



FOCUS: HET VRIJE VERKEER ONDERSTEUNEN, GELIJKE BEHANDELING BEVORDEREN

Inleiding

Het vrij verkeer van personen in de EU is tegelijk een fundamentele vrijheid van de burgers en een element dat als essentieel wordt beschouwd voor de ontwikkeling van een echte Europese arbeidsmarkt⁴²². Het is een centrale maatregel in de Europese dynamiek, die implicaties heeft voor het dagelijks leven van een groot aantal personen. In 2013 werkten en woonden iets meer dan zeven miljoen Europese burgers in een lidstaat van de EU waarvan ze geen onderdaan waren, ofwel 3% van het totale aantal werknemers van de Unie⁴²³. In 2006⁴²⁴, het Europese Jaar van de Mobiliteit, bedroeg dit percentage 1,5%. In 2012 telde België 300.500 Europese werknemers, met andere woorden bijna 7% van de nationale actieve bevolking⁴²⁵.

In 2014 heeft de Commissie twee nieuwe richtlijnen aangenomen die rechtstreeks bedoeld zijn om het vrije verkeer te vergemakkelijken. De eerste beoogt om het vrij verkeer van de werknemers te versterken door de bevordering van gelijke behandeling⁴²⁶ en de tweede wil, in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, garanderen dat het passende niveau van bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers wordt geëerbiedigd⁴²⁷.

Hier zal de eerste van die twee richtlijnen, namelijk die welke het vrije verkeer van werknemers ondersteunt

door de bevordering van gelijke behandeling tussen alle Europese burgers (hierna “de richtlijn” genoemd) worden behandeld. De migratie in België is hoofdzakelijk Europees⁴²⁸. De Europese immigratie vertegenwoordigt in 2013 63% van de totale immigratie in België. Daarom bestaat de uitdaging bij de omzetting van deze richtlijn er voor België veel meer in om een doeltreffende voorziening ter vermindering van de administratieve en discriminerende belemmeringen in te voeren dan om de mobiliteit van de Europeanen te vergemakkelijken.

3.1. | Een kloof tussen het recht en de praktische toepassing ervan

De Commissie merkt op dat ze heeft vastgesteld dat er “een kloof [bestaat] tussen het recht enerzijds en de praktische toepassing ervan anderzijds”⁴²⁹.

Het recht waarvan sprake is het recht om zich vrij naar een lidstaat te begeven om er te werken en/of er voor het werk te verblijven. Het is een recht dat wordt verleend aan de werknemers die burgers van de Unie zijn en aan hun familieleden. Bovendien beschermt het vrije verkeer van werknemers hen, in principe, tegen elke discriminatie op grond van nationaliteit. Terwijl de wetgevende en regelgevende voorzieningen goed ontwikkeld zijn, stelt de Commissie in de praktijk vast dat de werknemers van de Unie nog altijd worden geconfronteerd met ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor de uitoefening van hun rechten wanneer ze zich naar een andere lidstaat begeven. De werknemers en hun familieleden zijn vaak slecht geïnformeerd over en zich weinig bewust van hun rechten en van de middelen waarover ze beschikken om die rechten te doen eerbiedigen. Zo krijgen ze te maken met de niet-erkenning van hun kwalificaties, discriminatie op grond van nationaliteit, en zelfs met uitbuiting⁴³⁰.

De Commissie is van oordeel dat de interne markt alleen naar behoren kan functioneren als de rechten die in het kader van het vrije verkeer aan de werknemers worden verleend doeltreffender en uniformer worden toegepast. Ook de toepassing van en het toezicht op de regels van

422 Art. 45 VWEU, art. 21 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Verordening 492/2011.

423 Memorandum van de Europese Commissie, Les travailleurs mobiles au sein de l'Union (De mobiele werknemers binnen de EU), 25 september 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-541_fr.htm. (niet in het Nederlands).

424 2006 werd uitgeroepen tot Europees Jaar van de Mobiliteit van Werknemers en had in het bijzonder tot doel om een breed uitwisselings- en discussieplatform te bieden rond de mobiliteitsuitdagingen in de context van de Lissabonstrategie.

425 “Free movement of workers: Commission improves the application of worker's rights”, persmededeling van 12 maart 2014.

