale for grov udnyttelse af arbejdskraft, f.eks. gennem kampagner eller via ambassader, der udsteder visa til tredjelandsstatsborgere.



#### FRA-udtalelse

*EU-medlemsstaterne bør sikre, at de grundlæggende vilkår og omstændigheder i forbindelse med et ansættelsesforhold er gennemsigtige, veldokumenterede og forståelige i hele ansættelsesperioden. Navnlig gælder følgende:*

- *Alle arbejdstagere bør modtage en skriftlig kontrakt på et sprog, de kan forstå, i det mindste med hensyn til de grundlæggende vilkår for deres ansættelse.*
- *Lønninger bør udbetales på en gennemsigtig måde og regelmæssigt, men mindst én gang om måneden og ikke først efter afslutningen af en sæson eller et projekt.*

### Forbrugerens »ret til oplysninger« og virksomheders forpligtelse til at give oplysninger

I EU-medlemsstater, hvor produktbranding er almindelig, er eksperternes holdninger til omstændighederne omkring en sådan praksis blandede. Mens mange mener, at forbrugers mulighed for at træffe velfunderede beslutninger er et effektivt middel til at forebygge udnyttelse af arbejdskraft, understreger andre, at mærkning ikke altid er troværdig og bør forbedres. I henhold til forbrugerrettighedsdirektivets (2011/83/EU) artikel 5 skal forbrugere orienteres om de vigtigste egenskaber ved de varer eller tjenesteydelser, de køber eller bruger. Forbrugere, for hvem menneskelige arbejdsforhold er vigtige, bør have ret til oplysninger, når de køber et produkt, der er forbundet med en alvorlig risiko for at være blevet produceret under udnyttende forhold.

#### UDVALGT CASESTUDIE

##### Udnyttelse vildleder forbrugere

»Happy Eggs«-mærket, der leverer æg til store supermarkeder i Det Forenede Kongerige, viste sig at sælge æg, der var indsamlet af udnyttede litauiske arbejdstagere. Virksomheden gjorde angiveligt »alt, hvad den kunne for at gøre dens gårde virkelig lykkelige steder«. Den arbejdsformidler, der leverede arbejdstagerne, udsatte dem for fysiske overgreb, tilbageholdt en del af deres løn og husede dem under overbelagte forhold. Selv om arbejdsformidleren mistede sin licens til at være aktiv, blev den pågældende ikke strafforfulgt.

Dette vedrører virksomheders forpligtelser til at give oplysninger, der gør det muligt for forbrugerne at vurdere forretningsaktivitetens indvirkning på de

grundlæggende rettigheder. Ét vigtigt skridt mod at forbedre gennemsigtigheden af virksomhedernes »ikkefinansielle oplysninger« er ændringerne af direktivet om offentliggørelse (2014/95/EU), som medlemsstaterne skal gennemføre senest den 6. december 2016. Store selskaber og grupper er forpligtet til at give oplysninger om »personale-spørgsmål«, herunder en beskrivelse af de forfulgte politikker og resultaterne heraf, risici og håndtering af risici samt relevante nøgleresultatindikatorer. I henhold til artikel 2 i direktivet om offentliggørelse skal Kommissionen udarbejde »ikke-bindende retningslinjer for metodologien for rapportering af ikke-finansielle oplysninger, herunder generelle og sektorbaserede ikke-finansielle nøgleresultatindikatorer, med henblik på at fremme virksomhedernes relevante, hensigtsmæssige og sammenlignelige offentliggørelse af ikke-finansielle oplysninger«.

#### FRA-udtalelse

*EU-institutionerne og medlemsstaterne opfordres til at gøre det muligt for forbrugerne bedre at vurdere risikoen for, at et produkt eller en tjenesteydelse, der tilbydes, blev frembragt under grov udnyttelse af arbejdskraft. Tilvejebringelsen af sådanne oplysninger kunne omfatte:*

- *effektive og pålidelige certificerings- og brandingsystemer for produkter fra virksomheder, der respekterer arbejdstageres rettigheder*
- *offentlige registre over arbejdsgivere eller rekrutteringsbureauer, som er dømt for udnyttelse af arbejdskraft, medmindre de har indført tilstrækkelige foranstaltninger til i pålideligt omfang at forebygge, at der forekommer yderligere tilfælde af udnyttelse.*

*Når Kommissionen vejleder og rapporterer om gennemførelsen af det ændrede direktiv om offentliggørelse, kunne den have behørigt fokus på offentliggørelsen af politikker vedrørende lige arbejdsforhold for arbejdstagere og sikkerhedsforanstaltninger til imødegåelse af risikofaktorer for udnyttende arbejdsforhold, både generelt og på sektorplan. Der kunne lægges særlig vægt på de sektorer af økonomien, hvor der især er stor risiko for udnyttelse af arbejdskraft.*

### Sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer

Interviewede eksperter kunne huske tilfælde, hvor der var tale om udnyttelse af arbejdskraft i forbindelse med projekter iværksat af offentlige



institutioner. Sådanne situationer gør sig også gældende i en række casestudier. Dette understreger det ansvar, som EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer samt medlemsstaterne har for at undgå at bidrage økonomisk til udnyttende former for praksis.

#### UDVALGT CASESTUDIE

##### Offentligt udbud

I 2005 arbejdede en gruppe indiske mænd, der var rekrutteret af en saudiarabisk underkontrahent, i Malta på et stort, statsligt finansieret infrastrukturprojekt. De var meget dårligt betalt (langt mindre end den lovbestemte mindsteløn) og havde ikke ret til sygeorlov eller fridage. Den meget lidt mad, de fik, og udgifter til boliger af dårlig kvalitet blev også fratrasket deres løn. En tredjepart informerede arbejdstilsynsførende, og en fagforening øvede politisk pres på den maltetiske regering gennem medierne i stedet for at indbringe sagen for en domstol, da »de økonomiske sanktioner mod arbejdsgivere var minimale«. Fagforeningen tilbød arbejdstagerne juridisk bistand og mobiliserede deres ambassade. Som følge heraf fik arbejdstagerne fuld erstatning, herunder overtidsbetaling, i overensstemmelse med den lokale mindsteløn.

