



## **Advies Raad van State inzake het voorstel van rijkswet, houdende goedkeuring van het op 11 juni 2014 te Genève tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (Trb. 2015, 32 en Trb. 2015, 194)**

### **Nader Rapport**

*19 december 2016*

**Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet, houdende goedkeuring van het op 11 juni 2014 te Genève tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (Trb. 2015, 32 en Trb. 2015, 194)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juni 2016, no. 2016001104, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2016, No. W12.16.0171/III/K, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert om in de memorie toelichting aandacht te besteden aan de verplichting om de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te informeren over het bekrachtigen van het Protocol voor de BES-eilanden. Aan het advies is gevolg gegeven door in de toelichting, bij paragraaf 1.5, de tekstpassage met betrekking tot het Caribische deel van Nederland nader aan te vullen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting en in het voorstel van rijkswet enkele tekstuele correcties aan te brengen.

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher.*



---

## Advies Raad van State

No. W12.16.0171/III/K  
's-Gravenhage, 19 augustus 2016

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 2016, no.2016001104, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 11 juni 2014 te Genève tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (Trb. 2015, 32 en Trb. 2015, 194), met memorie van toelichting.

De Afdeling Advisering adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft een opmerking over de betrokkenheid van Caribisch Nederland bij het wetsvoorstel.

De toelichting vermeldt dat 'ook voor CaribischNederland [...] bekeken zal worden welke aanpassingen in de wetgeving noodzakelijk zijn voordat het Protocol voor dat deel van Nederland kan worden bekrachtigd.'<sup>1</sup> De Afdeling vestigt er de aandacht op dat de regering de bestuurscolleges van de BES-eilanden dient te informeren over haar standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet, en dat zij de bestuurscolleges de gelegenheid moet bieden daarover overleg te voeren.<sup>2</sup> Uit de toelichting blijkt echter niet dat deze verplichting is nageleefd ten aanzien van de beslissing om het Protocol niet nu al te bekrachtigen voor de BES-eilanden.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.5.

<sup>2</sup> Zie artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.



---

## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Goedkeuring van het op 11 juni 2014 te Genève tot stand gekomen Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (Trb. 2015, 32 en Trb. 2015, 194)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het op 11 juni 2014 te Genève tot stand gekomen Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft, alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **Artikel 1**

Het op 11 juni 2014 te Genève tot stand gekomen Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, waarvan de Engelse en de Franse tekst zijn geplaatst in Tractatenblad 2015, 32, en de vertaling in het Nederlands in Tractatenblad 2015, 194, wordt goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk.

### **Artikel 2**

Deze rijkswet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze zal worden geplaatst in het Staatsblad, het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN

#### 1.1 Inleiding

De Internationale Arbeidsconferentie (hierna: IAC) heeft in haar 103<sup>e</sup> zitting te Genève op 11 juni 2014 met ruime meerderheid het Protocol bij het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (*Trb.* 2015, 32) (hierna: het Protocol van 2014) aangenomen. Dit Protocol vult het door de IAC in haar 14<sup>e</sup> zitting te Genève op 28 juni 1930 aangenomen Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid aan (hierna: IAO-verdrag nr. 29).

Het verdrag van 1930 is een van acht zogeheten fundamentele verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: IAO). Het verdrag is tot dusverre door 178 staten bekrachtigd. Het gehele Koninkrijk is partij bij dit verdrag. Na het op 25 september 1926 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake de slavernij van de Volkerenbond (*Stb.* 1933, 236) vormde IAO-verdrag nr. 29 een belangrijke stap voorwaarts in de strijd tegen gedwongen arbeid. Doordat dit verdrag gerekend wordt tot de fundamentele IAO-verdragen worden ook die lidstaten die het verdrag niet bekrachtigd hebben, geacht zich aan de bepalingen ervan te houden, zoals vastgelegd in de verklaring van de Internationale Arbeidsconferentie over fundamentele principes en arbeidsrechten van 1998<sup>1</sup>.

De IAO heeft een tripartiete structuur waarin naast de regeringen van de lidstaten tevens vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers van de lidstaten zijn betrokken. De IAC, het beleidsbepalende orgaan van de IAO dat eveneens een tripartiete structuur kent, nam in 2012 een resolutie aan die oproept tot onderzoek naar de vraag of het stelsel van IAO-normen, waaronder IAO-verdrag nr. 29, lacunes vertoont en modernisering behoeft. In het verlengde hiervan werd in 2013 te Genève een deskundigenbijeenkomst gehouden om IAO-verdrag nr. 29 door te lichten. Vervolgens werd een vragenlijst aan de lidstaten gestuurd teneinde hun mening te vernemen omtrent de wenselijkheid van aanvulling en modernisering van het verdrag en de vorm waarin de nieuwe elementen zouden moeten worden gegoten. Op grond van deze consultatieronde werd geconcludeerd dat IAO-verdrag nr. 29 aanvulling behoefde met betrekking tot met name de preventie van gedwongen arbeid, de identificatie, de bescherming en opvang van slachtoffers en hun recht op schadeloosstelling. Wat betreft de vorm waarin de vernieuwingen zouden moeten worden gegoten werden de mogelijkheden besproken van een aanvullend protocol bij IAO-verdrag nr. 29, een aanbeveling (van de IAC) dan wel een combinatie van beide. Op grond van de consultatieronde werd gekozen voor een aanvullend protocol bij IAO-verdrag nr. 29 in combinatie met een aanbeveling, waarin meer in detail op de zaken wordt ingegaan. Het Protocol is qua vorm een verdrag en is juridisch bindend voor de IAO-lidstaten die tot ratificatie overgaan. Bij het Protocol hoort een Aanbeveling (*Trb.* 2015, 194) Deze Aanbeveling kan worden beschouwd als een krachtige aansporing, die evenwel niet juridisch bindend is en geen parlementaire goedkeuring behoeft. De Aanbeveling geeft een nadere uitwerking van de elementen in het Protocol.

