



► Samenvatting van het onderzoek

April 2021

Toegang tot bescherming en rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting in België en Nederland

Belangrijkste bevindingen, goede praktijken en actiepunten

Inleiding

Deze onderzoekssamenvatting is gebaseerd op een uitgebreide studie over de toegang tot bescherming en rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenhandel in België en Nederland. De studie focust uitdrukkelijk op (potentiële) slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting.¹ Deze onderzoekssamenvatting focust op de belangrijkste bevindingen, goede praktijken en actiepunten die uit de studie naar voren komen.

Toegang tot bescherming: opsporing en doorverwijzing naar het nationaal verwijzingsmechanisme

Belangrijkste bevindingen

- Ondanks het institutionele en beleidskader dat in beide landen bestaat om mensenhandel aan te pakken, blijven de meeste slachtoffers onder de radar.
- Een belangrijke hinderpaal voor de opsporing lijkt te zijn dat slachtoffers zichzelf niet als dusdanig identificeren (bv. omwille van hun afhankelijkheid van de werkgever voor hun huisvesting en inkomen, gebrek aan bewustzijn van rechten, gebrek aan vertrouwen in de autoriteiten).

¹ In deze studie verwijst 'slachtoffer' naar de personen die zijn geïdentificeerd via het nationaal mechanisme voor verwijzing van slachtoffers / nationaal verwijzingsmechanisme (NVM) en die toegang hebben gekregen tot bescherming en rechtsmiddelen via de wet ter bestrijding van de mensenhandel en het beleidskader. '(Potentieel) slachtoffer' verwijst naar personen die weigeren hun medewerking te verlenen aan de autoriteiten en die daarom niet de status van slachtoffer krijgen, en naar personen van wie de status van slachtoffer is ingetrokken (bv.: de zaak is geseponeerd wegens procedurekwesties, de zaak werd geseponeerd, of de procedure is ingeleid maar de openbaar aanklager besluit te vervolgen op grond van andere misdrijven dan mensenhandel).

- Mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting is vaak een 'verborgen' misdaad waarvan het onderzoek veel tijd, capaciteit en middelen vergt. Dit kan een uitdaging zijn voor autoriteiten zoals openbaar aanklagers en arbeidsinspecteurs. Zij beschikken sowieso over weinig personeel en beperkte middelen om in te zetten voor dergelijke zaken.
- Veel werknemers worden het slachtoffer van ernstige schendingen van het arbeidsrecht, maar hun situatie komt niet noodzakelijk neer op mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting. Deze werknemers zijn vaak sterk afhankelijk van hun werkgever (inkomen, huisvesting) en beschikken niet altijd over een verblijfs- of werkvergunning. In beide landen is het voor dergelijke werknemers moeilijk om verslag uit te brengen over hun situatie of een klacht in te dienen.
- Maatschappelijke steunorganisaties en vakbonden spelen een belangrijke rol bij het opsporen van potentiële slachtoffers en het verstrekken van informatie over hun rechten en mogelijkheden om toegang te krijgen tot bescherming en rechtsmiddelen. Arbeidsinspecteurs spelen een belangrijke rol bij het opsporen van slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting. In Nederland reikt de rol van de arbeidsinspectie verder dan de opsporing, aangezien haar recherche-eenheid bevoegd is om zaken te onderzoeken en *de facto* de herstel- en bedenktijd toekent.
- De informatie die de arbeidsinspectie in inspectierapporten verzamelt over de situatie/functie /arbeidsomstandigheden van potentiële slachtoffers (inclusief hun contactgegevens) is vaak van cruciaal belang voor potentiële slachtoffers om in een latere fase toegang te krijgen tot steun en verhaalsmogelijkheden.
- In België zijn arbeidsinspecteurs formeel verplicht om migrerende werknemers die zich in een onregelmatige situatie bevinden, aan te geven aan de immigratiediensten (als zij niet als potentiële slachtoffers van mensenhandel worden ontdekt) als zij hen aantreffen tijdens inspecties van werkplekken. In Nederland bestaat een dergelijke verplichting niet. In de praktijk voeren arbeidsinspecteurs echter samen met de in mensenhandel en immigratie gespecialiseerde politie inspecties uit om na te gaan of de werkgevers zich houden aan hun verplichting om geen onderdanen van derde landen in een onregelmatige situatie in dienst te nemen. Dit kan ertoe leiden dat migrerende werknemers in een onregelmatige situatie bij de immigratiediensten worden aangegeven.

