



► Samenvatting

April 2021

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

Volgens de laatste wereldwijde schattingen van de IAO over moderne slavernij zijn wereldwijd bijna **25 miljoen mensen het slachtoffer van dwangarbeid**.¹ Dwangarbeid komt nog steeds voor, ondanks het verbod erop in internationale en regionale instrumenten. De strijd tegen dwangarbeid kreeg een nieuwe impuls met doelstelling 8.7 van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de VN en de aanneming van het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid van 1939 (nr. 29), dat het recht op toegang tot bescherming en rechtsmiddelen versterkt voor slachtoffers van gedwongen arbeid en mensenhandel. Deze studie heeft als doel om de **mogelijkheden voor toegang tot bescherming en rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting in België en Nederland te bestuderen**. Hoewel er al veel literatuur bestaat over de lacunes in de bescherming en hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel, ligt **de relevantie van deze studie in de nadruk op het identificeren van bestaande mogelijkheden voor bescherming en rechtsmiddelen die ook openstaan voor potentiële slachtoffers**,² zoals degenen die niet als slachtoffers van mensenhandel worden geïdentificeerd of van wie de status van slachtoffer van mensenhandel is ingetrokken. De studie is gebaseerd op desktoponderzoek, aangevuld met interviews met geselecteerde experts op het terrein in beide landen. Onze studie wil inzicht verschaffen in de manier waarop deze pistes in de praktijk functioneren, nagaan welke belemmeringen de toegang daartoe in de weg staan en de bestaande goede of veelbelovende praktijken in de verf zetten. De bevindingen zijn bedoeld om beleidsmakers, mensen uit het werkveld, ngo's en academici in de EU en daarbuiten te informeren.

¹ De raming omvatten slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele en arbeidsuitbuiting, bedelarij en criminele activiteiten. Ze omvat ook slachtoffers van door de staat opgelegde gedwongen arbeid, maar niet mensenhandel met het oog op het wegnemen van organen.

² 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).

In het algemeen stelden wij vast dat er **in beide landen meerdere mechanismen bestaan in het strafrecht, het burgerlijk recht en het bestuursrecht**. Deze bieden (potentiële) slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting, althans in theorie, toegang tot bescherming en rechtsmiddelen, waaronder schadevergoeding en/of mogelijkheden om achterstallig loon te vorderen. **Het blijkt echter zeer moeilijk te zijn om deze mechanismen in de praktijk te gebruiken**. Wanneer (potentiële) slachtoffers van dergelijke pistes gebruikmaken, **steunen zij in grote mate op gespecialiseerde bijstand**, waaronder vakbonden en organisaties ter bestrijding van mensenhandel en ter ondersteuning van arbeidsrechten. Wij hebben ook vastgesteld dat er in de verschillende beroepscategorieën die wij hebben ondervraagd, een aantal zeer geëngageerde beroepsbeoefenaars zijn die slachtoffers willen helpen bij hun toegang tot rechtsmiddelen en bescherming, en van wie het engagement ongetwijfeld een positief verschil maakt voor het resultaat voor de slachtoffers.

Toegang tot bescherming hangt in de eerste plaats af van de vraag of men wordt ontdekt als potentieel slachtoffer van mensenhandel. Onze bevindingen komen overeen met die uit andere verslagen, waaruit blijkt dat **de opsporing van slachtoffers moeilijk is en dat de meeste slachtoffers onder de radar blijven**. Situaties van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting zijn vaak **niet op het eerste gezicht duidelijk**. Het onderzoeken van verdachte gevallen vergt tijd en middelen die frontlijnactoren, zoals arbeidsinspecteurs en politiemensen, vaak ontberen. (Potentiële) slachtoffers zijn vaak niet bereid naar voren te komen en de nodige informatie over hun situatie te delen, en dit om uiteenlopende redenen, waaronder een gebrek aan vertrouwen in de autoriteiten, het feit dat zij zichzelf niet als slachtoffer identificeren, het ontberen van een verblijfsstatus en hun afhankelijkheid van het (vaak geringe) inkomen dat zij uit hun job ontvangen. Bovendien hebben zij, indien zij niet als slachtoffers van mensenhandel worden geïdentificeerd, geen recht op enige vorm van steun bij het indienen van klachten.

