



Universiteit
Leiden
The Netherlands

FIFA, Qatar en arbeidsrechten: Het belang van vakbonden en de kracht van quasi-juridische procedures

Haar, B.P. ter

Citation

Haar, B. P. ter. (2018). FIFA, Qatar en arbeidsrechten: Het belang van vakbonden en de kracht van quasi-juridische procedures. *Tijdschrift Recht En Arbeid*, 2018(4), 10-15.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/67864>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/67864>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

FIFA, Qatar en arbeidsrechten – Het belang van vakbonden en de kracht van quasi-juridische procedures

Dr. B.P. ter Haar¹

Essentie zin

Op initiatief van vakbonden en via quasi-juridische procedures zijn veranderingen ingezet ter verbetering van de arbeidsomstandigheden van migrantenarbeiders in Qatar. Een goed begin van een lange weg?

Samenvatting

In 2017 hebben drie (quasi-)juridische procedures plaatsgevonden over de arbeidsomstandigheden van migrantenwerknemers die in Qatar de stadions en dergelijke bouwen voor het wereldkampioenschap voetbal van 2022. Ondanks het feit dat er in Qatar geen vakbondsvrijheid is, spelen vakbonden in alle drie de procedures een cruciale rol. De analyse van de procedures toont aan dat in bepaalde situaties, zoals die in Qatar, quasi-juridische procedures succesvoller kunnen zijn dan een traditionele procedure bij een rechter. Ondanks het feit dat veranderingen zijn aangekondigd en ingezet is dit nog maar het begin van een lange weg. Maar eenmaal ingezet lijkt teruggaan niet meer mogelijk.

1. Inleiding

Op 8 december 2016 heeft de FNV, samen met twee vakbonden uit Bangladesh en een uit Bangladesh naar Qatar geëmigreerde werknemer (verder: eisers) een zaak aanhangig gemaakt in Zwitserland tegen voetbalorganisatie FIFA. Een kleine maand later, op 6 januari 2017, doet de Zwitserse rechter al uitspraak in deze zaak. In TRA is hier toen aandacht aan besteed door Pauline Burger² en daarna door mij waarbij ik ben nagegaan welke acties er nog meer mogelijk zouden kunnen zijn om een verandering teweeg te brengen in de erbarmelijke omstandigheden waaronder migrerende werknemers werken.³ We zijn nu een jaar later en twee procedures verder. De eerste procedure betreft een artikel 26-klacht bij de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) die ingediend is door twaalf afgevaardigden tegen Qatar.⁴ De tweede procedure is een *specific instance* aangekaart door de internationale vakbondsfederatie Builders and Wood Worker's International (BWI) tegen de FIFA bij het Nationale Contactpunt (NCP) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Zwitserland.⁵ Het is daarom tijd een nieuwe balans op te maken. Daarvoor zal ik in beknopt bestek

¹ Universitair Docent Europees en internationaal recht, Universiteit Leiden.

² TRA 2016/102.

³ TRA 2017/29.

⁴ Zie voor de klacht: Governing Body, *Complaint alleging non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), made by delegates to the 103rd Session (2014) of the International Labour Conference under article 26 of the ILO Constitution*, 323rd Session, Geneva 12-27 March 2015, GB.323/INS/8(Rev.1); en zie voor de beslissing: Governing Body, *Complaint alleging non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), made by delegates to the 103rd Session (2014) of the International Labour Conference under article 26 of the ILO Constitution*, 331st Session, Geneva 26 October – 9 November 2017, GB.331/INS/13(Rev.).

⁵ NCP Switzerland, *Initial Assessment*. 13 October 2015; en NCP Switzerland, *Final Statement*, 2 May 2017, beide zijn beschikbaar op: mneguidelines.oecd.org/database/instances/ch0013.htm

eerst herhalen wat het probleem is en ingaan op de vraag waarom FIFA (mede)verantwoordelijk is, om vervolgens uiteen te zetten hoe de Zwitserse rechter oordeelde, de twee nieuwe zaken te bespreken en ten slotte te reflecteren op de uitkomsten van die zaken, in te gaan op het belang van vakbonden, de kracht van quasi-juridische procedures en op de vraag of - en zo ja, wat voor - verdere acties nodig en mogelijk zijn.

2. Qatar en arbeidsrecht

De toewijzing van het wereldkampioenschap voetbal aan Qatar is niet onomstreden. Ten eerste is zij omgeven met omkoopschandalen.⁶ Ten tweede was ten tijde van toewijzing al bekend dat er in Qatar problemen waren met het arbeidsrecht. Als gevolg van het *Kafala*-systeem komen werkende migranten terecht in een situatie van moderne slavernij.⁷ In het *Kafala*-systeem staat elke migrerende werknemer onder toezicht van een *kafeel*, een sponsor. Dit zijn private personen of organisaties. Vaak is de sponsor ook de werkgever. De sponsor is verantwoordelijk voor de werknemer en beslist in die positie over een groot aantal zaken, onder andere over het betalen van het loon, het beëindigen van de arbeidsrelatie en een uitreisvisum. Het gevolg is dat de werknemer in een extreem precare situatie komt te verkeren. Uit een rapport van de International Trade Union Confederation (ITUC) van 2014 blijkt hoe precair die situatie is.⁸ Zo is het niet ongebruikelijk dat bij aankomst in Qatar blijkt dat de kosten voor werving hoger uitvallen dan overeengekomen was bij de werving in het land van herkomst, dat de baan niet de baan is die afgesproken was, en dat het bijbehorende loon lager is dan bij aanvang bedongen was, dat er veel overuren gemaakt moeten worden (die niet of niet ten volle worden uitbetaald), dat het maanden kan duren voordat het loon wordt overgemaakt, en dat de accommodatie abominabel is.