Vertegenwoordigers van werknemers in veel landen hadden de voorkeur voor de combinatie van een protocol en een aanbeveling boven het aannemen van alleen een aanbeveling, vanwege het bindende karakter van het Protocol. Nederland heeft zich bij deze zienswijze aangesloten. Bij brief van 2 juli 2014 (Kamerstukken II, 29 427, nr. 99) is het parlement geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake de bekrachtiging van het Protocol van 2014.

#### 1.2 Relatie met het begrip mensenhandel

De begrippen gedwongen arbeid en mensenhandel zijn weliswaar niet identiek, maar wel nauw met elkaar verbonden<sup>2</sup>. Zoals reeds aangegeven wordt in rapporten van de IAO gedwongen arbeid als een vorm van mensenhandel beschouwd. Dit is ook het geval in diverse verdragen, zoals in artikel 3 van het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Palermo-Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (hierna: Palermo-Protocol; *Trb.* 2001, 69 en *Trb.* 2004, 35). In deze definitie van mensenhandel is het oogmerk van de mensenhandelaar steeds uitbuiting. Gedwongen arbeid is in het Palermo-Protocol als één van de uitbuitingsvormen opgenomen, en dus als één van de vormen waarop het oogmerk van de mensenhandelaar kan zijn gericht. De definitie in artikel 3 van het Palermo-Protocol is in latere internationale instrumenten overgenomen, soms met enkele toevoegingen.

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>

<sup>2</sup> Zie: [http://www.nationaalrapporteur.nl/images/nationaal-rapporteur.gedwongen-arbeid-opnieuw-op-de-agenda.2014\\_tcm63-550775.pdf](http://www.nationaalrapporteur.nl/images/nationaal-rapporteur.gedwongen-arbeid-opnieuw-op-de-agenda.2014_tcm63-550775.pdf)



## Relatie met bestaande instrumenten

Het onderhavige Protocol bevat elementen uit het volkenrechtelijk instrumentarium met betrekking tot mensenhandel. Deze zijn van recente datum vergeleken met het IAO-verdrag van 1930 en omvatten onder meer het bovengenoemde Palermo-Protocol, het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (*Trb.* 2006, 99) en de vigerende EU-richtlijn van 2011<sup>3</sup>. Deze nieuwe elementen zijn dan ook grotendeels ontleend aan deze meer recente instrumenten met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel. Dit geldt voor de meeste bepalingen in het Protocol over preventie, bescherming, revalidatie en rehabilitatie van slachtoffers van gedwongen of verplichte arbeid, alsmede voor het verschaffen van andere vormen van bijstand en ondersteuning. Ook de bepaling over de niet-strafbaarheid van slachtoffers voor delicten die zij wegens gedwongen betrokkenheid bij onrechtmatige activiteiten hebben begaan (het 'non-punishment' beginsel), is een weerspiegeling van soortgelijke bepalingen in recente internationale instrumenten met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, zoals het bovengenoemde Raad van Europa verdrag en de EU-richtlijn mensenhandel<sup>4</sup>. Dit geldt eveneens voor de bepaling in het Protocol die de verdragspartijen verplicht samen te werken bij de preventie en bestrijding van gedwongen arbeid.

In die zin bevat het Protocol weinig nieuwe elementen, althans niet voor Nederland waar slachtoffers van gedwongen arbeid onder de bepalingen met betrekking tot mensenhandel vallen en dus reeds dezelfde bescherming genieten. Wel nieuw in het Protocol is de betrokkenheid van sociale partners.

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (hierna: *WvSr*). De strafbaarstelling van mensenhandel is gericht op het tegengaan van uitbuiting in ruime zin. Artikel 273f, tweede lid, *WvSr* bepaalt dat uitbuiting, onder meer, gedwongen of verplichte arbeid of diensten omvat. Deze vorm van mensenhandel wordt meestal aangeduid als mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. Het artikel strekt tot implementatie van voornoemde internationale instrumenten ter bestrijding van mensenhandel. Artikel 273f *WvSr*, vormt in de Nederlandse context een toereikende grondslag om de gerelateerde misdaden van mensenhandel en gedwongen arbeid te vervolgen.

### 1.3 Standpunt ten aanzien van bekrachtiging

Van de totstandkoming van het Protocol gaat boven alles een belangrijk politiek signaal uit: gedwongen arbeid kan niet worden geduld, de aanpak van dit kwaad heeft internationaal de aandacht<sup>5</sup>. Door partij te worden bij het Protocol van 2014 geven staten uiting aan hun vastbeslotenheid gedwongen arbeid tegen te gaan, in eigen land en internationaal. Bekrachtiging van het Protocol van 2014 is opportuun, omdat IAO-verdrag nr. 29 te weinig houvast biedt voor een effectieve aanpak van gedwongen of verplichte arbeid en er aanvullende maatregelen nodig zijn op het gebied van preventie, bescherming en schadeloosstelling (zie eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2014). Van belang is ook dat het Protocol formeel vastlegt dat gedwongen of verplichte arbeid en mensenhandel als verwante vormen van misdaad moeten worden gezien en dat, voor zover staten deze begrippen wel gescheiden willen benaderen, de slachtoffers in beide gevallen recht hebben op bescherming, opvang en schadeloosstelling.

Voor de EU-lidstaten, die reeds te maken hebben met een uitgebreid stelsel van communautaire richtlijnen op het gebied van arbeidsrecht, de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers,<sup>6</sup> brengt het Protocol niet veel nieuwe verplichtingen. Voor staten buiten Europa, in bijvoorbeeld Azië en Afrika, kan dit anders liggen. De verwachting is dat het Protocol voor een aantal van deze landen nieuwe aspecten van de aanpak van gedwongen arbeid zal bevatten. Van de keuze voor de vorm van een protocol gaat druk uit op deze landen om nadere maatregelen te nemen ter implementatie van het Protocol. Dit geldt voor de bepalingen over de bescherming van slachtoffers, maar ook voor andere meer specifieke bepalingen die in het Protocol onder de noemer van preventie zijn opgenomen.

<sup>3</sup> Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101).

