

MENSENHANDELAANPAK IN BEWEGING; EEN KRITISCHE BLIK OP DE AANPAK VAN ARBEIDSUITBUITING

Joanne van der Leun*

Met de aanpak van arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel wordt illegale arbeid in de beleidsretoriek sterk richting mensenhandel getrokken en wordt soms vergeten dat veel illegale arbeid geen excessen betreft. Anderzijds wordt in de praktijk uiteindelijk vaak niet gekeken naar de vraag of er indicaties zijn voor excessen of uitbuiting, maar gaat een snelle uitzetting van de migranten voor. De boodschap van dit artikel is dat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel ondubbelzinnig gericht dient te zijn op excessen en op de uitbuiters. Ook wordt aandacht gevraagd voor de ongelijkheid in de positie van illegale migranten die wel en niet herkend worden als slachtoffers van mensenhandel in die zaken waarin er sprake is van excessen.

1 Introductie

Mensenhandel is het op enigerlei wijze dwingen van mensen om arbeid of seksuele diensten te verlenen of hun eigen organen beschikbaar te stellen. Hierbij is sprake van een schending van de mensenrechten. Overheidsinstanties, belangengroepen en particuliere partijen werken steeds meer samen om dit probleem op de kaart te zetten en aan te pakken. Dit gaat veelal begeleid met de aanname dat het probleem hand over hand toeneemt, al is het bewijs daarvan over het algemeen vrij dun. Wetgeving en beleid bewegen met deze aanname mee en een kritische blik blijft nogal eens achterwege, omdat mensenhandel iets is waar iedereen intuïtief op tegen is. Grote geruchtmakende zaken als 'Koolvis' en 'Sneep', waarbij buitenlandse vrouwen onder dreiging en toepassing van zwaar geweld in de prostitutie tewerk werden gesteld, hebben laten zien dat mensenhandel bijzonder harde vormen kent. Naarmate de mensenhandelaanpak zich verder uitbreidt, bestaat er echter ook de neiging om allerlei zaken op één hoop te gooien. Enerzijds leidt dat ertoe dat illegale arbeid al snel wordt gezien als uitbuiting – iets waarbij evident vraagtekens te zetten zijn –, anderzijds worden illegale migranten bij wie wel tekenen van uitbuiting aanwezig zijn lang niet altijd herkend als potentiële slachtoffers. Zij worden aangepakt als overtreders van de migratiewetgeving en het land uitgezet. In sommige gevallen lijkt de nadruk op mensenhandel dit zelfs te verergeren. Het is dan ook nodig om kritisch te blijven op de aanpak van mensenhandel. Niet om de strijd tegen mensenhandel tegen te spreken

of tegen te werken, maar om alert te blijven op ongelijkheden in deze strijd en ook oog te houden voor de onbedoelde neveneffecten voor individuen die er toch al zwak voor staan.

Naarmate de mensenhandel-
aanpak zich verder uitbreidt,
bestaat er ook de neiging
om allerlei zaken op één
hoop te gooien

2 Mensenhandel als begrip

De term 'mensenhandel' wordt sinds de negentiende eeuw gebezigd en hoewel er nog altijd discussie wordt gevoerd over de precieze praktijken die tot de mensenhandel moeten worden gerekend, is er door internationale verdragen en door nationale wettelijk verankerde definities wel meer helderheid gekomen over de afbakening van het begrip. Lange tijd had de term alleen betrekking op praktijken die op enigerlei wijze met de seksindustrie waren verbonden. Om het VN-Mensenhandelprotocol, dat Nederland in 2000 ondertekende, te kunnen ratificeren, was een uitbreiding van het begrip 'mensenhandel' in de strafwetgeving noodzakelijk. Op 7 december 2004 keurde de Eerste Kamer wetsvoorstel 29291 voor het nieuwe artikel 273a Sr goed, waarmee ook

* Prof.dr. J.P. van der Leun is hoogleraar criminologie bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden.

sociaal-economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting onder mensenhandel kwam te vallen.¹ Later werd het betreffende artikel omgenummerd tot 273f Sr. De wettelijke omschrijving van het delict is breed en een groot deel van de invulling is aan de rechter overgelaten. Herkenning en opsporing zijn lastig, omdat mensenhandel zich grotendeels in de grijze of zwarte sector afspeelt.