Deze toestand achter zich laten door te vertrekken is zo goed als onmogelijk. De werknemer heeft hoge schulden gemaakt bij het wervingsbureau en moet die eerst terugbetalen. De sponsor (die ook de werkgever is) moet toestemming geven om van baan te veranderen of ontslag te nemen en zal dit niet snel doen, want die heeft de werknemer nodig. Het kan tevens leiden tot een conflict met de werkgever, die als sponsor ook de werkvergunning kan intrekken. Dat laatste leidt er op zijn beurt toe dat de werknemer illegaal in het land verblijft, hetgeen aanleiding is voor gedwongen uitzetting en een daaraan voorafgaande gevangenneming. Klagen bij een rechter kan wel, maar is moeilijk en het is niet ongebruikelijk dat de klager uiteindelijk in de gevangenis terecht komt.⁹ Het gevolg van dit alles is dat deze migrantwerknemers zich in een situatie van moderne slavernij bevinden. Deels is dit ook een oogmerk van het *Kafala*-systeem. Het is namelijk niet ontworpen om migrantarbeiders rechten te geven maar om ze onder controle te houden. Dat die behoefte leeft bij de Qatari, is tot op zekere hoogte wel te begrijpen aangezien 94% van de beroepsbevolking in Qatar migrantarbeiders zijn, wat neerkomt op 70% van de totale bevolking van Qatar. Qatari vrezen dat afschaffing van het *Kafala*-

⁶ www.volkskrant.nl/sport/corruptie-rapport-fifa-bijna-voltallige-top-liet-zich-paaien-voor-toewijzing-wk-rusland-en-qatar~a4502969/

⁷ Zie uitgebreider over het *Kafala*-systeem op: www.migrant-rights.org/2015/03/understanding-kafala-an-archaic-law-at-cross-purposes-with-modern-development/.

⁸ ITUC, 'The case against Qatar. Host of the FIFA 2022 World Cup', *Special Report*, maart 2014, beschikbaar op: www.ituc-csi.org/IMG/pdf/the_case_against_qatar_en_web170314.pdf.

⁹ In het kader van het wereldkampioenschap voetbal is de zaak van de Franse voetballer Zahir Belounis die als aanvoerder speelde voor El Jaish. Nadat zijn contract onverwachts werd beëindigd door El Jaish (sponsor en werkgever) kwam Belounis zonder inkomen te zitten. Nadat hij hierover een zaak had aangespannen bij de Qatari rechter, weigerde El Jaish Belounis een uitreisvergunning ter verstrekken waardoor hij nog twee jaar in Qatar moest blijven. Zie hierover uitgebreider: A. Erfani, 'Kicking Away Responsibility: FIFA's Role in Response to Migrant Worker Abuses in Qatar's 2022 World Cup', 22 (2) *Jeffrey S. Moorad Sports Law Journal* (2015), 623.

systeem tot opstanden van de migrantarbeiders zal leiden.¹⁰ Dat het Kafala-systeem tot veel arbeidsongevallen leidt, wordt daarbij voor lief genomen. Helaas staat daardoor het wereldkampioenschap van Qatar nu al te boek als het 'dodelijkste' dat ooit plaatsvond.¹¹

3. Waarom de FIFA aanspreken op misstanden in Qatar?

De mensenrechtenschendingen die zich voordoen in Qatar, zijn onmiskenbaar een uitvloeisel van het Kafala-systeem. Maar waarom vinden zoveel mensen dat FIFA hier op kan worden aangesproken en daar dus een verantwoordelijkheid in heeft? Een deel van de verklaring ligt in de trend om ondernemingen verantwoordelijk te houden voor hetgeen in de eigen productieketen gebeurt. Van bedrijven en instellingen wordt verwacht dat ze maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Het (eenzijdig) af- of aankondigen dat fundamentele mensenrechten en arbeidsrechten belangrijk zijn, is daarvoor niet langer voldoende. MVO is een beleid dat *due diligent* moet zijn. Wat *due diligence* betekent in dit kader, wordt in een aantal internationale richtlijnen nader ingevuld. De OESO-Richtlijnen voor multinationale ondernemingen zijn hier het meest expliciet over. Zo bepaalt beginsel 10 van de Algemene beginselen voor bedrijfsbeleid, dat *due diligence* een vorm van risicobeleid is waarin de onderneming de daadwerkelijke en potentieel ongunstige effecten identificeert om deze te voorkomen, te verminderen en er rekenschap over af te leggen. Beginsel 11 bepaalt dat het hierbij gaat over de effecten die direct volgen uit het eigen gedrag van een onderneming en beginsel 12 zegt dat het tevens gaat om ongunstige effecten die niet direct het gevolg zijn van eigen gedrag van de onderneming, maar wel verbonden zijn aan de activiteiten via een zakelijke relatie.¹²