<sup>4</sup> Vgl. artikel 8 van bovengenoemde EU-richtlijn 2011/36/EU en artikel 26 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (*RvE* 197)

<sup>5</sup> [http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/nationaal-rapporteur.gedwongen-arbeid-opnieuw-op-de-agenda.2014\\_tcm63-550775.pdf](http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/nationaal-rapporteur.gedwongen-arbeid-opnieuw-op-de-agenda.2014_tcm63-550775.pdf)

<sup>6</sup> Hiermee wordt bedoeld op bovengenoemde Richtlijn 2011/36/EU en op Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (de IMI-verordening) (*PbEU* 2014, L 159).



Zo wordt bij preventie de noodzaak genoemd om arbeidsmigranten te beschermen tegen malafide uitzendbureaus (artikel 2, onderdeel d). Het probleem van malafide uitzendbureaus wordt weliswaar in mondiaal kader onderkend, maar de vermelding in een formeel protocol kan een impuls geven aan de daadwerkelijke aanpak van dit verschijnsel. Ook de vermelding van de verplichting dat een bedrijf zich er door voldoende diepgaand onderzoek van vergewist dat zich geen misstanden voordoen bij onderaannemers in andere landen wat meestal beschreven wordt met de term 'due diligence' (artikel 2, onderdeel e) kan als een pluspunt worden beschouwd. Het belang van 'due diligence' figureert reeds in VN- en OESO richtlijnen<sup>7</sup>, maar het feit dat dit begrip nu in een protocol is opgenomen, heeft zeker toegevoegde waarde, vanwege het bindende karakter van het Protocol. Dit geldt ook voor de erkenning dat civiel recht, straf- en arbeidsrecht allen een rol kunnen spelen bij preventie en rechtsherstel van slachtoffers. Nuttig is ook de opname in het Protocol van het 'non-punishment' beginsel (artikel 4, tweede lid), de niet-strafbaarheid van slachtoffers voor delicten die zij wegens gedwongen betrokkenheid bij onrechtmatige activiteiten hebben begaan. Dit uitgangspunt wordt reeds in diverse Europese instrumenten vermeld, maar tot nu toe niet in mondiale verdragen, zoals het Palermo-Protocol inzake mensenhandel.

Tenslotte is het goed in de overwegingen te betrekken dat Nederland en de EU als geheel met meer gezag bij derde landen ratificatie kunnen bepleiten, als ze zelf het goede voorbeeld hebben gegeven. De Raad van de Europese Unie heeft op 3 maart 2015 daarom positief geoordeeld over twee voorstellen (op twee verschillende rechtsgrondslagen – justitiële samenwerking in strafzaken en sociaal beleid) die de lidstaten machtigen en aanmoedigen om, in het belang van de Unie, dit Protocol te ratificeren. Het Europees Parlement heeft deze besluiten op 8 september en 6 oktober 2015 bekrachtigd. Besluit (EU) 2015/2037 en besluit (EU) 2015/2071 zijn vervolgens op 10 november 2015 tot stand gekomen.<sup>8</sup>

Na goedkeuring van het Protocol zal het onderdeel worden van de reguliere periodieke rapportage over het Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, waartoe Nederland elke drie jaar verzocht wordt.

#### 1.4 Werking van de verdragsbepalingen

De regering gaat er van uit dat de artikelen opgenomen in het Protocol bij het Verdrag betreffende de gedwongen en verplichte arbeid niet een ieder verbindende bepalingen zijn. De Centrale Raad van Beroep heeft reeds overwogen<sup>9</sup> dat de artikelen in de normverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie een instructiekarakter dragen en gericht zijn tot de verdragsluitende staten, hetgeen in het algemeen in de weg zal staan aan de mogelijkheid van het invoeren van een rechtens afdwingbare aanspraak op een concrete prestatie in een individueel geval. Veelal vormen de artikelen in deze verdragen geen bepalingen die naar hun inhoud eenieder kunnen verbinden als bedoeld in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet<sup>10</sup>.

#### 1.5 Uitvoering van het verdrag in Nederland

Het Europese deel van Nederland:

Bij de keuze van de uitvoering van het Protocol bestaat veel vrijheid voor de individuele staten. Door Nederland wordt, mede op basis van EU-richtlijnen, al aan belangrijke eisen van het Protocol voldaan. Het Protocol gaat uit van een continu proces van verbetering van het nationale beleid en de actieplannen. Op basis van de praktijk van alle dag zal gekeken worden waar nog specifieke maatregelen nodig zijn in aanvulling op het reeds ingezette beleid. De overheid zal dit doen in nauwe samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties, alsmede andere betrokken organisaties. Ook gebeurt dit door alert te blijven op goede voorbeelden in andere landen en door informatie-uitwisseling zowel nationaal, alsook in internationaal verband.

Het Caribische deel van Nederland:

Ook voor de inwoners van Caribisch Nederland zullen de grondrechten, waaronder de sociaaleconomische grondrechten geborgd moeten zijn. Dat betekent niet automatisch dat dit in Caribisch

<sup>7</sup> Zie ook het Nationaal Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-174.html>

<sup>8</sup> Besluit (EU) 2015/2037 van de Raad van 10 november 2015 houdende machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid, 1930, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen ten aanzien van kwesties van sociaal beleid (*PbEU* 2015, L 298, blz. 23) en Besluit (EU) 2015/2071 van de Raad van 10 november 2015 houdende machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid, 1930, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen ten aanzien van kwesties van justitiële samenwerking en strafzaken (*PbEU* 2015, L 301, blz. 47).

<sup>9</sup> Zie RSV 2001/138, 24 januari 2001

<sup>10</sup> Zie ook de kabinetsnotitie inzake doorwerking internationaal recht in de Nederlandse rechtsorde, Kamerstukken II 2007/08, 29 861, nr. 19, p. 4 en de overweging inzake rechtstreekse werking bij de Rijkswet houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Kamerstukken II, 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 3, blz. 8 e.v.





Nederland op exact dezelfde wijze als in Europees Nederland geschiedt; in verband met de bijzondere omstandigheden worden steeds op de situatie toegespitste maatregelen genomen. Ook voor Caribisch Nederland zal daarom bekeken worden welke aanpassingen in de wetgeving noodzakelijk zijn voordat het Protocol voor dat deel van Nederland kan worden bekrachtigd.