I henhold til chartrets artikel 31 har EU-aktører en forpligtelse til at respektere retten for arbejdstagere, der migrerer inden for og til EU, til anstændige arbejdsforhold, navnlig i alle offentlige udbudsprocedurer med hensyn til kontrahenter og underkontrahenter. Navnlig når EU-medlemsstater gennemfører den lovgivningspakke vedrørende offentlige udbudsprocedurer, der blev vedtaget i februar 2014, er de bundet af chartret, herunder artikel 5 og 31.

#### FRA-udtalelse

*Ved gennemførelsen af den lovgivningspakke vedrørende offentlige udbudsprocedurer, der blev vedtaget i februar 2014, opfordres EU-medlemsstaterne til at være særlig opmærksomme på nødvendigheden af at undgå at støtte udnyttelse af arbejdskraft ved at kontrahere med virksomheder, der deltager i – eller underkontrahenter, der er involveret i – udnyttelse af arbejdstagere.*

*EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, der gennemfører offentlige udbudsprocedurer, opfordres til at gå foran og have behørigt fokus på at forebygge udnyttelse af arbejdskraft fra underleverandørers side.*

## Tilsyn og arbejdspladsinspektioner

### Omfattende og effektive kontrol- og tilsynssystemer

På tværs af alle faggrupper fandt respondenter, at der manglede et effektivt tilsyn som en vigtig risikofaktor, der bidrager til grov udnyttelse af arbejdskraft. Repræsentanter for organisationer, der fremmer arbejdstagernes rettigheder, arbejdsgiverorganisationer og dommere fandt, at manglen på et tilstrækkeligt tilsyn var den væsentligste institutionelle risikofaktor. Medlemsstaterne skal være rede til at gennemføre flere arbejdspladsinspektioner og forbedre deres effektivitet ved at have behørigt fokus på risikofaktorer for udnyttelse af arbejdskraft. Endvidere fremhævede eksperter betydningen af samarbejde mellem arbejdstilsynet og politiet.

Ifølge eksperter opstår der komplekse situationer, når visse former for arbejde, f.eks. arbejde i landbruget, der udføres på privat ejendom, eller husarbejde, er fuldstændig fritaget for kontrol. Ligeledes blev det fremhævet i en rapport, som FRA offentliggjorde i 2011, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work*, at de retlige rammer bør foreskrive arbejdstilsyn på husarbejders arbejdspladser for at garantere sikre og anstændige arbejdsforhold (1).

I lyset af de risikofaktorer, der er identificeret i forbindelse med feltundersøgelsen, bør tilsynet have fokus på grupper, der har øget risiko for udnyttelse, f.eks. personer med ulovligt arbejde, sæsonarbejdere, vikaransatte og personer med proforma selvstændig erhvervsvirksomhed. Undersøgelsen viste, at i stedet for at have fokus på sådanne grupper er tilsynet ofte begrænset til visse økonomiske sektorer, hvor der angiveligt især er stor risiko for udnyttelse af arbejdskraft. Undersøgelsesresultater vedrørende relevansen af forskellige risikofaktorer bør anvendes til at udforme mere effektive og målrettede strategier til at afsløre tilfælde af grov udnyttelse af arbejdskraft.

Feltundersøgelsen identificerede også risici for udnyttelse af arbejdskraft i tilfælde, hvor arbejdstagere ikke er direkte ansat af den virksomhed, som de arbejder for, men gennem et rekrutteringsbureau eller en underkontrahent (dvs. enhver fysisk person eller retlig enhed, til hvem gennemførelsen

(1) FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, s. 9 og 30.



af alle eller en del af forpligtelserne i henhold til en tidligere kontrakt overdrages).

## UDVALGT CASESTUDIE

### Rekrutteringsbureauer

68 kinesiske statsborgere arbejdede for et rengøringselskab i Finland. De var rekrutteret af et finsk rekrutteringsbureau med bistand fra et kinesisk rekrutteringsbureau, hvilket førte til en forvirrende situation for arbejdstagerne, der ikke forstod, hvem der repræsenterede rekrutteringsbureauet, og hvem der repræsenterede rengøringselskabet. Denne usikkerhed fremgik under straffesagen, da anklagerne mod det finske rekrutteringsbureau for grov forskelsbehandling af arbejdstagere blev trukket tilbage, fordi det blev konstateret, at rekrutteringsbureauet ikke havde handlet på arbejdsgiverens vegne. Lovovertræderne blev derfor ikke straffet trods retsforfølgelsen af dem for grov forskelsbehandling af arbejdstagere og åger af særlig grov beskaffenhed. Ofrene modtog ingen erstatning eller efterbetaling af rekrutteringsgebyrer og måtte betale en del af advokatsalærerne.

Ifølge de interviewede eksperter gør komplekse juridiske situationer det vanskeligere for arbejdstagere, der er migreret inden for eller til EU, at forstå deres rettigheder eller de retsmidler, de har til rådighed, og øger derfor risikoen for at blive udnyttet. Dette er navnlig tilfældet, når virksomheder med hjemsted i forskellige medlemsstater er involveret. Endvidere bliver det under disse omstændigheder en større udfordring at vurdere krænkelse af arbejdstageres rettigheder. Indsatsen for at overvåge disse komplekse situationer og foretage efterforskning i tilfælde af mistanke bør intensiveres og kan kræve et effektivt samarbejde blandt offentlige myndigheder fra mere end én medlemsstat.