Goede praktijken

- In beide landen is het zeer positief dat arbeidsinspecteurs, openbaar aanklagers en politiemensen een opleiding krijgen over de problematiek van de mensenhandel.
- Het thematische programma inzake arbeidsuitbuiting van de Nederlandse Arbeidsinspectie is een veelbelovend initiatief, aangezien het de mogelijkheid biedt om verkregen informatie over potentiële gevallen van mensenhandel beter te bundelen en inspanningen levert om alle tools waarover de inspectie beschikt, te benutten om arbeidsuitbuiting aan te pakken. Het is ook positief dat de inspecteurs vanaf 2021 verzocht worden om onderbetaalde werknemers door te verwijzen naar een advocaat om het vorderen van achterstallig loon te vergemakkelijken.
- In de transportsector zijn er veelbelovende voorbeelden van lopende samenwerking waarbij betere grensoverschrijdende verbindingen tot stand worden gebracht tussen de Belgische en Nederlandse vakbonden en de arbeidsinspectie, wat de opsporing en ondersteuning van potentiële slachtoffers ten goede komt.

Actiepunten

- ▶ In beide landen is voortdurende opleiding en bewustmaking over mensenhandel nodig voor de eerstelijnsactoren - in het bijzonder voor de arbeidsinspecteurs - om ervoor te zorgen dat veranderingen in mandaten of personeel geen negatieve gevolgen hebben voor de verworven institutionele kennis over dit onderwerp.
- ▶ In beide landen moeten migrerende werknemers (vooral dan zij die in een onregelmatige situatie verkeren) die te maken krijgen met zeer slechte arbeidsomstandigheden, beter worden ondersteund op het vlak van het melden en indienen van klachten. Dergelijke werknemers moeten minstens systematisch worden geïnformeerd over hun rechten en mogelijkheden om bij detectie onbetaald loon en socialezekerheidsbijdragen op te eisen. Als zij klachten indienen, moeten die door de autoriteiten ernstig worden genomen.
- ▶ In beide landen moeten de arbeidsinspecteurs bewust worden gemaakt van het belang van het opstellen van uitgebreide en gedetailleerde inspectieverslagen met contactgegevens van potentiële slachtoffers (rekening houdend met de mobiliteit van het potentiële slachtoffer), informatie over de werkomgeving en een beschrijving van de functie van het gedetecteerde slachtoffer, die kan worden gebruikt voor de loonberekening.
- ▶ In overeenstemming met het door beide landen geratificeerde IAO-verdrag betreffende de arbeidsinspectie van 1947 (nr. 81) moeten de arbeidsinspecteurs tijdens inspecties op de werkplek in de eerste plaats zorgen voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden voor de werknemers (en niet focussen op het opsporen van migrerende werknemers in een onregelmatige situatie). Om spanningen tussen het mandaat van de arbeidsinspecteurs en de immigratiepolitie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel - AVIM) weg te nemen, moeten de Nederlandse arbeidsinspecteurs een gewijzigde operationele praktijk verkennen bij het controleren van de wettelijke verplichtingen van werkgevers om geen onderdanen van derde landen in dienst te nemen. Zo lijkt artikel 15a van de Wet Arbeid Vreemdelingen een alternatieve manier te bieden om de identiteit van migrerende werknemers te controleren, waarvoor de aanwezigheid van politie niet nodig is. Er moet ook worden nagedacht over de ontkoppeling van de taken van de AVIM op het gebied van de bestrijding van mensenhandel en haar bevoegdheid op het gebied van immigratie.
- ▶ Sectorspecifieke, multidisciplinaire grensoverschrijdende betrokkenheid bij opsporing moet in beide landen worden aangemoedigd (bv. de veelbelovende praktijken van de FNV-Stichting VNB in de transportsector).

Toegang tot bescherming: bedenken- en hersteltijd

Belangrijkste bevindingen

- ▶ Hoewel slachtoffers in beide landen recht hebben op een onvoorwaardelijke bedenken- en hersteltijd, wordt deze in de praktijk niet altijd onvoorwaardelijk en/of voor de volledige duur toegekend. Dit kan problematisch zijn, aangezien mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting vaak niet op het eerste gezicht duidelijk is en nader onderzoek vereist.
- ▶ In Nederland is er een spanningsveld tussen het recht van een potentieel slachtoffer op onvoorwaardelijke toegang tot de bedenken- en hersteltijd volgens de geringste aanwijzing en het informatief gesprek. Dit laatste is reeds gedeeltelijk gericht op de beoordeling van mogelijke aanknopingspunten voor een onderzoek met het oog op een succesvolle vervolging. Dit is niet in overeenstemming met het doel van de bedenken- en hersteltijd.

Actiepunten

- In beide landen moet, wanneer potentiële slachtoffers zonder verblijfsstatus worden ontdekt, de bedenken- en hersteltijd worden toegekend om verder onderzoek mogelijk te maken (bv. door de arbeidsinspectie) voordat wordt besloten tot hun uitzetting.
- In Nederland moet de toegang tot de onvoorwaardelijke bedenken- en hersteltijd worden losgekoppeld van onderzoeksoverwegingen.

