



comensha
mensenhandel in beeld



Aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Per e-mail: cie.jv@tweedekamer.nl

Cc: Minister van Justitie en Veiligheid, dhr. mr. F.B.J. Grapperhaus
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dhr. drs. W. Koolmees

Datum

28 juni 2019

Ons Kenmerk

19-093/TE/lvG/dt

Betreft / Onderwerp

Intensiveren van de aanpak mensenhandel

Doorkiesnummer

06 - 1393 3364

E-mail contactpersoon

Imke.vangardingens@fnv.nl

Bijlage(n)

-

Geachte heer, mevrouw,

Op 3 juli '19 staat op de agenda 'Intensiveren van de aanpak mensenhandel'. Met deze brief reageren FNV, FairWork, Comensha en La Strada International gezamenlijk op de behandeling van dit thema.¹

Het is goed dat het agendapunt heet; 'Intensiveren van de aanpak mensenhandel'. Intensivering is hard nodig, gezien de ontwikkelingen in de huidige praktijk van arbeidsuitbuiting en het onvoldoende vermogen om die binnen de bestaande wet- en regelgeving en handhaving aan te pakken. De noodzaak voor een verscherpte aanpak wordt ook onderschreven door de rapportage van de Rapporteur Mensenhandel. Begin mei uitte de Nationaal Rapporteur zijn zorg over het feit dat (mensenhandel voor) arbeidsuitbuiting vaak onbestraft blijft. In de Dadermonitor van 2 juli jl. staat "Er worden jaarlijks maar zo'n 23 zaken van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting voor de rechter gebracht. In slechts de helft van de zaken wordt ook echt iemand veroordeeld."² Met de Nationaal Rapporteur willen wij dat het Openbaar Ministerie, de politie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid **meer zaken voor de rechter gaan brengen**, zodat er een heldere juridische norm ontstaat. De Hoge Raad bevestigt dit beeld dat een precieze begripsomschrijving van 'uitbuiting' pas mogelijk is na een rechtsontwikkeling die is gebaseerd op een grotere diversiteit aan zaken (2018 Jaarverslag Hoge Raad, strafzaken-Mensenhandel).

De gezamenlijke ondertekenaars van deze brief waarderen de inzet van de betrokken ministeries, en de inspanningen om maatschappelijke partners bij de uitvoering van het programma 'Samen tegen mensenhandel' te betrekken. Echter - in lijn met de zorgen geuit in het rapport van GRETA³ - hebben

¹ Op 20 november 2018 schreef FNV ook al een inhoudelijke reactie op het programma 'Samen tegen Mensenhandel'

² Zie ook brief FNV 20 november 2018 met een verwijzing naar het rapport van de Rapporteur Mensenhandel; "We zien al jaren een daling in het aantal meldingen (van 1561 naar 952) en ingeschreven mensenhandel-zaken bij OM (van 282 naar 217). Dit komt volgens de nationaal rapporteur vanwege capaciteitsproblematiek en onderbezetting, niet vanwege afname gevallen, want de praktijk groeit."

³ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, 2018/19, page 10, rapport van het monitoringsmechanisme van GRETA (Raad van Europa)

we onze bedenkingen bij het feit dat er voor de uitvoering van dit programma geen **extra middelen worden vrijgemaakt om het programma uit te voeren**. Er is capaciteitsvergroting nodig om uitbuiting, onderbetaling en andere arbeidsmarktfraude aan te pakken, waarbij het niet volstaat om naar de reeds gebudgetteerde 50 miljoen extra investeringen in Inspectie SZW te wijzen.

Wij zien drie punten die direct om een intensiveringsslag vragen en verzoeken deze tijdens de commissievergadering te behandelen.