Det fremgår klart af artikel 7 i Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention om private arbejdsformidlinger <sup>(2)</sup>, at sådanne arbejdsformidlinger hverken direkte eller indirekte, helt eller delvist, kan pålægge arbejdstagere gebyrer eller omkostninger. Arbejdsgiverne bør afholde omkostningerne i forbindelse med arbejdsformidlingstjenesterne. Undtagelser fra denne regel for arbejdstagere, der søger job, som hverken kræver avancerede kvalifikationer eller indebærer ledelsesansvar, er næppe acceptable. Det fremgår imidlertid af ekspertinterview og casestudier, at rekrutteringsbureauer opkræver eksorbitante gebyrer af

arbejdstagere, hvilket bringer dem i en situation med gældsbinding og gør dem særligt udsatte for grov udnyttelse. Arbejdsformidlingers aktiviteter kræver derfor særlig opmærksomhed fra tilsynsorganers side.

## FRA-udtalelse

*EU-medlemsstaterne skal sikre et omfattende system med kontroller af arbejdsforholdene, som er tilstrækkeligt effektivt til overholde anerkendte standarder.*

- Med henblik herpå skal der være lovgivning på plads, der klart pålægger en offentlig myndighed at føre tilsyn med arbejdsforholdene for arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU, og gennemføre et tilstrækkeligt antal kontroller.
- Denne myndighed skal bemandes og uddannes til at gennemføre kontroller på en målrettet og effektiv måde, herunder have midlerne til at overvinde sprogbarrierer. Den bør enten have sine egne beføjelser og midler til at sikre bevismateriale, der er relevant i straffesager, eller kunne regne med et effektivt samarbejde med politiet.
- Medarbejdere, der deltager i tilsyn, skal uddannes til at forstå og vurdere risikofaktorer for grov udnyttelse af arbejdskraft i praksis, bør tilpasse og tilrettelægge deres arbejde i overensstemmelse med disse risikofaktorer og bør regelmæssigt gennemgå deres risikostyringssystem. Arbejdspladssinspektionernes strategiske retning bør baseres på al tilgængelig dokumentation vedrørende relevante risikofaktorer.
- EU-medlemsstaterne bør revidere bestemmelser, der har til følge, at arbejdspladser fuldstændig fritages for kontrol, navnlig med hensyn til private bedrifter og husarbejde.
- EU-medlemsstaterne bør udforme mere effektive og målrettede strategier til at afsløre tilfælde af grov udnyttelse af arbejdskraft og retsforfølge gerningsmændene.
- EU-medlemsstaterne bør styrke tilsynet med rekrutteringsbureauer og sikre, at lovbestemmelser, der forbyder opkrævning af gebyrer hos arbejdstagere, håndhæves.
- EU-agenturer, herunder EU-OSHA, Europol (Den Europæiske Politienhed) og Eurojust (Den Europæiske Unions Enhed for Retligt Samarbejde), opfordres til at bidrage til at styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder, der tager sig af tilsyn, efterforskning og retsforfølgelse i tilfælde af udnyttelse af arbejdskraft, der involverer mere end én medlemsstat.

(2) Vedtaget den 19. juni 1997 i Genève på den 85. samling af Den Internationale Arbejdskonference.



## Ofres adgang til klage

### Strafferetlige bestemmelser, som beskytter arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU, mod grov udnyttelse af arbejdskraft

Det fremgik af undersøgelsen, at de kategorier af personer, der på grundlag af strafferetlige bestemmelser er beskyttet mod grov udnyttelse i ansættelsesforhold, varierer meget i de forskellige medlemsstater, lige fra kun tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold til alle personer. Det, der er afgørende ud fra et menneskerettighedsperspektiv, er, at retten – i henhold til chartrets artikel 31 samt artikel 2 i den reviderede europæiske socialpagt – til rimelige arbejdsforhold kræver, at arbejdstagere beskyttes effektivt mod alvorlige krænkelse. I betragtning af retten til lighed for loven – chartrets artikel 20 – er det problematisk, at den ret, som tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold har til anstændige arbejdsforhold, i nogle tilfælde er beskyttet af strafferetlige bestemmelser, mens det ikke er tilfældet med hensyn til den tilsvarende ret for tredjelandstatsborgere med lovligt ophold eller for EU-borgere. Tilsvarende bør børns beskyttelse mod grov udnyttelse af arbejdskraft ikke forbeholdes tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

Endvidere gør nogle EU-medlemsstaters lovgivning det strafbart at ansætte tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, uanset om de udnyttes eller ej. Denne lovgivning behandler situationer, der i det væsentlige er forskellige, på lige fod. Arbejdstageres ret til ikke at blive udsat for udnyttende arbejdsforhold er derfor ikke anerkendt eller beskyttet.

I fem EU-medlemsstater kan den overtrædelse, det er at beskæftige en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold under særligt udnyttende arbejdsforhold, straffes med en maksimumsstraf på under to år. En sådan sanktion afspejler ikke alvoren af de krænkelse af de grundlæggende rettigheder, som ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft oplever. I andre EU-medlemsstater er sanktioner i form af fængsel i højst tre eller fem år almindelige.

#### UDVALGT CASESTUDIE

##### Migranter med ulovligt ophold

En boliviansk kvinde med ulovligt ophold arbejdede som plejer i en husholdning i Italien med lang arbejdstid og til en meget lille løn. Arbejdsgiveren brugte hendes ulovlige ophold til at skræmme hende.

En ecuadoriansk kvinde i Spanien skulle gøre husarbejdet og passe en ældre person. Hun skulle arbejde meget lange skift, men blev ikke betalt i overensstemmelse hermed. Hun bad en NGO om hjælp, men indgav ikke en klage.

I Irland arbejdede en nigeriansk pige for en familie, hvor hun passede deres barn, og havde forbud mod at kontakte sin familie eller andre. Hendes arbejdsgiver begrænsede også hendes fysiske bevægelsesfrihed, og når hun klagede, blev hun truet med at blive sendt tilbage til Nigeria.

