

De (in)effectiviteit van artikel 273f bij 'overige' uitbuiting

vier jaar na inwerkingtreding



**L.A.W. van de Watering
Tilburg, 5 januari 2009**

De (in)effectiviteit van artikel 273f bij 'overige' uitbuiting vier jaar na inwerkingtreding

Linda van de Watering
Tilburg, 5 januari 2009

Studentennummer: 9960223
Afstudeerperiode: september 2008 – januari 2009

Juridische Hogeschool te Tilburg
Stagedocent: de heer M. Bindraban
Opdrachtgever: CoMensha
Stagementor: mevrouw E. Masselink

Voorwoord

In de periode september 2008 – januari 2009 heb mijn afstudeerscriptie mogen schrijven in opdracht van CoMensha. Het mogen impliceert enige trots, het was een doel op zich om een organisatie én onderwerp te zoeken waar ik me oprecht en met plezier voor wilde inzetten. Ik vond het zeer belangrijk mijn studie rechten aan de Juridische Hogeschool af te sluiten met een opdracht die er toe doet, bij een organisatie die er toe doet, in maatschappelijk opzicht. Ik was dan ook erg blij dat CoMensha mijn verzoek om een opdracht kon beantwoorden met een buitengewoon interessant en onderbelicht onderwerp: economische uitbuiting.

Deze vorm van mensenhandel is in Nederland vier jaar geleden strafbaar gesteld, maar niet eerder een onderwerp van onderzoek geweest. Dit heeft gedurende het schrijven de nodige twijfels en onzekerheid opgeleverd. Dit neemt niet weg dat ik me met veel plezier in het onderwerp heb gestort, en blij ben met het eindresultaat. Graag wil ik een aantal mensen bedanken die me hierbij hebben gesteund. In de eerste plaats wil ik Esmie bedanken voor de begeleiding, ondanks het drukke werkschema. Je feedback en enthousiasme hebben me menigmaal gestimuleerd om door te zetten en niet te veel te twijfelen. Daarnaast ook dank voor Mike Bindraban en Wim Robben voor de begeleiding vanuit de Juridische Hogeschool. Speciale dank aan alle respondenten voor de medewerking, maar ook het enthousiasme over mijn onderzoekskeuze. De reacties hebben bijgedragen aan het gevoel dat deze scriptie niet in een lade terecht komt, maar daadwerkelijk nut heeft voor een ieder die zich in de werkpraktijk met mensenhandel bezighoudt. Ten slotte wil ik mijn partner bedanken, voor de steun op alle fronten en het opofferen van de feestdagen. Zonder jou was het niet gelukt.

Ik hoop dat deze scriptie mag bijdragen aan de bewustwording van iedere lezer, ongeacht de werkachtergrond. Economische uitbuiting bestaat in Nederland, en kan door een ieder opgemerkt worden.

Linda van de Watering
Tilburg, januari 2009

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	8
1.1 Probleemstelling	8
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	9
1.3 Relevantie	9
1.4 Methoden van onderzoek	9
1.5 Verwerking data	10
1.6 Validiteit	11
1.7 Betrouwbaarheid	11
1.8 Verantwoording opbouw	12
2 WET EN REGELGEVING	13
2.1 Internationale wetgeving	13
2.1.1 VN-Protocol	13
2.1.2 EU-Kaderbesluit	14
2.2 Nationale wetgeving	14
2.3 Analyse	15
2.3.1 Activiteiten	15
2.3.2 Middelen	16
2.3.3 Doel	16
2.3.4 Systematische interpretatie	17
2.3.5 Wetshistorische interpretatie	17
2.3.6 Teleologische interpretatie	17
2.3.7 Fundamentele rechten en excessen	17
3 BESPREKING JURISPRUDENTIE	19
3.1 Bulgaarse hennepknippers	19
3.1.1 <i>Beoordeling rechtbank</i>	19
3.2 Chinese horeca	19
3.2.1 Oordeel rechtbank	20
3.2.2 Oordeel gerechtshof	20
3.3 Poolse schoonmaaksters	20
3.3.1 Oordeel rechtbank	20
3.4 Indiaas huishouden	21
3.4.1 Oordeel rechtbank	21

3.5 Indische fabriekswerkers	22
3.5.1 Oordeel rechtbank	22
3.6 Uitbuiting Nederlands slachtoffer	22
3.6.1 Oordeel rechtbank	23
3.7 Uitspraak EHRM: Siliadin/Frankrijk	23
3.7.1 Oordeel Europese Hof	24
3.8 Analyse	24
3.8.1 Onvrijheid	25
3.9 Hoge Raad	26
4 BESCHERMING VAN HET SLACHTOFFER	27
4.1 Risicogroepen	27
4.2 Rechtspositie	27
4.2.1 B9-regeling	28
4.2.2 Beklag	28
4.2.3 Voortgezet verblijf	29
4.3 Slachtofferherkenning	29
4.4 Vreemdelingenrecht vs. strafrecht	30
4.5 Opsporingsbelangen	31
4.6 Lage aangiftebereidheid en medewerking	32
4.7 Slachtoffergerichte benadering	33
5 AANPAK ECONOMISCHE UITBUITING IN DE PRAKTIJK	35
5.1 Aanwijzing mensenhandel	35
5.1.1 Invloed wetsartikel en rechtspraak	35
5.1.2 Economische uitbuiting binnen de opsporing	36
5.1.3 Signalering	37
5.1.4 EMM	38
5.1.5 Opsporing	38
5.1.6 Vervolg	40
5.1.7 Toekomstige ontwikkelingen	40
5.2 Bescherming slachtoffers	42
5.2.1 Toepassing B9-beleid	42
5.2.2 Slachtofferschap	43
5.3 Procesmodel	44
6 RECHTS(ON)ZEKERHEID	45
6.1 Rechtszekerheid	45

6.2 Regel- en rechtenconceptie van legaliteit	45
6.3 Interpretatiemogelijkheden	46
6.4 Consequenties	47
6.5 Politiek	48
6.6 Positieve verplichtingen EVRM	48
7 CONCLUSIE	50
8 AANBEVELINGEN	52
8.1 Betere registratie	52
8.2 Inventarisatie indicatoren	52
8.3 Voorlichting slachtoffers	52
8.4 Aanzet voor nader onderzoek	52
LITERATUURLIJST	54

Samenvatting

Gedurende de afstudeerperiode is een rapport geschreven waarin voor CoMensha de volgende onderzoeksvraag is beantwoord: *Wat zijn de gevolgen van de formulering van artikel 273f Sr en het mensenhandelbeleid dat hieruit voortvloeit, waar het gaat om uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties, voor de opsporing en vervolging van dit strafbare feit en de rechtsbescherming van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel?*

Het VN-Protocol en het EU-Kaderbesluit zijn belangrijke instrumenten bij de totstandkoming van artikel 273f Sr en geven een internationaal geaccepteerde definitie van mensenhandel. Deze definitie is in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in artikel 273f Sr, maar geeft weinig duidelijkheid over de invulling van het begrip uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties. Na een analyse van de verschillende elementen van het artikel, door middel van verschillende interpretatiemogelijkheden en literatuurstudie, blijkt dat excessief misbruik en schending van mensenrechten centraal moeten staan bij de beoordeling van een uitbuitingssituatie.

Vanaf de inwerkingtreding van artikel 273f, op 1 januari 2005, zijn er 6 zaken voor de rechter geweest. Dit heeft geleid tot twee veroordelingen. De jurisprudentie bevestigt dat bij de beoordeling van uitbuitingszaken excessen en mensenrechtenschendingen beslissend zijn voor de kwalificatie mensenhandel. De nadere afbakening, die door de wetgever aan de rechter werd overgelaten, is tot op heden uitgebleven.

De bescherming van slachtoffers, met een illegale of afhankelijke status, is afhankelijk van beslissingen bij de opsporing en vervolging van economische uitbuiting. Bij het geringste signaal van economische uitbuiting moet hen de B9-regeling worden aangeboden. Zodra de opsporing en vervolging eindigt, door een sepot, vrijspraak of veroordeling vervalt de B9-status. Hierna kan voortgezet verblijf worden aangevraagd. Deze vergunning wordt ten minste toegekend als de strafzaak waaraan het slachtoffer heeft meegewerkt, heeft geresulteerd in een onherroepelijke veroordeling van de verdachte(n), of wanneer het slachtoffer drie aaneengesloten jaren in Nederland heeft verbleven op grond van de B9-regeling.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de open delictomschrijving van artikel 273f en het ontbreken van verduidelijkende jurisprudentie ten koste gaat van het opsporingsperspectief en de motivatie om te investeren in de opsporing van strafbare uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties. Ook levert het ontbreken van kennis en bewustwording bij de toezichthoudende diensten problemen op bij de slachtofferherkenning en de toepassing van het B9-beleid. De koppeling van het Nederlandse beschermingsbeleid aan het strafrecht staat, gezien de onduidelijkheid over de strafrechtelijke kwalificatie van uitbuiting, een adequate slachtofferbescherming in de weg.

Door de open delictomschrijvingen is moeilijk af te bakenen wat strafbaar is en wat niet. De rechtszekerheid is daarom afhankelijk van de mate waarin de rechter de vrijheid en verantwoordelijkheid voelt en neemt om meer invulling te geven aan de juridische norm. Er zijn binnen het strafrecht twee verschillende zienswijzen te onderscheiden met betrekking tot legaliteit, namelijk een regelconceptie en rechtenconceptie van legaliteit. Door te kiezen voor een restrictieve wetshistorische interpretatie sluit de rechtspraak met betrekking tot economische uitbuiting tot op heden aan bij de regelconceptie van legaliteit. De wetgever lijkt eerder aansluiting te zoeken bij de rechtenconceptie van legaliteit. De geconstateerde tegengestelde visies van de strafrechter en wetgever zorgen voor rechtsonzekerheid. Daar waar de wetgever rechtszekerheid kan waarborgen door de delictomschrijving of toelichting te verduidelijken, kan de rechter dit door met een teleologische interpretatie meer invulling geven aan de juridische norm. Bijna vier jaar na inwerkingtreding van artikel 273f Sr is dit met betrekking tot economische uitbuiting niet gebeurd.

1 Inleiding

Op 1 januari 2005 is het nieuwe artikel 273f Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) in werking getreden.¹ Het wetsartikel vervangt artikel 250a Sr en hanteert een ruimere definitie van mensenhandel, zodat ook uitbuiting in andere economische sectoren dan de seksindustrie onder dit begrip vallen. Tijdens de afstudeerperiode is onderzoek gedaan naar 'overige' uitbuiting op het terrein van arbeid en diensten buiten de seksindustrie in opdracht van het CoMensha. Het Coördinatiecentrum Mensenhandel functioneert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel. Hierbij organiseert en coördineert zij de eerste opvang van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en zet de hulpverlening in gang. CoMensha ondersteunt de beleidsontwikkeling op het terrein van mensenhandel door te adviseren op basis van signalen, knelpunten en ontwikkelingen uit de praktijk. De term 'overige' uitbuiting die wordt gebruikt door de wetgever, is in de werkpraktijk van CoMensha vervangen door economische uitbuiting. Bij de uitvoering van deze werkzaamheden krijgt CoMensha steeds meer slachtoffers van economische uitbuiting aangemeld. Economische uitbuiting wordt gesignaleerd in sectoren als de land- en tuinbouw, de bouw, de horeca en de huishoudelijke sector (als au-pair of huishoudelijke hulp).

1.1 Probleemstelling

De praktijk van CoMensha doet vermoeden dat het doen van aangifte door de slachtoffers van economische uitbuiting geen garantie biedt op adequate bescherming en een stabiele verblijfssituatie. Van 1 januari 2007 tot 1 september werden er 79 meldingen van economische uitbuiting geregistreerd bij CoMensha. Van 56 van deze slachtoffers is bekend dat er aangifte werd gedaan van economische uitbuiting.² Veel van de hen bekende zaken worden na aangifte door het slachtoffer of tijdens het opsporingsonderzoek geseponeerd. Vanaf de inwerkingtreding van artikel 273f Sr op 1 januari 2005 tot op heden hebben slechts 6 strafrechtelijke onderzoeken tot een vonnis geleid, waarvan in twee gevallen een veroordeling van de verdachte(n). Voor CoMensha is het van belang om helder te krijgen wanneer tot een veroordeling van verdachten in het kader van mensenhandel kan worden gekomen, aangezien de rechtspositie van slachtoffers met een illegale of afhankelijke verblijfsstatus samenhangt met de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek en de veroordeling van verdachten. Hoewel uitbuiting van legale werknemers zich ook voordoet, richt dit onderzoek zich op een risicogroep, namelijk mensen die in Nederland verblijven zonder verblijfsstatus of een afhankelijke verblijfsstatus (in het kader van gezinshereniging, verblijf bij partner/familie of als au pair). Deze groep slachtoffers is kwetsbaar voor economische uitbuiting door factoren als geen of beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, afhankelijkheid van landgenoten, onwetendheid over de eigen rechten, taalproblemen, gebrek aan alternatieven en/of angst voor autoriteiten.³ De mensenhandelbepaling maakt niet duidelijk welke vormen van uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties als mensenhandel moeten worden beschouwd. In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat de regering er de voorkeur aan geeft om af te wachten hoe de nieuwe bepaling inzake mensenhandel in de praktijk zal worden toegepast en laat hiermee de nadere afbakening aan de rechter over.⁴ Dit gegeven en de bevindingen van CoMensha leiden tot de vooronderstelling dat de formulering van artikel 273f Sr, gezien de summiere rechtspraak tot op heden, gevolgen heeft voor de opsporing en vervolging van economische uitbuiting, alsmede de slachtofferbescherming.