Begin 2008 werd daarom een landelijke Task Force Mensenhandel ingesteld met als opdracht mensenhandel, en de daarmee gepaard gaande mensensmokkel, samenhangend te bestrijden. De termijn van deze Task Force is onlangs verlengd tot 2014. De belangrijkste doelstelling is het bevorderen van de integrale aanpak van mensenhandel, met inschakeling van alle partners die daar op een of andere manier aan kunnen bijdragen. Door de jaren heen is de samenwerking en coördinatie van de aanpak van het delict mensenhandel sterk bevorderd.² Aan de integrale aanpak ligt het zogenaamde 'barrièremodel mensenhandel' ten grondslag. Dit model maakt inzichtelijk welke stappen mensenhandelaren zetten om hun criminele activiteit te kunnen uitoefenen en welke organisaties een rol kunnen spelen bij het bemoeilijken of sanctioneren daarvan. Bij mensenhandel worden entree/werving, huisvesting, identiteit, arbeid en financiën gezien als barrières. Bij elke barrière tracht de overheid de alertheid van toezichthoudende instanties te vergroten, door beter te letten op mogelijke signalen van mensenhandel. Wanneer bijvoorbeeld een huis gehuurd wordt terwijl er steeds andere personen verblijven kan dat een eerste signaal zijn van een misstand. Door signalen samen te brengen en data van de betrokken instanties aan elkaar te koppelen kan eerder worden ingegrepen. Uiteindelijk is het van belang de kansen voor mensenhandelaren te verkleinen, maar ook zo veel mogelijk verdachten van mensenhandel ofwel uitbuiters voor de rechter te krijgen. Dit geldt zowel voor uitbuiters binnen als buiten de seksindustrie.

Door de jaren heen is de samenwerking en coördinatie van de aanpak van het delict mensenhandel sterk bevorderd

Ook op Europees niveau is er veel aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Inmiddels is in de EU een coördinator aangesteld die tracht de integrale en gecoördineerde aanpak binnen en tussen lidstaten te bevorderen. In 2010 deed het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een richtinggevende uitspraak in de zaak Rantsev.³ Het Hof wees hierin op de verplichting voor lidstaten om de zorg voor slachtoffers goed op orde te hebben, te doen wat mogelijk is om slachtoffers te herkennen en te voorkómen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel. De Nederlandse mensenhandelaanpak beoogt dit ook.

3 Ongelijkheid

Ondanks alle aandacht voor mensenhandel, is er geen reden tot juichen. Lange tijd was in Nederland het grote probleem dat zaken van arbeidsuitbuiting niet snel herkend werden en ook slechts mondjes-

maat voor de rechter werden gebracht. Dit kwam door de onbekendheid van het vraagstuk en de ondoorzichtige constructies waardoor het zicht op de onderkant van de arbeidsmarkt beperkt is. Nu de alertheid op mensenhandel gaandeweg wat vergroot is en er mondjesmaat meer zaken voor de rechter komen, blijkt bij de rechter ook niet alles probleemloos te verlopen. Onlangs kwam uit een jurisprudentieonderzoek van mensenhandelzaken in de periode 2009-2012 naar voren dat de berechting van mensenhandel nog geenszins eenduidig is. Er zijn grote verschillen te constateren, zo concludeert de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.⁴ Zij ziet niet alleen verschillen in de toepassing van het wetsartikel, maar ook in de strafoplegging aan daders en de schadevergoeding die wordt toegekend aan slachtoffers. Ze zou graag zien dat er eenduidigheid komt in de uitspraken op basis van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en pleit onder meer voor gespecialiseerde rechters. Dit pleidooi is in de lijn van verdere specialistische aandacht en is overgenomen door het Landelijk Overleg Voorzitters van Strafsectoren.

Ondanks alle aandacht voor mensenhandel, is er geen reden tot juichen. Lange tijd was in Nederland het grote probleem dat zaken van arbeidsuitbuiting niet snel herkend werden en ook slechts mondjesmaat voor de rechter werden gebracht

Hoe relevant ook, het bovengenoemde pleidooi richt zich alleen op het bijzonder kleine deel van de zaken dat uiteindelijk voor de rechter komt. Veel minder aandacht is er voor een wellicht veel grotere ongelijkheid eerder in de strafrechtelijke keten, in de kwesties die zelden of nooit in het vizier van de aanpak van mensenhandel komen. Dit geldt voor veel potentiële slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie. Volgens CoMensha, het coördinatiecentrum voor slachtoffers van mensenhandel, waren er in 2011 in Nederland ruim 1.200 mogelijke slachtoffers van mensenhandel bekend bij de opvanginstanties en dit zou betekenen dat, uitgaand van schattingen van de International Labour Organisation ILO over arbeidsuitbuiting, slechts ongeveer één procent van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie in beeld komt bij Nederlandse instanties.⁵ Het gaat natuurlijk om een bijzonder ruwe schatting, maar helder is volgens de organisatie wel dat slachtoffers van deze vormen van uitbuiting in sectoren als voedingsindustrie, bouw, horeca, land- en tuinbouw of schoonmaakwerk vaak minder snel herkend worden dan slachtoffers van vormen van seksuele uitbuiting. Ook heerst volgens CoMensha bij het publiek het beeld dat uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie minder erg is.⁶