Een van de criteria die de Richtlijnen geven om te bepalen hoe *due diligent* het gedrag van een onderneming moet zijn op het vlak van handelen ter voorkoming of beperking van schendingen van mensenrechten en arbeidsrechten, is de mate van betrokkenheid van de hoofdonderneming bij de overige ondernemingen in de productieketen. Hoe sterk die invloed is, hangt af van de relatie tussen de hoofdonderneming en de ondernemingen in de productieketen. Is dit bijvoorbeeld een sterk hiërarchische relatie waarbij de hoofdonderneming alles bepaalt, dan wordt die invloed geacht groot te zijn en wordt er dus ook meer van de hoofdonderneming verwacht in het voorkomen, inperken, of beëindigen van schendingen. Is deze relatie zwak hiërarchisch, dan wordt minder van de hoofdonderneming verwacht.¹³ De invloed is ook afhankelijk van de afstand tussen de hoofdonderneming en de onderaannemer. Is dit een directe contractuele relatie (first tier), dan wordt verondersteld dat de hoofdonderneming meer invloed kan uitoefenen dan wanneer daar drie, vier of meer contracten (third and fourth tier) tussen zitten. Ten slotte wordt ook nog van belang geacht of het bedrijf in de productieketen vooral voor de hoofdonderneming produceert (veel invloed), dan wel tevens andere ondernemingen (vaak concurrenten) bedient (minder invloed).

Hoe zit dit nu met FIFA en Qatar? Het is duidelijk dat FIFA niet zelf de schendingen veroorzaakt; die zijn immers het gevolg van het Kafala-systeem, onderdeel van de wetgeving van Qatar. FIFA wist echter donders goed of hoorde te weten dat Qatar het Kafala-systeem hanteert en dat zich als gevolg hiervan

¹⁰ www.theguardian.com/news/datablog/2013/sep/26/qatar-migrants-how-changed-the-country; en 'The Middle East's migrant workers. Forget about rights', *The Economist* 10 August 2013.

¹¹ www.hpdetijd.nl/2015-05-30/wk-qatar-is-nu-al-dodelijkste-ooit/.

¹² www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/u/uitgangspunten-en-ketenbeheer/documenten/publicatie/2014/12/8/oeso-richtlijnen-uitgangspunten-en-ketenbeheer.

¹³ Cf. G. Gereffi, J. Humphrey, and T. Sturgeon, The governance of global value chains, 12:1 *Review of International Political Economy* (2005), pp.78-104; en meer specifiek toegepast in de situatie van arbeidsrecht : B.P. ter Haar and M. Keune, 'One step forward or more window-dressing? A legal analysis of the recent CSR initiatives in the garment industry in Bangladesh', 30:1 *The International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations* (2014), pp.5-26.

veel mensenrechtenschendingen voordoen. FIFA had ook kunnen weten dat dit risico van mensenrechtenschendingen zou toenemen op het moment dat zij het wereldkampioenschap aan Qatar zou toekennen. Qatar heeft namelijk altijd al veel gebruik gemaakt van migrantarbeiders en zou er dus nog veel meer nodig hebben om alle voorbereidingen¹⁴ voor het wereldkampioenschap te treffen.¹⁵ Het gedrag van FIFA – de toekenning van het wereldkampioenschap aan Qatar – wordt zo dus direct gekoppeld aan de mensenrechtenschendingen die in Qatar plaatsvinden als gevolg van het Kafala-systeem.

4. Zaak van FNV c.s. tegen FIFA

Eisers hebben bij de Zwitserse rechter drie claims ingediend.¹⁶ Primair hebben zij de rechter gevraagd om FIFA op te leggen dat ze haar invloed moet aanwenden om er bij de verantwoordelijke Qatarese autoriteiten op aan te dringen het Kafala-systeem af te schaffen en de fundamentele rechten en vrijheden van migrantwerknemers te beschermen. Secundair, verzoeken de eisers de rechter om voor recht te verklaren dat de mensenrechtenschendingen onwettig zijn. Daarnaast eist de werknemer uit Bangladesh (die naast FNV één van de mede-eisers is) een schadevergoeding van USD 4.000,- (omgerekend ongeveer € 3370,-) en een genoegdoening van CHF 30.000,- (omgerekend ongeveer € 25.000,-). Ter onderbouwing van de claims verwijzen eisers naar FIFA's eigen regels, het Zwitserse onrechtmatigedaadrecht en naar de Guiding Principles van de Verenigde Naties. Dit zijn de tien principes die het hart van de VN Global Compact vormen. Deze omvatten onder meer de fundamentele arbeidsrechten van de IAO: verbod op slavernij, kinderarbeid en discriminatie en de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectief onderhandelen.¹⁷