1. Aanpak georganiseerde arbeidsuitbuiting; focus op bekende risico's!

Arbidsuitbuiting ontstaat niet in een vacuüm. Arbidsuitbuiting is een exces binnen een bestaande trend, waarin het steeds meer gemeengoed is om **arbeid als handelswaar** en concurrentiemiddel te beschouwen. Mede door wet- en regelgeving die concurrentie tussen werkenden in stand houdt - op basis van de arbeidsrechtelijke of juridische verblijfsstatus -, en door onvoldoende handhaving op wet- en regelgeving, ontstaat er een klimaat waarin uitwassen en uitgesproken illegale praktijken kunnen gedijen. Voor een blijvende effectieve aanpak van arbeidsuitbuiting is het daarom cruciaal dat perverse financiële, juridische en fiscale voordelen, die het mogelijk maken om arbeiders onder zeer slechte omstandigheden te laten werken, worden stopgezet. Voorbeelden daarvan zijn er in overvloed; casussen in het transport, de agrarische sector en distributiecentra, waarin mobiele EU burgers of derdelanders door inhoudingen op het al lage loon met onzekere 0-urencontracten werken en wonen onder slechte omstandigheden. Het aantrekken van goedkope arbeid wordt zo een verdienmodel waarin de stap naar uitbuiting klein blijkt.

Daarnaast is bekend dat arbeidsuitbuiting veelal is ingebed in een goed **georganiseerd, professioneel netwerk** waarbinnen mensen gerekruteerd, geplaatst en mentaal of fysiek in een situatie (vast)gehouden worden. Voorbeelden hiervan hebben we bijvoorbeeld in de transportsector. Chauffeurs worden geworven in de Filippijnen. Zij worden via Maleisië - waar voor hoge bedragen de reisbescheiden worden verstrekt - naar Polen gebracht waar de tewerkstellingsvergunning wordt afgegeven. Waarna vervolgens vanuit één lidstaat in verschillende EU landen wordt gewerkt.⁴ Het is belangrijk dat de onderliggende structuren en de hele keten van (schijn)constructies aangepakt wordt; de criminele wervingsbureau's die mensen werven en plaatsen, de inleners die mensen onder uitbuitingssituaties aan het werk houden en huisvesten en de partijen die voordeel trekken uit de uitbuiting. Dit kan alleen in internationaal verband, daarop moet gecoördineerd worden.

Bij het bepalen van beleid moet prioriteit gegeven worden aan **risicosectoren en risicogroepen**. Sectors die niet alleen in Nederland, maar ook mondiaal gelden als risicosectors voor uitbuiting zijn transport, agrarische sector, bouw en scheepsbouw- en reparatie, voedselverwerking, horeca, scheepsvaart en logistiek. Ook is bekend dat arbeidsmigranten, te beginnen met EU mobiele burgers, maar meer en meer ook derdelanders een grote risicogroep vormen om uitgebuit te worden. Derdelanders zijn extra kwetsbaar. Met een tewerkstellingsvergunning in één EU land, kunnen zij worden doorgeleend naar andere EU landen⁵ en door de afhankelijkheid voor hun werk- en verblijfsstatus aan één werkgever, is deze groep extra kwetsbaar voor uitbuiting.

Vanuit individuele casussen is goed bekend welke drempels er zijn om tot een goede aanpak van arbeidsuitbuiting te komen, vanaf de eerste signalering en initiële aangiftebereidheid tot het

⁴ Zie hiervoor; <https://www.youtube.com/watch?v=Z4LOLVdf4dY&feature=youtu.be>

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:First_residence_permits_issued_by_reason,_2017.png

daadwerkelijk wel of niet overgaan tot aangifte en de opvolging en mogelijke vervolging en bestraffing van zaken. De **hindernissen in dit traject** zijn door de ondertekenaars in kaart gebracht. Bijvoorbeeld de afhankelijkheidspositie van potentiële slachtoffers en de problematische toegang tot juridische dienstverleners. Dit geldt zowel voor mensen die zich in Nederland begeven, als voor mensen daarbuiten die wel bereid zijn tot aangifte. Het ILO protocol 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid,⁶ dat Nederland heeft geratificeerd, schrijft hierover voor, *Art. 4 1. Each Member shall ensure that all victims of forced or compulsory labour, **irrespective of their presence or legal status in the national territory, have access to appropriate and effective remedies, such as compensation.***

Maar ook het niet of niet zichtbaar opvolgen van aangiftes, de relatief lage - in verhouding tot het risico - compensatie zijn aspecten die drempels opwerpen voor een effectieve aanpak. We verwachten een aanpak van deze hindernissen terug te zien in aangepaste regelgeving en beleidsuitvoering.