4 Percepties en signalen

Dat laatste is misschien niet zo verbazingwekkend als we zien dat betrokkenen er zelf soms ook heel anders tegenaan kijken. De Rotterdamse criminoloog Staring

1 Omdat prostitutie in Nederland ook arbeid is, wordt in Nederland vaak gesproken over 'overige uitbuiting'.

2 Dit is onder meer bevorderd door de oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, de Task Force Mensenhandel en het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel.

3 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*). Zie ook AA 2010-10, p. 684 (AA20100684).

4 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*, Den Haag: BNRM 2012.

5 ILO, *Global Estimate of Forced Labour*. Geneve: International Labour Organisation 2012.

6 *Verborgene slavernij in Nederland, mensenhandel in beweging*, Amsterdam: Stichting FairWork 2012.

heeft op basis van zijn intensieve onderzoek onder jonge illegale migranten en onder Chinese migranten laten zien dat mensen die we zouden kunnen beschouwen als slachtoffers van arbeidsuitbuiting dat zelf niet zo zien. Zij vonden het hebben van werk het belangrijkste en zij voelen zich zelden slachtoffer, en als zij zich al slachtoffer voelen, dan meestal van de overheid die hen geen tewerkstellingsvergunning biedt. Slechts onder uitzonderlijke omstandigheden waarbij de informele normen van rechtvaardigheid exorbitant worden overschreden, voelen zij zich serieus benadeeld. Ook de werkgevers hebben zo hun eigen perspectief. Zij benadrukken een duidelijke vraag naar flexibele, gemotiveerde en goedkope arbeidskrachten, waarbij ze soms werken met illegale vreemdelingen en soms met Oost-Europese arbeidskrachten. In beide gevallen worden omwille van het beperken van de kosten allerlei regels overtreden. Een ander probleem is dat rechters dienen uit te gaan van de reguliere Nederlandse maatstaven. Er bestaat echter een grote kloof tussen de percepties van de overheid en de betrokkenen, en dat helpt het beleid niet. Zo is er een aantal kenmerken die de Nederlandse overheid ziet als indicaties van mensenhandel, denk aan het bieden van werk en huisvesting tezamen, wat door Chinese werkgevers juist gezien wordt als een manier van zorgen voor hun personeel.⁷ Bovendien moeten we ons wel realiseren dat aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt de reguliere Nederlandse maatstaven sowieso vaak niet worden gehanteerd.⁸ Om dat allemaal te zien als uitbuiting, wat wel een gevaar is van de soms eenzijdige blik op mensenhandel, doet geen recht aan de realiteit.

Met de strafbaarstelling van vormen van mensenhandel in de reguliere arbeidsmarkt, veelal in de onderste regionen daarvan, is een blinde vlek aangepakt

5 Implicaties

Met de strafbaarstelling van vormen van mensenhandel in de reguliere arbeidsmarkt, veelal in de onderste regionen daarvan, is een blinde vlek aangepakt. Vóór 2005 gold dat als opsporende instanties hiermee al in aanraking kwamen, de invalshoek die van de bestrijding van illegale arbeid en illegaal verblijf was. In veel gevallen trachtte men de persoon in kwestie op basis van de overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen zo snel mogelijk het land uit te zetten. Een groot deel bleef überhaupt uit het zicht van de opsporende instanties. Gaandeweg heeft de aanpak zich verbreed en wordt meer getracht de werkgevers aan te pakken en de onderliggende structuren bloot te leggen.

6 Tegendraads effect

Hoewel er een decriminalisering is ingezet ten aanzien van de illegale werknemers, omdat zij kunnen worden erkend als slachtoffer van uitbuiting, kan de toenemende aandacht voor de aanpak van illegale