Arbeidsinspecteurs kunnen een bijzonder belangrijke rol spelen **bij het opsporen en identificeren van potentiële slachtoffers** in beide landen. Er blijkt met name dat **de kwaliteit van de informatie en de mate van detail** die arbeidsinspecteurs in hun inspectieverslag opnemen wanneer zij potentiële slachtoffers aantreffen, **een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de uitkomst van een zaak**. Dergelijke informatie varieert van schijnbaar triviale zaken zoals het vermelden van de juiste contactgegevens van de werknemer, over het beschrijven van de werkplek en de arbeidsomstandigheden, tot het noteren van de precieze functie en taken die het potentiële slachtoffer verrichtte. In de ervaring van onze gesprekspartners lijken de rol en de zichtbaarheid van de vakbonden in de context van de bestrijding van mensenhandel, op gebieden zoals de opsporing van slachtoffers, momenteel in beide landen beperkt te zijn. Het voorbeeld van de Nederlandse vakbond FNV-VNB in de transportsector laat echter zien welke rol zij kunnen spelen bij de opsporing van slachtoffers en het vergemakkelijken van de toegang tot rechtsmiddelen.³

In beide landen moeten vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel na hun ontdekking een onvoorwaardelijke bedenken- en hersteltijd krijgen. In de praktijk blijkt dat het toekennen van de volledige bedenken- en hersteltijd⁴ in Nederland soms kan worden beïnvloed door overwegingen in het belang van

³ International Transport Workers' Federation, [Pandemic of exploitation in European trucking](#) (26 juni 2020).

⁴ De bedenken- en hersteltijd is de tijd die een (potentieel) slachtoffer van mensenhandel krijgt om te herstellen en na te denken over de vraag of hij of zij medewerking wil verlenen aan de autoriteiten.

het onderzoek. Bovendien is het in beide landen **mogelijk dat, wanneer meerdere slachtoffers worden ontdekt, niet al deze slachtoffers in de aanklacht van de openbare aanklager worden vermeld, met ernstige gevolgen voor hun toegang tot bescherming en rechtsmiddelen.**

Toegang tot bescherming na de bedenktijd is afhankelijk van medewerking met de autoriteiten in strafprocedures in beide landen. **De wijze waarop de voorwaardelijkheid wordt toegepast, lijkt in beide landen te verschillen. Terwijl de mensen uit het werkveld de voorwaardelijkheid in België als relatief 'licht' omschreven, lijkt die in Nederland zwaarder te zijn voor de potentiële slachtoffers.**

De mensen uit het werkveld melden dat er in beide landen **slachtoffers zijn die weigeren met de autoriteiten samen te werken**, en dit om uiteenlopende redenen. Bijgevolg worden deze slachtoffers niet geïdentificeerd als slachtoffers van mensenhandel en hebben zij na de bedenktijd en hersteltijd geen recht op de aan deze status verbonden toegang tot bescherming en rechtsmiddelen. In beide landen **blijkt het niet ongebruikelijk te zijn dat de status van slachtoffer van mensenhandel in de loop van de strafprocedure wordt ingetrokken.** Over het algemeen verliezen slachtoffers hun toegang tot bescherming wanneer zaken worden stopgezet, of - in het geval van Nederland - wanneer de dader wordt vrijgesproken. In beide landen kunnen slachtoffers zonder verblijfsvergunning echter een permanente verblijfsvergunning aanvragen indien de procedure een aantal jaren blijft aanslepen.

Het ontvangen van hun onbetaalde loon lijkt een centraal element te zijn van het rechtsherstel voor (potentiële) slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting. De belangrijkste manier voor slachtoffers van mensenhandel om genoegdoening te eisen, is zich burgerlijke/benadeelde partij in het strafproces te stellen. Als na een succesvolle procedure een schadevergoeding wordt toegekend, is het voor slachtoffers moeilijk om deze in de praktijk op te eisen. De **'voorschotoptie'** in Nederland is een goede praktijk, aangezien de overheid na acht maanden, als de dader de schadevergoeding nog steeds niet heeft betaald, ingrijpt en de schadevergoeding voorschiet aan het slachtoffer.