De Zwitserse rechter was van oordeel dat hij direct uitspraak kon doen en heeft daarom de FIFA niet om een reactie gevraagd. FIFA heeft zich inhoudelijk dus niet tegen deze claims hoeven te verdedigen. De Zwitserse rechter heeft de eisers in hun eerste twee claims niet-ontvankelijk verklaard en de derde verworpen. De eerste twee claims waren volgens de rechter te vaag en daarom niet afdwingbaar. Ten aanzien van de eerste claim overwoog de rechter dat niet nader is gespecificeerd welke Qatarese autoriteiten zouden moeten worden aangesproken door de FIFA om de humanitaire omstandigheden te verbeteren van de migrantwerknemers die werken aan projecten voor het wereldkampioenschap. Voorts overwoog de rechter dat een dergelijke invloed van een private organisatie op de interne aangelegenheden van een soevereine staat mogelijk staatsrechtelijk gezien ongeoorloofd is. De tweede claim is te vaag omdat niet nader gespecificeerd is welk gedrag van de FIFA onwettig moet

¹⁴ Er wordt zelfs een hele nieuwe stad gebouwd genaamd Lusail met een winkelcentrum, dierentuin, een pretpark, twee golfbanen, scholen, een ziekenhuis, 22 hotels en woonruimte voor 450.000 inwoners: www.businessinsider.com/lusail-city-qatar-2014-9?international=true&r=US&IR=T

¹⁵ In het rapport van de ITUC wordt gesproken over een half miljoen meer migranten arbeiders (*op cit.* 8), anderen hebben het over een verdubbeling van het aantal migranten arbeiders (T. Grell, 'FIFA's Responsibility for Human Rights Abuses in Qatar – Part I: The Claims against FIFA', *Asser International Sports Law Blog*, 28 February 2017). In beide gevallen gaat het om heel veel personen.

¹⁶ Helaas is de uitspraak niet publiek gemaakt. Deze samenvatting is gebaseerd op twee blogteksten geschreven door T. Grell, 'FIFA's Responsibility for Human Rights Abuses in Qatar – Part I: The Claims against FIFA', *Asser International Sports Law Blog*, 28 February 2017; en 'FIFA's Responsibility for Human Rights Abuses in Qatar – Part II: The Zurich Court's Ruling', *Asser International Sports Law Blog*, 6 March 2017.

¹⁷ Zie voor een vertaling hiervan op de website van de SER: www.ser.nl/nl/~media/files/internet/thema/imvo/nederlandse-vertaling-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights.ashx.

worden verklaard. FIFA kan zich daar dan ook niet tegen verdedigen. De derde claim wordt verworpen wegens het ontbreken van een commercieel conflict tussen de werknemer en FIFA.¹⁸

5. IAO artikel 26. Klacht tegen Qatar

Op 12 juni 2014 hebben twaalf afgevaardigden afkomstig uit België, Libië, Jordanië, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk, Canada, Pakistan, Kenia en Tunesië een Artikel 26 klacht tegen Qatar ingediend bij de IAO.¹⁹ In de klacht wordt Qatar beschuldigd van het niet-naleven van Conventie No. 29 (gedwongen arbeid) en Conventie No. 81 (Arbeidsinspectie). Ter onderbouwing voeren de klagers aan dat ongeveer 1,5 miljoen migrantarbeiders slachtoffer zijn van vormen van gedwongen arbeid en dat de Qatarese overheid nalaat een juridisch kader te bieden dat de rechten van deze migrantarbeiders voldoende beschermt. Het *Kafala*-systeem, dat te boek staat als een van de strengste van de Arabische landen, zou vormen van gedwongen arbeid faciliteren en het voor migrantarbeiders bijzonder moeilijk maken om bij de werkgever te vertrekken.²⁰

De Qatarese regering gaat in op de beschuldigingen en legt een uitgebreid rapport over waarin zij weergeeft hoe het met de bovengenoemde onderwerpen²¹ gesteld is en welke acties ze heeft ondernomen en van plan is te ondernemen om de situatie van migrantarbeiders te verbeteren.²² De *Governing Body* van de IAO besluit daarop nog geen beslissing te nemen over het instellen van een *Commission of Inquiry* en eerst een *high-level* Missie te ondernemen naar Qatar. Deze Missie vond plaats van 7-11 februari 2015. Tijdens de missie hebben medewerkers van de IAO, onder wie de directeur van de *International Labour Standards Department*, gesproken met ministers, hooggeplaatste ambtenaren, de lokale arbeidsinspectie en de *Supreme Committee for Delivery and Legacy (SC)*.²³ Daarnaast heeft de Missie verschillende plaatsen bezocht, waaronder de bouwplaats voor het stadion in Al Wakrah en een aantal arbeidersaccommodaties in Doha. De conclusie van de Missie was dat - ondanks de inspanningen van de Qatarese regering om de arbeidsomstandigheden van de migrantarbeiders te verbeteren - er nog veel mis is. Onderwerpen die in het bijzonder door de Missie worden genoemd, zijn het tijdig betalen van lonen, de mogelijkheid om van werkgever te veranderen, en de toegang tot de rechter.²⁴