Mensenhandel is reeds strafbaar gesteld in artikel 286f Wetboek van Strafrecht BES, dat nauw aansluit bij artikel 273f van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. De bestrijding van alle vormen van mensenhandel is ook een prioriteit voor Caribisch Nederland. De noodzakelijke structuren voor een goede aanpak van mensenhandel zijn inmiddels opgezet. In het kader van een Memorandum of Understanding van Nederland met de Caribische delen van het Koninkrijk (inclusief BES) van juni 2015 zijn met betrekking tot de verschillende aspecten van de bestrijding van mensenhandel en mensen-smokkel concrete afspraken gemaakt.

Een multidisciplinaire werkgroep werkt samen bij het identificeren van mensenhandel (arbeidsuitbuiting en gedwongen prostitutie), opsporing en vervolging, het uitvoeren van reguliere controles in hoge risico sectoren voor mensenhandel en het uitvoeren van preventieve maatregelen. Daarnaast zijn er specifieke afspraken gemaakt door de betrokken diensten voor het verlenen van assistentie en bescherming van slachtoffers van mensenhandel.

De sociale dialoog is in Caribisch Nederland nog volop in ontwikkeling. Ratificatie van dit protocol en het uitwerken van de maatregelen waartoe dit protocol oproept zullen wanneer mogelijk ook besproken worden met sociale partners aldaar.

De onderstaande memorie van toelichting ziet alleen op het Europese deel van Nederland.

## 1.6 Consultatie

Over dit Protocol heeft op 12 januari jl. een overleg plaatsgevonden op het ministerie van SZW, waarvoor uitgenodigd waren: FNV, CNV, VNO-NCW en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). Ook is deze partijen de gelegenheid geboden schriftelijk commentaar te leveren, waarvan FNV en NRM gebruik hebben gemaakt.

Gedurende de consultatie heeft de FNV aangegeven dat meer aandacht c.q. invulling noodzakelijk is ten aanzien van de wijze waarop gestalte zal worden gegeven aan de verplichting te voorzien in een effectieve remedie waaronder schadevergoeding. De FNV constateert dat de slachtoffers van mensenhandel in verband met arbeidsuitbuiting weliswaar via overheidsorganen voor feitelijke bijstand en veilige opvang terecht kunnen bij instanties, maar dat dit voor rechtsbijstand niet onverkort geldt. Met name niet waar het de toepassing van het arbeidsrecht door de benadeelde partij (in het strafrecht het slachtoffer) in een civiele rechtsgang betreft. Graag zou FNV in overleg treden met de overheid over de vraag hoe in adequate rechtshulp kan worden voorzien.

De NRM heeft een advies gestuurd, waaruit vooral waardering uitgesproken wordt over de wijze waarop het Protocol de nauwe verwantschap onderstreept tussen gedwongen arbeid en mensenhandel. Dat werkt beleidscoherentie in de hand, waardoor samenhang in wetgeving en beleid kan worden bereikt. Ook is de betrokkenheid van sociale partners een positief novum. De NRM verzoekt in het advies om een nadere uitwerking van de verhouding tussen het voorliggende Protocol, dat zich uitstrekt tot alle werkenden en alle sectoren van de economie, en het besluit om vooralsnog IAO-verdrag 189 over Huishoudelijk Werk (*Trb.* 2012, 193) niet te ratificeren. Als gevolg hiervan is de betreffende passage in deze memorie van toelichting herzien. Ook verzoekt de NRM om bij de bespreking van het onderwerp 'schadevergoeding' in te gaan op schadeloosstelling van slachtoffers uit ontneming door de staat, van wederrechtelijk verkregen voordeel, naast de mogelijkheden die het strafproces biedt. Op dit punt is de tekst van de memorie van toelichting uitgebreid.

## II. HET PROTOCOL

### Artikelsgewijze toelichting

#### *Artikel 1*

Artikel 1, eerste lid, van het Protocol kan men zien als een samenvatting van de doelstellingen van zowel het basisverdrag als het Protocol gekoppeld aan een krachtige aansporing om deze doelstellingen op effectieve wijze na te streven. Het eerste lid beschrijft een verplichting voor lidstaten om het gebruik van gedwongen of verplichte arbeid te voorkomen en uit te bannen. Daarnaast dienen de lidstaten slachtoffers te beschermen en passende effectieve maatregelen te nemen, inclusief compensatie voor slachtoffers, en om degenen die verantwoordelijk zijn voor gedwongen arbeid te bestraffen. In het tweede lid wordt de lidstaten opgedragen om nationaal beleid te ontwikkelen en een actieplan uit te werken voor de bestrijding van gedwongen of verplichte arbeid. Een en ander dient te worden afgestemd met werkgevers- en werknemersorganisaties, alsmede andere betrokken groepen. Het derde lid bepaalt dat nationaal beleid specifieke activiteiten moet bevatten tegen mensenhandel met het oogmerk van gedwongen of verplichte arbeid. Hiermee legt het Protocol een verband tussen gedwongen of verplichte arbeid en mensenhandel.



Wat betreft mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting wordt in Nederland ingezet op preventie en bestrijding via zowel strafrechtelijke opsporing als bestuursrechtelijke handhaving. In de derde termijn van de Taskforce Mensenhandel (2014–2016) zijn onder meer de aanpak van arbeidsuitbuiting en overige uitbuiting, met inbegrip van nieuwe fenomenen, als prioriteit benoemd. Daartoe wordt onder andere ingezet op het versterken van de informatiepositie, het uitvoeren van onderzoeken, voorlichting en trainingen. Aan de Task Force doen verschillende overheidsorganisaties, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke instanties mee.

Bij de preventie en aanpak van arbeidsuitbuiting vindt op onderdelen overleg plaats met werkgevers- en werknemersorganisaties, zowel op beleidsmatig niveau als met de Inspectie SZW. Op ambtelijk niveau vindt het reguliere contact met de sociale partners over het SZW- beleid plaats via de Regiegroep Sociale Partners van de Stichting van de Arbeid. Indien dat aan de orde is, wordt ook nieuw beleid op het gebied van de aanpak van gedwongen arbeid en arbeidsuitbuiting daar op de agenda gezet. Daarmee wordt voldaan aan het tweede lid van dit artikel.