Respondenter i Ungarn omtalte kvinder fra Rumænien, der tager sig af ældre, som en meget hyppigt udnyttet gruppe.

I henhold til arbejdsgiversanktionsdirektivet skal medlemsstaterne sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for at beskæftige tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold under særligt udnyttende arbejdsforhold, såfremt den strafbare handling begås til deres fordel. En lignende bestemmelse findes i menneskerightsdirektivets (2011/36/EU) artikel 5. Sanktioner over for juridiske personer bør være effektive og afskrækkende. De interviewede eksperter angav imidlertid, at de sanktioner, der i praksis pålægges virksomheder (som juridiske personer), ikke afspejler alvoren af de pågældende rettighedskrænkelser. Arbejdsgiversanktionsdirektivets effektivitet i praksis kunne derfor undersøges nærmere. Endvidere gives der i arbejdsgiversanktionsdirektivet mulighed for, at udnyttende arbejdsgivere kan sortlistes offentligt (artikel 12, stk. 2), men kun få EU-medlemsstater gennemfører denne praksis.

#### FRA-udtalelse

*EU-institutionerne og medlemsstaterne bør gennemgå relevante EU-direktiver og strafferetlige bestemmelser med henblik på at sikre alle arbejdstagere en ligelig og effektiv beskyttelse mod grov udnyttelse af arbejdskraft.*

*Omfattende og effektive strafferetlige bestemmelser bør sikre erhvervsvirksomheders ansvar som juridiske personer i rollen som arbejdsgivere. Tilstrækkeligt afskrækkende sanktioner mod juridiske enheder bør fastsættes i national ret og gennemføres effektivt. Endvidere bør EU-medlemsstaterne vurdere effektiviteten af lovbestemmelser om:*

- lukning af eller tilbagekaldelse af tilladelser udstedt til virksomheder, som er dømt for grov udnyttelse af arbejdskraft
- muligheden for at offentliggøre en liste over arbejdsgivere, som er dømt for grov udnyttelse af arbejdskraft.



## Udvidelse af mandatet for institutioner, der beskæftiger sig med menneskehandel, til at omfatte alle former for grov udnyttelse af arbejdskraft

Det fremgår klart af feltundersøgelsen, at det er nødvendigt, at institutioner, der er involveret i tilsyn, gennemførelse af kontroller, retshåndhævelse, støtte til ofre og offentlig retsforfølgning, investerer flere ressourcer i at imødegå de udfordringer, der er identificeret i denne rapport. Sådanne investeringer i den institutionelle ramme bør imidlertid ikke være målrettet en særlig form for udnyttelse af arbejdskraft. De bør i et bredere perspektiv tilsigte at tage fat på hele spektret af strafbare former for udnyttelse af arbejdskraft, som kan spænde fra slaveri til grov udnyttelse af arbejdskraft som omhandlet i arbejds-giversanktionsdirektivet. I betragtning af omfanget af grov udnyttelse af arbejdskraft er der et presserende behov for at udvide mandatet for institutioner, der beskæftiger sig med menneskehandel.

Det fremgår både af ekspertinterview og casestudier, at der opstår vanskeligheder, når der findes støttetjenester, specialiserede politienheder eller specialiserede offentlige anklagere til at tage sig af menneskehandel, men ikke tilfælde af grov udnyttelse af arbejdskraft, navnlig med hensyn til former for udnyttelse, som forekommer i ansættelsesforhold, der er omfattet af arbejds-giversanktionsdirektivets artikel 9. Inden for eksempelvis støtte til ofre er eksperter i to tredjedele af de EU-medlemsstater, hvor der blev udført feltarbejde, af den opfattelse, at støttetjenester for ofre har mangler eller er ineffektive i praksis, idet meget få tjenester specifikt er målrettet ofre for udnyttelse af arbejdskraft, og mange tjenester ligefrem udelukker dem, medmindre menneskehandel eller vold er involveret.

På baggrund heraf foreslås det, at mandatet for organisationer, der bekæmper menneskehandel på EU- eller medlemsstatsplan, udvides til at omfatte alle strafbare former for udnyttelse af personer, der er migreret fra et andet land. Dette ville omfatte udnyttelse i forbindelse med særligt udnyttende arbejdsforhold, udnyttelse af ofre for menneskehandel begået af en arbejdsgiver, der ikke er involveret i menneskehandelsprocessen, og ulovlig beskæftigelse af mindreårige (arbejds-giversanktionsdirektivets artikel 9, stk. 1, litra c)-e)).

### FRA-udtalelse

*EU-institutionerne og medlemsstaterne bør gennemgå mandatet for institutioner, der har til opgave at imødegå menneskehandel eller koordinere tiltag i denne henseende, med henblik på at udvide deres opgaver til at omfatte andre lovovertrædelser, herunder de overtrædelser, der er omfattet af arbejds-giversanktionsdirektivet.*

*Instrumenter og mekanismer, der er indført for at imødegå menneskehandel – f.eks. henvisningsmekanismer eller midlertidige opholdstilladelser – bør gennemgås med henblik på at udvide deres anvendelsesområde til at omfatte tilfælde af grov udnyttelse af arbejdskraft, der ikke er forbundet med menneskehandel.*

## Tilskyndelse af ofre til at indgive anmeldelse ved at give opholdstilladelser

Undersøgelsesresultaterne viser, at ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft med ulovligt ophold på grund af deres status afholder sig fra at indgive anmeldelse til en offentlig myndighed. Eksperter har angivet frygt for at skulle forlade landet som den primære grund til, at ofre ikke anmelder udnyttelsen af dem til politiet. I henhold til 10. betragtning til offerdirektivet (2012/29/EU) bør ofrenes ret til at blive anerkendt som ofre og deres adgang til klage ikke være betinget af deres opholdsstatus. I realiteten er retten for ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft, der opholder sig ulovligt, til at få adgang til klage imidlertid teoretisk, så længe de ikke tilbydes en sikker mulighed for at lovliggøre deres opholdsstatus. En sådan mulighed ville samtidig forbedre strafferetssystemets funktion og imødegå klimaet af straffrihed for lovovertrædere i forbindelse med grov udnyttelse af arbejdskraft.