426 Richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

427 Richtlijn 2014/67/EU van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt.

428 Zie hierover, onder andere, www.dagvandemigrant.be.

429 Overweging (5) richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

430 Overweging (5), richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

het vrije verkeer moeten worden versterkt. De Commissie bevestigt die twee krachtlijnen onafgebroken sinds 2010, zowel in zijn mededelingen betreffende de nieuwe strategie voor de interne markt, de uitoefening van de rechten van de Europese burgers als het economische herstel⁴³¹. Het is dus met de bedoeling om de basisregels te doen eerbiedigen die de mobiliteit van de werknemers organiseren dat de EU nu bijzondere regels vaststelt. In werkelijkheid gaat het om minimumvereisten, die door een richtlijn worden bekrachtigd. Deze richtlijn kadert dus uitsluitend in het wettelijke kader van het vrije verkeer en de overwegingen noch de tekst ervan verwijzen naar eender welk instrument van het gemeenschapsrecht die betrekking hebben op de bestrijding van discriminatie. De gelijke behandeling is hier dus geen doelstelling van de tekst, maar enkel een geschikt middel om het vrije verkeer van werknemers te versterken.

3.2. | De aspecten van het vrije verkeer die worden beoogd

Acht aspecten van het vrije verkeer worden door de richtlijn rechtstreeks beoogd:

- de toegang tot arbeid;
- de voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid (beloning, ontslag, gezondheid en veiligheid op het werk, herplaatsing of nieuwe indienststelling voor werkloos geworden werknemers);
- de toegang tot sociale en fiscale voordelen;
- het lidmaatschap van vakbonden en de verkiesbaarheid in de vertegenwoordigende organen van de werknemers;
- de toegang tot opleidingen;
- de toegang tot huisvesting;
- de toegang tot onderwijs, leerlingstelsels en beroepsopleiding voor kinderen van werknemers in de Unie;
- de bijstand door de arbeidsbureaus.

Deze rechten worden door het Europese recht uitdrukkelijk verleend aan de werknemers in het kader van het vrije verkeer. Gezien het kader van de bevoegdheidsverdeling op Belgisch niveau, zal de omzetting van deze richtlijn een invloed hebben op sommige van die domeinen die duidelijk onder de bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten vallen. Het

⁴³¹ Overwegingen (6), (7) en (8), richtlijn 2014/54/CE van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken. De mededeling van de Europese Commissie naar aanleiding van 2006, het Europees Jaar van de Mobiliteit van Werknemers en van 2013, Het Europees Jaar van de Burger had deze uitdagingen ook benadrukt.

gros daarvan heeft te maken met werk⁴³², met inbegrip van de toegang tot leerlingstelsels en beroepsopleiding evenals de bijstand door de arbeidsbureaus, maar ook met huisvesting. Dit zijn immers allemaal materies die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen. Voorts zijn de gemeenschappen bevoegd voor de toegang tot onderwijs. Het lidmaatschap van vakbonden en de verkiesbaarheid in de vertegenwoordigende organen van de werknemers, evenals de toegang tot sociale en fiscale voordelen zijn dan weer bevoegdheden van de federale staat.

3.3. | Procedurele waarborgen

Om de Europese werknemers en hun familieleden te ondersteunen bij de daadwerkelijke uitoefening van hun rechten, benadrukt de richtlijn het belang om de procedurele waarborgen te organiseren die deze rechten in de diverse lidstaten omkaderen. Zo benadrukt ze dat de werknemers toegang moeten hebben tot een efficiënt en daadwerkelijk rechtsmiddel, tot bescherming tegen eventuele nadelige gevolgen die voortvloeien uit een klacht of uit een procedure, tot bijstand en een vertegenwoordiging in geval van gerechtelijke procedures en tot een beslissing die binnen een redelijke termijn wordt genomen⁴³³. Daarnaast is de Belgische staat verantwoordelijk om erop toe te zien dat de Europese burgers toegang hebben tot ondersteuning door het maatschappelijke middenveld.

3.4. | Een gespecialiseerd onafhankelijk orgaan

Tegen 21 mei 2016 moet België één of meerdere organen aanwijzen om de gelijke behandeling te bevorderen en de werknemers van de Unie en hun familieleden te ondersteunen⁴³⁴.

⁴³² De federale overheid blijft bevoegd voor alle essentiële elementen van de arbeidsovereenkomst, het arbeidsreglement, de bedrijfsreorganisaties. Meer over de federale bevoegdheden inzake tewerkstelling: www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=42017.

⁴³³ Art. 3 en overwegingen (14), (15) en (16), richtlijn 2014/54/EG van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

⁴³⁴ Art. 4 en overwegingen (17), (18) en (19), richtlijn 2014/54/EG van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

Dit orgaan moet gemachtigd zijn om onafhankelijke juridische bijstand te verlenen, onderzoeken en analyses te (laten) verrichten en voor de publicatie te zorgen van onafhankelijke verslagen en bijbehorende aanbevelingen. Het moet als nationaal contactpunt kunnen optreden dat samenwerkt en relevante informatie deelt met gelijksoortige contactpunten in andere lidstaten. De richtlijn moedigt ook de samenwerking aan tussen dit orgaan en de bestaande informatie- en ondersteuningsdiensten op het niveau van de EU (zoals Solvit, Eures, Uw Europa en Entrepise Europe Network).