In beide landen wordt de **gerechtelijke drempel om met succes een vervolging in te stellen wegens mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting als hoog ervaren.** Het lijkt erop dat eerstelijnsactoren anticiperen op die drempel bij het opsporen en identificeren van slachtoffers, maar ook openbare aanklagers denken in die zin bij het nemen van een beslissing over het al dan niet instellen van strafvervolging. Als gevolg daarvan **zijn er aanwijzingen dat openbare aanklagers er soms de voorkeur aan geven een vervolging in te stellen op grond van een misdrijf van een lagere graad dan mensenhandel.** Dit heeft **ernstige gevolgen** voor de slachtoffers, aangezien zij de belangrijke rechten en aanspraken die verbonden zijn aan de status van slachtoffer van mensenhandel, verliezen. Indien echter strafvervolging wordt ingesteld voor misdrijven van een lagere graad, kan het theoretisch nog steeds mogelijk zijn voor potentiële slachtoffers om zich burgerlijke partij/benadeelde partij te stellen om schadevergoeding te vorderen. In België biedt het Sociaal Strafwetboek de mogelijkheid om bepaalde administratieve inbreuken te combineren met strafrechtelijke inbreuken. Het is dus mogelijk dat het potentiële slachtoffer als burgerlijke partij in het strafproces onbetaald loon vordert als de aanklacht van mensenhandel wordt ingetrokken. Dit hangt echter af van de tenlasteleggingen die de openbare aanklagers in de aanklacht opnemen. Zo is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat de aanklager de tenlastelegging van niet-betaling van loon opneemt in de aanklacht, wat niet standaard zo lijkt te zijn. Vanuit het oogpunt van de openbare aanklager is de tenlastelegging van niet-betaling van loon niet zo

belangrijk, aangezien de werkgever er geen zware straf voor kan krijgen. Vanuit het oogpunt van het slachtoffer is het echter van cruciaal belang dat deze inbreuk in de aanklacht wordt opgenomen om rechtsherstel te krijgen.

Merk op dat potentiële slachtoffers - zij die niet als slachtoffer van mensenhandel zijn geïdentificeerd of van wie de status van slachtoffer van mensenhandel is ingetrokken - theoretisch toegang hebben tot rechtsmiddelen in het kader van burgerlijke of arbeidsrechtelijke procedures, zelfs indien zij een onregelmatige migratiestatus hebben. Wij constateren echter dat er in de praktijk **veel belemmeringen zijn voor de toegang tot arbeidsrechtbanken en burgerlijke rechtbanken**, variërend van lange procedures tot hoge kosten. Uit de studie is zeer duidelijk gebleken dat, **indien een burgerlijke procedure wordt overwogen, de bijstand van slachtofferhulp, maatschappelijke organisaties of vakbonden aan slachtoffers onontbeerlijk is**. Deze organisaties geven advies aan potentiële slachtoffers over de verschillende beschikbare opties. In beide landen hebben deze organisaties goede professionele netwerken en werkafspraken met institutionele actoren ontwikkeld. Het ontbreekt hen echter vaak aan financiële middelen, waardoor zij niet alle zaken kunnen behandelen en geen nieuwe wegen kunnen verkennen voor mogelijke rechtsmiddelen, ook die welke minder vaak worden gebruikt. Dit heeft een nadelig effect op de toegang van potentiële slachtoffers tot rechtsmiddelen.

Beide landen beschikken over **administratieve mechanismen** zoals **schadeloosstellingsregelingen van de overheid voor slachtoffers van geweldsmisdrijven**, voor werknemers die een **arbeidsongeval** hebben gehad of van wie de werkgevers **insolvent** zijn geworden. Beide landen hebben fondsen opgericht voor slachtoffers van geweldsmisdrijven, waarvoor slachtoffers van mensenhandel ook in aanmerking komen. De toegankelijkheid van deze fondsen lijkt in de praktijk echter te variëren. In België blijkt het voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting zeer moeilijk te zijn om toegang tot de rechter te krijgen, bijvoorbeeld omdat eerst andere rechtsmiddelen moeten worden uitgeput (strafrechtelijke procedure, eventueel burgerlijke procedure) en omdat moet worden aangetoond dat er sprake is van 'opzettelijk geweld'. In Nederland is voor toegang tot het schadevergoedingsfonds voor slachtoffers van misdrijven geen uitputting van andere binnenlandse rechtsmiddelen vereist, waardoor de drempel om toegang te krijgen tot het fonds veel lager lijkt. De recente beleidswijziging van het fonds lijkt de toegang voor slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting tot het fonds aanzienlijk te hebben vereenvoudigd, aangezien ze niet langer het bewijs moeten leveren van 'opzettelijk geweld'.