2. Juridisch kader, wetgeving en jurisprudentieontwikkeling

De oproep van deskundige instanties om meer zaken voor de rechter te brengen - wat zal bijdragen aan ontwikkeling van jurisprudentie en zodoende tot definitievorming van arbeidsuitbuiting -, steunen we van harte. Dit is echter niet voldoende. Arbeidsuitbuiting is strafrechtelijk vastgelegd in art. 273f Wetboek van Strafrecht. Dit strafrechtartikel dat betrekking heeft op mensenhandel in het algemeen en arbeidsuitbuiting in het bijzonder, kent voor een goede aanpak van de arbeidsuitbuitingspraktijk twee bezwaren. In de huidige delictomschrijving is 'dwang' een van de elementen waaraan moet worden voldaan. Dit leidt ertoe dat zaken die volgens internationale normen (zoals vastgelegd door de ILO en de EU richtlijn mensenhandel) zouden kunnen of moeten worden beschouwd als een strafbare vorm van arbeidsuitbuiting, niet als zodanig worden behandeld. Ook ernstige situaties van arbeidsuitbuiting, zonder dat daar aantoonbaar dwang aan ten grondslag ligt, moeten strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Ook, 'hij die een ander te werk stelt of gebruik maakt van diens diensten, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting,'⁷ moet als schuldig aan mensenhandel worden bevonden.

Een relevante EU richtlijn in dit perspectief die Nederland onvoldoende heeft geïmplementeerd volgens de FRA (Fundamental Rights Agency)⁸, is de Employers Sanction Directive, *Under the criminal law of a small group of EU Member States, including Finland (Section 6 (a) of the Criminal Code), the Netherlands (Article 197 of the Criminal Code) and Sweden (Chapter 20, Section 5 of the Aliens Act), the employment of a third-country national in an irregular situation of residence constitutes a criminal offence **without regard to the question of whether or not the worker was subjected to particularly exploitative working conditions.** As a consequence, the potential penalty for severe exploitation is only imprisonment for up to one year. (Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union p. 38)*

De ondertekenaars verzoeken daarom nader onderzoek te laten verrichten naar de implementatie van deze richtlijn.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0006447/2018-08-08>

⁷ Definitievoorstel besproken tijdens Expertmeeting arbeidsuitbuiting op 1 februari jl., bij FNV.

⁸ 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

Daarnaast kan de hoge strafmaat van 273f Sr mensenhandel een belemmering vormen voor een effectieve aanpak van arbeidsuitbuiting. Het is goed dat mensenhandel streng wordt bestraft. De keerzijde van een hoge strafmaat is dat het kan leiden tot terughoudendheid bij handhavende en rechtsprekende instanties om te komen tot vervolging en berechting. Voor een effectieve aanpak van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting is het essentieel om naast het huidige artikel een artikel te formuleren zonder dwang, waarbij de strafmaat wordt aangepast zodat die aansluit op de uitbuiting die in de praktijk plaatsvindt. Onder dit artikel moet het mogelijk zijn om ook ernstige vormen van arbeidsuitbuiting strafrechtelijk te vervolgen in gevallen dat mensenhandel niet bewezen kan worden. Aan dit artikel moeten slachtoffers van arbeidsuitbuiting dan ook rechten kunnen ontleen.

De ondertekenaars zien daarvoor ruimte en noodzaak vanuit de verplichtingen die Nederland heeft met betrekking tot de implementatie van EU regelgeving. Hiertoe is geen aanpassing van 273f Sr, maar een aanvulling naast dit artikel wenselijk. Dit moet komen naast een uitwerking van en investering op de bestuursrechtelijke aanpak; ernstige benadeling.

3. Compensatie: terugvordering loon en schadevergoeding

Ook genoemd in het programma Samen Tegen Mensenhandel is het verbeteren van de toegang tot compensatie voor slachtoffers mensenhandel/arbeidsuitbuiting. Compensatie van niet betaald salaris is voor slachtoffers van uitbuiting van groot belang, maar krijgt onvoldoende prioriteit in het huidige beleid en uitvoering. De inspectie ziet toe op de Wet Minimum Loon en heeft hiermee de mogelijkheid nabetalingen af te dwingen bij werkgevers. Het is echter niet transparant in hoeverre de inspectie in de praktijk ook zorgt voor deze nabetalingen - aantallen of bedragen zijn onbekend. Het **delen van deze informatie in publiek-private samenwerking** is cruciaal om advies te kunnen geven over de te ontwikkelen regelgeving en het te voeren beleid.