¹ Het artikel werd in september 2006 zonder inhoudelijke wijziging omgenummerd van 273a tot 273f Sr.

² Bron: registratiesysteem van CoMensha, Regas.

³ De Jonge van Ellemeet 2007, p. 110.

⁴ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29291, nr. 3, p. 13.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Gedurende de afstudeerperiode is een rapport geschreven waarin voor CoMensha de werking van artikel 273f Sr uiteen is gezet aan de hand van (internationale) wet- en regelgeving, jurisprudentie en fieldresearch, teneinde te achterhalen of de formulering van artikel 273f Sr gevolgen heeft voor de opsporing en vervolging van economische uitbuiting en de rechtsbescherming van slachtoffers.

Hiertoe is tijdens het onderzoek antwoord gegeven op de centrale vraagstelling:

Wat zijn de gevolgen van de formulering van artikel 273f Sr en het mensenhandelbeleid dat hieruit voortvloeit, waar het gaat om uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties, voor de opsporing en vervolging van dit strafbare feit en de rechtsbescherming van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel?

Aan de hand van centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Hoe wordt economische uitbuiting beschreven in de wet?
 - Hoe is de bepaling tot stand gekomen?
 - Wat is de bedoeling van de wetgever bij het strafbaar stellen van economische uitbuiting?
- Wat zijn de bevindingen vanuit de rechtspraak inzake economische uitbuiting vanaf 1 januari 2005?
- Hoe kan het Nederlandse beleid met betrekking tot bescherming van slachtoffers van economische uitbuiting worden omschreven?
 - In hoeverre is deze bescherming afhankelijk van de aanpak van opsporing en vervolging?
 - In hoeverre is deze bescherming afhankelijk van de uitkomsten van rechtspraak?
- Hoe verloopt het proces van de opsporing en vervolging van economische uitbuiting in de praktijk?
 - Welke knelpunten zijn hierbij te signaleren?
 - Welke gevolgen heeft dit voor de slachtofferbescherming?
- Welke rechtstheorie kan de gesignaleerde problematiek verklaren?
 - Welke mogelijke oplossingen kunnen daarbij worden gevonden?

1.3 Relevantie

Het onderzoek heeft voor CoMensha een praktische relevantie doordat de resultaten van het onderzoek gebruikt kunnen worden bij de voorlichting, begeleiding en advisering van slachtoffers van economische uitbuiting. Daarnaast kunnen de conclusies en aanbevelingen van het rapport bijdragen aan de beleidsontwikkeling op het terrein van mensenhandel. Ook voor ketenpartners van CoMensha, zoals politie, justitie, IND, SIOD en de advocatuur kan dit rapport van toegevoegde waarde zijn. Het rapport kan bijdragen aan de politieke discussie over de effectiviteit van artikel 273f bij uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties.

1.4 Methodes van onderzoek

Aan de hand van de beschrijvende vraagstelling, waarin economische uitbuiting variabele is, werd gekozen voor kwalitatief onderzoek. Allereerst werd literatuuronderzoek, ofwel deskresearch uitgevoerd. Dit literatuuronderzoek werd gedaan aan de hand van bestaande materialen: het Wetboek van Strafrecht, internationale verdragen, de Vreemdelingen-circulaire (hoofdstuk B9 en B16), jurisprudentie, literatuur (documenten) en

internetbronnen. Het Nederlandse beleid op het gebied van economische uitbuiting werd beschreven door een analyse van het artikel 273f Sr te maken aan de hand van wetshistorie en literatuur. Naast de wetgeving was met name het bestuderen van de jurisprudentie omtrent economische uitbuiting van belang om na te gaan of deze meer duidelijkheid heeft gegeven over de toepassing van het artikel in de praktijk. De nadruk binnen dit literatuuronderzoek lag op de bevindingen uit wetenschappelijke artikelen vanaf januari 2005 (inwerkingtreding uitgebreide mensenhandelbepaling). Voor de toegang tot deze bronnen werd gebruik gemaakt van verschillende bibliotheekbestanden, elektronische catalogi- en informatiebestanden en het internet.

Naast deskresearch werd er tijdens het onderzoek ook gebruik gemaakt van fieldresearch, door gebruik te maken van interviews en veldonderzoek. Door middel van het interviewen van betrokkenen bij het straf- en vervolgingsproces werd het beleid dat geformuleerd is op basis van artikel 273f Sr in kaart gebracht, met het uiteindelijke doel knelpunten omtrent economische uitbuiting te signaleren. Ook werden respondenten benaderd die zich in hun werkpraktijk bezig houden met het beleid dat zich richt op slachtofferbescherming. In dit onderzoek is gekozen voor een gerichte, beredeneerde steekproef. Respondenten voor de interviews werden selectief en doelbewust gezocht, zodat op een gerichte manier meer representatieve data verzameld werd. Respondenten van de diverse betrokken organisaties, namelijk het openbaar ministerie (2), (vreemdelingen)politie (3), Sociale inlichtingen en opsporingsdienst (SIOD) (2), Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2), Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (1), Immigratie en Naturalisatiedienst (5) en advocaten op het gebied van het Strafrecht (2) en vreemdelingenrecht (2) waren bereid mee te werken (zie: bijlage I). In totaal zijn er 14 (panel)interviews afgenomen, waarna het punt van data verzadiging werd bereikt. Hierbij werd gebruik gemaakt van half gestructureerde interviews waarbij de *topics* (onderwerpen), de belangrijkste vragen en de volgorde op voorhand vast liggen.⁵ De centrale vraagstelling en deelvragen zijn gebruikt om deze interviewvragen te formuleren. De interviewscripts zijn als bijlage II t/m XIII toegevoegd aan dit rapport. Voor deze manier van interviewen is gekozen, zodat de resultaten van de verschillende respondenten geschikt zijn voor codering en analyse (gefundeerde-theoriebenadering).⁶

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop uitbuitingssituaties in de praktijk door middel van werkplekcontroles kunnen worden gesignaleerd, werd in het kader van fieldresearch met een controle van de Vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie meegelopen. De controle, gericht op de handhaving van de Wet Arbeid Vreemdelingen, werd uitgevoerd bij verschillende bedrijven in de land- en tuinbouwsector, horeca, en kapsalons. Gedurende was er gelegenheid om naar de ervaringen van de ambtenaren van de Vreemdelingenpolitie (2) en Arbeidsinspectie (2) met economische uitbuiting te informeren.

1.5 Verwerking data

Aan de hand van de vraag- en doelstelling werd er met behulp van de hiervoor genoemde bronnen naar data gezocht, waarna deze zijn gerangschikt en geanalyseerd. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen gegevens die gebruikt werden voor de beeldvorming, de begripsvorming, de meningsvorming en de beantwoording van de onderzoeksvraag.⁷ De selectie tussen relevante en irrelevante informatie werd na de desk- en fieldresearch gemaakt. Hierdoor werd voorkomen dat bruikbare informatie verloren ging. De criteria voor relevante informatie werd gevormd door de deelvragen, betrouwbaarheid en praktische overwegingen.

De empirische data werd geanalyseerd aan de hand van de codering principes van Strauss & Corbin (1998). Strauss & Corbin (1998) hanteren hierbij de volgende structuur: open codering wordt toegepast om data uit te splitsen in diverse fragmenten. Deze selectie heeft geleid tot zogenaamde 'quotes' van respondenten, welke werden voorzien van een specifiek

⁵ Baarda e.a. 2005, p. 234.

⁶ Baarda e.a. 2005, p. 319.

⁷ IJzermans en Van Schaaijk 2003, p. 37.

label. De fragmenten zijn gelabeld, totdat er niet meer nieuwe coderingen vastgesteld konden worden. Deze open codering werd gevolgd door axiale codering, waardoor verbindingen tussen labels werden ontdekt en nieuwe kern categorieën werden opgesteld die schematisch zijn weergegeven. Door deze codering zijn de 'quotes' die betrekking hebben op een bepaald topic, bij elkaar gebracht in een schema. Hierbij werden de vooraf opgestelde topics ten behoeve van de interviews gebruikt en werden aan de hand van de axiale codering andere topics geformuleerd. Ten slotte is selectieve codering toegepast om de kern categorieën te integreren om tot een duidelijke beantwoording van de hoofdvraag te komen. De data is hiertoe verwerkt in het hoofdstuk, aan de hand van de schema's werden de deel- en hoofdvragen beantwoord. Enkele 'quotes', die een goede weergave zijn van de bevindingen van de onderzoeker, zijn in de tekst verwerkt ten behoeve van de concrete ondersteuning van de resultaten

De resultaten van het veldonderzoek zijn met name gebruikt voor de beeldvorming van het onderzoek. Enkele 'quotes' van het controleteam zijn opgenomen in de schema's en gelabeld. In de bijlagen IX t/m XVIII zijn de schema's met 'quotes', voorzien van labels, opgenomen.

1.6 Validiteit

Het onderzoeksonderwerp is gebaseerd op de vraag van de opdrachtgevende organisatie, CoMensha. Het onderzoeksrapport heeft hierdoor een informatieve functie. De onderzoeksbevindingen zijn gericht en gebaseerd op een praktijksituatie. De interne validiteit is gewaarborgd doordat kwalitatief onderzoek en de daarmee samenhangende interviewmethode het meest geschikte meetinstrument is om de centrale vraag te beantwoorden. Kwantitatief onderzoek zou in deze situatie niet de juiste methode zijn geweest, omdat de beleidsmatige gevolgen van de formulering van het mensenhandelartikel op het gebied van opsporing en vervolging, alsmede de gevolgen voor de slachtoffers, niet cijfermatig zijn te beschrijven. Debet hieraan is grotendeels ook de recente wijziging in de wettelijke bepaling; de periode die hierop volgt, is te summier om de langdurige gevolgen van de wijziging in de formulering te constateren en derhalve longitudinaal onderzoek uit te voeren.

Het beleid en de jurisprudentie op het gebied van economische uitbuiting is ook van toepassing op andere belanghebbenden. De resultaten van het onderzoek kennen externe validiteit, en kunnen door andere geïnteresseerden geraadpleegd worden.

Met de triangulatiebenadering kan worden nagegaan in hoeverre de onderzoeksgegevens constructief valide en betrouwbaar zijn. Doordat binnen dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van verschillende dataverzamelingmethoden, namelijk desk- én fieldresearch, is er sprake van een triangulatiebenadering.⁸ Doordat de onderzoeksgegevens vanuit het literatuuronderzoek, de jurisprudentie en interviews in dezelfde richting wijzen (convergeren), is er sprake van valide gegevens. Doordat het onderzoeksonderwerp vanuit verschillende invalshoeken (wet- en regelgeving, jurisprudentie, verschillende betrokken instanties, slachtoffers) is belicht, is er sprake van een objectief en valide rapport.

1.7 Betrouwbaarheid

Wanneer het gaat om betrouwbaarheid van bronnen is het belangrijk te weten om welke soort gegevens het gaat. Tijdens het literatuuronderzoek is met het oog hierop bij de keuze van bronnen door de onderzoeker gelet op de volgende aspecten: de auteur van de gegevens, de context waarin de gegevens verzameld zijn, de motivatie om de gegevens te verzamelen en de doelgroep van het materiaal. De wet- en regelgeving en jurisprudentie zijn afkomstig van de wetgever en rechtsprekende macht. Deze bronnen bevatten de meest betrouwbare informatie. De literatuurbronnen zijn verzameld door middel van betrouwbare catalogi- en informatiebestanden, zoals Plaza Kluwer juridisch en fiscaal, migratierecht.nl, Eurlex en Parlando. Bij het gebruik van internetbronnen is steeds nagegaan van wie de internetsite en de informatie afkomstig is om de betrouwbaarheid ervan te bepalen. De

⁸ Baarda e.a. 2005, p.200.

betrouwbaarheid van interviews is gewaarborgd door bij de keuze van de respondenten te informeren naar de achtergronden (kennis/opleiding), functie en ervaring. Om de betrouwbaarheid van de interviews te waarborgen is er vooraf een interviewopzet opgesteld en is de data vanuit de interviews systematisch geanalyseerd. Van een groot aantal interviews werden met instemming van de respondenten opnames gemaakt, echter waren enkele gesprekken vertrouwelijk en konden geen exacte transcripties worden opgesteld. Van deze vertrouwelijk gesprekken zijn notities gemaakt, welke in de data-analyse zijn verwerkt.

1.8 Verantwoording opbouw

De resultaten van het onderzoek zijn volgens de probleemstructuur in dit rapport weergegeven.⁹ In het tweede hoofdstuk wordt de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 273f besproken en volgt aan de hand van wet- en regelgeving en bestudering van literatuur een beschrijving van de inhoud van het artikel bij de toepassing op uitbuiting in arbeid en dienstsituaties. Door middel van de jurisprudentiebespreking in hoofdstuk 3 wordt gezien in hoeverre er een nadere invulling aan het artikel is gegeven door een beschrijving en analyse van de rechtspraak tot op heden. Uit deze twee hoofdstukken volgt dat de formulering van artikel 273f Sr een probleem vormt door de open formulering en het uitblijven van een nadere invulling door de rechtspraak. Aansluitend wordt in hoofdstuk 4 duidelijk dat de bescherming van slachtoffers in grote mate afhankelijk is van beslissingen tijdens de opsporing en vervolging van economische uitbuiting. In hoofdstuk 5 wordt door middel van de resultaten van de interviews weergegeven dat het gestelde probleem gevolgen heeft voor de opsporing en vervolging van verdachten en het beschermen van slachtoffers. In het laatste hoofdstuk wordt vanuit de rechtstheorie de oorzaak van het probleem beschreven en daarnaast de redenen waarom de huidige situatie niet mag blijven voortbestaan.

⁹ IJzermans & Van Schaaijk 2003, p. 42.