arbeid ook het tegengestelde effect hebben, namelijk een verdere criminalisering van illegale werknemers. Volgens het nieuwste EU-besluit moeten slachtoffers van mensenhandel 'worden beschermd tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, zoals het gebruik van valse documenten, en tegen strafbare feiten op grond van de prostitutie- of immigratiewetgeving'.⁹ Met andere woorden: de aanpak van mensenhandel gaat onmiskenbaar boven immigratiecontrole uit. Het huidige tijdsgewricht in landen als Nederland werkt daaraan echter niet mee, omdat migratiecontrole hoge prioriteit heeft. In een verkennende studie voor het WODC over arbeidsuitbuiting in Nederland spraken Vervoorn en ondergetekende hier onze zorgen over uit.¹⁰ De eerste ervaringen wezen op het eerste gezicht een andere kant uit: rechters bleken niet geneigd illegale arbeid en mensenhandel op één hoop te vegen. Zij stelden zich bovendien bijzonder terughoudend op in het erkennen van dergelijke zaken als mensenhandelzaken.¹¹ Nu, een aantal jaren verder, lijkt deze zorg toch meer gegrond. Vooral als we verder terug kijken in de keten, voorbij de rechter, zien we dat in de praktijk ondanks de nadruk op de mensenhandelaanpak verschillende instanties nog altijd eerst en vooral volgens hun eigen doelen werken.¹² Als daarbij illegaal werk opsporen hoort, gaat dat voor. In heel veel gevallen zal dit niet bewust gebeuren, maar worden signalen eenvoudigweg niet herkend of opgevolgd. Slachtoffers van mensenhandel buiten de prostitutie krijgen daardoor niet altijd de bescherming waar ze recht op hebben.¹³ Twee verkennende studies, een op basis van interviews met professionals, een andere op basis van strafdossiers,¹⁴ laten zien dat signalen van deze vorm van mensenhandel door de politie en andere relevante instanties inderdaad lang niet altijd worden opgepakt. Voor de illegale werknemer kan dat het verschil betekenen tussen gestraft worden of geholpen. Dat laatste is wellicht geen fantastische hulp, zoals vaak wordt tegengeworpen, maar het is nog wel van een andere orde dan het land uitgezet worden of veroordeeld worden vanwege valse documenten.

De aanpak van mensenhandel gaat onmiskenbaar boven immigratiecontrole uit. Het huidige tijdsgewricht in landen als Nederland werkt daaraan echter niet mee, omdat migratiecontrole hoge prioriteit heeft

7 Ongelijkheid

De cruciale vraag is hoe gekeken wordt naar illegale werknemers die mogelijk worden uitgebuit. Worden zij bij inspecties gezien als potentiële slachtoffers van excessen en uitbuiting? Of worden zij – in de geest van het vreemdelingenbeleid – gezien als profiteurs die het land uit moeten? Dit is niet zo eenduidig. Enerzijds wordt illegale arbeid in de beleidsretoriek sterk richting mensenhandel getrokken en wordt soms vergeten dat daar al een hele andere aanpak

- 7 R.H.J.M. Staring, *Moderne slavernij of gewoon werk?*, Den Haag: BJU 2012.
- 8 J.P. van der Leun & R.C. Kloosterman, 'Going underground. The labour market position of undocumented immigrants in the Netherlands'. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, (97) 2006-1, p. 59-68.
- 9 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.
- 10 J.P. van der Leun & L. Vervoorn, *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*, Den Haag: BJU 2004.
- 11 Zie bijvoorbeeld Rb. 's-Gravenhage 15 oktober, 2007 LJN: BB5303. De rechtbank is in deze zaak van oordeel dat is voldaan aan de indicatoren misleiding, slechte arbeidsomstandigheden en meervoudige afhankelijkheid, maar dat geen sprake is van een situatie van excessen waarbij inbreuk is gemaakt op fundamentele mensenrechten. Voor een overzicht van uitspraken zie de verschillende (jaar)rapporten van de Bureau Rapporteur Mensenhandel.
- 12 Voor de onderbouwing hiervan zie J.P. van der Leun, '(EU) Migration Policy and Labour Exploitation', in: C. Rijken (red.), *Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 425-440.
- 13 Dit impliceert overigens niet dat slachtoffers binnen de seksindustrie die bescherming wel altijd krijgen en ook niet dat de bescherming geweldig is. De bescherming biedt echter aanzienlijk meer dan het worden vastgezet in een detentiecentrum en/of uitgezet.
- 14 J.P. van der Leun & A. van Schijndel, 'Uitbuiting uit zicht? Getuigenverklaringen van gesmokkelde migranten nader bekeken aan de hand van indicatoren voor mensenhandel', *Tijdschrift voor Veiligheid* (11) 2012-3, p. 20-37.

voor bestaat. En anderzijds wordt in de praktijk uiteindelijk vaak niet gekeken naar de vraag of er indicaties zijn voor excessen of uitbuiting, maar gaat dan een snelle uitzetting van de migranten voor.

Worden illegale werknemers die mogelijk worden uitgebuit bij inspecties gezien als potentiële slachtoffers van excessen en uitbuiting? Of worden zij gezien als profiteurs die het land uit moeten?