I henhold til menneskehandelsdirektivets artikel 11 skal EU-medlemsstaterne træffe »de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ofre får bistand og støtte«, så de kan udøve deres rettigheder som ofre, og det præciseres, at medlemsstaterne skal sikre, at en sådan bistand og støtte ikke betinges af, at ofret er rede til at samarbejde under den strafferetlige efterforskning, retsforfølgningen eller retssagen. Dette »berører« dog ikke direktivet om opholdstilladelse (2004/81/EF). Dette er en vidtrækkende bestemmelse. Ved at gøre udstedelse af opholdstilladelse til ofre for menneskehandel betinget af, at de giver klart udtryk for at ville samarbejde med de retshåndhævende instanser, griber direktivet om opholdstilladelse i praksis betydeligt ind i ofres ret til at få adgang til støttetjenester og til klage. Det



bemærkes, at Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel (ETS nr. 197), som er ratificeret af alle EU-medlemsstater undtagen Tjekkiet, i artikel 14 anlægger en mere rettighedsfremmende holdning ved også at medtage situationer, hvor den »kompetente myndighed anser det for nødvendigt, at de på grund af deres personlige forhold forbliver i landet«, blandt de situationer, hvor en opholdstilladelse, der kan forlænges, skal udstedes til ofre.

Ifølge Europa-Kommissionens meddelelse fra oktober 2014 om anvendelse af direktivet om opholdstilladelse er opholdstilladelse i seks EU-medlemsstater endvidere ikke betinget af samarbejde fra ofrets side, mens der i andre syv medlemsstater kan gøres undtagelser fra dette krav.

Der er klart også spændinger mellem direktivet om opholdstilladelse og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til chartret. Retten for ofre for menneskehandel og andre former for grov udnyttelse til i henhold til chartrets artikel 47 at blive sikret effektiv adgang til domstolsprøvelse – og med henblik herpå at blive styrket, opmuntret og støttet i overensstemmelse med deres behov – svarer til ubetingede forpligtelser for EU-medlemsstaterne, som ikke kan betinges af samarbejde fra ofrets side. Det bør være offentlige myndigheders opgave at gøre det muligt at få adgang til klage, ikke ofres opgave først at gøre sig fortjent til det privilegium, det er at blive støttet og få mulighed for at deltage i retsprocedurer. Den praktiske effektivitet af disse rettigheder må ikke gøres betinget af ofrets vilje eller evne til at støtte politiet eller enhver anden myndighed ved udførelsen af deres opgaver. På grund af denne konflikt kunne det hævdes, at chartrets ikrafttræden underkendte direktivet om opholdstilladelse. Af hensyn til retsstatsprincippet og den juridiske klarhed afventer dette spørgsmål at blive løst.

I sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet fra oktober 2014 om anvendelse af direktivet om opholdstilladelse overvejede Europa-Kommissionen en vurdering af, om det var nødvendigt at ændre direktivet om opholdstilladelse <sup>(3)</sup>.

(3) Europa-Kommissionen (2014a), *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelse af direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder*, COM(2014) 635 final, Bruxelles, den 17. oktober 2014.

## FRA-udtalelse

*EU-medlemsstaterne bør vedtage foranstaltninger, der tilskynder ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft til at fortælle om og anmelde dette – uden risiko for udvisning – til en tilsynsmyndighed eller til politiet. Dette bør omfatte foranstaltninger, der gør det muligt for EU-medlemsstater at udstede en opholdstilladelse på basis af et klart retsgrundlag i tilfælde af alvorlige krænkelse af arbejdstagerens rettigheder.*

*Endvidere bør medlemsstaterne se nærmere på de forslag til, hvordan ofre og vidner kan tilskyndes til at anmelde en forbrydelse uden frygt for at blive pågrebet, der er indeholdt i punkt 9 i FRA's vejledning fra 2012 om »Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations«.*

*EU-institutionerne opfordres til at overveje at revidere Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder. Den enkeltes ret til at blive beskyttet effektivt mod menneskehandel i henhold til chartrets artikel 5 samt retten for ofre for menneskehandel til at have adgang til domstolsprøvelse i henhold til chartrets artikel 47 pålægger EU-medlemsstaterne ubetingede forpligtelser, som på ingen måde er betinget af, at ofret samarbejder med politiet, støtter efterforskningen eller udfører andre tjenester i almenhedens interesse. En sådan ændring ville også kræve en tilpasning af ordlyden af menneskehandelsdirektivets artikel 11, stk. 6, og arbejdsgiversanktionsdirektivets artikel 13, stk. 4.*

## Målrettede støttetjenester for ofre

Der mangler generelt omfattende støttetjenester for ofre for grove former for udnyttelse af arbejdskraft, og mange eksisterende tjenester udelukker bestemte grupper. Ekspertter har bekræftet, at ikke alle ofre behandles på lige fod. Mens nogle grupper af ofre prioriteres, er andre, f.eks. migranter med ulovligt ophold, dårligt stillet med hensyn til adgang til effektive støttetjenester og beskyttelse i straffesager.



## UDVALGT CASESTUDIE

### Adgang til effektive støttetjenester

En tredjelandsmigrant af østeuropæisk oprindelse kom til Belgien i 2013 for at arbejde ulovligt i bygge- og anlægssektoren. Han havde en lang arbejdstid og var betydeligt underbetalt. Da han havde meget lidt kendskab til det lokale sprog og de belgiske institutioner, anmeldte han ikke sin arbejdsgiver af frygt for at miste sit job og sin indtægt og få problemer med myndighederne på grund af sin ulovlige status. Socialarbejdere var bekendt med hans situation, men af fortrolighedshensyn anmeldte de ikke sagen til politiet uden hans samtykke. Støtte til ofre er imidlertid kun til rådighed for anerkendte ofre for menneskehandel, som bistår efterforskningen.