2 Wet en regelgeving

In dit hoofdstuk wordt de wet- en regelgeving omtrent artikel 273f Sr besproken. Ten eerste wordt de belangrijkste internationale wetgeving die ten grondslag ligt aan de verandering van het Nederlandse mensenhandelartikel behandeld. Daarnaast volgt aan de hand van wet- en regelgeving en bestudering van literatuur een beschrijving van de inhoud van artikel 273f Sr.

2.1 Internationale wetgeving

Mensenhandel wordt op internationaal niveau gezien als een ernstig misdrijf en een grove schending van mensenrechten. De aanpak heeft dan ook grote prioriteit en doelstellingen hierbij zijn het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van de slachtoffers.¹⁰ Belangrijke internationale instrumenten die ten grondslag liggen aan artikel 273f Sr zijn het VN Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder van vrouwen en kinderen¹¹ (hierna: VN-protocol) en het EU-Kaderbesluit inzake mensenhandel¹².

2.1.1 VN-Protocol

Het VN-Protocol voorziet in de behoefte aan een internationaal instrument om mensenhandel te bestrijden. Mensenhandel is een almaar groeiend probleem in ernst en omvang, door de grove schending van mensenrechten van de slachtoffers en het georganiseerde karakter. Het VN-Protocol is een aanvulling op het VN-Verdrag inzake internationaal georganiseerde misdaad. Het Protocol is voor Nederland op 26 augustus 2005 in werking getreden en heeft tot doel de bestrijding van mensenhandel, bescherming en bijstand van slachtoffers en bevordering van de samenwerking tussen landen.¹³ Het VN-Protocol is primair een strafrechtelijk instrument met bepalingen die betrekking hebben op preventie, strafbaarstelling, internationale samenwerking en informatievoorziening.¹⁴ In artikel 3 van het VN-Protocol werd de eerste internationaal geaccepteerde definitie van mensenhandel opgenomen, waarbij naast seksuele uitbuiting ook sprake is van andere vormen van uitbuiting:

Artikel 3 VN-Protocol:

'het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over die andere personen met het oogmerk van uitbuiting.

Uitbuiting omvat ten minste de uitbuiting van een ander in de prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij of dienstbaarheid of de verwijdering van organen.'

Ondanks dat er een internationaal geaccepteerde definitie van mensenhandel tot stand is gekomen, is niet direct duidelijk wat precies verstaan wordt onder uitbuiting. De definitie laat ruimte voor interpretatie doordat het geen nader gedefinieerde elementen bevat. Dit is de consequentie van het feit dat de definitie het resultaat is van een internationaal compromis en geschikt moet zijn voor implementatie in de verschillende nationale wetgevingen van de alle lidstaten.¹⁵

¹⁰ Artikel 2 VN-Protocol: Een derde doelstelling is de bevordering van internationale samenwerking om de eerste twee doelstellingen te verwezenlijken. Dit rapport heeft betrekking op de Nederlandse situatie, er wordt niet ingegaan op internationale samenwerking.

¹¹ New York, 15 november 2000 (*Trb* 2001, 69).

¹² Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel, 2002/629/JBZ.

¹³ Artikel 2 VN-protocol.

¹⁴ BNRM 2002, p. 42-45.

¹⁵ Rijken & Koster 2008, p. 2.

Met de ratificering van het VN-Protocol op 15 december 2000 stemde Nederland in met de inhoud hiervan en verplichtte zich de nationale wetgeving en het beleid hierop aan te passen. Door de uitbreiding van de definitie van mensenhandel moest de Nederlandse wetgeving worden aangepast en ook vormen van economische uitbuiting, slavernij en daarop gelijkende situaties en gedwongen orgaandonatie, strafbaar worden gesteld.

2.1.2 EU-Kaderbesluit

Ook op Europees niveau was er sinds enige jaren veel aandacht voor mensenhandel. Op 24 februari 1997 was daar het 'Gemeenschappelijk optreden' met als doel het stellen van algemene regels binnen Europa op het gebied van mensenhandel om bij te dragen aan de strijd tegen bepaalde vormen van illegale migratie en de juridische samenwerking te verbeteren. De Europese Commissie constateerde dat dit door verschillen in nationale wetgevingen van Europese lidstaten in de praktijk moeilijk uitvoerbaar bleek. Door het ontbreken van gemeenschappelijk vastgelegde definities, strafbaarstelling en straffen in de strafwetgeving van lidstaten van de Europese Unie werd door de Europese Commissie het EU-Kaderbesluit inzake mensenhandel tot stand gebracht. Het EU-Kaderbesluit heeft de definitie van mensenhandel van het VN-Protocol overgenomen, met uitzondering van de gedwongen verwijdering van organen:

Artikel 1 EU-Kaderbesluit:

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende handelingen strafbaar worden gesteld: werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opnemng van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon, wanneer:

- a) gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld of bedreiging, met inbegrip van ontvoering, of*
- b) gebruik wordt gemaakt van misleiding of fraude, of*
- c) er sprake is van misbruik van machtspositie of van een situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, of*
- d) geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een ander persoon, teneinde de arbeid of de diensten van deze persoon uit te buiten, met inbegrip van ten minste gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken, of de prostitutie van anderen te exploiteren, of met het oog op andere vormen van seksuele exploitatie, met inbegrip van pornografie. (...)*

Het EU-Kaderbesluit legt lidstaten van de Europese Unie een aantal concrete verplichtingen op. Zo dienen lidstaten maatregelen te nemen om mensenhandel strafbaar te stellen in de nationale wetgeving. Het EU-Kaderbesluit legt hiertoe minimum en maximumstraffen vast, voor zowel eenvoudige mensenhandel als strafverzwarende omstandigheden.¹⁶ Ook de aansprakelijkheid en bestraffing van rechtspersonen in geval van betrokkenheid bij mensenhandel is in het EU-Kaderbesluit opgenomen.¹⁷ Daarnaast wordt in zeer algemene bewoordingen gesteld dat lidstaten de plicht hebben te zorgen voor de nodige rechtsbescherming van slachtoffers van mensenhandel. Ook het EU-Kaderbesluit is verbindend voor de lidstaten en heeft als doel de aanpassing van de wetgeving van de lidstaten op het gebied van mensenhandel. Het is aan de lidstaten om de vorm en middelen voor de tenuitvoerlegging te kiezen.¹⁸

2.2 Nationale wetgeving

Op 12 november 2003 bood de regering de Tweede Kamer het voorstel 'Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel' aan.¹⁹ Het

¹⁶ Artikel 3 EU-Kaderbesluit.

¹⁷ Artikel 4 en 5 EU-Kaderbesluit.

¹⁸ Korvinus e.a. 2002, p. 45-48.

¹⁹ Kamerstukken II 2003/2004, 29291, nr. 3.

voorstel was bedoeld om uitvoering te geven aan de VN- en EU- regelgeving, met het oog op ratificatie en implementatie van deze instrumenten in de Nederlandse wetgeving.

Op 1 januari 2005 werd het oude mensenhandelartikel, artikel 250a Sr, vervangen door het nieuwe en meer uitgebreide artikel 273a Sr in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' (op 1 september 2006 ongewijzigd omgenummerd naar artikel 273f Sr):

Artikel 273f lid 1 Sr.:

Als schuldig aan mensenhandel wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie gestraft: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over een ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest, of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen. (...)

Lid 2: Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

Alle vormen van mensenhandel zijn in één artikel opgenomen, waardoor een grote hoeveelheid gedragingen van uiteenlopende aard strafbaar zijn gesteld en het mensenhandelartikel een zeer uitgebreid en complex artikel is geworden (zelfs het langste van het Wetboek van Strafrecht). In het artikel worden verschillende termen genoemd, afkomstig uit de internationale regelgeving die aan het artikel ten grondslag ligt, welke niet nader worden uitgelegd.²⁰ De wetgever heeft in de Memorie van Toelichting de nadere afbakening aan de rechter overgelaten.²¹

2.3 Analyse

In deze paragraaf worden belangrijke elementen uit het mensenhandelartikel die betrekking hebben op uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties, nader toegelicht en in de juiste context geplaatst door middel van bestudering van de achterliggende internationale regelgeving en literatuur. Het artikel wordt hierbij opgesplitst in drie elementen, namelijk:

- Activiteiten: werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, opnemen
- Middelen: dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over een ander heeft
- Doel: uitbuiting²²

2.3.1 Activiteiten

De activiteiten die in artikel 273f Sr worden genoemd spreken voor zich, maar zijn nadrukkelijk gericht op uitbuiting, niet te verwarren met mensensmokkel.²³ Mensensmokkel betreft het assisteren van mensen die illegaal een ander land willen betreden en/of daar verblijven. Wanneer de afspraak tussen de smokkelaar en de gesmokkelde persoon resulteert in bijvoorbeeld misleiding en hoge schulden en direct of indirect leidt tot gedwongen arbeid, wordt deze mensensmokkel ook mensenhandel. Mensensmokkel is strafbaar gesteld met het doel staten te beschermen tegen illegale migratie, terwijl mensenhandel zich richt op de bescherming van een individu tegen uitbuiting en misbruik. Slachtoffers van mensenhandel hoeven niet per definitie het land binnengesmokkeld te zijn,

²⁰ Smit en Boot 2007, p. 15.

²¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29291, nr. 3, p. 13.

²² Experts Group on Trafficking 2004, p.47.

²³ Artikel 197a Wetboek van Strafrecht.

ook individuen die legaal in Nederland verblijven, kunnen slachtoffer worden van economische uitbuiting.²⁴

2.3.2 Middelen

Er is sprake van mensenhandel in de zin van art. 273f Sr wanneer (het oogmerk van) uitbuiting gepaard gaat met de toepassing van een dwangmiddel. Dwang is een apart element in de delictomschrijving en geen omstandigheid die vanzelfsprekend aanwezig is wanneer het gaat om uitbuiting.²⁵ Het woord 'uitbuiting' impliceert wel een zekere mate van onvrijwilligheid van degene die wordt uitgebuit. Deze onvrijwilligheid schuilt in de onmogelijkheid van het slachtoffer om zich aan de situatie te onttrekken. Door middel van het gebruik van dwangmiddelen kan iemand terecht komen in een uitbuitingssituatie, maar dwang kan er ook voor zorgen dat iemand zich niet aan een dergelijke situatie kan onttrekken.²⁶

Allereerst wordt in artikel 273f Sr dwang door middel van geweld of bedreiging met geweld genoemd. Het gaat hier om de dwang gericht op de fysieke integriteit van het slachtoffer. Daarnaast wordt bedreiging met een 'feitelijkheid' genoemd. Hierbij kan worden gedacht aan alles dat gegeven de omstandigheden ertoe kan dienen dwang uit te oefenen.²⁷ Van misleiding is sprake als de persoon misleid wordt omtrent de aard van het werk of de omstandigheden waarin het werk moet worden uitgevoerd. Het element van dwang maakt onderscheid tussen uitbuiting en onplezierige, schadelijke werkomstandigheden. Dit element van dwang kan voor verwarring zorgen, wanneer personen hebben toegestemd met wat in werkelijkheid gedwongen arbeid is. In artikel 3 sub b van het VN-Protocol en artikel 1 lid 2 van het EU-Kaderbesluit is bepaald dat de instemming van het slachtoffer van mensenhandel met de beoogde of bestaande uitbuiting niet relevant is, indien dwangmiddelen worden gebruikt.²⁸ Ook al stemt een slachtoffer toe met migratie, het gebruiken van valse papieren of illegale arbeid, dit betekent niet dat het slachtoffer toestemt met gedwongen arbeid en uitbuiting. Bij het vaststellen van 'misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' valt te denken aan situaties waarbij het slachtoffer afhankelijk is van de tewerksteller. Bijvoorbeeld wanneer hij of zij niet over het eigen paspoort of reisdocumenten beschikt, angst heeft voor uitzetting als illegale vreemdeling, buitenproportioneel lang en onder alle omstandigheden moet werken.²⁹

2.3.3 Doel

Volgens de Memorie van Toelichting is mensenhandel (gericht op) uitbuiting.³⁰ De enige aanwijzing in de niet-limitatieve opsomming van artikel 273f lid 2 is dat onder uitbuiting kan worden verstaan 'gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken'. De Memorie van Toelichting geeft geen verdere duidelijkheid over de invulling van het begrip 'uitbuiting in arbeid- of dienstsituaties'.³¹ Als voorbeeld wordt in de Memorie van Toelichting genoemd: een extreem lange werkweek tegen onevenredige betaling onder slechte werkomstandigheden.

In een brief aan de Tweede Kamer³² heeft de Minister van Justitie meer uitleg gegeven over invulling van het begrip 'uitbuiting': "De uitbuiting moet verband houden met het belang van het individu op behoud van lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. Mensenhandel betreft de excessen in misbruik in een arbeids- of dienstrelatie. Graadmeter daarbij is of er sprake is van mensonterende omstandigheden waarbij de mensenrechten

²⁴ De Jonge van Ellemeet & Smit, 2006, p. 219-232.

²⁵ Immers in art. 273f lid 1 sub 2 Sr waar het gaat om uitbuiting van minderjarige is dwang niet vereist.

²⁶ Korvinus 2006, p. 289-299.

²⁷ Van der Leun & Vervoorn 2004, p. 10. Bijvoorbeeld kan een illegaal bij weigering van de werkzaamheden worden bedreigd met inschakelen politie, met uitzetting als gevolg als alternatief voor tewerkstelling.

²⁸ Kamerstukken II 2003/2004, 29291 nr. 3 p. 19.

²⁹ Van der Leun & Vervoorn 2004, p. 10 en Experts Group on Trafficking 2004, p.49-50.

³⁰ Kamerstukken II 2003/2004, 29291, nr. 3, p.2.

³¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29291, nr. 3, p.2.

³² Brief van 17 februari 2006. Kamerstukken II 2005/2006, 28638 nr. 19, p.1.

fundamenteel worden geschonden. Dit betekent dat niet iedere vorm van misbruik in een arbeids- of dienstenrelatie mensenhandel is. Gedwongen arbeid of diensten, slavernij of vergelijkbare praktijken dienen als mensenhandel te worden aangemerkt wanneer iemand werkt onder significant slechtere omstandigheden of tegen een beduidend lager loon dan dat van Nederlandse werknemers (een meer dan gemiddelde afwijking), terwijl tevens de keuzevrijheid ontbreekt om te stoppen.³³

2.3.4 Systematische interpretatie

Uit de plaatsing van artikel 273f in de titel 'Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid' in het Wetboek van Strafrecht en de strafbedreiging van ten hoogste zes jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie voor ongekwalificeerde mensenhandel kan worden afgeleid dat het artikel bedoeld is voor grove misstanden.³⁴ Ook wordt het karakter van het strafbare feit hiermee benadrukt: de uitbuiting is strafwaardig doordat het een inbreuk op de persoonlijke vrijheid tot gevolg heeft.

2.3.5 Wetshistorische interpretatie

Voor de bepalende elementen van de in art. 273f lid 2 opgesomde vormen van uitbuiting kan worden teruggegrepen op internationaal geaccepteerde definities. Het VN-Protocol en het EU-Kaderbesluit ontlenen begrippen aan artikel 2 van de Conventie inzake dwangarbeid van de International Labour Organisation (hierna: ILO), artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en artikel 1 van de VN Conventie inzake slavernij. Uitgaande van de bestaande, internationale definities is gedwongen of verplichte arbeid of diensten de 'lichtste' vorm van uitbuiting genoemd in artikel 273f lid 2 Sr. Artikel 2 van de ILO Conventie inzake dwangarbeid biedt een beschrijving van gedwongen of verplichte arbeid: "van gedwongen of verplichte arbeid is sprake, als iemand onder bedreiging van een straf ertoe wordt gebracht arbeid te verrichten, terwijl hij zich niet uit vrije wil voor de arbeid beschikbaar heeft gesteld." Artikel 4 EVRM verbiedt daarnaast ook slavernij en dienstbaarheid. Dienstbaarheid betekent een verdergaande ontkenning van de persoonlijke vrijheid. Hoewel het geen eigendomsclaim inhoudt, staat dienstbaarheid wat betreft ernst op één lijn met slavernij. In vergelijking met gedwongen of verplichte arbeid of diensten bevat dienstbaarheid de aanvullende voorwaarde dat het slachtoffer niet kan verblijven waar hij wil. Uit het vorenstaande volgt dat situaties als uitbuiting in de zin van artikel 273f lid 2 Sr gekwalificeerd moeten worden, wanneer zij ten minste de bepalende elementen van gedwongen of verplichte arbeid of diensten, dreiging met enige straf en het gebrek aan vrije wil, bevatten.³⁵

2.3.6 Teleologische interpretatie

Bij de aanpak van mensenhandel speelt de bescherming van mensenrechten van individuele slachtoffers een fundamentele rol. Het gaat hierbij om inbreuken op rechten als menselijke waardigheid, lichamelijk integriteit en persoonlijke vrijheid. In deze context moet het de mensenrechtelijke benadering zijn die de afbakening vormt van de reikwijdte van het mensenhandelbegrip. Maatschappelijk ongewenste arbeidssituaties leveren slechts uitbuiting op in de zin van mensenhandel als zij inbreuk maken op deze fundamentele rechten.³⁶

2.3.7 Fundamentele rechten en excessen

In de literatuur hebben verschillende auteurs zich gebogen over de vraag wanneer nu sprake is van uitbuiting in de zin van mensenhandel. De belangrijkste conclusies zijn hieronder weergegeven.

³³ Kamerstukken II 2005/2006, 28 638 nr. 19, p.1.

³⁴ Dettmeijer e.a. 2007, p. 208. Recentelijk heeft de Minister van justitie aangekondigd de maximum straf te willen verhogen naar 8 jaar. Zie hiertoe: Kamerstukken II 2008-2009, 28 638 nr. 39, p. 22.

³⁵ Dettmeijer e.a. 2007, p. 220-221.

³⁶ Korvinus 2006, p. 2.

Korvinus (2006) stelt: “Het gaat bij uitbuiting in de zin van mensenhandel om grove misstanden, waarbij het slachtoffer in zijn of haar fundamentele rechten wordt geschonden en ernstig beperkt is dan wel redelijkerwijs meent te zijn in de vrijheid om zich aan die situatie te onttrekken.”³⁷ Smit & Boot (2007) vullen hierbij aan dat “de aard van het werk daarbij als oriëntatiepunt gebruikt kan worden, maar de ernst van de afwijkende omstandigheden, de weg ernaartoe en het effect op betrokkenen bepalen of fundamentele rechten worden geschonden.”³⁸

In de Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007) wordt veel aandacht besteed aan economische uitbuiting. Hierin wordt geconcludeerd dat artikel 273f Sr in de kern beoogt excessief misbruik van mensen in arbeid- of dienstsituaties en alle handelingen die hen in deze positie brengen strafbaar te stellen. De omstandigheden waarin het slachtoffer zich bevindt en waaronder hij of zij tewerk wordt gesteld zijn hierbij bepalend. Ook de aard van het afgedwongen werk en factoren als ernst, duur, omvang en het door de tewerksteller behaalde economische voordeel hebben invloed op de beoordeling. Een excessieve situatie vereist ten minste één evident exces of een cumulatie van verschillende minder ernstige misstanden. De onaanvaardbaarheid van het enkelvoudige of cumulatieve exces moet aan de hand van de in de Nederlandse maatschappij en rechtsorde geldende normen worden geobjectiveerd. In de context van internationale regelgeving is het van belang of de fundamentele mensenrechten van het slachtoffer (dreigen te) worden geschonden. Wanneer dat het geval is, is er sprake van excessief misbruik dat te bestempelen valt als uitbuiting in de zin van mensenhandel. Voor deze kwalificatie is de vraag of het slachtoffer zich uitgebuit voelt niet doorslaggevend, maar dit kan wel een rol spelen bij beantwoording van de vraag in hoeverre hij of zij zich had kunnen onttrekken aan de uitbuitingssituatie.³⁹

Volgens Rijken & Koster (2008) is uitbuiting een vorm van excessief misbruik, door ernstige fysieke of emotionele manipulatie (bedreiging en geweld) of door een groot aantal beperkingen die het slachtoffer worden opgelegd. Op het moment dat fundamentele rechten worden overtreden of genegeerd nemen excessen de vorm van mensenrechtenschendingen aan. In een uitbuitingssituatie wordt het slachtoffer, die zich in een kwetsbare positie bevindt, beperkt in zijn of haar vrijheid van keus, beweging en onafhankelijkheid met een schending van de persoonlijke, fysieke of morele integriteit tot gevolg.⁴⁰

Uit de behandelde literatuur⁴¹ blijkt dat er, ondanks de pogingen meer invulling te geven aan het begrip ‘uitbuiting’, een grijs gebied blijft bestaan waarvan niet direct duidelijk is of het gaat om mensenhandel of minder ingrijpende vormen van misbruik. Het is aan de rechtspraak om vanuit een strafrechtelijk oogpunt een lijn te trekken tussen extreem slechte werkomstandigheden en excessieve omstandigheden die gekwalificeerd moeten worden als uitbuiting in de zin van mensenhandel. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van een beschrijving en analyse van de jurisprudentie omtrent economische uitbuiting worden gezien welke invulling de rechterlijke macht aan het begrip ‘uitbuiting’ geeft.

³⁷ Korvinus 2006, p. 5.

³⁸ Smit & Boot 2007, p.17.

³⁹ Dettmeijer e.a. 2007, p. 21-23.

⁴⁰ Rijken & Koster 2008, p. 4.

⁴¹ O.a. Smit & Boot 2007, p. 17-18 en Dettmeijer e.a. 2007, p. 24.

3 Bespreking jurisprudentie

Aan de hand van een bespreking van de jurisprudentie vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe mensenhandelartikel zal in dit hoofdstuk worden gezien hoe de rechtspraak omgaat met artikel 273f Sr, waar het gaat om uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties. Hierbij zal telkens de inhoud van de casus worden besproken, om een beeld te krijgen van de omstandigheden die van belang zijn bij de beoordeling van uitbuitingssituaties. Daarnaast zal ook een belangrijke uitspraak van het Europese Hof worden aangehaald. Ten slotte volgt een analyse van deze jurisprudentie.⁴²

3.1 Bulgaarse hennepknippers

De verdachten in deze zaak behoorden tot een criminele organisatie en hielden zich bezig met het bewerken van grote hoeveelheden hennetoppen en –planten. Voor het knippen van de hennetoppen werden door hen Bulgaarse mannen en vrouwen ingeschakeld. De Bulgaren waren illegaal, de Nederlandse taal niet machtig en verkeerden in een zeer slechte economische positie. Deze positie werd door de verdachten benut door hen 's avonds en 's nachts te werk te stellen als hennepknippers in afgelegen panden en loodsen. De Bulgaren werden telefonisch benaderd over de werktijden en werden van en naar de kniplocatie vervoerd in krappe en geblindeerde voertuigen. Zij werkten onder zeer slechte arbeidsomstandigheden, gezeten op kratten en in de stank van de hennepplanten, voor € 4,50 per uur. Zij werden tijdens het knippen van hennep bewaakt en hadden geen vrijheid om de werkruimte te verlaten of zich aan de werkzaamheden te onttrekken.⁴³ Ze moesten hun mobiele telefoons inleveren om te voorkomen dat ze anderen konden waarschuwen. In totaal werden er 72 Bulgaarse vrouwen en enkele mannen door de politie als slachtoffer aangemerkt.⁴⁴

3.1.1 Beoordeling rechtbank

De rechtbank gaat er bij de beoordeling van bovenstaande situatie vanuit dat artikel 273f Sr is bedoeld om ernstige misstanden in de werk- en/of leefomstandigheden van individuen strafbaar te stellen waarbij sprake is van schending van fundamentele mensenrechten. Dit baseert de rechtbank op de totstandkoming van het artikel vanuit internationale wetgeving en de plaatsing van het artikel in de titel 'Misdriven tegen de persoonlijke vrijheid' van het Wetboek van Strafrecht. Op basis van deze uitleg komt de rechtbank niet tot het oordeel dat er sprake is geweest van uitbuiting. De Bulgaren waren enkel afhankelijk van de verdachten met betrekking tot het werk. De werkzaamheden werden volgens de rechtbank incidenteel verricht en er was geen sprake van extreem lange werktijden of een extreem lage betaling. De situatie wordt door de rechtbank verwerpelijk geacht, maar niet als een zodanige inbreuk op de fundamentele rechten. De kwalificatie uitbuiting blijft hierdoor uit en verdachten worden vrijgesproken van dit feit.⁴⁵

3.2 Chinese horeca

Door de vreemdelingspolitie werd tijdens een controle in de zomer van 2006 in een Chinees restaurant een groot aantal illegale chinezen aangetroffen. Drie chefs van het restaurant werden aangehouden en vervolgd voor (onder andere) uitbuiting van illegale chinezen door hen zes dagen per week, elf uur per dag werkzaamheden te laten verrichten in het restaurant in ruil voor voedsel en onderdak in het restaurant. Zij waren volledig afhankelijk van hun werkgever, financieel onbemiddeld, onbekend met de Nederlandse taal en de omgeving, hadden geen contact met de buitenwereld en leefden geïsoleerd. De rechter ging bij de beoordeling uit van de volgende feiten en omstandigheden: de aangetroffen illegale Chinezen hadden zelf gekozen om naar Nederland te komen met als doel geld te verdienen. Zij hadden op eigen initiatief medewerkers van het restaurant benaderd met het verzoek om werk en/of eten en/of onderdak. Er was geen sprake van een schuldrelatie of andere

⁴² Zie ook: Bijlage

⁴³ Rb. 's Gravenhage 21 november 2006, LJV AZ2707

⁴⁴ KLPD 2008, p. 94.

⁴⁵ Rb. 's Gravenhage 21 november 2006, LJV AZ2707

*verplichtingen aan de medewerkers van het restaurant. Het stond de Chinezen vrij om op ieder moment te vertrekken.*⁴⁶

3.2.1 Oordeel rechtbank

Door de rechter wordt vooropgesteld dat de illegale chinezen zich in een kwetsbare positie bevonden door hun illegale status. De vraag waar de rechtbank zich in deze zaak over buigt is of er sprake is van misbruik van deze kwetsbare positie. Dit misbruik vooronderstelt een zeker initiatief en actief handelen van de verdachte, waarbij doelbewust misbruik wordt gemaakt van die positie. Volgens de rechter is daar in onderhavige zaak geen sprake van. De verdachten hebben gereageerd op verzoeken, of zelfs smeekbedes, van de illegale Chinezen. Onder die omstandigheden acht de rechter niet bewezen dat de verdachten bij het huisvesten of opnemen van de Chinezen doelbewust misbruik hebben gemaakt van de kwetsbare positie.