De beslissing tot het instellen van een *Commission of Inquiry* wordt nog twee keer uitgesteld.²⁵ Op 31 oktober 2017, tijdens de 331^{ste} sessie van de *Governing Body*, wordt besloten om de klacht af te ronden. In plaats van het monitoren van de wijzigingen via de klachtprocedure wordt de procedure voortgezet in een *Technical Cooperation Project* voor de jaren 2018-2020.²⁶ De voortzetting van de klacht in het Project onderstreept de gezamenlijke betrokkenheid van de IAO en Qatar om tot een

¹⁸ De zaak was aanhangig gemaakt bij de Handelskamer (Commercial Court) van het Kanton van Zürich vandaar dat de aanwezigheid van een commercieel geschil een belangrijke voorwaarde was om een vergoeding toe te kunnen kennen.

¹⁹ Zie voor meer informatie over deze procedure bij de IAO: www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang--en/index.htm.

²⁰ Governing Body (2015), *op cit.* 4.

²¹ Dit zijn zo'n beetje alle onderwerpen die hierboven, onder 2, zijn genoemd.

²² Governing Body (2015), *op cit.* , p.8-15.

²³ Deze organisatie wordt ingesteld door alle landen die het wereldkampioenschap voetbal organiseren en is verantwoordelijk voor alles wat moet worden gedaan om het kampioenschap mogelijk te maken. De organisatie functioneert als een soort van liaison tussen de FIFA en het gastland, i.c. Qatar. Zie voor meer informatie: www.sc.qa/en

²⁴ Governing Body (2014), *op cit.* 4, p.29.

²⁵ Governing Body (2017), *op cit.* 4, p.1.

²⁶ *Idem*, p.3. De *Technical Cooperation Project* maakt integraal onderdeel uit van de beslissing van de Governing Body en te vinden op de pagina's 31 en 32.

situatie te komen waarin de geratificeerde Conventies worden nageleefd. De focus ligt daarbij op de onderwerpen verbetering in het loonbetalingssysteem ; versterking van de arbeidsinspectie; verbetering van het systeem van arbeidsomstandigheden; verdere stappen in het vervangen van het Kafala-systeem door een systeem van contracten met de overheid; verbetering van wervingsprocedures; betere preventie, bescherming en vervolging van gedwongen arbeid; bevordering van vormen van werknemersvertegenwoordiging.

6. *Specific Instance* bij het Zwitserse NCP

Op 28 mei 2015 ontving het Zwitserse NCP (het Nationale Contactpunt voor de OESO) een verzoek voor een *Specific Instance* van BWI tegen FIFA.²⁷ BWI voerde aan dat FIFA de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (verder: OESO-Richtlijnen) heeft geschonden door het wereldkampioenschap van 2022 toe te kennen aan Qatar. Ter nadere onderbouwing voerde BWI aan dat het voor de toekenning al bekend was dat er in Qatar mensenrechten geschonden werden maar dat FIFA hierover niets in de *Bidding Agreement* had opgenomen. Daarmee heeft FIFA nagelaten een adequaat en continu *due diligence* beleid op het gebied van mensenrechten te voeren, hetgeen ze verplicht is op grond van de OESO-Richtlijnen.²⁸ BWI vroeg het Zwitserse NCP zijn *good offices* aan te bieden door vast te stellen welke stappen FIFA zou moeten nemen en vervolgens FIFA aan te spreken op haar verantwoordelijkheid invloed op Qatar aan te wenden om de nodige hervormingen op het gebied van mensenrechten te versnellen. Voor beide verzoeken leverde BWI een lijst met onderwerpen en activiteiten aan, die samengevat kunnen worden als het ontwikkelen en implementeren van een *due diligence* mensenrechtenbeleid gebaseerd op de OESO-Richtlijnen en de VN *Guiding Principles*. Tot die onderwerpen rekende BWI onder meer (arbeids)inspecties, klachtprocedures, betrokkenheid van stakeholders (inclusief vakbonden), en aanwenden van invloed op Qatar.²⁹

In haar schriftelijke reactie stelde FIFA als eerste de vraag aan de orde of de OESO Richtlijnen wel van toepassing zijn op een organisatie als FIFA. Voorts voerde FIFA een lijst van activiteiten aan die ze al ondernomen had, maar erkende ze wel dat de bescherming van de rechten van de werknemers een urgente en complexe kwestie is die de coherente betrokkenheid en ondersteuning vergt van alle stakeholders, waaronder de bedrijven die actief zijn op de bouwplaatsen in Qatar en de landen waar de migrantarbeiders vandaan komen. FIFA is er daarom van overtuigd dat de efficiëntste en effectiefste benadering er een is waarin alle stakeholders continu betrokken zijn in een dialoog en bij de monitoring. FIFA liet weten zich hier aan te willen committeren.³⁰