Ook in het meerjarenplan 2015–2018 van de Inspectie SZW<sup>11</sup> is de aanpak van arbeidsuitbuiting als prioriteit gedefinieerd. De Inspectie SZW, Directie Opsporing, doet strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting. Zij heeft 40% van haar capaciteit hiervoor gereserveerd. De strafrechtelijke opsporing doet de Inspectie SZW indien noodzakelijk in samenwerking met de politie. De bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting gebeurt onder meer via de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Een werkgever kan een maximale bestuurlijke boete krijgen van € 8.000,- per illegaal tewerkgestelde. Ook het toezicht op de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), de Arbeidstijdenwet (ATW) en de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) dragen bij aan de preventie en bestrijding van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. In het kader van het toezicht op de naleving van deze arbeidswetgeving kunnen inspecteurs namelijk ook signalen waarnemen die kunnen wijzen op mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting. Inspecteurs worden getraind om deze signalen te herkennen en hoe in voorkomende gevallen te handelen. Signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting worden doorgegeven aan de directie Opsporing van de Inspectie SZW. Dit gebeurt jaarlijks enkele tientallen keren. Een bestuursrechtelijk onderzoek kan zo leiden tot strafrechtelijke vervolging.

Daders van mensenhandel kunnen, op grond van artikel 273f WvSr, behoudens strafverzwarende omstandigheden, worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of een geldboete van de vijfde categorie. Voorts kan op grond van artikel 36 Sr de ontnemingsmaatregel worden toegepast waarmee het financiële gewin ongedaan gemaakt kan worden. In de Aanwijzing mensenhandel van het OM is opgenomen dat financieel onderzoek een vast onderdeel uitmaakt van het opsporingsonderzoek en dat het onderzoek – zo mogelijk – is gericht op het hele criminele netwerk. Niet alleen ondersteunt dit de ontnemingsprocedure en vergroot dit de mogelijkheden tot het afpakken van crimineel vermogen meer in het algemeen, maar ook kan financieel onderzoek waardevolle gegevens opleveren voor de bewijsvoering in de strafzaak zelf. Bovendien kan informatie uit financieel onderzoek belangrijk zijn bij het onderbouwen van de vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer.

## Artikel 2

Artikel 2 beschrijft de door de lidstaten te nemen maatregelen ter bestrijding van gedwongen of verplichte arbeid. Hieronder worden enkele maatregelen toegelicht:

- a. het voorlichten en informeren van mensen die bijzonder kwetsbaar worden geacht. Het protocol geeft geen voorbeelden van kwetsbare groepen. De IAO beschouwt arbeidsmigranten als kwetsbare groep, evenals degenen die werkzaam zijn in de informele economie, huishoudelijk personeel, inheemse volkeren, etnische minderheden, gehandicapten, kinderen en jeugdigen. Nederland is op twee fronten actief in de voorlichting om gedwongen arbeid, uitbuiting en schijnconstructies te voorkomen. In de eerste plaats wordt via de websites [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl) informatie, waaronder folders, verspreid gericht op (potentiële) slachtoffers die zich in Nederland bevinden. Verder werkt Nederland samen met de belangrijkste herkomstlanden in Midden- en Oost-Europa en verzorgen Nederlandse ambassades in Boekarest, Sofia en Warschau voorlichting over wonen en werken in Nederland voor potentiële arbeidsmigranten. Er is ook frequent overleg tussen de Nederlandse overheid en die van een aantal landen van herkomst.
- b. het voorlichten en informeren van werkgevers.  
Op onderdelen inzake wet- en regelgeving en de aanpak van uitbuiting vindt reeds overleg plaats met werkgevers en worden werkgevers geïnformeerd onder meer via [www.weethoehetzit.nl](http://www.weethoehetzit.nl).

<sup>11</sup> [http://www.inspectieszw.nl/Images/Meerjarenplan-InspectieSZW-2015-2018\\_tcm335-359627.pdf](http://www.inspectieszw.nl/Images/Meerjarenplan-InspectieSZW-2015-2018_tcm335-359627.pdf)





- c. het waarborgen dat:
- i. alle wetgeving, met inbegrip van arbeidsrecht zich uitstrekt tot alle werkenden en alle sectoren van de economie. In dit verband gaat het ten eerste om het toepassen van alle wet- en regelgeving die relevant is voor gedwongen arbeid op alle soorten werkenden in alle sectoren. Het gaat met name om het streven alle werkenden bescherming te bieden tegen gedwongen of verplichte arbeid, ook in sectoren waarvan wellicht (nog) niet bekend is dat daarin dit soort arbeid ook voorkomt.  
Onder wet- en regelgeving wordt in dit verband expliciet ook het arbeidsrecht verstaan. In Nederland is de belangrijkste bron voor het arbeidsrecht boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dit boek bevat gedetailleerde regelingen over tal van aspecten van het arbeidsrecht. Ook de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) is relevant. Het bevat onder meer een gelijke behandelingsnorm voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Volgens artikel 8 hebben ter beschikking gestelde arbeidskrachten recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor werknemers die werkzaam zijn in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van het bedrijf waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. De gelijke behandelingsnorm op grond van artikel 8 Waadi komt voort uit de Uitzendrichtlijn (2008/104/EG)<sup>12</sup>.
  - ii. de diensten voor de arbeidsinspectie en andere diensten belast met de handhaving van de wetgeving worden versterkt.  
Zoals hierboven vermeld is arbeidsuitbuiting als prioriteit gedefinieerd in het meerjarenplan van de Inspectie SZW. Inspecteurs worden getraind om de signalen van mensenhandel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting te herkennen en hoe in voorkomende gevallen te handelen.
- d. het beschermen van personen, en in het bijzonder migrerende werkenden, tegen mogelijk misbruik en frauduleuze praktijken bij het wervings- en plaatsingsproces. Het betreft hier vaak werkenden die gebruik maken van detachering- en uitzendbureaus. Staten worden verplicht om werkenden tegen misbruik en frauduleuze praktijken door dergelijke bureaus te beschermen.