3.5. | De dialoog, de toegang tot en de verspreiding van informatie organiseren

De Belgische staat is ervoor verantwoordelijk om de dialoog te bevorderen met de sociale partners en de relevante non-gouvernementele organisaties die er rechtmatig belang bij hebben bij te dragen aan de bevordering van het beginsel van gelijke behandeling. Hij moet er ook op toezien dat alle initiatieven die in het kader van de omzetting van de richtlijn worden genomen ter kennis worden gebracht van alle betrokkenen. Tot slot moet hij gratis en in verscheidene talen duidelijke en toegankelijke informatie verstrekken over de rechten die in het kader van het vrije verkeer aan de werknemers worden verleend.

3.6. | De ervaring en expertise van Myria, het Federaal Migratiecentrum

In de uitvoering van zijn wettelijke opdracht om te waken over de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen, behandelt Myria elk jaar meer dan duizend individuele aanvragen. Vele van die vragen worden gesteld door EU-burgers en hun familieleden. Op basis daarvan sluit Myria zich aan bij de vaststellingen die door de Commissie werden gedaan: de belemmeringen waarmee de Europese burgers worden geconfronteerd bij de uitoefening van hun rechten doen zich vaak al voor op het ogenblik van hun inschrijving bij het gemeentebestuur. Ze zetten zich voort in hun contacten met de werkgevers en treden ook op in allerhande aanverwante domeinen, zoals de toegang tot onderwijs

of huisvesting. De drie krachtlijnen die door de Europese Unie worden uitgewerkt om de doeltreffendheid van de rechten van de Europese burgers te versterken, wekken niet echt verwondering. De beoogde doeltreffendheid van de rechten wordt georganiseerd door de wederzijdse versterking van de actie van drie sleutelactoren: 1) het maatschappelijke middenveld, dat hulp en advies biedt aan individuele personen; 2) de staat, die verantwoordelijk is voor de versterking van de procedurele waarborgen, het organiseren van de verspreiding en de toegankelijkheid van de informatie over de rechten en de middelen; 3) een onafhankelijk orgaan dat speciaal wordt belast met de ondersteuning van de individuen en met het formuleren van aanbevelingen voor de overheid.

Myria beschikt over de essentiële kenmerken van het onafhankelijk deskundig orgaan waarvan de aanwijzing wordt vereist: het verstrekt onafhankelijke juridische bijstand aan personen, is bevoegd om onafhankelijke onderzoeken en analyses uit te voeren of te laten uitvoeren, om verslagen te publiceren en om aanbevelingen te formuleren⁴³⁵. Het beschikt over de vereiste deskundigheid met betrekking tot het vrije verkeer en volgt bovendien al sinds meerdere jaren van nabij de thematiek van het verschil in behandeling op basis van het verblijfsstatuut, die zeer nauw aansluit bij die van de discriminatie op grond van nationaliteit⁴³⁶. De structurele en institutionele banden die het onderhoudt met het Interfederaal Gelijkekansencentrum garanderen bovendien de noodzakelijke deskundigheid voor het onderdeel discriminatie op grond van nationaliteit.

Myria voert zijn opdrachten uit in een geest van dialoog en samenwerking met actoren uit zowel de openbare als de privésector; in het kader van zijn wettelijke opdrachten is het ook bevoegd om elke andere opdracht toevertrouwd door onverschillig welke overheid te vervullen⁴³⁷. Het is bijgevolg ook goed geplaatst om bij te dragen tot de dialoog met de sociale partners en de bestaande verenigingen of organisaties. Indien deze nieuwe wettelijke opdracht en de middelen die de uitvoering ervan vereist aan hem worden toevertrouwd, zal Myria gebruik kunnen maken van de ervaring en de deskundigheid die het heeft verworven in de domeinen van het vrije verkeer, de rechten van de Europese burgers en de gelijke behandeling om het noodzakelijke overleg tot stand te brengen met de gefedereerde entiteiten en met alle betrokken actoren.

⁴³⁵ Art. 3 1° tot 5° wet 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel zoals gewijzigd door de wet van 17 augustus 2013.

⁴³⁶ Zie hfdst. 11: *Verschillen in behandeling*.

⁴³⁷ Art. 2, 2° §3 en art. 3, 8° wet 15 februari 1993.