De rechtbank oordeelt dat er in de zaak wel sprake is van een maatschappelijk ongewenste arbeidssituatie door lange werkdagen, vijf vrije dagen per maand, meerdere bedden op een slaapkamer en een inkomen tussen de € 450,- en € 800,- per maand, maar dat er geen sprake is van een uitbuitingssituatie zoals bedoeld in artikel 273f Sr. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat niet gebleken is dat de werkomstandigheden op zichzelf slecht waren, het verdiende inkomen geheel ter vrije beschikking stond van degene die het kreeg en dat van geen van de Chinezen kan worden gezegd dat zij redelijkerwijs geen andere keus hadden dan te werken of verblijven in het restaurant.⁴⁷

3.2.2 Oordeel gerechtshof

Tegen de vrijspraak van de verdachten is door het openbaar ministerie hoger beroep ingesteld. Hierbij werd door de advocaat-generaal aangevoerd dat de rechtbank de bovengenoemde feiten en omstandigheden ten onrechte beslissend heeft geacht voor de conclusie dat er geen sprake was van uitbuiting in de zin van artikel 273f Sr. In hoger beroep heeft het Hof geredeneerd dat de rechtbank de uitleg van het begrip uitbuiting niet heeft gebaseerd op deze feiten en omstandigheden. De rechtbank heeft overwogen dat van verdachten een zeker initiatief en actief handelen is vereist met het doel misbruik te maken van de kwetsbare positie van de slachtoffers vóórdat beoordeeld kan worden of er sprake is geweest van het oogmerk uitbuiting. Doordat de rechtbank oordeelde dat er geen sprake was van een initiatief en actief handelen kwam de rechtbank niet toe aan de beoordeling of het oogmerk uitbuiting van toepassing was. Het gerechtshof bevestigt het vonnis van de rechtbank.⁴⁸ Tegen de uitspraak van het hof is beroep in cassatie ingesteld.⁴⁹

3.3 Poolse schoonmaaksters

*Verdachte heeft verschillende Poolse vrouwen geworven om in Nederland in de huishouding te komen werken. Het ging om vrouwen die in Polen in een slechte financiële situatie verkeerden en geen Nederlands spraken. De vrouwen zijn op eigen initiatief naar Nederland gekomen, waarna zij door verdachte tewerk werden gesteld als schoonmaaksters bij particulieren, in het restaurant van haar ex-man, in haar kledingwinkel of als oppas bij verdachte thuis. Verdachte maakte de afspraken met geïnteresseerde particulieren, ook met betrekking tot het loon. De verdachte verschaftte de vrouwen huisvesting in ruil voor een deel van het loon. Op het adres waar zij werden ondergebracht heerste een angstige sfeer gebaseerd op verhalen over represailles als de vrouwen weg zouden gaan. De vrouwen werden niet of onder het minimumloon betaald voor de schoonmaakwerkzaamheden.*⁵⁰

3.3.1 Oordeel rechtbank

De rechtbank zoekt bij de invulling van het begrip uitbuiting aansluiting bij de Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel waarin een aantal indicatoren zijn

⁴⁶ Rb. 's Hertogenbosch 8 maart 2007 en 28 juli 2008, LJV BA0141, BA0145 en BD8599.

⁴⁷ Rb. 's Hertogenbosch 8 maart 2007 en 28 juli 2008, LJV BA0141, BA0145 en BD8599.

⁴⁸ Hof 's Hertogenbosch 30 januari 2008, LJV BC2999 en BC3000.

⁴⁹ Openbaar Ministerie in persbericht van 30 januari 2008.

⁵⁰ Rb 's Gravenhage 5 oktober 2007, LJV BB5303

aangegeven die kunnen duiden op uitbuiting, namelijk dwang/misleiding, slechte arbeidsomstandigheden, onvrijheid en meervoudige afhankelijkheid. De rechtbank oordeelt dat wordt voldaan aan de indicatoren misleiding, slechte arbeidsomstandigheden en meervoudige afhankelijkheid en dat de verdachte doelbewust misbruik heeft gemaakt van de kwetsbare positie van de vrouwen. Toch acht de rechtbank de situatie niet dusdanig excessief dat er sprake is van inbreuk op fundamentele mensenrechten. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de werk- en leefomstandigheden op zichzelf niet buitensporig slecht waren. Wel rekent de rechtbank het de verdachte aan dat zij in strijd met de in de samenleving bestaande ideeën omtrent goed werkgeverschap heeft gehandeld.⁵¹ Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep ingesteld.⁵²

3.4 Indiaas huishouden

De uitbuitingssituatie kwam aan het licht nadat het dochtertje door één van de uitgebuite ouders om het leven was gebracht. De Indische ouders van het meisje werden door verdachte aangezet tot het verwaarlozen en mishandelen van hun dochter omdat zij behekt zou zijn. Tijdens het strafrechtelijk onderzoek naar de dood van het meisje werd duidelijk dat haar ouders en de huishoudster in een volledige afhankelijkheidspositie verkeerde ten opzichte van de verdachten. De verdachten hadden hen als goedkope huishoudkrachten vanuit India in huis gehaald. De omstandigheden waarin zij verkeerden werden gekenmerkt door uitzonderlijk lage beloningen (± € 47,50 p/m) waarover zij niet zelf konden beschikken, zeer lange werkdagen, nauwelijks tot geen contact met de buitenwereld en lichamelijk geweld. Verdachten verzorgden de kost en inwoning van slachtoffers, waarbij er nauwelijks sprake van privacy was. De slachtoffers voelden het als een financiële en morele (cultuurgebonden) plicht om onder deze omstandigheden voor de verdachten te werken. De afhankelijkheid van de slachtoffers blijkt daarnaast uit het feit dat de (verloren) paspoorten in het bezit waren van de verdachten.⁵³

3.4.1 Oordeel rechtbank

Alvorens door de rechtbank het wettelijk kader wordt besproken, merkt zij naar aanleiding van een onjuiste kwalificatie van de officier van justitie in de tenlastelegging op, dat de wijze waarop artikel 273f is geredigeerd aanleiding geeft voor verwarring.

De rechtbank beoordeelt de werksituatie als uitbuiting wanneer er sprake is van geobjectiveerde excessieve omstandigheden, dit wil zeggen onaanvaardbaar volgens de in de Nederlandse maatschappij en rechtsorde geldende normen. Maatgevend hierbij is de schending van fundamentele mensenrechten, te beoordelen aan de hand van ernst, duur en omvang van de drukmiddelen en het te behalen economische voordeel. Als er drukmiddelen worden aangewend is niet van belang of het slachtoffer instemt met de situatie. Deze instemming van het slachtoffer kan wel van een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of het slachtoffer zich aan de situatie had kunnen onttrekken.

Naar het oordeel van de rechtbank is er sprake van een excessieve situatie en een verregaande schending van de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van de slachtoffers. De werkzaamheden worden als gedwongen arbeid beschouwd doordat het voor de slachtoffers niet mogelijk was zich aan de macht van het echtpaar te onttrekken door de volledige afhankelijkheidspositie waarin zij verkeerden. Daarnaast is er ook sprake van dienstbaarheid, een kwalificatie gebaseerd op het gegeven dat de slachtoffers in een uitzichtloze situatie onder mensonterende omstandigheden bij de verdachten verbleven. Het oogmerk van uitbuiting blijkt uit de extreem lage betaling in relatie tot de lange werkdagen en de hierboven genoemde omstandigheden.⁵⁴ Tegen de uitspraak van de rechtbank is door de verdachten hoger beroep ingesteld.⁵⁵

⁵¹ Rb 's Gravenhage 5 oktober 2007, L/JN BB5303.

⁵² Bron: mr. Beijen, advocaat van de verdachte.

⁵³ Rb 's Gravenhage 14 december 2007, L/JN BC1195 en BC1761.

⁵⁴ Rb 's Gravenhage 14 december 2007, L/JN BC1195 en BC1761.

⁵⁵ Bron: mr. Sennef, advocate van de verdachten.

3.5 Indische fabriekswerkers

Deze verdachten in deze zaak betroffen drie broers die illegale arbeiders (Indiërs) in hun fabriek lieten werken. De slachtoffers verbleven illegaal in Nederland en verdachten waren hiervan op de hoogte. Zij hadden grote geldschulden gemaakt om de reis van India naar Europa te kunnen maken. Zij spraken geen van allen de Nederlandse taal en waren niet in het bezit van identiteitspapieren. Zij werkten in de fabriek van de verdachten en vervaardigden daar tempé en tahoe. Zij werkten doorgaans zes dagen in de week, langer dan 8 uur per dag, tegen een loon van € 800,- per maand, minus de inhouding € 100,- voor de huur, en overwerk werd niet uitbetaald. Het door hen verrichtte werk was naar Nederlandse maatstaven als zwaar te bestempelen. Zij werden door de verdachten gehuisvest in een woning van één van hen en verbleven daar veelal met acht personen, waarbij sommigen hun bed moesten delen. Zij werden door verdachten van en naar het werk vervoerd.⁵⁶ Het politieonderzoek toont aan dat de verdachte dwangmiddelen zoals bedreiging met diverse ernstige misdrijven van familie in India.⁵⁷

3.5.1 Oordeel rechtbank

Door de rechtbank wordt vastgesteld dat er sprake is van een initiatief en doelbewust handelen van de verdachten door de illegalen te vervoeren, te huisvesten en op te nemen waarbij misbruik werd gemaakt van de kwetsbare positie van de illegalen met het doel om daar voordeel uit te trekken door het verwerven van goedkope arbeidskrachten voor hun fabriek. Bij de vraag of er ook sprake was van uitbuiting sluit de rechtbank zich aan bij de definitie van uitbuiting zoals deze werd geformuleerd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Het criterium dat in de Vijfde Rapportage Mensenhandel is gegeven voor de kwalificatie wel of geen uitbuiting berust ten minste op één van de volgende praktijken:

- dwang, waaronder (dreigen met) fysiek of seksueel geweld of aangifte van illegaal verblijf of arbeid, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of van een kwetsbare positie;
- slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, waaronder onredelijke werktijden, onderbetaling, gevaarlijk werk zonder de nodige bescherming, maar ook de aard van de arbeid en diensten;
- meervoudige afhankelijkheid, waaronder een schuldarbeidsrelatie en afhankelijkheid van dezelfde persoon voor werk en voor bijvoorbeeld huisvesting en identiteitspapieren.

De situatie levert uitbuiting op in de zin van artikel 273f, tweede lid, Sr als tenminste één van deze problemen speelt én het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te stappen.

De rechtbank beoordeelt deze situatie niet als uitbuiting doordat er geen sprake is van een zodanig exces dat er fundamentele mensenrechten worden geschonden. Daarnaast kan niet worden gezegd dat er sprake is van een zodanige meervoudige afhankelijkheidsrelatie of onvrijheid dat de Indiërs redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan te werken in het bedrijf van verdachten. De slachtoffers hadden weliswaar schulden, maar geen schuldarbeidsrelatie met de verdachten. Wel vindt de rechtbank dat de situatie naar Nederlandse maatstaven volstrekt niet door de beugel kan.⁵⁸ Het Openbaar Ministerie heeft hoger beroep aange tekend tegen de beslissing van de rechtbank.⁵⁹

3.6 Uitbuiting Nederlands slachtoffer

Hoewel dit onderzoek zich richt op uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties waarbij de slachtoffers illegaal zijn of een afhankelijke verblijfsstatus hebben, wordt in deze paragraaf een veroordeling behandeld waarbij een persoon met de Nederlandse nationaliteit slachtoffer was. Met het oog op het summiere aantal zaken wat voor de rechter is gekomen, kan de inhoud van de uitspraak wellicht wel van waarde zijn in dit onderzoek.

⁵⁶ Rb. Zwolle 29 april 2008, LJV BD0860 en BD0846.

⁵⁷ KLPD 2008, p. 159.

⁵⁸ Rb. Zwolle 29 april 2008, LJV BD0860 en BD0846.

⁵⁹ Bron: dhr. W. ten Cate, landelijk officier van justitie.

Het slachtoffer heeft een verstandelijke beperking en functioneert op het niveau van een tienjarige. Hij woonde in dezelfde flat als verdachte en zij zagen elkaar dagelijks. Het slachtoffer at dagelijks bij verdachte en moest hiervoor de boodschappen doen en betalen. Daarnaast deed het slachtoffer op verzoek van de verdachte verschillende huishoudelijke werkzaamheden. Verdachte dreigde het slachtoffer met fysiek geweld als deze huishoudelijke werkzaamheden niet (goed) werden uitgevoerd. Daarnaast is het slachtoffer op verzoek van de verdachte gaan helpen bij zijn werkzaamheden als pakketbezorger. Tijdens deze werkzaamheden werd er door verdachte tegen het slachtoffer geschreeuwd, gescholden en gevloekt en werd het slachtoffer geslagen. Als het slachtoffer in de ogen van verdachte iets verkeerd deed moest deze op eigen kosten wiet voor hem kopen. Ook gaf verdachte hem stompen op zijn arm en been en hield twee maal een sigaret tegen zijn hand als het slachtoffer 's avonds van vermoeidheid in slaap viel op de stoel. Het leven van het slachtoffer stond in het teken van de verzoeken en opdrachten van de verdachte waardoor hij geen gevoel van eigenwaarde meer had.⁶⁰

3.6.1 Oordeel rechtbank

Bij de beoordeling of er sprake is van een strafbare uitbuitingssituatie stelt de rechtbank dat er pas sprake kan zijn van uitbuiting in de zin van mensenhandel als hierdoor inbreuk wordt gemaakt of fundamentele rechten als de menselijke waardigheid, lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. De rechter sluit zich bij de beoordeling aan bij het criterium dat door de Nationaal Rapporteur mensenhandel in de Vijfde Rapportage werd gesteld, namelijk naast onvrijheid als constante factor moet sprake zijn van één of meer indicatoren voor gedwongen of verplichte arbeid of diensten.