In de *Initial Assessment* overweegt het NCP of de OESO Richtlijnen van toepassing zijn op een organisatie als de FIFA. Daartoe herhaalt het NCP dat het begrip ‘multinationale onderneming’ ruim moet worden geïnterpreteerd en dat de definitie ondernemingen in alle sectoren betreft, zowel privaat als publiek maar ook de mengvorm, voor zover deze doorgaans ondernemingen of onderdelen bezitten die in andere landen zijn gevestigd.³¹ Verder overweegt het NCP dat de OESO-Richtlijnen uitdrukkelijk principes en standaarden stellen voor ondernemingen die commerciële activiteiten ondernemen. Per situatie dient het bevoegde NCP na te gaan of zulks het geval is aan de hand van de concrete omstandigheden. In het geval van de FIFA komt het NCP tot de conclusie dat FIFA als

²⁷ NCP Switzerland, *Initial Assessment*. 13 October 2015.

²⁸ De mensenrechten omvatten tevens de vier fundamentele arbeidsrechten van de IAO. Zie voor een Nederlandse versie van de OESO Richtlijnen en het Nationale Contactpunt Nederland op: www.oesorichtlijnen.nl/

²⁹ NCP Switzerland, *Initial Assessment*. 13 October 2015, p.1-2.

³⁰ *Idem*, p.3.

³¹ *Idem*, p.6.

commerciële organisatie ingeschreven is in het register van het kanton van Zürich en ondernemingen in het buitenland heeft en dat uit de *Bidding Contract* kan worden opgemaakt dat diverse commerciële activiteiten worden ondernomen. De OESO Richtlijnen zijn dan ook van toepassing op de FIFA.³²

Ten aanzien van de inhoud van de *Specific Instance* overweegt het NCP dat, hoewel BWI verschillende schendingen van rechten van migrantarbeiders in Qatar aankaart, moet worden onderzocht wat volgens de OESO-Richtlijnen de rol van de verschillende individuele actoren is. Het NCP stelt daarom bemiddeling voor waar BWI en FIFA mee instemmen. In de loop van 2016 vinden zes bijeenkomsten plaats onder begeleiding van prof. C. Kaufman,³³ wat uiteindelijk tot een voor beide partijen acceptabele uitkomst leidt. Deze uitkomst is vastgelegd in de *Final Statement* van het NCP.³⁴ Partijen hebben vijf punten van aandacht vastgesteld, te weten: 1) het identificeren en gebruiken van de invloed die FIFA heeft op de relevante actoren in Qatar; 2) het mensenrechtenbeleid dat volgt uit Art. 3 van de 2016 FIFA Statuten; 3) een stevig proces ter monitoring van de arbeidsvoorwaarden; 4) klachtprocedures voor arbeiders; en 5) de instelling van een toezichthoudende organisatie. Ten aanzien van het eerste punt accepteert FIFA haar verantwoordelijkheid om mensenrechtelijke risico's te beperken en te bespreken met de relevante personen in Qatar. Daarnaast komen partijen overeen dat toekomstige *bid* procedures als voorwaarde een *due diligence* proces zullen stellen. Concreet zal FIFA daarvoor de OESO-Richtlijnen en de VN *Guiding Principles* volgen.³⁵ Wat het klachtrecht van de arbeiders betreft, hebben partijen afgesproken gezamenlijk een *Memorandum of Understanding* te zullen opstellen.³⁶ Tevens krijgt BWI een zetel in de *Human Rights Advisory Board* van de FIFA die tweemaal per jaar aanbevelingen doet.³⁷ Naast de afspraken op deze vijf punten komen BWI en FIFA ook overeen dat zij ten minste twee keer per jaar bijeenkomen om de mensrechtensituatie in Qatar te bespreken en verdere ideeën voor nadere samenwerking uit te werken met als doel fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te garanderen tot aan het afronden van de in 2022 te houden wereldkampioenschappen in Qatar.³⁸

7. Reflectie en verdere actie

Bovenbeschreven ontwikkelingen laten zien hoe belangrijk vakbonden zijn, dat in een situatie als die van FIFA en Qatar de rol van juridische procedures beperkt is en dat die van quasi-juridische procedures sterker is dan ze in eerste instantie lijken.

Ten eerste laat het relaas zien hoe belangrijk vakbonden ook vandaag de dag nog zijn. De eerste zaak is aangespannen door drie vakbonden, waarbij het erop lijkt dat de FNV het voortouw heeft genomen.

³² *Idem*.

³³ Hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit van Zurich.

³⁴ NCP Switzerland, *Final Statement*, 2 May 2017.

³⁵ In mei 2017 heeft de FIFA haar Human Rights Policy vastgesteld (resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/89/33/12/fifashumanrightspolicy_neutral.pdf), welke is opgenomen in de bid voorwaarden voor het wereldkampioenschap van 2026 (resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/91/88/61/en_guidetothebiddingprocessforthe2026fifaworldcup_neutral.pdf)

³⁶ In november 2016 is een dergelijk MoU overeengekomen met de *Supreme Committee for Delivery (SC) and Legacy*. Niet duidelijk is of dat het bedoelde memorandum is. Cf. www.bwint.org/cms/sectors-in-action-55/building-construction-56/news-57/bwi-and-scdl-will-conduct-first-joint-inspection-in-qatar-580.