Toegang tot bescherming: identificatie als slachtoffer van mensenhandel

Belangrijkste bevindingen

- In beide landen is het verkrijgen van de status van slachtoffer van mensenhandel afhankelijk van samenwerking met de autoriteiten.
- De interpretatie van de samenwerkingsvoorwaarde blijkt 'licht' te zijn in België en eerder 'zwaar' in Nederland.
- Veel slachtoffers lijken (om uiteenlopende redenen) te weigeren mee te werken aan strafprocedures en krijgen dus niet de status van slachtoffer van mensenhandel en de daaraan verbonden rechten.
- In Nederland kunnen bepaalde slachtoffers (bijvoorbeeld slachtoffers die te zeer getraumatiseerd zijn) om uitzonderlijke redenen een verblijfsvergunning aanvragen zonder dat ze voldoen aan de voorwaarde van samenwerking. Van deze opties blijkt in de praktijk echter niet veel gebruik te worden gemaakt.
- Er zijn aanwijzingen dat EU-onderdanen wellicht minder bereid zijn om zich te laten doorverwijzen naar het nationaal verwijzingsmechanisme en om samen te werken met de autoriteiten in beide landen. Dit kan te maken hebben met het feit dat het voor hen gemakkelijker is om verder te gaan met hun leven, wat vergemakkelijkt wordt door hun toegang tot de arbeidsmarkt.
- In beide landen wordt de drempel die in de praktijk wordt gehanteerd om met succes te vervolgen wegens mensenhandel, als hoog omschreven. Dit lijkt een belemmering te vormen voor de identificatie van slachtoffers, aangezien eerstelijnsactoren zoals politiemensen, arbeidsinspecteurs en maatschappelijke steunorganisaties op deze drempel lijken te anticiperen bij het detecteren of adviseren van potentiële slachtoffers.
- In Nederland is de toegang op lange termijn tot huisvesting voor slachtoffers van mensenhandel die met de autoriteiten samenwerken na de bedenken- en hersteltijd problematisch, met name in groepszaken waarbij meerdere slachtoffers zijn geïdentificeerd.
- Als de status van slachtoffer van mensenhandel wordt ingetrokken, verliezen slachtoffers doorgaans de toegang tot formele ondersteuningsstructuren (onderdak, verblijfs- en werkvergunningen enz.).
- Vrijspraak van de dader heeft geen gevolgen voor de status van slachtoffer van mensenhandel in België, maar lijkt in Nederland te leiden tot intrekking van de status.
- Na de intrekking van de status van slachtoffer van mensenhandel lijken veel werknemers te verdwijnen in de informele economie en het risico te lopen opnieuw te worden uitgebuit en opnieuw het slachtoffer te worden.
- Een goede samenwerking tussen actoren op het gebied van de bestrijding van mensenhandel kan de voorbereiding van het verkennen van andere verhaalsmogelijkheden vergemakkelijken (in België kan een gespecialiseerd centrum bijvoorbeeld een advocaat vragen om het dossier te raadplegen en/of een burgerlijke procedure in te leiden).

Goede praktijken

- In België behoudt het slachtoffer, indien de openbaar aanklager besluit tot vervolging wegens het misdrijf van mensenhandel, en de mensenhandelaar wordt vrijgesproken, zijn status van slachtoffer en de daarmee samenhangende rechten, waaronder de toegang tot een permanente verblijfsvergunning.
- In beide landen kunnen slachtoffers, als het strafrechtelijk onderzoek al een aantal jaren loopt maar nog niet in de fase van het strafproces zelf is aanbeland, een permanente verblijfsvergunning aanvragen.

Actiepunten

- In beide landen moeten steun en bijstand worden losgekoppeld van voorwaardelijkheid (in het bijzonder samenwerking met de autoriteiten in strafzaken). Waar er wel nog sprake is van voorwaardelijkheid, moet die zo worden ontworpen dat er rekening wordt gehouden met het belang van de slachtoffers.
- Gezien de positieve evaluatie van het Nederlandse proefproject inzake slachtofferidentificatie zou dit model moeten worden heroverwogen door de regering.
- In beide landen moeten migrerende werknemers (ook zij die in een onregelmatige situatie verkeren) van wie de slachtofferstatus is ingetrokken, informatie krijgen over de rechten en rechtsmiddelen die hun ter beschikking staan (bijvoorbeeld hoe zij eventueel achterstallig loon en sociale zekerheid kunnen vorderen). Er zou bijvoorbeeld een meertalige brochure kunnen worden ontwikkeld met contactgegevens van organisaties waar zij steun kunnen krijgen.
- Openbaar aanklagers, politie- en arbeidsinspecteurs zouden in beide landen over voldoende financiële middelen en personeel moeten beschikken om potentiële situaties van mensenhandel grondig te onderzoeken.
- In Nederland moeten meer inspanningen worden geleverd om in de praktijk de toegang tot langdurige huisvesting na de bedenken- en hersteltijd te garanderen, met name in groepszaken waarin meerdere slachtoffers zijn geïdentificeerd.
- In Nederland zou de status van slachtoffer van mensenhandel moeten worden behouden, ongeacht de uitkomst van de strafprocedure.
- In beide landen moeten meer inspanningen worden geleverd om consistente en vergelijkbare gegevens te verzamelen. We denken dan bijvoorbeeld aan het aantal potentiële slachtoffers dat in het kader van het NVM is doorverwezen, het aantal slachtoffers dat een bedenken- en hersteltijd heeft gekregen. Het zou ook nuttig zijn om in de gegevens een onderscheid te maken tussen EU-onderdanen en onderdanen van derde landen.