De rechtbank acht bewezen dat er sprake was van arbeid en diensten, namelijk huishoudelijke werkzaamheden, het kopen van wiet en bezorgen van pakketten. Verdachte heeft bewust misbruik gemaakt van de kwetsbare positie van het slachtoffer, gezien de verstandelijke beperking, door het slachtoffer voor hem te laten werken zonder een redelijke vergoeding te betalen. De verstandelijke beperking wordt gezien als een feitelijke omstandigheid, waardoor verdachte overwicht op het slachtoffer had. Daarnaast werd het slachtoffer bedreigd met geweld en werd daadwerkelijk mishandeld tijdens de werkzaamheden. Door zijn kwetsbare positie had het slachtoffer redelijkerwijs geen mogelijkheid om zich aan de invloed van verdachte en de situatie te onttrekken. De rechtbank oordeelt dat er sprake is geweest van uitbuiting die zo ernstig was dat er sprake is geweest van schendingen van fundamentele mensenrechten als de menselijke waardigheid en persoonlijke vrijheid. De rechter komt tot een bewezenverklaring van artikel 273f en veroordeelt de verdachte.⁶¹

3.7 Uitspraak EHRM: Siliadin/Frankrijk

Door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: Europese Hof) werd op 26 oktober 2005 een belangrijke uitspraak gedaan over een situatie waarbij sprake was van economische uitbuiting.⁶² Niet alleen erkende het Europese Hof hierdoor deze vorm van 'moderne slavernij', de uitspraak wijst staten ook op de verplichting het strafrecht daadwerkelijk in te zetten bij deze vorm van mensenhandel.

In de zaak Siliadin/Frankrijk ging het om een minderjarig meisje uit Togo dat door een Franse vrouw met Togolese afkomst naar Frankrijk werd gehaald op een toeristenvisum. Ze verbleef bij deze vrouw en er werd afgesproken dat het meisje in de huishouding van de vrouw zou werken tot de kosten van haar vliegticket aan de vrouw waren terugbetaald. De vrouw zou zorgen voor de verblijfsvergunning en een plaats op school voor Siliadin. Na een halfjaar werken werd het meisje echter 'uitgeleend' aan een echtpaar dat haar jarenlang in huis hield en tegen haar zin zeven dagen in de week, 15 uur per dag onbetaald huishoudelijk werk liet doen. Ze moest slapen op een matras op de babykamer, had nauwelijks bewegingsvrijheid en bevond zich in een kwetsbare afhankelijke positie als minderjarige illegale. Het echtpaar dat haar exploiteerde deed er alles aan om haar angst, om door de politie te worden opgepakt, aan te wakkeren. Uiteindelijk wist Siliadin haar paspoort te bemachtigen en lichtte

⁶⁰ Rb. Utrecht 17 juni 2008, LJV BD 7426

⁶¹ Rb. Utrecht 17 juni 2008, LJV BD 7426

⁶² EHRM 26 juli 2005, 73316/01, Siliadin v. Frankrijk.

een buurvrouw in over haar situatie, waardoor deze uiteindelijk bekend werd bij de Franse autoriteiten. De vervolging van het echtpaar op grond van uitbuiting resulteerde uiteindelijk in vrijspraak. In een civiele procedure werd Siliadin een schadevergoeding toegekend.⁶³

3.7.1 Oordeel Europese Hof

In de zaak Siliadin v. France stelt het Europese Hof voor het eerst in zijn bestaan een schending van artikel 4 EVRM vast, waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid is neergelegd. Nadat de uitbuitingssituatie van het meisje aan het licht kwam, hebben de Franse autoriteiten niet adequaat gereageerd. Het echtpaar werd dan wel vervolgd, maar dit leidde niet tot een strafrechtelijke veroordeling. Het Hof oordeelt dat het Franse strafrecht Siliadin niet voldoende en effectief beschermde. Het Hof volgt de benadering van dwangarbeid waarvan sprake is als iemand onder bedreiging van een straf ertoe wordt gebracht arbeid te verrichten, terwijl hij zich niet uit vrije wil voor de arbeid beschikbaar had gesteld. Siliadin werd dan niet bedreigd met een letterlijke straf, maar het feit dat zij op jonge leeftijd in een vreemd land verbleef, zonder verblijfsvergunning met de vrees om door de politie te worden opgepakt, wordt hiermee door het Hof gelijkgesteld. Ook oordeelt het Hof dat er sprake was van dienstbaarheid, doordat ze naast de diensten die zij moest verrichten, ook werd gedwongen te leven in het huis van haar uitbuiters en niet in staat was verandering te brengen in haar situatie. Het Hof concludeert dat de verdragspartijen gehouden zijn bepalingen in het strafrecht op te nemen die alle gedragingen van artikel 4 EVRM strafbaar stellen. Het Hof voegt daaraan toe dat deze strafbepalingen ook in de praktijk moeten worden toegepast en gehandhaafd. Met de vrijspraak van het echtpaar staat de ineffectiviteit van de Franse wet vast, en is de schending van artikel 4 EVRM een feit.⁶⁴

3.8 Analyse

De jurisprudentie tot op heden bevestigt grotendeels de bevindingen vanuit de literatuur. De rechters volgen veelal een wetshistorische interpretatie bij de invulling van het begrip uitbuiting. Daarnaast valt op dat de rechtbanken, vanaf het verschijnen van de Vijfde rapportage van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (hierna: BNRM) de criteria die hierin worden benoemd, gebruiken om tot de kwalificatie mensenhandel te komen. De excessen en schendingen van fundamentele mensenrechten blijken in alle uitspraken hierbij beslissend te zijn. De uitspraken geven echter niet meer duidelijkheid over de omstandigheden waaronder tot de kwalificatie mensenhandel kan worden gekomen. De invulling van subjectieve begrippen als excessen en fundamentele mensenrechten blijft achterwege. In de uitspraken waarin vrijspraak volgde, worden de voorgelegde situaties maatschappelijk ongewenst of in strijd met goed werkgeverschap geacht. In de toelichting wordt vastgesteld dat de omstandigheden niet excessief waren, maar de stellingname met betrekking tot dit subjectieve begrip wordt niet nader beargumenteerd. Daarnaast wordt in de toelichting met name uiteengezet welke factoren bijdragen aan het oordeel dat er geen sprake is van uitbuiting, zoals het ontbreken van meervoudige afhankelijkheid en onvrijheid; de indicatoren beschreven in de Vijfde Rapportage van het BNRM. Literatuur is geen rechtsbron, maar wel een bron van kennis die de rechters in bovenstaande zaken van belang achtten. Dit is noemenswaardig aangezien rechters zelden expliciet verwijzen naar literatuur.⁶⁵ De rechtbank maakt gebruik van de rapportage, maar geeft geen nieuwe inzichten over de verbanden tussen de kwalificatie mensenhandel en (het ontbreken van) omstandigheden. Door deze terughoudendheid meer inhoud te geven aan artikel 273f Sr lijken de rechtbanken zich achter de Rapportage te verschuilen. Wel kan naar aanleiding van de rechterlijke uitspraken worden geconstateerd dat excessiviteit vereist is om tot een schending van fundamentele mensenrechten te komen. Deze excessen worden, gelet op de hierboven behandelde jurisprudentie, niet alleen in de

⁶³ EHRM 26 juli 2005, 73316/01, r.o. 9-18, 40 en 45.

⁶⁴ EHRM 26 juli 2005, 73316/01, r.o. 77-89 en Lawson 2005, onder 1-9.

⁶⁵ Kronenberg & De Wilde 2007, p. 353.

arbeidsomstandigheden gezocht, maar ook in de manier waarop de dwang wordt uitgeoefend. Het meest zware dwangmiddel is de toepassing van geweld. In de twee zaken waarin verdachten werden veroordeeld, was duidelijk sprake van schending van de lichamelijke integriteit door fysieke mishandeling. Ook het feit dat bij de zaak met het Nederlandse slachtoffer geen sprake was van excessieve werkomstandigheden, maar de zaak desondanks toch tot een veroordeling leidde, mede door de manier waarop dwang werd toegepast door de verdachte, onderschrijft deze stelling.

3.8.1 Onvrijheid

Bij de bestudering van de uitspraken die tot een veroordeling hebben geleid, blijkt het dwangmiddel ook verband te houden met de mate waarin een slachtoffer onvrij is zich te onttrekken aan de uitbuitingssituatie. De (vermeende) onvrijheid is een belangrijke indicator die volgens de Rapportage altijd aanwezig moet zijn om tot het oordeel van uitbuiting te komen.⁶⁶ Van belang is hierbij vast te stellen hoe significant de potentiële onvrijheid van het slachtoffer is en hoe intensief de beïnvloeding door de verdachte is.⁶⁷ De macht een ander iets te laten doen, denken of nalaten kan worden bewerkstelligd als het slachtoffer wordt beïnvloed op significante gebieden of op intensieve wijze. Deze significante gebieden zijn juridisch beschermde gebieden (rechtsgoederen), zoals leven, bewegingsvrijheid, handelingsvrijheid, lichamelijke integriteit en vermogen. Door middel van de dwangmiddelen genoemd in artikel 273f Sr kunnen deze rechtsgoederen worden geschonden. Dwang kan zich uiten door middel van fysiek geweld, dreigingen (met geweld), misleiding en misbruik van onmacht.⁶⁸ Bij deze laatste categorie kan worden gedacht aan het misbruiken van een schuldrelatie, bedreigingen en intimidatie met betrekking tot de verblijfsstatus, chantage of bedreiging van familie, inname van identiteitsdocumenten en geen uitbetaling van het loon. Deze vormen van dwang kunnen effectief worden ingezet als de betrokkene zich in een afhankelijke en/of kwetsbare positie ten op zichte van de tewerksteller bevindt. Door misbruik te maken van de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de betrokkene kan de tewerksteller overwicht krijgen op de betrokkene. In de hierboven besproken jurisprudentie werd vastgesteld dat de illegale status van werknemers hen in een kwetsbare positie brengt. De combinatie van overwicht en de toepassing van dwang brengt het slachtoffer in een positie waarbij hij of zij zich niet kan onttrekken aan de situatie. Deze combinatie heeft in de zaken besproken in paragraaf 3.4 en 3.6 dan ook geleid tot een veroordeling. Naast de fysieke dwang die in deze zaken werd toegepast, kan dit ook een psychisch dwangmiddel zijn (zoals bedreiging). Hierbij is de mate van onvrijheid moeilijker vast te stellen.⁶⁹ De subjectieve beleving van onvrijheid van een individu is, geobjectiveerd naar Nederlandse maatstaven, niet altijd te herkennen. Daarnaast kan het ook zijn dat de subjectieve beleving van een individu geen onvrijheid ervaart, terwijl hier geobjectiveerd naar Nederlandse maatstaven wel sprake van is. Cultuur en feitelijke verhoudingen spelen hierbij een belangrijke rol. Hieraan werd door de rechtbank in de zaak 'uitbuiting in het huishouden' besproken in par. 3.4 veel aandacht besteed: "hoewel dit naar Nederlandse maatstaven moeilijk te begrijpen is, heeft de rechtbank de overtuiging dat zij (...) het door de bestaande, hierboven beschreven sociale verhoudingen, geheel in een Indiase context, in combinatie met het gepleegde geweld, daadwerkelijk niet in hun hoofd haalden (...) op enige wijze tegenspraak te leveren."⁷⁰ Ook werd in deze uitspraak benadrukt dat het voor de slachtoffers "feitelijk onmogelijk was zich, eenmaal in Nederland, aan hun situatie te onttrekken" mede door het gebrek aan alternatieven.⁷¹ De afwezigheid van een alternatief en het ontbreken van de ruimte om van gedachten te veranderen en deze te verwezenlijken, is in grote mate bepalend voor de feitelijke onvrijheid. De rechtbank redeneert in een tweetal zaken waarin vrijpraak volgde veelal dat niet gezegd kan worden dat de betrokkenen redelijkerwijs geen

⁶⁶ Dettmeijer e.a. 2007, p. 219.

⁶⁷ Lindenberg 2007, p. 15.

⁶⁸ Lindenberg 2007, p. 15.

⁶⁹ Lindenberg 2007, p. 24-26.

⁷⁰ Rb 's Gravenhage 14 december 2007, L/JN BC1195 en BC1761.

⁷¹ Rb 's Gravenhage 14 december 2007, L/JN BC1195 en BC1761.

andere keuze hadden dan te werken of verblijven bij de tewerksteller.⁷² Door het ontbreken van argumenten lijkt met deze stelling voorbij te zijn gegaan aan het feit dat vrijheid niet alleen de afwezigheid van directe externe belemmeringen is, maar dat vrijheid ook wordt bepaald door de mate waarin de handeling om zich aan een situatie te onttrekken, onbelemmerd tot stand kan komen doordat er een alternatief is.⁷³

Bij het waarderen van een situatie als vrij of onvrij kunnen de culturele context, feitelijke verhoudingen en alternatieven maatgevend worden geacht. De mate waarin sprake was van onvrijheid wordt in de vier uitspraken niet benoemd of onvoldoende toegelicht. Nu zowel in de Vijfde Rapportage als in de toelichtende brief van de Minister van justitie⁷⁴ wordt gesteld dat deze onvrijheid aanwezig moet zijn om tot de kwalificatie van uitbuiting te komen, zou hieraan bij de beoordeling en motivatie van het element dwang meer aandacht moeten worden besteed. Ook zou hieruit een eventuele schending van de persoonlijke vrijheid, een beslissend fundamenteel recht voor de kwalificatie uitbuiting, kunnen blijken. De verklaring van het Nederlandse slachtoffer (par. 3.6) over zijn vrijheidsbeleving werd in dit verband van beslissend belang geacht: "hij werd (...) helemaal geleefd door de verdachte en was zijn gevoel van eigenwaarde volledig kwijtgeraakt."