³⁷ Het eerste rapport is in september 2017 gepubliceerd: resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/91/92/38/fifahumanrightsenweb_neutral.pdf. In dit rapport volgt de Board de aanbevelingen uit het rapport van prof. John Ruggie (tevens de ontwerper van de VN Guiding Principles): www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/crri/research/reports/report68.

³⁸ *Idem*, p.5.

De Zwitserse rechter lijkt de bevoegdheid van de vakbonden om een dergelijke zaak aan te spannen zonder meer te hebben aanvaard, althans, uit wat er over geschreven is kan niet worden opgemaakt dat dit een probleem was. De tweede zaak, de Artikel 26 klacht bij de IAO is ook gerelateerd aan vakbonden. Vakbonden, of werknemersvertegenwoordigers, zijn één van de drie partijen vertegenwoordigd in de IAO. Opvallend aan deze klacht is dat alle twaalf afgevaardigden die de klacht hebben ingediend, afgevaardigden zijn namens de vakbond. Ook in dit geval zijn het dus de vakbonden die opkomen voor de werknemers in Qatar. Ook in de derde zaak is het een vakbond, georganiseerd op transnationaal niveau, die het initiatief heeft genomen voor de *specific instance* bij het Zwitserse NCP. Ten slotte valt nog op te merken dat één van de leidende rapporten over de arbeidsomstandigheden in Qatar afkomstig is van de International Trade Union Confederation (ITUC). Kortom, alle (quasi-)juridische acties die zijn ondernomen, kwamen uit de hoek van de vakbonden; de stem van werknemers. Vakbonden hebben in dit geval dus duidelijk de rol van spreekbuis namens de werknemers vervuld en niet geheel zonder succes.

Opvallend aan de drie (quasi-)juridische acties is dat de ‘meest juridische’ actie, de zaak bij de Zwitserse rechter, het minst succesvol was. De Zwitserse rechter deed de deur heel snel dicht omdat hij de claims te vaag vond. Ergens is dit wel begrijpelijk. Een rechter doet uitspraak over het schenden van rechten en plichten die onvoorwaardelijk en duidelijk genoeg zijn. Een claim die berust op de stelling dat invloed niet of onvoldoende wordt uitgeoefend, is (veel te) vaag. De rechter vraagt terecht op wie FIFA invloed uit zou moeten oefenen en waar die invloed dan in zou moeten bestaan. Maar ook: wanneer heeft FIFA dan wel in voldoende mate invloed uitgeoefend? Het gaat om een mate van inspanning die voor een rechter lastig te bepalen is.

De procedures bij de IAO en het Zwitserse NCP bieden meer ruimte voor het omgaan met dergelijke vage claims. Deze procedures zijn meer gericht op het creëren van een verandering in de toekomst in plaats van terug te kijken naar het verleden en hoe dat kan worden hersteld – hetgeen eigen is aan de meeste rechtszaken (een kort geding of voorzieningenprocedure uitgezonderd, maar ook voor een te treffen voorziening is bewijs van een concrete normschending nodig). Met de Artikel 26 klacht wordt in feite een procedure gestart waarbij de IAO technische ondersteuning biedt aan Qatar om veranderingen door te voeren die ertoe leiden dat de schendingen verminderen dan wel volledig stoppen. Het doel van de procedure bij het NCP is er in het algemeen op gericht om partijen nader tot elkaar te brengen door bemiddeling en het sluiten van een overeenkomst om gezamenlijk verder te gaan. De situatie tussen BWI en FIFA is niet anders: er vindt bemiddeling plaats waar een gemeenschappelijke overeenkomst uit volgt op basis waarvan partijen samen verder kunnen. Inhoudelijk zijn partijen zaken overeengekomen die ertoe moeten leiden dat de situatie op de werkvloer (i.e. de bouwplaatsen in Qatar) verbetert. In beide procedures hebben diverse bijeenkomsten plaatsgevonden die partijen dichter bij elkaar hebben gebracht. Tevens zijn beide procedures niet het slotstuk van het geschil door middel van herstel van ondervonden nadeel of schade in het verleden (wat typerend is voor rechterlijk ingrijpen), maar zijn ze het begin van een proces waarbij partijen gezamenlijk optrekken om toe te werken naar een situatie waarin de schendingen worden ingeperkt dan wel helemaal stoppen.

