

# Regulering af formidlere på arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedets parters rolle med hensyn til at forebygge handel med og udnyttelse af arbejdskraft

## Resumé

### Indledning

Formålet med denne rapport er at bidrage til udarbejdelsen af en vejledning om bedste praksis til offentlige myndigheder om overvågning og håndhævelse af regler og bestemmelser, der er relevante for formidlere på arbejdsmarkedet, for at forebygge menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. I rapporten sammenfattes undersøgelsesresultater på to hovedområder: Hvordan formidlere på arbejdsmarkedet reguleres af offentlige myndigheder i de forskellige medlemsstater, og i hvilket omfang arbejdsmarkedets parters aktiviteter bidrager til at forebygge menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Rapporten har primært fokus på menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og omfatter ikke menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse. Rapporten er baseret på oplysninger fra Eurofound's netværk af europæiske korrespondenter i alle 28 EU-medlemsstater og Norge.

### Politisk kontekst

Siden slutningen af 1990'erne har indsatsen for at forebygge menneskehandel stået højt på EU's dagsorden. Vedtagelsen i 2002 af Palermoprotokollen til forebyggelse af menneskehandel havde grundlæggende betydning for vedtagelsen af Rådets rammeafgørelse og en EU-plan for bekæmpelse af menneskehandel samme år. I 2011 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet et direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor. Med baggrund i direktivet om bekæmpelse af menneskehandel omfatter EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016 (COM (2012) 286 final) en række målrettede aktioner med henblik på forebyggelse, beskyttelse, retsforfølgning og partnerskaber. Strategien identificerer også rekruttering som et område, der er relevant for menneskehandel, understreger betydningen af at inddrage fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer ved udviklingen af politikker til bekæmpelse af menneskehandel.

### Væsentlige konklusioner

I rapporten analyseres lovgivning, regulering og arbejdsmarkedets parters aktiviteter med henblik på at imødegå, at formidlere på arbejdsmarkedet eventuelt deltager i menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. I den første del af rapporten behandles den politiske kontekst og definitioner, og der ses samtidig nærmere på mulige måder, hvorpå formidlere på arbejdsmarkedet kunne knyttes sammen med menneskehandel. Formidlere på arbejdsmarkedet er private eller offentlige enheder eller institutioner, der optræder som formidlere mellem den person, der søger beskæftigelse, og arbejdsgiveren og er enten arbejdsformidlingsbureauer eller vikarbureauer.

Undersøgelsen viser, at der var en hastig stigning i antallet af formidlere på arbejdsmarkedet ved udgangen af det 20. århundrede, efter at mange EU-lande ophævede restriktioner og begyndte at regulere vikarbejde.

De relevante europæiske og internationale bestemmelser omfatter direktivet om vikarbejde (2008/104/EF) og ILO-konvention nr. 181 om arbejdsformidling samt forskellige nationale foranstaltninger til at regulere og overvåge formidlere på arbejdsmarkedet. De mest almindelige former for regulering af formidlere på arbejdsmarkedet i EU omfatter licens-, registrerings- eller certificeringsordninger.

Undersøgelsen afdækkede fire sektorer, hvor der i de fleste lande var problemer med menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft: landbrug, byggeri, husligt arbejde samt hoteller og restauranter. I nogle lande omfatter de problematiske sektorer detailhandel (Belgien og Sverige), skønheds- og hårsaloner (Finland), transport (Rumænien) samt affald og genbrug (Danmark).

Arbejdsmarkedets parter stiller oplysninger og erfaringer til rådighed vedrørende svig i forbindelse med rekruttering og udnyttelse af arbejdskraft. Udveksling af oplysninger, gensidig støtte og et

effektivt samarbejde er helt centralt for forebyggelse og udryddelse af menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. På internationalt plan indgik arbejdsmarkedets parter for vikarsektoren (Uni Global og CIETT) i 2008 et aftalememorandum om vikarbejde, hvori begge parter giver deres fulde støtte til en reguleringsmæssig ramme med henblik på at forhindre, at vikarbejde undergraver andre arbejdstageres rettigheder og vilkår. Undersøgelsen viser, at arbejdsmarkedets parter på nationalt plan i stigende grad anerkender deres ansvar på dette område og giver udtryk for deres bekymring over svig i forbindelse med rekruttering og udnyttelse på arbejdsmarkedet. Trods denne aktivitet ser det imidlertid ud til, at menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft stadig ikke er en prioritet på nationalt plan.