Voor dat laatste was een tekenende zaak die van de vrouwen uit landen als Ghana, Oeganda, Brazilië en de Filipijnen die per bus van de Bijlmer naar welvarende villawijken in plaatsen als Bloemendaal en Heemstede reisden om daar in particuliere huishoudens te werken. Buschauffeurs schakelden de politie in omdat ze de zaak niet vertrouwden. Na uitgebreid onderzoek werden 30 vrouwen aangehouden, waarvan er 12 het land werden uitgezet. Vier personen wisten met succes hun uitzetting te voorkomen. De Raad van State gaf hen gelijk in een procedure en noemde de aanhouding en de daaropvolgende detentie 'onrechtmatig' omdat geen sprake was van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf in Nederland. De politie legitimeerde de actie in de Volkskrant met het argument dat ze uitbuiting wilde tegengaan. 'Waar illegalen werken, is uitbuiting dichtbij', betoogde de chef van de Vreemdelingenpolitie.¹⁵ Later bleek echter dat niet is nagegaan of sprake was van uitbuiting onder artikel 273f Sr. Deze casus laat helder zien dat mensenhandel de aanleiding of legitimering was van een actie die het karakter van immigratiecontrole had. Weliswaar is de actie later onrechtmatig genoemd, de vrouwen die het land al waren uitgezet hebben daar niets aan gehad. Als de aanpak zich gericht had op de mogelijke uitbuiting en degenen die daarachter zaten was dat niet het geval geweest. Overigens zegt de Chef Vreemdelingenpolitie in hetzelfde Volkskrantinterview dat dat in het vervolgonderzoek ook de bedoeling is.

8 Conclusie

De boodschap van het voorafgaande is dat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel ondubbelzinnig gericht dient te zijn op excessen en niet op zaken

die min of meer toevallig als mensenhandel in het vizier komen, terwijl even ernstige vormen verborgen blijven. Een betere signalering en een betere samenwerking tussen beleidsactoren in diverse sectoren, waarvoor vaak gepleit wordt, is daarmee zeker niet overbodig geworden. Sterker nog, tot op heden blijven veroordelingen voor arbeidsuitbuiting nog sterk achter bij die in de seksindustrie.¹⁶ Het voorgaande geeft aanwijzingen dat dit mede komt doordat het restrictieve en repressieve vreemdelingenbeleid en een sluitende aanpak van mensenhandel elkaar soms in de weg staan, terwijl beide vormen van beleid vaak worden gepresenteerd als elkaar versterkend. Als er meer aandacht zou zijn voor de botsing tussen twee perspectieven zou dit de aanpak ten goede komen en zou dit ook (en misschien wel meer) helpen te voorkomen dat bescherming van een deel van de zwakkeren omslaat in uitsluiting. Meer aandacht voor de uitbuiters en de structuren achter de uitbuiting in de aanpak van mensenhandel is hierbij van groot belang. Dit zal waarschijnlijk ook de kans vergroten dat uitgebuite migranten aangifte doen of anderszins meewerken aan de opsporing en/of vervolging van hun uitbuiters.

Het restrictieve en repressieve vreemdelingenbeleid en een sluitende aanpak van mensenhandel staan elkaar soms in de weg, terwijl beide vormen van beleid vaak worden gepresenteerd als elkaar versterkend

Voor de hand ligt dat deze realisering nog belangrijker wordt wanneer illegaal verblijf in de nabije toekomst strafbaar gesteld wordt, zoals aangegeven is in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II.¹⁷ Het risico is dat juist deze strafbaarstelling de eenzijdige blik op migranten als wetsovertreders zal versterken en het zicht op mensenhandel zal verminderen. De kans dat illegale migranten onder het mom van mensenhandelaanpak het land worden uitgezet zal eerder toenemen hetgeen in strijd is met de EU richtlijnen. De kans dat illegale werknemers die daadwerkelijk worden uitgebuit zich nog zullen melden, zal nog verder afnemen. Dat is in strijd met de mensenhandelaanpak en dat kan niet de bedoeling zijn.

¹⁵ Bolwijn, 'Als eerste korps hebben wij onze nek uitgestoken'. *De Volkskrant* 16 december 2011 zie: www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/3079104/2011/12/16/Als-eerste-korps-hebben-wij-onze-nek-uitgestoken.dhtml (geraadpleegd oktober 2012).

¹⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM 2010.

¹⁷ Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA. 29 oktober 2012 Pagina 30: 'Illegaal verblijf wordt strafbaar gesteld. Daarbij zijn particulieren en particuliere organisaties die individuele hulp bieden niet strafbaar', zie: www.kabinetformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html (geraadpleegd 8 november 2012).