I henhold til offerdirektivets artikel 8 har alle ofre ret til adgang til støttetjenester i overensstemmelse med deres behov. Støttetjenester for ofre skal være i offerets interesse samt fortrolige og gratis. Hvis adgang afslås, kræver chartrets artikel 47, at effektive retsmidler er til rådighed for ofret.

## FRA-udtalelse

EU-medlemsstaterne bør sikre, at:

- ethvert offer for grov udnyttelse af arbejdskraft har målrettede støttetjenester til rådighed, f.eks. ved at udvide mandatet for støttetjenester, der er målrettet ofre for menneskehandel, til at omfatte støttetjenester til ofre for andre former for grov udnyttelse af arbejdskraft
- mekanismer til henvisning af ofre til støttetjenester er til rådighed for ofre for alle former for grov udnyttelse af arbejdskraft
- ofre for udnyttelse af arbejdskraft ikke udelukkes fra støttetjenester som et resultat af deres ulovlige ophold
- støttetjenester er lige lettilgængelige for EU-borgere og ikke-EU-borgere.

## Tilskyndelse til og styrkelse af indgriben fra tredjepart

I betragtning af, at ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft er tilbageholdne med at fortælle om og anmelde dette til tilsynsorganer eller politiet, samt en mangel på tilstrækkelige, proaktive politieforskningsorganisationer, der handler til støtte for eller på vegne af ofre for udnyttelse af arbejdskraft, herunder fagforeninger, ifølge eksperter have en vigtig funktion i lyset af arbejdsgiversanktionsdirektivets artikel 13. Undersøgelsen viser imidlertid, at indgriben fra tredjepart og kollektive krav er sjældne og ofte ikke er tilladt i henhold til loven. Hvis de er tilladt, anvendes de sjældent i tilfælde af udnyttelse af arbejdskraft. Indgriben fra tredjepart kunne også være et middel til at gøre det muligt for domstole mere effektivt at behandle sager, hvor et stort antal arbejdstagere har status som offer og offerrettigheder. FRA's undersøgelse, der blev offentliggjort i 2012 i rapporten *Access to justice in cases of discrimination in the EU*, understregede fordelene ved indgriben fra tredjepart. Det bemærkes, at sæsonarbejderdirektivets artikel 25 giver mulighed for, at tredjeparter med en legitim interesse i at sikre, at direktivet overholdes, kan indgive klager eller indbringe klager til civilretslige eller administrative instanser på vegne af sæsonarbejderen.

## FRA-udtalelse

For at give bedre adgang til domstolsprøvelse for alle ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft bør medlemsstaterne – inden for og ud over anvendelsesområdet for arbejdsgiversanktionsdirektivet – gøre det muligt for tredjeparter, herunder fagforeninger og private foreninger, som støtter arbejdstagere, der enten er migreret inden for eller til EU, at handle til støtte for eller på vegne af ofre.



## Skadeserstatning og efterbetalinger til ofre

For at forstå, hvad der er vigtigt for ofre, skal deres økonomiske mål tages seriøst. Det fremgik af ekspertinterview, at erstatning og efterbetalinger betragtes som særligt vigtige og potentielt kan tilskynde flere ofre til at indgive anmeldelse til politiet og søge klageadgang. Undersøgelsen viser imidlertid, at det ofte er meget vanskeligt for ofre at opnå erstatning fra gerningsmænd, ikke mindst fordi en virksomhed, der optrådte som arbejdsgiver, kan foretrække at erklære sig insolvent, eller fordi de ansvarlige forsvinder. Erstatning fra gerningsmænd bør derfor styrkes gennem statslige erstatningsfonde.

### UDVALGT CASESTUDIE

#### Klageadgang for ofre

En række litauiske statsborgere arbejdede på gårde i Lincolnshire i Det Forenede Kongerige, en region, der er kendt for sit landbrug. De blev udsat for meget dårlige leve- og arbejdsforhold af en lettisk arbejdsformidler (gangmaster) og boede bl.a. i »skure« med begrænset adgang til hygiejnefaciliteter og begrænset kontakt til verden udenfor. De kom fra meget fattige kår. Der blev ført tilsyn med situationen af Gangmasters Licensing Authority (GLA). På trods heraf blev sagen ikke strafforfulgt, og der var ingen klageadgang for ofrene, da de ikke blev anset for at være ofre for menneskehandel og derfor ikke havde adgang til klage eller støtte gennem den nationale henvisningsmekanisme.

På nuværende tidspunkt fastsætter erstatningsdirektivets (2004/80/EF) artikel 12 imidlertid kun nationale erstatningsordninger til fordel for ofre for forsætlige voldsforbrydelser og vil derfor sjældent omfatte tilfælde af grov udnyttelse af arbejdskraft. Som en reaktion på denne mangel pålægger menneskehandelsdirektivets artikel 17 medlemsstaterne at sikre, at ofre for menneskehandel får adgang til eksisterende statslige kompensationsordninger. I modsætning hertil indgår der ikke en lignende bestemmelse i arbejdsgiversanktionsdirektivet. Med hensyn til ofre for kriminalitet har staterne imidlertid en forpligtelse til at sikre, at de har adgang til klage. Ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft — som omhandlet i arbejdsgiversanktionsdirektivets artikel 9, stk. 1, litra c)-e) — bør derfor ikke behandles anderledes end ofre for menneskehandel.