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 arbeidsongevallenfonds FEDRIS indien de werkgever niet over de verplichte verzekering beschikt. In de praktijk slagen slachtoffers in een onregelmatige situatie er zonder de steun van onafhankelijke organisaties zoals advocaten, vakbonden en maatschappelijke organisaties die praktische kennis hebben over de vereiste procedures, echter nauwelijks in om toegang te krijgen tot FEDRIS. Aangezien het faillissement van de werkgever een belemmering vormt voor het vorderen van achterstallig loon, is het voor potentiële slachtoffers mogelijk om gedeelten van hun loon terug te vorderen in het kader van **insolventieregelingen van de staat**. In België hebben steunorganisaties ervaring met de procedure en hebben zij potentiële slachtoffers met succes bijgestaan. Het Nederlandse mechanisme lijkt minder bekend te zijn bij een deel van de steunorganisaties in Nederland. Er bestaan met name belemmeringen in verband met het feit dat

andere schuldeisers het eerst worden bediend, dat migrerende werknemers in een onregelmatige situatie geen officiële bankrekening hebben en dat in sommige sectoren werknemers formeel worden tewerkgesteld buiten het land waar het werk wordt uitgevoerd.

In de studie focussen we op **de rol die arbeidsinspecteurs kunnen spelen bij het vergemakkelijken of zelfs verschaffen van toegang tot rechtsmiddelen**. Met name in België kunnen arbeidsinspecteurs, wanneer werknemers tijdens inspecties op de werkplek in uitbuitingssituaties worden aangetroffen, **de werkgever verzoeken het onbetaalde loon ter plaatse uit te betalen**. In beide landen bestaat ook de mogelijkheid voor de werknemer om proactief een klacht in te dienen bij de arbeidsinspectie, waaraan op verschillende manieren een gevolg kan worden gegeven. Arbeidsinspecteurs zijn ook van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat werkgevers de toepasselijke arbeidswetgeving naleven. Ze beschikken over een reeks instrumenten om naleving aan te moedigen en af te dwingen. In Nederland lijkt de arbeidsinspectie zich opnieuw in te zetten om ervoor te zorgen dat alle instrumenten, waaronder het sluiten van bedrijven, routinematiger worden toegepast en om onderbetaalde werknemers door te verwijzen naar advocaten om hen te helpen hun loon terug te vorderen. Tegelijkertijd hebben in België de arbeidsinspecteurs formeel de plicht om **migrerende werknemers in een onregelmatige situatie aan de autoriteiten te melden**. In Nederland bestaat deze verplichting formeel niet, maar in de praktijk kunnen inspecties op de werkplek samen met de politie ertoe leiden dat migrerende werknemers die zich in een onregelmatige situatie bevinden, worden aangegeven bij de immigratieautoriteiten. Daarnaast kunnen meer informele mechanismen, zoals onderhandelingen met werkgevers of sectorale benaderingen, zoals de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten in Nederland, mogelijkheden bieden voor potentiële slachtoffers om verhaal te halen. Wij stellen vast dat vaak gebruik wordt gemaakt van informele onderhandelingen met werkgevers, maar de doeltreffendheid daarvan lijkt af te hangen van de invloed van de betrokken actor en de steun van vakbonden kan in deze gevallen zeer nuttig zijn. Bij dergelijke onderhandelingen **lijken de werknemers bereid te zijn de betaling van lonen die ver onder het minimumloon liggen, te aanvaarden**, omdat zij de kans groter achten dat zij die lonen via dergelijke informele onderhandelingen snel ontvangen, in plaats van jaren te moeten wachten tot de formele procedures zijn afgerond. Sectorale collectieve overeenkomsten en innovatieve manieren om deze te handhaven (bv. door een betere samenwerking tussen de betrokken actoren) kunnen een betere naleving in specifieke sectoren ondersteunen.

Rekening houdend met de belemmeringen en veelbelovende praktijken die uit onze bevindingen naar voren zijn gekomen, kunnen onze aanbevelingen voor het verbeteren van de toegang tot bescherming en rechtsmiddelen voor potentiële slachtoffers en slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting, in drie grote thema's worden onderverdeeld. **Ten eerste moeten de bestaande rechten op toegang tot bescherming en rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenhandel doeltreffender worden gemaakt; ten tweede moeten doeltreffende klacht- en compensatiemechanismen mogelijk worden gemaakt voor alle werknemers die niet als slachtoffers van mensenhandel zijn geïdentificeerd, en ten derde moeten het arbeidsmarktbeleid en de handhaving van het arbeidsrecht worden aangescherpt.**

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