Arbejdsmarkedets parter i medlemsstaterne og Norge har udviklet forskellige former for praksis med hensyn til at bekæmpe menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft, der begås af formidlere på arbejdsmarkedet. Disse supplerer statslige politikker og kan antage en række forskellige former, f.eks. kollektive overenskomster, fælles initiativer, dialog med nationale myndigheder, kampagner, ordninger for behandling af klager, tværnationalt samarbejde, udarbejdelse af adfærdskodekser, tilvejebringelse af informations- og undervisningsmateriale, øget inspektion og anvendelse af medier.

Det fremgår af rapporten, at arbejdsmarkedets parter inddragelse på dette område ofte er forbundet med udfordringer. Da arbejdsgiverforeninger ikke omfatter alle formidlere på arbejdsmarkedet, kan håndhævelsen, navnlig med hensyn til små eller mellemstore formidlere, være problematisk. Fagforeningerne er ikke altid i stand til at nå ud til alle arbejdstagere, navnlig ikke arbejdstagere i "skjult" eller isoleret beskæftigelse.

## Politiske anbefalinger

Eksempler på nye former for god praksis er fremhævet i hele rapporten. Aktiviteter fra nationale myndigheders side omfatter grænseoverskridende samarbejde, arbejdstilsynsaktiviteter, indførelse af lovgivning og regulering, støtte til samarbejde mellem forskellige myndigheder, vejledning gennem oplysningstiltag, uddannelse og etiske kodekser, støtte til ofre og samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Mange eksempler på nye former for god praksis fra nationale myndigheder samt fra arbejdsmarkedets parter omfatter målretning mod

ofre og forsøg på at øge bevidstheden om menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Da der blev identificeret meget lidt, der specifikt vedrørte formidlere på arbejdsmarkedet – eller arbejdsgivere – understreges det i rapporten, at både arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger kunne gøre mere for at tage fat på dette spørgsmål. I lande med en velfungerende social dialog på sektorplan kunne det være praktisk, hvis arbejdsmarkedets parter udviklede en fælles strategi til at tackle unfair konkurrence og nedadgående pres på lønninger og vilkår.

Nedenstående punkter bør overvejes ved udarbejdelsen af en vejledning om bedste praksis til offentlige myndigheder om bedre overvågning og håndhævelse af regler og bestemmelser med henblik på at forebygge, at formidlere på arbejdsmarkedet begår menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft:

- udvikle klare nationale definitioner af formidlere på arbejdsmarkedet, menneskehandel og udnyttelse af arbejdskraft på grundlag af relevante europæiske direktiver og internationale instrumenter
- anvende præcise definitioner for at forbedre indsamlingen af data om betydningen og forekomsten af formidlere på arbejdsmarkedet og menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft
- øge dækningen af formidlere på arbejdsmarkedet, der er registreret, licenseret og/eller certificeret
- gøre brug af en forbedret registrering, licensering og/eller certificering for at bidrage til en omfattende håndhævelse og sanktionere formidlere på arbejdsmarkedet, som kunne være involveret på indgangsstedet for menneskehandel
- øge det regionale og grænseoverskridende samarbejde blandt offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter
- støtte sammenhængende og effektive fælles to- og trepartsaktiviteter i forbindelse med formidlere på arbejdsmarkedet og rekrutteringspraksis samt menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft
- støtte arbejdsmarkedets parter i at øge den kollektive repræsentation navnlig i små og mellemstore formidlere på arbejdsmarkedet.

### Yderligere oplysninger

Rapporten om *Regulation of labour market intermediaries and the role of social partners in preventing trafficking of labour* (Regulering af formidlere på arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedets parter rolle med hensyn til at forebygge handel med arbejdskraft) findes på <http://eurofound.europa.eu/publications>.

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til Andrea Fromm, forskningsmedarbejder, på [afr@eurofound.europa.eu](mailto:afr@eurofound.europa.eu)