Toegang tot rechtsmiddelen vanuit het perspectief van het slachtoffer

Belangrijkste bevinding

- Het ontvangen van achterstallig loon blijkt voor veel (potentiële) slachtoffers een belangrijke vorm van rechtsherstel te zijn.

Actiepunten

- In beide landen moeten meer inspanningen worden geleverd om praktijken te bevorderen die potentiële slachtoffers (en werknemers in het algemeen) de kans bieden hun achterstallige loon daadwerkelijk op een vereenvoudigde en tijdige manier te ontvangen.
- Potentiële slachtoffers, en in het bijzonder zij die zich in een onregelmatige situatie bevinden, moeten worden beschermd gedurende de periode waarin hun klacht wordt onderzocht/een procedure loopt. Beide landen zouden moeten overwegen gebruik te maken van de tijdelijke verblijfsvergunningen waarin artikel 13 (4) van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers voorziet.² Hierdoor zouden werknemers zonder verblijfsstatus tijdens de procedure in het land kunnen blijven om achterstallig loon en socialezekerheidsbijdragen terug te vorderen.

Toegang tot rechtsmiddelen in strafprocedures

Belangrijkste bevindingen

- Hoewel strafprocedures vaak niet succesvol zijn, lijkt het voor slachtoffers van mensenhandel de meest haalbare weg om schadevergoeding te vorderen.
- Er zijn slechts zeer beperkte mogelijkheden om rechtsherstel te eisen voor potentiële slachtoffers die niet meewerken of niet worden doorverwezen naar het NVM.
- Slachtoffers moeten zich burgerlijke partij (BE)/benadeelde partij (NL) stellen om in aanmerking te komen voor schadeloosstelling in strafprocedures. Het is belangrijk om slachtoffers systematisch ervan op de hoogte te brengen dat zij zich burgerlijke partij/benadeelde partij kunnen stellen om schadevergoeding te eisen.
- De hoge drempel van de rechterlijke interpretatie van het misdrijf 'mensenhandel' lijkt er vaak toe te leiden dat openbaar aanklagers vervolging instellen voor misdrijven van een lagere graad. Dit heeft zeer nadelige gevolgen voor de toegang van slachtoffers tot bescherming en rechtsmiddelen. Met name zullen slachtoffers zonder verblijfsstatus hun recht op een tijdelijke verblijfsvergunning verliezen, alsmede de toegang tot opvang en ondersteunende diensten.
- De hoge drempel die wordt toegepast op het misdrijf 'mensenhandel' lijkt bijzonder nadelig te zijn bij rechtsvervolgingen waarbij meerdere slachtoffers betrokken zijn. Wanneer meerdere slachtoffers zijn geïdentificeerd, zullen alleen de slachtoffers met de sterkste bewijzen in de aanklacht worden opgenomen (en dit laatste is een voorwaarde om schadevergoeding te kunnen vorderen). Bovendien is het vanuit procedureel oogpunt in het belang van de openbaar aanklager om de aanklacht kort te houden met het oog op een efficiënt verloop van de procedure.
- Zelfs wanneer mensenhandel met succes wordt vervolgd en een schadevergoeding wordt toegekend, is het voor slachtoffers in de praktijk zeer moeilijk om daadwerkelijk aanspraak te maken op deze vergoeding.

² Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen *PB L 168, 30.6.2009, p. 24-32*

- In België is het indienen van een klacht bij de arbeidsauditeur een mogelijk middel tot schadeloosstelling op grond van het Sociaal Strafwetboek. Indien echter een arbeidsauditeur naar aanleiding van de klacht een procedure inleidt, hangt de toegang van het slachtoffer tot schadeloosstelling af van de tenlasteleggingen die in de aanklacht zijn opgenomen.
- In beide landen vormt inkomensafhankelijke rechtsbijstand een belemmering voor de toegang tot rechtsherstel in strafprocedures.

