



T 020 760 08 09  
F 020 521 90 99  
E [info@fairwork.nu](mailto:info@fairwork.nu)  
[www.fairwork.nu](http://www.fairwork.nu)

## **Reactie FairWork op de internetconsultatie inzake de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel**

FairWork zet zich sinds 2005 in voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting en andere misstanden onder arbeidsmigranten. FairWork is blij dat de minister ook de noodzaak inziet van aanpassing van artikel 273f Sr. In het Wetboek van Strafrecht. Op basis van onze kennis, expertise en praktijkervaring hebben wij herhaaldelijk aangegeven dat de aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland onvoldoende effectief is en niet ten goede komt aan de slachtoffers. FairWork pleit al geruime tijd voor een verbeterde aanpak en heeft deze zorgen kenbaar gemaakt bij verschillende gelegenheden, waaronder bij de GRETA commissie in 2022. FairWork wil dat het voor arbeidsmigranten (zowel van binnen als van buiten de EU) mogelijk is om hun recht te halen, op een manier die hen meer oplevert dan dat het hen kost. Om deze reden is FairWork positief gestemd over het voornemen om het wetsartikel aan te passen. Echter, we zien nog enkele noodzakelijke aanpassingen om te zorgen voor een wetsartikel dat daadwerkelijk recht doet aan de slachtoffers en het aantal meldingen en aangiftes zal doen toenemen. Concreet doen wij de minister de volgende aanbevelingen om te verwerken in het uiteindelijke wetsvoorstel:

1. FairWork pleit voor **het introduceren van een apart artikel op arbeidsuitbuiting** in plaats van op Ernstige Benadeling. Deze definitie dekt beter de lading en geeft duidelijkheid over het feit dat het gaat om een vorm van arbeidsuitbuiting met een lagere bewijsdrempel;
2. FairWork pleit voor **beschermende voorzieningen voor iedereen met signalen van mensenhandel en uitbuiting**. Een redelijke kans op bescherming is nodig om mogelijk slachtoffers over te streep te trekken om te verklaren;
3. FairWork pleit voor **meer aandacht in de Memorie van Toelichting voor huishoudelijk werk, particuliere zorg en ander werk 'achter de voordeur'** als arbeid met risico op uitbuiting en mensenhandel;
4. FairWork pleit ervoor dat het wetsvoorstel **beter gekoppeld is aan Internationale verdragen en conventies**, zoals de ILO of het EVRM. Dit zorgt voor betere supervisie en een effectievere aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland;
5. FairWork pleit voor **heldere kaders en indicaties van kernbegrippen** in de wettekst om willekeur en onvoorspelbaarheid voor melders te voorkomen.

**Hieronder worden de voorgaande vijf punten nader toegelicht.**

**1. Kies voor de term uitbuiting in plaats van ernstige benadeling om de bewijsdrempel te verlagen**

Fairwork pleit voor het introduceren van een apart artikel op uitbuiting in plaats van op 'ernstige benadeling' (conform de vorige versie van het wetsvoorstel). Dit sluit beter aan bij gangbare maatschappelijke terminologie en bij internationale richtlijnen. FairWork wil ervoor waken dat uitbuiting als lichtere vorm van mensenhandel gezien wordt. De afwezigheid van dwang of het niet bewijsbaar zijn van dwang is weliswaar relevant voor de rechtsgang, maar betekent niet dat de schade voor het slachtoffer per definitie lichter is.

In het huidige wetsvoorstel is ernstige benadeling als apart delict strafbaar gesteld. Echter, het delict ernstige benadeling vereist in het huidige voorstel ook dwangmiddelen (net als bij het delict mensenhandel), zoals blijkt uit de delictsomschrijving met termen als 'misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' en 'misbruik van kwetsbare positie'. FairWork voorziet dat de bewijsdrempel hierdoor in de praktijk niet verlaagd wordt, wat niet passend is gezien de door de minister beoogde lagere drempel. Voor zaken waarin onderbetaald, onveilig en/of onder slechte omstandigheden gewerkt is, maar dwang niet aangetoond kan worden (of bij melding niet aannemelijk gemaakt wordt), ontstaat zo nog steeds geen strafrechtelijke route.

Ernstige benadeling beschouwen als een vorm van uitbuiting is gepaster. Door uitbuiting sec strafbaar te stellen, is er sprake van een lagere bewijsdrempel, omdat dwangmiddelen dan niet noodzakelijk zijn. Hierdoor kan de huidige kloof tussen het strafrecht en de afhandeling van misstanden via het bestuursrecht worden gedicht. Als uitbuiting strafbaar is gesteld dan wordt de bepaling van 'ernstige benadeling' in het strafrecht overbodig, aangezien economische uitbuiting zonder dwang dan al strafbaar is.

**2. Zorg voor adequate bescherming van alle slachtoffers**

Als organisatie die slachtoffers van arbeidsuitbuiting ondersteunt, maakt FairWork zich zorgen over de huidige aanpak waarbij slachtoffers vaak onvoldoende recht wordt gedaan wat leidt tot een lage meldingsbereidheid. In de reactie op het nieuwe wetsvoorstel benadrukt FairWork daarom het belang van slachtofferbescherming. Het is essentieel voor slachtoffers dat er duidelijkheid komt over de precieze gevolgen van de opsplitsing van de verschillende artikelen voor de bescherming van slachtoffers.