Opvallend is overigens dat de beide zaken die tot een veroordeling kwamen, maar ook de zaak Siliadin/Frankrijk, plaatsvonden in een huiselijke sfeer met een gering aantal betrokkenen. Deze omstandigheid zou kunnen bijdragen, zeker in het licht van cultuur en feitelijke verhoudingen, dat er eerder sprake is van een afhankelijke positie, overwicht en een gevoel van onvrijheid. Door het geringe aantal zaken kan hier echter nog geen verband in worden gezien.

3.9 Hoge Raad

In paragraaf 3.2.1 werd aangegeven dat er tegen de zaak met de illegale Chinezen beroep in cassatie werd ingesteld. Hierbij wordt getoetst of in onderhavige zaak het recht juist is geïnterpreteerd en toegepast. Hierbij worden de inhoudelijke feiten niet opnieuw beoordeeld, maar wel wordt gecontroleerd of de motivering voldoende en begrijpelijk is geweest.⁷⁵ Een dergelijke uitspraak is voor een strafbepaling als artikel 273f van groot belang, doordat de rechtsvorming hierdoor wordt bevorderd.⁷⁶ De vraag is echter in hoeverre de Hoge Raad zich zal uitspreken over de reikwijdte en inhoud van het begrip uitbuiting. Dit is mede afhankelijk van de inhoud van de rechtsvragen die door het openbaar ministerie zijn voorgelegd op grond van artikel 437 Sv. In de uitbuitingszaak met de illegale Chinezen bevestigde het Gerechtshof dat er sprake moet zijn van een zeker initiatief en actief handelen, vóórdat beoordeeld kan worden of er sprake is van uitbuiting. Het zou gezien de hiervoor geconstateerde onduidelijkheden wenselijk zijn dat de Hoge Raad zich ook uitspreekt over de inhoud van het begrip uitbuiting, en de begrippen die hiermee door de rechtbank in verband werden gebracht: excessen en schendingen van fundamentele mensenrechten. Na een eventuele verwerping van het beroep in cassatie wordt het aangevochten vonnis onherroepelijk en kan het ten uitvoer worden gelegd. Er rest in dat geval nog één rechtsmiddel: er kan een klacht bij het Europese Hof worden ingediend wanneer er sprake lijkt te zijn van een schending van artikel 4 van het EVRM.

De laatst behandelde uitspraak, in paragraaf 3.7, waarin daadwerkelijk een klacht werd ingediend bij het Europese Hof tegen de Franse staat is met name interessant in het licht van hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk wordt gezien of het Nederlandse beleid dat zich richt op opsporing en vervolging van economische uitbuiting aan de positieve verplichtingen kan voldoen die het Europese Hof de staten oplegt.

⁷² Rb. Utrecht 17 juni 2008, *LJN* BD 7426 en Rb. 's Gravenhage 14 december 2007, *LJN* BC1195 en BC1761.

⁷³ Lindenberg 2007, p. 14.

⁷⁴ Kamerstukken II 2005/2006, 28638 nr. 19, p.1.

⁷⁵ Enschedé 2005, p. 145.

⁷⁶ Enschedé 2005, p. 146.

4 Bescherming van het slachtoffer

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de bescherming van slachtoffers van economische uitbuiting. Deze individuen zijn slachtoffer van een ernstig misdrijf en kunnen een belangrijke rol spelen bij de opsporing en vervolging van verdachten. Daarnaast zijn het veelal vreemdelingen die illegaal of met een verblijfsstatus afhankelijk van de uitbuiters, in Nederland verblijven. De zogenaamde B9-regeling⁷⁷ maakt het mogelijk deze slachtoffers voor de duur van de opsporing en vervolging van een tijdelijke verblijfsvergunning te voorzien. De verblijfsvergunning verschaft slachtoffers een rechtspositie, waardoor zij gebruik kunnen maken van de beschermingsmaatregelen die in de Vreemdelingencirculaire zijn opgenomen. Na afloop van de tijdelijke vergunning kunnen slachtoffers voortgezet verblijf aanvragen op humanitaire gronden.⁷⁸ In dit hoofdstuk worden de inhoud en de knelpunten van de B9 en B16-regeling besproken.

4.1 Risicogroepen

Dit rapport richt zich op slachtoffers die na migratie illegaal of met een afhankelijke status in Nederland verblijven. Uit onderzoek van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (hierna: BNRM)⁷⁹ blijkt dat deze migranten een risicogroep vormen om in een uitbuitingssituatie te raken, doordat zij bijzonder kwetsbaar zijn. Hierbij kunnen twee groepen worden onderscheiden, namelijk zij die onder valse voorwendselen vanuit het land van herkomst naar Nederland zijn gehaald (legaal dan wel illegaal) door de uitbuiters en zij die met een ander doel naar Nederland kwamen en na aankomst (legaal dan wel illegaal) door een afhankelijke positie slachtoffer zijn geworden van uitbuiting.

Veel illegale vreemdelingen kennen hun rechten niet of durven hun werkgever nergens op aan te spreken uit angst hun inkomen te verliezen.⁸⁰ Zij hebben geen economisch alternatief en zijn afhankelijk van de illegale arbeid die de werkgever toelaat. Als zij ook voor huisvesting afhankelijk zijn van de werkgever en sociaal geïsoleerd zijn hebben zij nog meer te verliezen. Daarnaast willen illegalen zoveel mogelijk uit het zicht blijven van officiële instanties waardoor zij niet snel zullen protesteren tegen slechte arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden uit angst dat de werkgever hen aangeeft bij de vreemdelingenpolitie.⁸¹ Vreemdelingen met een afhankelijke vergunning, voor verblijf bij partner of familie, hebben wel vrij toegang tot de arbeidsmarkt en hebben formeel dezelfde rechten als Nederlandse werknemers. Toch lopen ook deze vreemdelingen het risico uitgebuit te worden. De afhankelijkheid kan worden misbruikt en voor machtsongelijkheid zorgen binnen relaties en families.⁸² Er zijn situaties bekend waarbij deze vreemdelingen, voornamelijk vrouwen, worden gedwongen arbeid en diensten te verrichten achter gesloten deuren in particuliere huishoudens.⁸³

4.2 Rechtspositie

In het geval er een geringe aanwijzing is dat een illegale vreemdeling wordt uitgebuit kan hij⁸⁴ niet zonder meer worden beschermd. Om gebruik te maken van beschermingsmaatregelen zoals opvang, rechtsbijstand en (financiële) zorg moet hij namelijk in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel die hem een rechtspositie verschaft.⁸⁵ Vanuit internationale regelgeving is er geen lijst met exacte maatregelen die staten moeten verzorgen en implementeren om slachtoffers van mensenhandel te beschermen. Wel

⁷⁷ Hoofdstuk B deel 9 Vreemdelingencirculaire 2000.

⁷⁸ Artikel 3.88 Vb

⁷⁹ Verwerkt in de Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur, Dettmeijer e.a. 2007, p. 325.

⁸⁰ Dettmeijer e.a. 2007, p. 251

⁸¹ Dettmeijer e.a. 2007, p.269 en De Jonge van Ellemeet 2007, p. 110

⁸² Dettmeijer e.a. 2007, p. 251.

⁸³ Registratiesysteem CoMensha REGAS: 18 meldingen tussen 1-1-2007 en 1-10-2008.

⁸⁴ Zowel mannen als vrouwen kunnen slachtoffer zijn van economische uitbuiting. Om redenen van leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk enkel het mannelijke voornaamwoord gebruikt.

moeten staten volgens het VN-Protocol maatregelen nemen om het refoulement-principe te waarborgen, door tijdelijke of permanente verblijfsvergunningen te verstrekken aan slachtoffers. De Nederlandse beschermingsmaatregelen voor slachtoffers van mensenhandel zijn opgenomen in hoofdstuk B9 en B16 van de Vreemdelingscirculaire 2000.

4.2.1 B9-regeling

De B9-procedure maakt deel uit van de integrale aanpak van de bestrijding van mensenhandel door politie en justitie. Bij een geringe aanwijzing van mensenhandel moeten vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel door de politie worden gewezen op de B9-procedure.⁸⁶ Zij krijgen een bedenktijd aangeboden van 3 maanden waarbinnen de beslissing moet worden genomen over het al dan niet meewerken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek door middel van een aangifte of op een andere wijze (bijvoorbeeld anonieme getuigenverklaring).⁸⁷ Gedurende deze bedenktijd wordt de verwijdering uit Nederland opgeschort en heeft het (mogelijke) slachtoffer recht op opvang, zorg, rechtshulp en financiële ondersteuning.⁸⁸ Wanneer een slachtoffer gebruik maakt van de bedenktijd of direct aangifte wil doen, moet dit door de politie worden gemeld bij CoMensha ten behoeve van de landelijke registratie en het verzorgen van opvang, huisvesting en hulpverlening van de slachtoffers.⁸⁹ In het geval dat het slachtoffer na de bedenktijd besluit geen medewerking te verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek, wordt hij geacht Nederland op eigen gelegenheid te verlaten.⁹⁰ Is het slachtoffer wel bereid mee te werken dan wordt de aangifte of andere vorm van medewerking ambtshalve aangemerkt als een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning voor de duur van één jaar.⁹¹ Na het accepteren van de bedenktijd of de aangifte moet de politie direct de contactpersoon mensenhandel van de Immigratie en Naturalisatiedienst (hierna: IND) hierover inlichten door middel van een M55-formulier.⁹² Binnen 24 uur nadat het formulier door de politie naar de IND per fax is verzonden, wordt over de aanvraag beslist.⁹³ Voor de duur van de opsporing en vervolging wordt de vergunning telkens met één jaar verlengd. Gedurende de geldigheid van de verblijfsvergunning blijven de hierboven genoemde rechten bestaan en mag het slachtoffer ook onderwijs volgen of arbeid verrichten. De verblijfsgrond van de vergunning vervalt zodra de zaak door het openbaar ministerie wordt geseponneerd, tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep is ingesteld of het gerechtshof een uitspraak heeft gedaan.⁹⁴

4.2.2 Beklag

Wanneer het opsporingsonderzoek na de aangifte niet wordt opgestart, het opsporingsonderzoek niet wordt voortgezet, of het openbaar ministerie besluit om de verdachte niet (verder) te vervolgen, wordt de zaak geseponneerd. De reden van dit sepot hoeft niet altijd betrekking te hebben op het ontbreken van opsporingsindicaties, hieraan kan ook een omstandigheid die niet gerelateerd is aan de zaak, zoals het gebrek aan capaciteit, ten grondslag liggen. Tegen de beslissing tot sepot kan het slachtoffer schriftelijk beklag doen bij het Gerechtshof binnen twee weken na kennisneming. De beslissing op het beklag mag het slachtoffer met behoud van de B9-status in Nederland afwachten.⁹⁵

⁸⁶ B9/3.1 Vc 2000.

⁸⁷ B9/3.2 Vc 2000.

⁸⁸ B9/3.2.7 t/m 3.2.9 Vc 2000.

⁸⁹ B9/3.2.6 Vc 2000.

⁹⁰ Artikel 61 en 62 Vw.

⁹¹ Artikel 3.48 Vb 2000 en B9/4.1 Vc 2000.

⁹² B9/4.1 Vc 2000.

⁹³ B9/7.1 Vc 2000.

⁹⁴ B9/8.1 Vc 2000.

⁹⁵ Artikel 12 Sv.

4.2.3 Voortgezet verblijf

Zodra de verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling vervalt wordt van het slachtoffer verwacht dat hij Nederland verlaat. Er bestaat echter ook de mogelijkheid om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf aan te vragen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.⁹⁶ Sinds februari 2008 zijn de voorwaarden voor het toekennen van een verblijfsvergunning op grond van artikel 3.52 Vb 2000 versoepeld. Het verzoek om voortgezet verblijf door slachtoffers van mensenhandel wordt in ieder geval ingewilligd, als:

- de strafzaak waaraan het slachtoffer heeft meegewerkt, door middel van een aangifte of op andere wijze, heeft geresulteerd in een onherroepelijke veroordeling van de verdachte(n). Een veroordeling op grond van één van de andere ten laste gelegde misdrijven tijdens de strafzaak is ook voldoende om de vergunning voor voortgezet verblijf toe te kennen, mits artikel 273f Sr een onderdeel vormt van de tenlastelegging. Er wordt aangenomen dat de medewerking van het slachtoffer aan de veroordeling van de verdachte risico's met zich meebrengt bij terugkeer naar het land van herkomst.
- het slachtoffer verblijft drie aaneengesloten jaren in Nederland op grond van de B9-regeling. Het feit dat de uitkomst van de strafzaak leidt tot een vrijspraak of er nog geen uitspraak is geweest, is na het verstrijken van de driejarentermijn niet van belang. Het recht op voortgezet verblijf is hierbij dus niet langer afhankelijk van de uitkomst of duur van de strafzaak. Het langdurige verblijf in Nederland, wordt als de humanitaire factor gezien die het honoreren van een aanvraag van voortgezet verblijf rechtvaardigt.⁹⁷

Ook wanneer de bovenstaande situaties niet van toepassing zijn, de zaak is geseponneerd of binnen drie jaar geëindigd in vrijspraak, kan voortgezet verblijf worden aangevraagd. Bij de beoordeling van de aanvraag is het van belang of er bijzondere individuele omstandigheden zijn waardoor van het slachtoffer niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat. Dit wordt getoetst aan het risico van represailles bij terugkeer voor het slachtoffer en zijn familie en de mate van bescherming die het land van herkomst daartegen kan bieden, de onmogelijkheid van sociale en maatschappelijke re-integratie, en het risico van vervolging. Het slachtoffer moet deze aanvraag zelf onderbouwen met relevante gegevens en bescheiden.⁹⁸ Ook andere schrijvende individuele omstandigheden kunnen tot de conclusie leiden dat terugkeer niet gevergd kan worden. De lijst met specifieke factoren die is opgenomen in hoofdstuk B16/7 van de Vreemdelingencirculaire 2000 is niet uitputtend.⁹⁹

4.3 Slachtofferherkenning

De eerste stap voor de bescherming van slachtoffers van economische uitbuiting is het herkennen van de slachtoffers in uitbuitingssituaties als zodanig. De aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel in het algemeen is zeer laag.¹⁰⁰ Dezelfde kwetsbaarheid die werd beschreven in paragraaf 4.1 is de reden om niet uit eigen beweging de autoriteiten in te lichten over de uitbuitingssituatie waarin ze zich bevinden. Het is daarom van belang dat ambtenaren, zoals de vreemdelingenpolitie en arbeidsinspectie, zich bewust zijn van hun positie. Zij zijn de relevante professionals die signalen van economische uitbuiting en slachtoffers van mensenhandel kunnen herkennen bij hun controlerende taken. De alertheid op dit punt laat vaak nog te wensen over.¹⁰¹ In hoofdstuk 5 zal hierop verder worden ingegaan. Dat doortastendheid bij zowel handhavende als opsporende taken vereist is, wordt geïllustreerd aan de hand van de eerder besproken zaak van de Bulgaarse hennepknippers (zie: paragraaf 3.1). Het onderzoek, bekend onder de naam Fleurtop, was aanvankelijk gericht op drugshandel, waaronder het laten knippen van hennepplanten. De aangetroffen

⁹⁶ Artikel 3.52 Vb en B16/7 Vc 2000.