Gedwongen arbeid gaat vaak gepaard met grensoverschrijdende aspecten. Detacheerders en uitzenders spelen bij grensoverschrijdende arbeid een aanzienlijke rol waar het gaat om (goede) afstemming tussen vraag en aanbod. Het kabinet heeft met de programma's Aanpak Malafide uitzendbureaus en Aanpak schijnconstructies al belangrijke stappen gezet om werkenden te beschermen tegen misbruik door wervings- en uitzendbureaus. Op 2 juni 2015 is het Wetsvoorstel aanpak schijnconstructies (WAS) door de Eerste Kamer aangenomen. Met deze Wet (*Stb* 2015, 33) worden uitbuiting, verdringing en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden teruggedrongen. Het omvat onder meer de invoering van ketenaansprakelijkheid voor loon en de openbaarmaking van inspectiegegevens van de Inspectie SZW.

Het kabinet werkt aan de implementatie van de Handhavingsrichtlijn<sup>13</sup>, waarmee eveneens wordt bijgedragen aan het terugdringen van het misbruik van internationaal geworven werkenden. Dat gebeurt door te verduidelijken welke arbeidsvoorwaarden en arbeidswetten er minimaal van toepassing zijn en door Inspectiediensten meer handvaten te geven de arbeidswetten te handhaven. De richtlijn dient uiterlijk 18 juni 2016 te zijn geïmplementeerd. Eén element uit de handhavingsrichtlijn, ketenaansprakelijkheid voor loon, is reeds opgenomen in de WAS.

Verder zijn bij dit artikelonderdeel (d) ook nog de artikelen 7 (loon) en 15 (vakantiebijslag) van de WML en artikel 2 (tewerkstelling van vreemdelingen) van de WAV van belang. Deze wetten worden gehandhaafd door de Inspectie SZW. Via een civiele procedure kan een slachtoffer vergoeding (bijvoorbeeld achterstallig loon) terugvragen.

- e. het ondersteunen van gepaste zorgvuldigheid ('due diligence') in zowel private als publieke sector ter voorkoming en in reactie op de gevaren van gedwongen of verplichte arbeid.  
Ook verplicht het Protocol lidstaten om due diligence in zowel de publieke als private sector te ondersteunen om risico's van gedwongen arbeid te adresseren en zich in te spannen om onderliggende oorzaken van gedwongen arbeid aan te pakken.
- f. het aanpakken van de oorzaken en factoren die gedwongen of verplichte arbeid in de hand werken.

In reactie op e. en f. kan het volgende gemeld worden. In Nederland biedt het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen voor multinationale onderneming een platform waar meldingen behandeld worden. Ook draagt de overheid bij aan meerdere initiatieven op het gebied van voorlichting en ondersteuning aan bedrijven, maatschappelijk middenveld en overheidsambtenaren over toepassing van de VN-Richtlijnen voor Mensenrechten en Bedrijfsleven (de Ruggie-principes), zowel nationaal, binnen de EU, als in OESO-verband.

Naast het reeds genoemde Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven verdient in dit verband ook het

<sup>12</sup> Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (*PbEU* 2008, L 327).

<sup>13</sup> Richtlijn 2014/67/EU betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (*PbEU* 2014, L159).



streven naar IMVO-convenanten te worden vermeld (IMVO staat voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen). Het streven is erop gericht door middel van deze IMVO-convenanten afspraken te maken met Nederlandse bedrijfssectoren over het bevorderen van respect voor mens en milieu bij hun buitenlandse toeleveranciers. In de tussenrapportage IMVO-convenanten, d.d. 10 juli 2015 wordt de laatste stand van zaken geschetst (Kamerstuk 26 485, nr. 212)<sup>14</sup>.

### Artikel 3

Dit artikel ziet op de bescherming van slachtoffers en bevat een algemeen geformuleerde bepaling op basis waarvan lidstaten verplicht zijn effectieve maatregelen te nemen ten aanzien van identificatie, bevrijding, bescherming, herstel en rehabilitatie van slachtoffers van gedwongen of verplichte arbeid, alsmede voor het verschaffen van andere vormen van bijstand en ondersteuning. In de eerdergenoemde Aanbeveling wordt uitgewerkt welke maatregelen daaronder worden verstaan. Deze bepaling zal voor Nederland geen gevolgen hebben, aangezien in de EU-richtlijn Mensenhandel de maatregelen ter bescherming van slachtoffers in meer detail zijn vastgelegd.

In oktober 2013 is gestart met de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme voor slachtoffers. Het doel van het nationaal verwijzingsmechanisme is om meer maatwerk te kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel door middel van een betere verbinding tussen de zorg-, vreemdelingen- en strafrechtketen. Signalering en bescherming van het slachtoffer staat hierbij centraal. Het verwijzingsmechanisme maakt onder andere transparant waar slachtoffers van mensenhandel aanspraak op kunnen maken. Zo voorziet de Wegwijzer Mensenhandel ([www.wegwijzermensenhandel.nl](http://www.wegwijzermensenhandel.nl)) professionele hulpverleners die direct te maken hebben met slachtoffers van informatie en contactorganisaties over onderwerpen zoals opvang (bijvoorbeeld door Jeugdzorg Nederland in de COSM of in de mannenopvang), juridische bijstand, medische en psychische hulp, verblijf in Nederland en schadevergoeding. Het verwijzingsmechanisme is verder van belang voor de opsporing en vervolging van daders, wat in belangrijke mate bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers. Goede bescherming kan immers bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers en daarmee aan een succesvolle vervolging van mensenhandelaren.