Gesteld kan worden dat deze quasi-juridische procedures, in elk geval in situaties als die hier besproken, succesvoller zijn dan de procedure bij de Zwitserse rechter. Hoewel de toekomst nog moet uitwijzen of er ook daadwerkelijk veranderingen plaatsvinden,³⁹ is het een feit dat er al wijzigingen zijn

³⁹ Bahrein kondigde in 2009 aan het Kafala-systeem af te schaffen, maar in hoeverre dat ook daadwerkelijk is gedaan is twijfelachtig: Americans for Democracy, *Bahrain Moves to Reform Kafala, Exclusions Remain*, 28

aangekondigd en eenmaal op dit pad lijkt er geen weg terug meer mogelijk. In elk geval niet zolang de schijnwerpers op Qatar, en de FIFA, gericht blijven. Niet alleen Qatar heeft wijzigingen in het Kafala-systeem aangekondigd, ook FIFA heeft wijzigingen doorgevoerd. Zo heeft FIFA sinds mei 2017 een eigen mensenrechtenbeleid dat *due diligence* is, is dit beleid integraal onderdeel geworden van de *bids* voor toekomstige wereldkampioenschappen en is er een *Human Rights Advisory Board* die ten minste tweemaal per jaar bijeenkomt en advies geeft aan FIFA hoe haar beleid te verbeteren. De wijzigingen die thans in gang zijn gezet, zowel in Qatar als bij FIFA, strekken dus verder dan alleen de situatie in Qatar gerelateerd aan de strijd om de wereldbeker. De wijzigingen in het Kafala-systeem raken ook andere migrantarbeiders in Qatar. Dus ook na 2022 als de migranten zijn vertrokken die nu voor de wereldkampioenschappen werkzaamheden verrichten, hebben de migrantarbeiders die blijven, bijvoorbeeld de vele personen die in de huishoudens van Qatari in dienst zijn, blijvend profijt van wijzigingen die nu zijn ingezet.⁴⁰ De wijzigingen bij de FIFA raken alle toekomstige arbeiders die betrokken zijn bij de bouwwerkzaamheden en voorbereidingen voor toekomstige wereldkampioenschappen.

Moet er nu nog meer gebeuren? Ja, eigenlijk wel. Twee partijen, Qatar en FIFA - wellicht de belangrijkste en invloedrijkste - zijn nu aangesproken op hun verantwoordelijkheid, maar zij zijn niet de enige partijen. Om de veranderingen meer kracht en tempo te geven, ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de ondernemingen die de werkzaamheden daadwerkelijk laten uitvoeren. Qatar kan wetgeving wel wijzigen, maar als de werkgever niet meewerkt, verandert er niets.⁴¹ Hoewel het de taak van de overheid is om toe te zien op de naleving van wetgeving (en Qatar heeft daartoe het aantal inspecteurs en inspecties aanzienlijk uitgebreid), ontslaat dit ondernemingen nog niet van hun verantwoordelijkheid dit uit zichzelf te doen. Hoe kunnen die bedrijven daartoe worden bewogen? Eén van de manieren is om ondernemingen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid aan te spreken, met name als zij van buiten Qatar komen. Het is bijvoorbeeld bekend dat veel Franse ondernemingen *bids* hebben gewonnen om (delen van de) werkzaamheden uit te voeren. Frankrijk heeft de OESO-Richtlijnen onderschreven, hetgeen betekent dat Franse ondernemingen, op dezelfde manier als de FIFA, gebonden zijn aan deze richtlijnen en dat van hen dus wordt verwacht dat ze een *due diligence* mensenrechtenbeleid voeren. Naast de FIFA zouden dus ook de feitelijke uitvoerders op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Nemen deze ondernemingen hun verantwoordelijkheid serieus (of nog serieuzer), dan zal dit zeker bijdragen aan een directe verbetering van de situatie van de migrantarbeiders in Qatar.

Daarnaast moet er blijvend druk op FIFA worden uitgeoefend om haar mensenrechtenbeleid serieus te nemen en door te zetten. Het zou daarbij zeker helpen als nationale verenigingen in de sport die via nationale overkoepelende organisaties, zoals in Nederland de KNVB, continu aan FIFA duidelijk maken hoe belangrijk zij dit vinden. Een *fair game* vindt niet alleen op de grasmat plaats, maar ook daarbuiten voor alles wat het spel op de grasmat mogelijk maakt. Daarnaast zou het geen kwaad kunnen als prominente voetballers zelf zich ook uitspreken en zich hard maken voor betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor de mensen die het voor hen mogelijk maken om tijdens de wereldkampioenschappen te schitteren. Dan kunnen wij, bewuste en betrokken burgers en

October 2016 (www.adhrb.org/2016/10/bahrainkafala/). Zie voor een waarschuwing hierover ten aanzien van Qatar: www.aljazeera.com/news/2016/12/qatar-introduces-labour-law-16121307333258.html.

⁴⁰ Dat dit nodig is blijkt onder meer uit het proefschrift van Antoinette Vlieger, *Domestic workers in Saudi Arabia and the Emirates: a socio-legal study on conflicts* (2011), dissertatie aan de Universiteit van Amsterdam.

⁴¹ De invoering van de zomerarbeidstijden in Qatar laat al zien hoe cruciaal de commitment van bedrijven is om de wetgeving na te leven: gulfnews.com/news/gulf/qatar/calls-to-implement-summer-working-hours-in-qatar-1.807977

arbeidsjuristen, nog meer genieten van de wereldkampioenschappen, in 2022 in Qatar en nog heel lang daarna.