Daarnaast geldt dat de arbeidsinspectie en/of het Openbaar Ministerie mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting/mensenhandel structureel moet informeren over hun rechten m.b.t. toegang van recht en het terugvorderen van loon- en schadevergoeding. Bij een actie (inval/controle/vervolging) door OM of ISZW-DO moet direct **informatie verstrekt worden over het recht van slachtoffers van mensenhandel op gefinancierde rechtsbijstand**. Vermeende slachtoffers kunnen dan zelfstandig juridisch advies inwinnen bij een advocaat, bijvoorbeeld over de vraag of ze al dan niet aangifte willen doen. De toevoeging heeft betrekking op "alle advieswerkzaamheden met betrekking tot de problematiek bij mensenhandel en de eerste procedure die hieruit voortvloeit" en wordt reeds in vroeg stadium door de Raad voor Rechtsbijstand verleend.⁹ De mogelijkheid van gefinancierde rechtsbijstand ontstaat in een vroeg stadium, en niet pas op het moment dat vervolging wordt ingesteld (met de mogelijkheid voor slachtoffers tot voeging als benadeelde partij in het strafproces) of in geval van een sepot (met de mogelijkheid voor slachtoffers tot het indienen van een beklag wegens niet vervolging ex. artikel 12 Sv).

Binnen het strafrecht is compensatie claimen mogelijk, maar de uitkomst is afhankelijk van het succes van de strafzaak, en een vordering is onzeker in het geval het gaat om grote groepen slachtoffers. Daarnaast geldt als een drempel dat slachtoffers niet allemaal worden gehoord en dus niet allemaal als slachtoffer worden aangemerkt, omdat er slechts enkele slachtoffers uit de groep nodig zijn om er een zaak van te maken. De niet gehoorde slachtoffers vallen dan buiten de compensatieregeling. Hier

⁹ <https://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/verbintenissenrecht/o013-gewelds--en-zedenmisdriven-met-ernstig-letsel.html>

zijn veel punten die ter aanpassing zijn voorgesteld en de gezamenlijke ondertekenaars verwachten deze terug te zien in de aanpak van mensenhandel.

Geduceerden kunnen daarnaast in theorie een civiele procedure starten om achterstallig loon te vorderen van de werkgever, maar dit kent voor slachtoffers vele drempels (kostentechnisch, onzekere uitkomst, lange duur procedure, etc.). Ook deze drempels hebben de gezamenlijke ondertekenaars in kaart gebracht en oplossingen hiervoor zien we graag terug in de uitvoering van het plan van aanpak.

Tot slot

De gezamenlijke ondertekenaars onderschrijven de noodzaak van een intensiveringsslag in de aanpak van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting. En verzoeken om de volgende concrete acties:

- Inzet op meer vervolging van arbeidsuitbuitingszaken
- Extra middelen vrijmaken voor de uitvoering van programma Samen tegen mensenhandel
- Focus op bekende risico's als hierboven beschreven
- Coördinatie op internationale aanpak arbeidsuitbuiting
- Aanvullend strafrechtartikel arbeidsuitbuiting zonder dwang
- Het delen van relevante informatie in publiek-private samenwerking
- Verbeteren toegang tot het recht en compensatiemogelijkheden

Het is onacceptabel dat in Nederland en naar Nederland praktijken bestaan die ingaan tegen alle door Nederland onderschreven mensen- en arbeidsrechten die de handel in mensen verbiedt. Dat dit toch gebeurt, de praktijk groeit en mensenhandelsnetwerken steeds professioneler en groter worden, is een kwestie die de hoogste prioriteit moet krijgen. Wij vertrouwen erop dat de Kamercommissie onze bezwaren en aanbevelingen meeneemt in haar overwegingen.

Hoogachtend,

Tuur Elzinga
FNV, Vicevoorzitter

Ina H.R. Hut
Comensha, Directeur-bestuurder

Eline Willemsen
FairWork, Projectleider Arbeidsuitbuiting

Suzanne Hoff
La Strada International, International Coördinator