Door overzicht en transparantie te bieden, en door de rolverdeling tussen de verschillende partijen te formaliseren, maakt het verwijzingsmechanisme voor betrokken professionals inzichtelijk hoe zij de beste hulp aan slachtoffers kunnen bieden. De activiteiten van de betrokken partijen worden beter op elkaar afgestemd, waarbij het belang van het slachtoffer centraal wordt gesteld. Zo wordt voorkomen dat partijen langs elkaar heen werken, of niet de juiste partijen betrekken, waardoor het slachtoffer niet de optimale hulp krijgt. Dit alles dient ertoe, dat slachtoffers van mensenhandel betere en meer op hun situatie toegespitste zorg, ondersteuning en begeleiding krijgen.

Naast deze initiatieven is er een specifieke verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel die illegaal in Nederland verblijven. Het uitgangspunt van de verblijfsregeling mensenhandel is tweeledig: het bieden van bescherming aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel die medewerking aan het strafproces tegen de dader verlenen, stimuleert de bereidheid tot het doen van aangifte. Deze verblijfsregeling is neergelegd in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000. Zo kunnen slachtoffers van mensenhandel die aangifte doen of op andere wijze medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek en getuigen die aangifte doen en van wie het verblijf in Nederland in het belang is van het opsporings- en vervolgingsonderzoek, rechtmatig verblijf krijgen. Ook arbeidsmigranten uit EU-landen vallen op dit moment onder deze regeling omdat zij op deze wijze makkelijker toegang krijgen tot voorzieningen waar zij anders geen toegang toe zouden krijgen.

### Artikel 4

Op basis van het eerste lid van dit artikel dienen lidstaten alle slachtoffers van gedwongen of verplichte arbeid ongeacht hun aanwezigheid op het nationale grondgebied of hun wettelijke status, effectieve toegang tot rechtsmiddelen te geven. In het bijzonder worden rechtsmiddelen ter verkrijging van schadeloosstelling genoemd.

De positie van het slachtoffer is het sterkst binnen het strafrecht. De strafrechter kan de dader een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Het slachtoffer hoeft in dat geval niet zelf voor inning te zorgen. Dit wordt gedaan door het Centraal Justitieel Incassobureau. Als de dader niet betaalt, dan kan een slachtoffer aanspraak maken op een voorschotregeling en staat de Staat garant. Kiest een slachtoffer voor het instellen van een civiele vordering en wordt deze toegewezen, dan dient hij of zij zelf voor inning zorg te dragen. Een veroordelend civiel vonnis geeft een slachtoffer de mogelijkheid om zelf via een deurwaarder executoriaal beslag te leggen op (bijna) alle bezittingen van de dader. Slachtofferhulp Nederland kan slachtoffers uitleg bieden over de verschillende schadevergoedingsmo-

<sup>14</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-212.html>



gelijkheden en de voorwaarden waaronder deze van toepassing zijn.

In Nederland kan een slachtoffer van mensenhandel op een aantal manieren compensatie verkrijgen. Zo kan degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit zich voegen in de strafzaak tegen de verdachte en een vordering tegen de verdachte indienen. Deze procedure is geregeld in de artikelen 51a tot en met 51h van het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv). Daarnaast kan de rechtbank een schadevergoedingsmaatregel opleggen (artikel 36f WvSr). Aan elke persoon die wordt veroordeeld voor een misdrijf kan de schadevergoedingsmaatregel worden opgelegd. De maatregel wordt opgelegd indien en voor zover de verdachte naar civiel recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht. Een slachtoffer kan uiteraard ook schadevergoeding vorderen in een civiele procedure. Bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven kan een slachtoffer van mensenhandel in aanmerking komen voor een eenmalige uitkering als financiële tegemoetkoming voor opgelopen letsel.

Het tweede lid van artikel 4 ziet op de maatregelen om te waarborgen dat de bevoegde autoriteiten gerechtigd zijn om slachtoffers niet te vervolgen of bestraffen wegens betrokkenheid bij onrechtmatige activiteiten die het rechtstreeks gevolg is van de gedwongen of verplichte arbeid. Het gaat daarbij niet om een verplichte toepassing van het beginsel van niet-aansprakelijkheid. Dit blijft de discretionaire bevoegdheid van de betrokken professional. Dit tweede lid bevat dezelfde beginselen van niet-vervolgving en niet-bestrafing, die onder meer in artikel 8 van de EU-richtlijn mensenhandel zijn opgenomen. Deze beginselen hebben dezelfde ratio: geen straf voor feiten die onder dwang zijn begaan. Het zou daarbij bijvoorbeeld kunnen gaan over het gedwongen maken van namaakproducten.

Op grond van artikel 167 WvSv kan het openbaar ministerie afzien van vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend. In de Aanwijzing mensenhandel van het openbaar ministerie (*Stcrt.* 2013, 16816) wordt beschreven dat slachtoffers van mensenhandel in Nederland recht hebben op bescherming tegen vervolging en bestrafing wegens wederrechtelijke activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel. Dit recht op bescherming staat niet in de weg aan een vervolging of bestrafing voor misdrijven die zij vrijwillig hebben begaan of waaraan zij vrijwillig hebben deelgenomen. In de gevallen waarin het evident is dat slachtoffers gedwongen zijn tot het plegen van misdrijven kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sepot, het vorderen van schuldigverklaring zonder oplegging van straf (art. 9a WvSr), of het toepassen van strafuitsluitingsgronden en/of strafvermindering.

#### *Artikel 5*

Dit artikel schrijft samenwerking tussen de lidstaten voor om te waarborgen dat alle vormen van gedwongen of verplichte arbeid worden voorkomen en uitgebannen.

Wat de internationale samenwerking in strafzaken betreft, bieden diverse rechtshulpverdragen, zoals het eerder genoemde UNTOC-verdrag en het daarbij behorende Palermo-Protocol (2000) en het op 20 april 1959 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken (*Trb.* 1965, 10) en de daarmee verband houdende Nederlandse wetgeving, de mogelijkheid om met de bevoegde autoriteiten in andere staten samen te werken bij de opsporing en vervolging van de onder de reikwijdte van het Protocol vallende strafbare feiten. Daarnaast is er in EU-verband veel wetgeving tot stand gekomen die samenwerking tegen georganiseerde misdrijven zoals mensenhandel mogelijk maakt. Zo zijn Europol, Eurojust en Frontex actief op dit vlak, is er een EMPACT-project met betrekking tot mensenhandel en kunnen instrumenten als Joint Investigation Teams en Europese Arrestatiebevelen tegen mensenhandel worden ingezet.