FairWork benadrukt dat zonder voldoende bescherming veel slachtoffers niet bereid zullen zijn te verklaren. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de voorzieningen van slachtoffers, maar zo zorgt het nieuwe artikel ook niet tot meer opsporing en vervolgingen. Sommige slachtoffers zullen mogelijk niet kunnen verklaren, bijvoorbeeld als ze geen verblijfsrecht hebben en gedwongen worden terug te keren naar hun land van herkomst, geen huisvesting hebben, of elders werk moeten zoeken vanwege gebrek aan inkomen. Bij onvoldoende of onzekere bescherming komt een oplossing voor dit grote maatschappelijke probleem dus niet dichterbij.

FairWork pleit ervoor dat slachtoffers van zowel mensenhandel als uitbuiting de bescherming krijgen die zij verdienen. Alleen met adequate beschermende maatregelen zullen slachtoffers in staat zijn om een verklaring af te leggen en beschikbaar te blijven tijdens het juridische proces. Bovendien zullen ze alleen dan in staat zijn om achterstallig loon daadwerkelijk te kunnen claimen.

### **3. Benadruk aandacht voor uitbuiting 'achter de voordeur'**

FairWork pleit ervoor in de Memorie van Toelichting expliciet aandacht te besteden aan huishoudelijk werk, particuliere zorg en ander werk 'achter de voordeur'. Dit werk is grotendeels onzichtbaar, omdat het veelal plaatsvindt in de privésfeer en zonder formeel vastgelegde arbeidsverhoudingen. Er is echter wel sprake van arbeid en ook in dit werk kan mensenhandel, uitbuiting en voordeel trekken plaatsvinden. Het separaat benoemen en benadrukken hiervan is nodig vanuit genderperspectief (het betreft hier in meerderheid vrouwelijke werkenden) en om handhaving en bescherming van werkenden in de informele economie onder de aandacht te houden.

### **4. Zorg dat het wetsvoorstel in lijn is met internationale wetgeving**

Tenslotte wil FairWork benadrukken dat het wetsvoorstel in lijn moet zijn met internationale verdragen en conventies, zoals die van de International Labour Organisation (ILO) die expliciete conventies en protocollen heeft op arbeidsuitbuiting. Nederland heeft deze verdragen geratificeerd in 2018. Als het wetsartikel gekoppeld wordt aan internationale organisaties zoals de ILO of het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) betekent dit dat er supervisie komt vanuit deze organisaties. Dit zal helpen om arbeidsuitbuiting effectiever aan te pakken en de aanpak van ervan te versterken.

### **5. Zorg voor heldere kaders en definities voor een eenduidig uitvoer van de wet**

Formuleer heldere kaders en indicaties voor kernbegrippen in de wettekst. In de huidige praktijk zien we dat er veel discussie is over wat kwetsbaarheid is, wat dwang is; dat zorgt voor willekeur en onvoorspelbaarheid voor melders. FairWork pleit ervoor dat de wetgever in de herziene wet helder definieert onder kernbegrippen als dwang, grove benadeling, onderbetaling, kwetsbare positie.

## **Concluderend**

FairWork vindt de herziening van het wetsartikel van groot belang om de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren. Bovenstaande aanbevelingen dragen bij aan een verbeterde aanpak.

Uit de cijfers van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) blijkt dat er veel signalen zijn van arbeidsuitbuiting, maar dat er weinig aangiftes, vervolgingen en veroordelingen zijn. FairWork komt regelmatig mensen tegen die signalen van arbeidsuitbuiting vertonen, maar helaas niet verder geholpen worden door de autoriteiten. We hebben geprobeerd vele zaken met signalen van arbeidsuitbuiting bij de opsporingsdiensten neer te leggen zodat de rechter hierover kon oordelen, maar deze zaken vonden vaak geen doorgang waardoor de uitbuiting onbestraft bleef en vermoedelijke slachtoffers met lege handen stonden. Dit heeft geleid tot een lage bereidheid onder veel van onze cliënten om melding te maken. Eén van de redenen voor het beperkte aantal meldingen, aangiftes, vervolgingen en veroordelingen is de hoge (gepercipieerde) drempel van het huidige strafrechtartikel. Met name de dwangmiddelen zijn voor veel slachtoffers moeilijk te bewijzen, waardoor zij geen bescherming als slachtoffer krijgen. Door deze verwachting durven mensen geen melding te maken of aangifte te doen.

Alleen als slachtoffers bereid zijn om uitbuiting en mensenhandel te melden, kunnen daders vervolgd worden en kan dit maatschappelijke probleem effectief worden aangepakt.



Natuurlijk zijn wij graag bereid tot een nader gesprek om deze punten, voortkomend uit onze kennis en kunde vanuit de praktijk, nader toe te lichten in een (online) gesprek.