Goede praktijken

- In Nederland kunnen slachtoffers van mensenhandel die in een strafproces geen schadevergoeding van de dader hebben gekregen, acht maanden na het vonnis de overheid vragen de schadevergoeding te betalen.
- In beide landen is er sprake van goede samenwerking tussen de verschillende actoren, wat de toegang van slachtoffers tot bescherming en rechtsmiddelen ten goede komt.

Actiepunten

- In beide landen moet in een zo vroeg mogelijk stadium van het onderzoek/de vervolging rekening worden gehouden met het recht van het slachtoffer op schadeloosstelling en moeten activa dienovereenkomstig in beslag worden genomen, zodat na de veroordeling schadeloosstelling van de dader kan worden gevorderd.
- In Nederland moeten vorderingen tot schadevergoeding door officieren van justitie duidelijk en uitvoerig worden opgesteld, zodat zij door strafrechters kunnen worden behandeld.
- In beide landen moet de toegang tot bescherming en rechtsmiddelen worden onderzocht voor slachtoffers die uit de aanklacht zijn uitgesloten (en dus geen aanspraak kunnen maken op schadeloosstelling als burgerlijke of benadeelde partijen), maar die in dezelfde situatie zijn aangetroffen als slachtoffers die wel in de aanklacht worden vernoemd.
- In beide landen moet de openbaar aanklager rekening houden met de gevolgen die een beslissing om niet te vervolgen wegens mensenhandel heeft voor de toegang van het slachtoffer tot rechtsmiddelen bij het vaststellen van de definitieve aanklacht, bijvoorbeeld het opnemen van het misdrijf van niet-betaling van loon om onbetaald loon terug te vorderen (in België).
- In beide landen moet worden nagedacht over de vraag hoe potentiële slachtoffers het best kunnen worden ondersteund indien in hun zaak een vervolging wordt ingesteld voor strafbare feiten van een lagere graad, om ervoor te zorgen dat zij daadwerkelijk schadevergoeding kunnen vorderen en ontvangen (bv. het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de procedure).
- De openbaar aanklagers zouden gebruik moeten maken van het vermoeden van een arbeidsverhouding gedurende drie maanden (BE)/zes maanden (NL) om het achterstallige loon vast te stellen dat verschuldigd is voor de schadeclaims.

Toegang tot rechtsmiddelen in burgerlijke procedures

Belangrijkste bevindingen

- In theorie hebben potentiële slachtoffers (met inbegrip van migrerende werknemers in een onregelmatige situatie) in beide landen toegang tot rechtsmiddelen via burgerlijke procedures. In de praktijk blijkt echter dat het gebruik van deze weg voor potentiële slachtoffers vol hindernissen zit. De steun van maatschappelijke organisaties en vakbonden blijkt van cruciaal belang te zijn om deze mogelijkheden met succes te benutten.

- ▶ Naast obstakels zoals de duur, de kosten en de bewijslast, kunnen zeer praktische factoren zoals het ontbreken van toegang tot een bankrekening een belangrijke laatste hindernis vormen voor de werknemer om onbetaald loon te recupereren.
- ▶ Hoewel in beide landen een vermoeden van een arbeidsverhouding bestaat (3 maanden in BE en 6 maanden in NL), overeenkomstig de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers, blijkt hiervan in de praktijk zelden gebruik te worden gemaakt voor vorderingen voor de burgerlijke rechter.

Actiepunten

- ▶ In beide landen moet worden nagegaan hoe de bestaande toegang tot rechtsmiddelen in het kader van burgerlijke procedures kan worden vereenvoudigd om deze in de praktijk toegankelijk te maken (kosten, duur, bewijslast, gratis rechtsbijstand).
- ▶ De beschermende elementen van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers (bv. de artikelen 6, 8 en 13) moeten in beide landen volledig worden omgezet. Beide landen zouden bijvoorbeeld moeten overwegen om migrerende werknemers in een onregelmatige situatie een tijdelijke verblijfsvergunning te geven voor de duur van de procedure, in overeenstemming met artikel 13 (4) van de richtlijn.
- ▶ In beide landen moeten arbeidsinspecteurs, rechters, advocaten en openbaar aanklagers bewust worden gemaakt van de bepalingen die zijn opgenomen in de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers, met name het vermoeden van een dienstverband van ten minste drie maanden (BE) en zes maanden (NL).
- ▶ In België zou de werkgever, in gevallen waarin hij wordt beboet wegens niet-betaling van socialezekerheidsbijdragen, in hetzelfde vonnis ook moeten worden veroordeeld tot betaling van de achterstallige socialezekerheidsbijdragen.