I offerdirektivets artikel 16 anerkendes ofres ret til som led i straffesagen at få en afgørelse om erstatning fra gerningsmanden. Mens medlemsstaternes lovgivning kan give mulighed for undtagelser, skal en kriminalrets afslag på at tage stilling til erstatningskrav på grundlag af chartrets artikel 47 kunne prøves af en anden ret.

### FRA-udtalelse

*EU-institutionerne bør overveje at ændre arbejdsgiversanktionsdirektivet og indføje en lignende bestemmelse som menneskehandelsdirektivets artikel 17, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at ofre for menneskehandel får adgang til eksisterende statslige kompensationsordninger.*

*EU-medlemsstaterne bør sikre, at kriminalretter tager stilling til alle civilretlige krav fra ofre for grov udnyttelse af arbejdskraft, herunder krav på efterbetalinger, i stedet for at henvise ofre til civilretter. Medlemsstaterne bør overveje muligheden for, såfremt dommere mangler erfaring med at afgøre civilretlige krav, at konsultere civilretsdommere i stedet for at henvise ofret til et civilretligt søgsmål.*

## Opretholdelse af ofres ret til effektive politietterforskninger

Ofre har ret til en grundig og effektiv efterforskning, der kan føre til identificering og straf af gerningsmændene. For at undgå udbredt straffrihed for lovovertrædere i forbindelse med grov udnyttelse af udenlandske arbejdstagere bør politiet reagere på tegn på udnyttelse af arbejdskraft på en måde, som effektivt forfølger målet om at retsforfølge gerningsmænd og samtidig tager hensyn til ofrenes rettigheder og vanskelige situation.

Undersøgelsen viste, at specialiserede politienheder, der er uddannet og har erfaring inden for menneskehandel og grov udnyttelse af arbejdskraft, formentlig vil reagere mere effektivt end den almindelige politistyrke i forbindelse med arbejdstagere, der migrerer inden for eller til EU, i tilfælde af udnyttelse. Sådanne enheder vil ofte være mere villige til at behandle de udnyttede arbejdstagere som potentielle ofre for kriminalitet, selv i tilfælde af ulovligt ophold. Selv om der i mange EU-medlemsstater findes specialiserede enheder, der har til opgave at efterforske sager om menneskehandel, findes der i Belgien og Spanien politienheder, som også beskæftiger sig med grov udnyttelse af



arbejdskraft, og disse kan betragtes som eksempler på lovende praksis.

Specialiserede politienheder vil navnlig være hensigtsmæssige i tilfælde, der kræver grænseoverskridende samarbejde mellem politimyndigheder. Det er ofte nødvendigt, at myndighederne i mere end én EU-medlemsstat griber ind i situationer, som omfatter underkontrahenter, udstationerede arbejdstagere, vikaransatte eller rekrutteringsbureauer, eller når ofre eller vidner er vendt tilbage til deres oprindelseslande, inden der blev optaget rapport. Selv om eksperter fra Belgien og Spanien understregede udfordringerne i forbindelse med grænseoverskridende efterforskninger, havde overraskende få eksperter oplevet sådanne tilfælde.

#### FRA-udtalelse

*Som et middel til at forbedre effektiviteten af politiefterforskninger bør EU-medlemsstaterne vurdere muligheden for at oprette specialiserede politienheder og etablere tætte samarbejdsforbindelser mellem politiet og tilsynsmyndigheder, herunder arbejdstilsyn og bagmandspoliti.*

*Endvidere bør det grænseoverskridende samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder styrkes og bringes op på samme samarbejdsniveau som det, der er opnået på andre områder af organiseret kriminalitet.*

## Det videre forløb

Medmindre indsatsen for at beskytte arbejdsstandards intensiveres betydeligt, er der risiko for, at denne vil blive yderligere undermineret. Med store forskelle i levestandarder og en stigende mobilitet, der tvinger arbejdstagere til at acceptere dårlige arbejdsforhold, kan spørgsmålet ikke overlades til de globaliserede arbejdsmarkeder – det kræver et strengt tilsyn og en streng kontrol, herunder gennem strafferetlige bestemmelser vedrørende særligt alvorlige krænkelse.

*»Fattigdom og faldende velstand skaber grobund for kriminel udnyttelse. [...] Efterspørgslen efter billig arbejdskraft vil uden tvivl stige betydeligt som følge af en hastig udvidelse af det globale kundegrundlag og resultere i mere udnyttelse af arbejdskraft inden for traditionelt berørte brancher, f.eks. hotelbranchen, bygge- og anlægssektoren og rengøringsydelse. Brancher, der ikke typisk forbindes med dette fænomen, kan også blive ramt.«*

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

Endelig skal følgende punkter fremhæves.

### Styrke de retlige rammer for at beskytte arbejdstageres ret til retfærdige og rimelige arbejdsforhold

Der er behov for konsensus på EU-plan om, at grov udnyttelse af arbejdskraft er uacceptabel, og at alle arbejdstagere har ret til en effektiv beskyttelse af deres rettigheder. I nogle EU-medlemsstater beskytter strafferetten på nuværende tidspunkt kun tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold mod grov udnyttelse. I andre er alle arbejdstagere beskyttet. Disse forskelle afspejler en mangel på klare og rimelige standarder.

Denne manglende konsensus vanskeliggør også det grænseoverskridende samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og strafferetssystemer i sager, der involverer flere medlemsstater, navnlig i forbindelse med rekrutterings- eller vikarbureauer, udstationering af arbejdstagere eller underkontrahentkæder samt i tilfælde, hvor ofre eller vidner rejser hjem, inden der er optaget rapport. En tilnærmelse af det strafferetlige grundlag for samarbejdet vil vise en normativ konsensus og styrke samarbejdet betydeligt. Der bør findes metoder til at følge arbejdsgiversanktionsdirektivets eksempel og anvende artikel 83, stk. 2, i TEUF som et muligt grundlag for at fastsætte minimumsregler for afgrænsningen af forbrydelser ved gennemførelsen af socialpolitikker.