#### *Artikel 6*

Dit artikel bepaalt dat maatregelen die genomen worden voor toepassing van het Protocol en het oorspronkelijke verdrag, vastgesteld worden bij nationale wet- of regelgeving of door de bevoegde autoriteiten na overleg met werkgevers en werknemersorganisaties.

Bij de preventie en aanpak van arbeidsuitbuiting vindt op onderdelen overleg plaats met werkgevers- en werknemersorganisaties, zowel op beleidsmatig niveau als op het niveau van de Inspectie SZW.

#### *Artikel 7*

Ingevolge dit artikel worden de overgangsbepalingen in artikel 1, tweede en derde lid, en de artikelen 3 tot en met 24 van IAO-verdrag nr. 29 geschrapt. Deze artikelen zijn niet meer relevant, omdat deze artikelen nadere invulling gaven aan de voorwaarden waaronder gedwongen of verplichte arbeid toegestaan was in de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van het oorspronkelijke verdrag.



---

## 8–12 Slotbepalingen

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke slotbepalingen uit de IAO-verdragen. Ingevolge artikel 8 kunnen alleen staten die partij zijn bij het verdrag van 1930 het Protocol bekrachtigen. Dit Protocol treedt in werking twaalf maanden nadat het door twee staten bekrachtigd is en voor elke staat die daarna bekrachtigt een jaar na de datum van bekrachtiging. Artikel 9 bevat de voorwaarden voor opzegging en de wijze waarop opzegging plaatsvindt.

### III. AANBEVELING

Tegelijk met het Protocol heeft de IAC op 11 juni 2014 te Genève de Aanbeveling nr. 203 aangenomen. De Aanbeveling is juridisch niet bindend en verplicht niet tot wettelijke maatregelen. Bij de beleidsontwikkeling zal met de geest en de strekking van de Aanbeveling rekening worden gehouden, zonder dat dit betekent dat de suggesties letterlijk worden overgenomen. De Aanbeveling zal derhalve fungeren als een leidraad voor het verdere beleid. De Aanbeveling behoeft geen parlementaire goedkeuring, maar wordt toch in hoofdlijnen toegelicht.

Aanbeveling nr. 203 bevat onder meer de volgende richtlijnen:

#### Preventie

Lidstaten zouden gedwongen arbeid dienen te voorkomen door de fundamentele beginselen en rechten in verband met het werk te eerbiedigen. Deze fundamentele beginselen omvatten de vrijheid van vereniging, het recht op collectief onderhandelen, bestrijding van discriminatie, de aanpak van kinderarbeid en de bevordering van onderwijskansen voor jongens en meisjes.

Ook stelt de Aanbeveling voorlichtingscampagnes, bewustwordings- en vaardigheidstrainingsprogramma's voor, alsmede handhaving van nationale wet- en regelgeving op het gebied van arbeid in alle sectoren van de economie, en elementaire waarborgen op het gebied van sociale zekerheid.

#### Bescherming

Lidstaten zouden volgens de Aanbeveling inspanningen moeten plegen om slachtoffers van gedwongen of verplichte arbeid te identificeren en te bevrijden, en maatregelen moeten treffen om misbruik van wervings- en uitzendbureaus uit te bannen. Ook stelt de Aanbeveling het vereisen van transparante arbeidsovereenkomsten, het instellen van adequate en toegankelijke klachtenprocedures en het opleggen van adequate sancties voor. De positie van migrantenslachtoffers in gerechtelijke procedures krijgt bijzondere aandacht, ongeacht hun wettelijke status op het nationale grondgebied. Ook zou in het bijzonder rekening moeten worden gehouden met de behoeften van kinderen aan onderwijs, hereniging met familie of benoeming van een voogd.

#### Rechtsmiddelen, als schadeloosstelling en toegang tot de rechter

Lidstaten zouden moeten waarborgen dat alle slachtoffers van gedwongen of verplichte arbeid toegang krijgen tot de rechter of andere mechanismen voor het vorderen van schadeloosstelling, ongeacht hun aanwezigheid of wettelijke status in die lidstaat, indien van toepassing aan de hand van vereenvoudigde procedurele vereisten.

#### Handhaving

Dit onderdeel van de Aanbeveling stelt voor dat de handhaving van nationale wet- en regelgeving zou moeten worden versterkt door de handhavende autoriteit zoals de arbeidsinspectie voldoende middelen en training te verschaffen, andere sancties dan strafrechtelijke sancties mogelijk te maken en identificatie van slachtoffers te intensiveren door het ontwikkelen van indicatoren voor gedwongen of verplichte arbeid.

#### Internationale samenwerking

Internationale samenwerking tussen lidstaten onderling en met relevante internationale en regionale organisaties zou moeten worden versterkt, door middel van wederzijdse rechtshulp en wederzijdse technische bijstand, waaronder ook uitwisseling van informatie, goede praktijken en lessen die geleerd zijn.

### IV. KONINKRIJKSPOSITIE

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Protocol, evenals IAO-verdrag nr. 29, voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd worden. Het Protocol zal vooralsnog alleen voor het Europese deel van



---

het Koninkrijk der Nederlanden worden bekrachtigd. Ten aanzien van de bekrachtiging voor het Caribische deel van Nederland wordt verwezen naar paragraaf 1.5 van deze memorie van toelichting. Aruba, Curaçao en Sint Maarten beraden zich over medegelding. Zoals eerder vermeld geldt IAO-verdrag nr. 29 al voor die delen van het Koninkrijk. Teneinde het mogelijk te maken dat, op het moment dat de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aangeven dat medegelding voor hun land wenselijk wordt geacht en dat eventueel noodzakelijke uitvoeringswetgeving gereed is, die medegelding direct tot stand kan worden gebracht, wordt de goedkeuring van het Protocol ook voor deze delen van het Koninkrijk gevraagd.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*