Toegang tot rechtsmiddelen via de arbeidsinspectie

Belangrijkste bevindingen

- ▶ In beide landen kunnen migrerende werknemers die zich in een onregelmatige situatie bevinden, een vertrouwelijke klacht indienen bij de arbeidsinspectie.
- ▶ De meeste potentiële slachtoffers dienen niet proactief een klacht in. Dit lijkt te wijten te zijn aan hun onzekere situatie (afhankelijkheid van de werkgever voor inkomen en eventueel huisvesting, onregelmatige verblijfsstatus).
- ▶ In de praktijk blijken steunorganisaties/vakbonden een sleutelrol te spelen wanneer werknemers een klacht willen indienen bij de arbeidsinspecteur.
- ▶ Bij ernstige overtredingen van de arbeidswetgeving door een werkgever kunnen de arbeidsinspecteurs een boete opleggen of een bedrijf voor een bepaalde periode sluiten.
- ▶ Wanneer arbeidsinspecteurs vaststellen dat de arbeidswetgeving niet wordt nageleefd, wordt meestal een administratieve boete opgelegd, die de werknemer geen materieel voordeel oplevert.

Goede praktijken

- Door de arbeidsinspecteurs opgelegde betalingen 'ter plaatse', zoals van toepassing in België, zijn een veelbelovende praktijk, aangezien zij de werknemer de kans bieden onmiddellijk (of bijna onmiddellijk) genoegdoening te krijgen. Deze praktijk zou in alle gewesten van België kunnen worden versterkt en eventuele navolging in andere landen zou moeten worden overwogen. Het gebruik van een dergelijk mechanisme mag echter niet uitsluiten dat potentiële slachtoffers naar het NVM worden doorverwezen als het om een potentieel geval van mensenhandel gaat.
- De Belgische Deposito- en Consignatiekas (DCK-CDC) is een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat potentiële slachtoffers zonder bankrekening een schadevergoeding kunnen krijgen, zelfs als zij naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd.
- In België hebben de arbeidsinspecteurs naar aanleiding van een klacht de mogelijkheid om de arbeidsverhouding met terugwerkende kracht te formaliseren voor de periode dat een werknemer (onregelmatig) tewerkgesteld was. Dit garandeert dat het loon aan de werknemers wordt uitbetaald en dat socialezekerheidsbijdragen voor hem of haar worden betaald.

Actiepunten

- In beide landen moeten met name klachten van potentiële slachtoffers in een onregelmatige situatie bij arbeidsinspecteurs beter worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door duidelijkere protocollen over niet-rapportering en vertrouwelijkheid. Inspecteurs zouden hierover een opleiding moeten krijgen.
- In beide landen moeten werknemers die in slechte arbeidsomstandigheden blijken te werken, op zijn minst worden geïnformeerd over hun rechten en de mogelijkheid krijgen om een klacht in te dienen.
- Met name voor migrerende werknemers die zich in een onregelmatige situatie bevinden, moet in beide landen worden nagegaan hoe de mogelijkheden kunnen worden uitgebreid om een klacht in te dienen of verslag uit te brengen over hun situatie.
- Arbeidsinspecteurs moeten in beide landen ten volle gebruik maken van hun beschikbare instrumenten en consequent sancties opleggen, met inbegrip van tijdelijke sluiting van bedrijven in geval van herhaalde ernstige overtredingen, om werknemers te beschermen en gelijke mededingingsvoorwaarden voor werkgevers te waarborgen. In Nederland zouden de arbeidsinspecteurs hun beschikbare instrumenten consequenter moeten toepassen om ervoor te zorgen dat onderbetaalde werknemers hun achterstallige loon ontvangen.
- In beide landen zouden de autoriteiten moeten nagaan hoe administratieve boetes, althans ten dele, ook werknemers en (potentiële) slachtoffers materieel ten goede kunnen komen.
- Wanneer in Nederland het loon wordt ingevorderd, maar een werknemer geen toegang heeft tot een bankrekening, zouden er mechanismen moeten bestaan waardoor deze werknemers hun loon kunnen ontvangen, zelfs wanneer zij naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd.