## Forbedre tilsynssystemer, arbejdspladsinspektioner og undersøgelser

Organer, der udøver en tilsynsfunktion, er af afgørende betydning. Mange EU-medlemsstater skal forbedre arbejdspladsinspektionerne betydeligt. I nogle EU-medlemsstater har lovende praksis øget effektiviteten af tilsynet eller kontrollen og undertiden sat fokus på samarbejdet mellem arbejdstilsynsførende og politiet.

## Tilskynde ofre til at indgive anmeldelse

Der bør også gøres mere for at gøre det muligt for og tilskynde ofre til at anmelde grov udnyttelse af arbejdskraft til arbejdstilsynsførende eller politiet. EU-medlemsstaterne skal gøre det mere attraktivt og muligt for ofre at få adgang til strafferetssystemet. Efterbetaling og erstatning, der ydes inden for rammerne af straffesager, er blot én vigtig faktor.

FRA's undersøgelse viser de mange hindringer, som ofre står over for, når de skal have adgang til domstolsprøvelse, men viser også lovende praksis, som har til formål at øge kendskabet til rettigheder og støtte ofre i at gøre deres rettigheder gældende. Fagforeninger og andre civilsamfundsaktører er i stigende grad blevet klar over deres vigtige funktioner i denne henseende.

## Styrke specialiseringen og det grænseoverskridende samarbejde på alle områder af grov udnyttelse af arbejdskraft

Det bør erkendes, at kriminelle netværk — ofte i form af tvivlsomme rekrutteringsbureauer og arbejdsformidlinger, der opererer tværnationalt — i stigende grad er involveret i grov udnyttelse af

migranter. Politiet og offentlige anklagere bør intensivere indsatsen for at retsforfølge gerningsmændene. Nogle EU-medlemsstater har oprettet specialiserede politienheder. Disse fremmer også det grænseoverskridende samarbejde og bør anerkendes som en lovende praksis.

Institutionelle strukturer, der er oprettet med henblik på at bekæmpe menneskehandel, bør også anvendes til at tackle grov udnyttelse af arbejdskraft. Institutionelle rammer og procedurer, der kun har fokus på menneskehandel, tager ikke tilstrækkelig højde for grov udnyttelse af arbejdskraft, som ikke opfylder definitionen af menneskehandel.

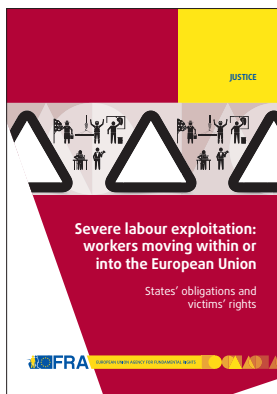
## Styrke forebyggelsen, herunder systemer med bindende standarder og pålidelig branding

EU-institutionerne og medlemsstaterne opfordres til at intensivere de forebyggende foranstaltninger, herunder gennem offentlige udbudsprocedurer, som vil forhindre utilsigtet finansiering af udnyttelse, og mere effektive systemer til at definere standarder for anstændigt arbejde og branding af produkter og tjenesteydelser, der opfylder disse standarder. Dette vil give forbrugerne mulighed for bedre at vurdere risikoen for at købe produkter, der er fremstillet under groft udnyttende arbejdsforhold.

## Skabe et miljø af nultolerance over for grov udnyttelse af arbejdskraft i samfund

Et miljø af nultolerance over for grov udnyttelse er grundlaget for at forsvare alle arbejdstageres sociale rettigheder og menneskelige værdighed — vigtige elementer af de værdier, som EU er bygget på. Politikere, medierne og andre, hvis stemme bliver hørt i offentligheden, bør være bevidste om det ansvar, der er forbundet med dette privilegium.





Udnyttelse af arbejdstagere er ikke et isoleret eller marginalt fænomen, men trods fænomenets indtog i dagligdagen har grov udnyttelse af arbejdskraft og de negative virkninger heraf for tredjelandsstatsborgere og EU-borgere — som arbejdstagere, men også som forbrugere — ikke hidtil fået meget opmærksomhed fra forskeres side. Den omfattende felt- og skrivebordsundersøgelse, som FRA har foretaget, er den første, hvor der ses samlet på de forskellige strafbare former for grov udnyttelse af arbejdstagere, der migrerer fra én EU-medlemsstat til en anden eller fra et tredjeland. Den sigter mod at rette op på den manglende viden og således udfordre det nuværende klima af stiltiende accept af grov udnyttelse af arbejdskraft. Rapporten identificerer risikofaktorer, der bidrager til en sådan udnyttelse, og behandler måder til at forbedre situationen samt sætter fokus på de udfordringer, som EU-institutionerne og medlemsstaterne står over for med hensyn til at virkeliggøre retten for arbejdstagere, der er migreret inden for eller til EU, til anstændige arbejdsforhold. Denne undersøgelse tager sigte på at støtte dem i at forebygge grov udnyttelse af arbejdskraft, overvåge situationer, hvor der sker grov udnyttelse af arbejdskraft, og gøre ofres ret til domstolsadgang til virkelighed.

## Yderligere oplysninger:

Den fulde rapport fra FRA om grove former for udnyttelse af arbejdskraft — *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015) — findes på <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Se også FRA's andre publikationer på dette område:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (findes på engelsk). Se også sammendraget, der findes på 23 EU-sprog, <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*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (findes på engelsk)
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (findes på engelsk)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (finde på engelsk). Se også sammendraget, der findes på forskellige EU-sprog, <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*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (findes på engelsk, fransk og tysk).



© Den Europæiske Unions Agentur for  
Grundlæggende Rettigheder, 2015  
Foto: © FRA

FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig  
Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto: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](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-146-9, doi:10.2811/196443  
PDF: ISBN 978-92-9491-164-3, doi:10.2811/174973