Toegang tot rechtsmiddelen via schadevergoedingsfondsen/-stelsels van de staat

Belangrijkste bevindingen

- In beide landen bestaan er staatsfondsen voor schadevergoeding van slachtoffers van misdrijven, hoewel de toegankelijkheid voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting in de twee landen verschilt.
- In België moeten de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput voordat een vordering kan worden ingesteld. Bovendien blijkt het voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting moeilijk te zijn om een uitkering aan te vragen, aangezien zij het bewijs van 'opzettelijk geweld' moeten leveren om in aanmerking te komen.
- In Nederland is voor toegang tot het schadevergoedingsfonds voor slachtoffers van misdrijven geen uitputting van andere rechtsmiddelen vereist, wat de drempel om toegang te krijgen tot het fonds in de praktijk verlaagt. De recente beleidswijziging kan de toegang tot herstel uit het fonds aanzienlijk vergemakkelijken voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting, aangezien zij niet langer 'ernstige schade' hoeven aan te tonen, wat voorheen een belangrijk obstakel was.
- In beide landen hebben werknemers recht op schadevergoeding bij arbeidsongevallen, hetzij via de werkgeversverzekering, hetzij via overheidsregelingen. In België hebben migrerende werknemers in een onregelmatige situatie recht op een uitkering van het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's/ Agence fédérale des risques professionnels - FEDRIS. In de praktijk blijken dergelijke werknemers echter te rekenen op de hulp van maatschappelijke steunorganisaties om van die mogelijkheid gebruik te kunnen maken. In Nederland hebben migrerende werknemers in een onregelmatige situatie echter geen recht op een uitkering uit het staatsfonds in geval van arbeidsongevallen.
- Ondanks het *Tümer*-arrest van het Hof van Justitie van de EU, waarin wordt verduidelijkt dat migrerende werknemers in een onregelmatige situatie recht hebben op een vergoeding wanneer hun werkgever insolvent wordt, zijn er in de praktijk belemmeringen om daadwerkelijk toegang tot een dergelijke vergoeding te krijgen.

Goede praktijken

- Er bestaan praktische regelingen waardoor onderdanen van derde landen daadwerkelijk steun van FEDRIS kunnen genieten, ook al bevinden zij zich niet langer in het land (bv. betaling van reiskosten/verlenen van een visum om België binnen te komen voor de verplichte medische controle om uitkeringen te kunnen blijven ontvangen).
- Binnenlandse rechtsmiddelen hoeven niet te zijn uitgeput voordat een aanvraag kan worden ingediend bij het schadevergoedingsfonds van de staat voor slachtoffers van misdrijven, wat de drempel voor toegang in Nederland lijkt te verlagen. De recente beleidswijziging in het fonds kan de drempel voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting om toegang te krijgen tot het fonds aanzienlijk verlagen.

Actiepunten

- ▶ In België moet de toegang tot schadeloosstellingsfondsen voor slachtoffers van misdrijven worden vergemakkelijkt voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting (ongeacht of er bewijs is van opzettelijk geweld).
- ▶ In beide landen moet er, in de gevallen waar werknemers (ook zij die in een onregelmatige situatie verkeren) recht hebben op schadeloosstelling voor arbeidsongevallen, insolventie enz., voor worden gezorgd dat zij daadwerkelijk ontvangen waar zij recht op hebben (ook wanneer zij naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd).
- ▶ In België moeten het FEDRIS-model en de regelingen die zijn getroffen om rechthebbenden uit derde landen die niet langer in het land zijn, daadwerkelijk toegang te geven tot uitkeringen, formeel worden vastgelegd. Waar mogelijk moeten zij in andere landen worden nagevolgd.

Alternatieve (informele) mechanismen voor de recuperatie van loon

Belangrijkste bevindingen

- ▶ Informele onderhandelingen met werkgevers over achterstallig loon worden vaak aangewend door maatschappelijke steunorganisaties en vakbonden namens (potentiële) slachtoffers, maar de doeltreffendheid lijkt af te hangen van de invloed van de betrokken actor.
- ▶ Veel potentiële slachtoffers zijn bereid om bij dergelijke informele onderhandelingen betaling van loon onder het minimumloon te aanvaarden, omdat zij het dan sneller ontvangen (in plaats van een formele procedure te moeten doorlopen).

Actiepunten

- ▶ In beide landen moeten gerichte sectorale initiatieven waarbij de regering en de sociale partners zijn betrokken (bv. de collectieve arbeidsovereenkomst voor uitzendkrachten (Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten – SNCU)), worden aangemoedigd om de naleving en handhaving van de toepasselijke arbeidswetgeving beter te waarborgen.
- ▶ In Nederland moet meer nadruk worden gelegd op het waarborgen dat werknemers profiteren van de door de SNCU geïnde boetes, met inbegrip van migrerende werknemers in een onregelmatige situatie.

Het parallelle gebruik van verschillende pistes voor toegang tot rechtsmiddelen

Belangrijkste bevindingen

- ▶ Als een strafprocedure wordt ingesteld, heeft deze voorrang boven burgerlijke vervolging. Een succesvol resultaat in de eerste procedure kan belangrijk zijn voor de tweede.
- ▶ Maatschappelijke steunorganisaties en vakbonden spelen een sleutelrol bij het vinden van een weg tussen de verschillende beschikbare rechtsmiddelen en het verstrekken van advies dat is toegesneden op de specifieke situatie van potentiële slachtoffers.

Actiepunten

- De belangrijke rol van maatschappelijke steunorganisaties bij het navigeren, adviseren en ondersteunen van (potentiële) slachtoffers tijdens de gehele procedure moet in beide landen beter worden erkend.

De sleutelrol van externe organisaties bij het vergemakkelijken van de toegang tot rechtsmiddelen

Belangrijkste bevindingen

- De toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel voor individuele potentiële slachtoffers lijkt vrijwel onmogelijk zonder het advies en de begeleiding van maatschappelijke steunorganisaties of vakbonden.
- Gespecialiseerde steunorganisaties (voor slachtoffers van mensenhandel) en maatschappelijke organisaties hebben belangrijke institutionele kennis en deskundigheid opgebouwd als het gaat om de mogelijkheden voor steun en rechtsmiddelen. Zij hebben zeer goede professionele contacten met de belangrijkste actoren en kunnen geval per geval de toegang tot bescherming en rechtsmiddelen op maat vergemakkelijken en daarover advies verstrekken.
- Steunorganisaties spelen een cruciale rol bij bewijsvergaring en het adviseren van werknemers over hoe zij het beste bewijsmateriaal kunnen verzamelen, zodat objectieve en subjectieve elementen in latere onderzoeken kunnen worden gebruikt.
- De werkpraktijk blijkt sterk afhankelijk te zijn van goede professionele werkrelaties tussen ondersteunende organisaties en bevoegde autoriteiten.
- Vakbonden spelen een belangrijke bredere politieke rol door ervoor te zorgen dat de stem van de werknemers wordt vertegenwoordigd in structurele en politieke discussies in verband met de economie en de arbeidsmarkt, wat kan worden bevorderd door strategische procesvoering. In de beperktere context van de bestrijding van mensenhandel zijn de vakbonden niet overal zichtbaar als een belangrijke actor. Er zijn echter uitzonderingen die aantonen welke rol vakbonden kunnen spelen bij de opsporing en bij het vergemakkelijken van de toegang tot rechtsmiddelen (Nederlandse FNV - Stichting VNB in de transportsector, ACV-CSC Brussel aanspreekpunt migratie).
- Wanneer vakbonden potentiële slachtoffers (of werknemers meer in het algemeen) bijstaan, kunnen hun rol en hun steun van cruciaal belang zijn (bv. toegang tot gespecialiseerde rechtsbijstand).
- Maatschappelijke steunorganisaties hebben te kampen met onderfinanciering, wat bijzonder problematisch is, gezien hun belang en het geschatte aantal potentiële slachtoffers.

Goede praktijken

- Informele werkafspraken en protocollen zorgen ervoor dat potentiële slachtoffers, en met name degenen zonder verblijfsstatus, toegang krijgen tot de uitkeringen waar zij recht op hebben (zo heeft FAIRWORK België afspraken gemaakt met de immigratieautoriteiten en het FEDRIS-fonds om ervoor te zorgen dat illegale werknemers niet in hechtenis worden genomen en dat ze toegang krijgen tot uitkeringen).
- Dankzij het verlaagde lidmaatschapsgeld van het ACV-CSC kunnen migrerende werknemers die zich in een onregelmatige situatie bevinden, profiteren van alle diensten en bijstand die de vakbond kan bieden.
- De betrokkenheid en het veldwerk van FNV-VNB met werknemers in de transportsector vergemakkelijkt de opsporing van slachtoffers van mensenhandel en biedt ondersteuning bij hun klachten.

Actiepunten

- ▶ Als erkenning van de sleutelrol van de maatschappelijke steunorganisaties moeten hun capaciteit en middelen in beide landen worden versterkt.
- ▶ Informele overeenkomsten tussen maatschappelijke steunorganisaties en overheidsactoren moeten nader worden onderzocht en, waar mogelijk, worden geformaliseerd.
- ▶ In België zou FAIRWORK België wettelijk moeten worden gemandateerd als aangewezen derde partij voor het klachtenmechanisme voor de betaling van onbetaald loon dat is ingesteld bij de wet van 11 februari 2013 als onderdeel van de omzetting van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers in de nationale wetgeving.
- ▶ In beide landen moeten vakbonden worden aangemoedigd hun betrokkenheid bij de actoren van de strijd tegen mensenhandel te versterken, zowel wat betreft het opsporen van (potentiële) slachtoffers als het ondersteunen van de toegang tot rechtsmiddelen. Meer hulpverlening aan migrerende werknemers in onregelmatige situaties lijkt in dit verband een centraal element te zijn.

Contactgegevens

Internationale Arbeidsorganisatie
Bureau voor de EU en de Beneluxlanden
37-40 Regentlaan/Boulevard du Régent
B-1000 Brussel
België

T: +32 (0)2 737 93 82
E: wintermayr@ilo.org