⁹⁷ B16/9 Vc 2000 onder 'Slachtoffer/getuige-aangever van mensenhandel'. De laatstgenoemde omstandigheid betreft een vrij recente wijziging van het beleid: inwerkingtreding 23 februari 2008.

⁹⁸ B16/9 Vc 2000.

⁹⁹ De uitspraak van 17 juli 2007 door de rechtbank 's Gravenhage, LJN BB6829, is door de staatssecretaris opgenomen in het beleid. Deze wijziging is in werking getreden per 23 februari 2008.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2007-2008, 19367 nr, 1174, p. 2.

¹⁰¹ Zie in dit verband Dettmeijer 2007, p. 128 en KLPD 2008, p. 43, 44 en 55.

hennepknippers werden bij de inval aangehouden voor dit strafbare feit en uiteindelijk bij verstek veroordeeld. De Bulgaren werden niet herkend als mogelijk slachtoffer van uitbuiting maar als verdachte van een strafbaar feit dat tijdens de uitbuiting werd gepleegd. Pas op een later moment werd het onderzoek uitgebreid met de verdenking van uitbuiting in arbeid. Ondanks de medewerking aan het strafonderzoek moest één van hen de gevangenisstraf voor het hennepknippen uitzitten.

De rechtspositie van vreemdelingen die zich in een uitbuitingssituatie bevinden is afhankelijk van de alertheid en doortastendheid van ambtenaren. In de volgende paragraaf zal worden gezien of deze slachtofferherkenning ook daadwerkelijk de beoogde bescherming oplevert.

4.4 Vreemdelingenrecht vs. strafrecht

De inleiding van paragraaf B9 van de Vreemdelingscirculaire onderschrijft het belang van de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Naast de hierboven beschreven drempel om toegang te krijgen tot de B9-regeling, lijkt ook dat de praktische toepassing en uitvoering van de regeling te wensen over laat. Ter illustratie wordt de zaak van de Indische fabriekswerkers besproken (zie paragraaf 3.5). De slachtoffers in casu werden aangetroffen bij een grootschalige inval in de fabriek. Ondanks dat er meer dan geringe aanwijzingen waren dat de vreemdelingen slachtoffer van mensenhandel waren, werden zij nog diezelfde dag in vreemdelingenbewaring gesteld zonder op de B9-regeling te zijn gewezen. Dit gebeurde pas enkele dagen later, waarna één van de aangetroffen vreemdelingen in vrijheid werd gesteld toen hij aangaf van de bedenkijd gebruik te willen maken. Pas enkele weken later werd de inbewaringstelling van de andere mogelijke slachtoffers opgeheven, nadat zij hadden aangegeven aangifte te willen doen. De rechtbank Groningen oordeelde dat de inbewaringstelling niet onrechtmatig was: “in het geschetste samenstel van rechtsregels is geen aanknopingspunt te vinden voor de juistheid van het standpunt dat verweerder niet tot inbewaringstelling mocht overgaan alvorens de B9-procedure aan te bieden. Dat op het moment van aantreffen van eiser reeds een aanwijzing bestond dat hij slachtoffer was van mensenhandel doet hier niet aan af. Dit feit zegt op zichzelf niets over het moment waarop verweerder de B9-procedure dient aan te bieden. (...) Mogelijke slachtoffers van mensenhandel hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de - illegale – status van hun verblijf. De B9-procedure staat hen daarbij ten dienste”.¹⁰² Op 30 juni 2006 bevestigde de Raad van State¹⁰³ de uitspraak van de rechtbank en stelde dat het feit dat iemand mogelijk slachtoffer van mensenhandel is, niets afdoet aan de rechtmatigheid van de bewaring. In de beknopte uitspraak gaat de Afdeling niet in op de vraag op welk moment een mogelijk slachtoffer van mensenhandel dan wel geïnformeerd moet worden over de B9-regeling.¹⁰⁴

Deze uitspraak staat lijnrecht tegenover de formulering en strekking van de B9-regeling en schept verwarring over het moment waarop een mogelijk slachtoffer geïnformeerd moet worden over de B9. Ook in de ‘Aanwijzing mensenhandel’¹⁰⁵ wordt gesteld dat de zorg voor slachtoffers ondermeer bestaat uit een zorgvuldige informatieverstrekking met inachtneming van hoofdstuk B9 van de Vreemdelingscirculaire. Het onthouden van informatie op een cruciaal moment en het uitoefenen van het recht tot bedenkijd in een politiecel of huis van bewaring sluit hierbij niet aan. Het standpunt dat het aanbieden van de B9 niet willekeurig moet geschieden, maar ‘reeds bij geringe aanwijzing’ wordt onderschreven, doordat met het accepteren van de bedenkijd of het doen van aangifte de grondslag voor inbewaringstelling tijdelijk wordt opgeschort. Er is op dat moment immers geen sprake meer van illegaliteit en er is geen zicht op uitzetting, waardoor het belang van de openbare orde niet langer vordert dat de vreemdeling in bewaring wordt gesteld.¹⁰⁶ Het toepassen van een ingrijpende maatregel als inbewaringstelling past daarnaast niet bij de strekking van hoofdstuk B9 van de Vreemdelingscirculaire die handelt over het respectvol behandelen van slachtoffers, het

¹⁰² Rb. 's Gravenhage 24 mei 2006, *LJN AX6793*

¹⁰³ ABRvS 30 juni 2006, *JV 2006/325*.

¹⁰⁴ De Jonge van Ellemeet 2006, p. 624

¹⁰⁵ Staatscourant 22 maart 2006, nr. 58, p.15.

¹⁰⁶ Artikel 59 Vw 2000.

garanderen van hun veiligheid en beschermen van hun rechten. Bij een redelijke afweging tussen het belang van de openbare orde en dat van het slachtoffer had, gezien de ernst van het delict en de prioritering van mensenhandelzaken door politie en justitie, van inbewaringstelling moeten worden afgezien. Zelfs de opmerking van de rechtbank over de eigen verantwoordelijkheid van het slachtoffer ten aanzien van de illegale status wijst op de onverantwoordelijkheid van de autoriteiten. Immers deze verantwoordelijkheid kan alleen worden genomen als het slachtoffer correct en tijdig wordt geïnformeerd over de B9-regeling. Met het voorbijgaan aan de B9-regeling, door vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel toch in bewaring te stellen alvorens hen te informeren over de B9-regeling, doet de Afdeling afbreuk aan de bescherming van slachtoffers die door de regeling gewaarborgd werd. Van Kalmthout (2006) waarschuwt dat “uitvoerende instanties hierin een vrijbrief kunnen lezen om de informatie naar believen een tijdje uit te stellen en daarbij de vreemdelingenbewaring als drukmiddel te gebruiken of om de B9-regeling zelfs achterwege te laten dan wel om aan de uitvoering de voorwaarde te verbinden dat er eerst aangifte moet worden gedaan.”¹⁰⁷ Dit is problematisch, omdat de bescherming van slachtoffers van mensenhandel niet alleen vanuit humanitair oogpunt maar ook voor de bestrijding van mensenhandel een plicht is. Het kan immers bijdragen aan een grotere aangiftebereidheid onder slachtoffers, wier medewerking vaak cruciaal is bij de opsporing en vervolging van daders. Het onderkennen van mogelijke slachtoffers bij vreemdelingenrechtelijke acties, correct uitvoeren van het B9-beleid en vergroten van de veiligheidsbeleving van slachtoffers dient dus zowel een humanitaire benadering als een effectieve strafrechtelijke aanpak.¹⁰⁸

Het bovenstaande bevestigt de kritiek¹⁰⁹ dat er sprake is van een verstrengeling tussen het strafrecht en vreemdelingenrecht. Met het oog op het slachtoffer zijn de belangen van deze verschillende rechtsgebieden niet altijd met elkaar in overeenstemming of zelfs strijdig. Daar waar het belang van het strafrecht is dat een slachtoffer de B9-regeling krijgt aangeboden, zodat hij kan meewerken aan een strafzaak, kan het belang van het Nederlandse vreemdelingenbeleid zijn het uitzetten van personen zonder geldige verblijfsvergunning.¹¹⁰

4.5 Opsporingsbelangen

Een ander punt van kritiek op de B9-regeling is dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van slachtoffer, doordat medewerking aan het strafrechtelijke onderzoek een voorwaarde is voor het gebruik van de regeling.¹¹¹ De minister stelt echter dat “het staande beleid en de discretionaire bevoegdheid¹¹² om vanwege humanitaire redenen af te kunnen wijken ten gunste van de vreemdeling, voldoende ruimte bieden om slachtoffers die geen aangifte doen verblijf te verlenen, indien schrijnende omstandigheden daartoe nopen.” In dat geval moet het illegale slachtoffer ten minste de bedenktijd zijn aangeboden. De verwijzing naar artikel 3.52 Vb voor het toekennen van een verblijfsvergunning vereist namelijk dat het slachtoffer rechtmatig verblijf heeft gehad. Daarnaast moet vast worden gesteld dat betrokkene daadwerkelijk slachtoffer is van economische uitbuiting. Bij de beoordeling van dit slachtofferschap is de visie van politie en het openbaar ministerie leidend, gebaseerd op de signalen omtrent mensenhandel. Ook gegevens van hulpverlenende organisaties kunnen hierbij worden meegenomen. Na de vaststelling van het slachtofferschap wordt vervolgens getoetst of de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet voor de toekenning van voortgezet verblijf, zoals beschreven in paragraaf 4.2.3.¹¹³ De voorwaarde voor het verkrijgen van een rechtspositie, de toekenning van het slachtofferschap, blijft zodoende verbonden met het strafrecht. De beoordeling hiervan geschiedt immers door een opsporende en/of vervolgende instantie. De vraag is op welke manier deze instanties zich een oordeel kunnen vormen over

¹⁰⁷ ABRvS 30 juni 2006, *JV* 2006/325 m. nt. A.M. van Kalmthout.

¹⁰⁸ De Jonge van Ellemeet 2006, p.

¹⁰⁹ Rijken en van Dijk 2007.

¹¹⁰ Rijken en Van Dijk 2007, p.29.

¹¹¹ Rijken en Van Dijk 2007, p. 28.

¹¹² Artikel 3.4 lid 3 Vb 2000

¹¹³ Kamerstukken II 2007-2008, 19637 nr. 1174 p. 2.

slachtofferschap als het slachtoffer niet wil of durft mee te werken. Is de signalering waardoor het vermoeden van economische uitbuiting werd gewekt, voldoende om iemand als slachtoffer te zien? Dit is niet aannemelijk aangezien de staatssecretaris er op wijst dat er voorzichtig moet worden omgegaan met het verlenen van een verblijfsrecht, wanneer de koppeling met de medewerking aan het strafonderzoek wordt losgelaten.¹¹⁴ De schakel tussen aangifte en medewerking van het slachtoffer en het recht op verblijf moeten volgens de staatssecretaris blijven bestaan om misbruik van de B9-regeling te voorkomen, maar ook in het belang van de opsporing. Enerzijds stelt de staatssecretaris dat het verlenen van verblijf uitdrukkelijk een humanitair doel moeten dienen en ter bescherming van het slachtoffers moet worden ingezet. Daar tegenover stelt zij dat wanneer het slachtoffer van mensenhandel zonder medewerking aan de opsporing van verdachten een legale verblijfsstatus kan verkrijgen, dit vaak tot minder veroordelingen zou kunnen leiden.¹¹⁵ Vooralsnog lijkt hierdoor het opsporingsbelang te prevaleren boven het belang van het slachtoffer. Op Europees niveau vindt het slachtoffer dat door angst of nader te benoemen redenen niet wil meewerken aan de opsporing geen steun. De Europese 'richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie'¹¹⁶ (hierna: richtlijn verblijfstitel slachtoffers), is juist ingesteld vanwege de problemen bij de vervolging van mensensmokkelaars en mensenhandelaars. Zoals de titel al doet vermoeden is het slachtoffer volgens de richtlijn verblijfstitel slachtoffers alleen beschermingswaardig als de strafrechtspleging daar baat bij heeft. De richtlijn schrijft de minimale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voor waaraan lidstaten uiterlijk op 6 augustus 2006 aan moesten voldoen.¹¹⁷

Slachtoffers kunnen in principe enkel in de rechtpositie komen, die hen in de gelegenheid stelt aanspraak te maken op beschermingsmaatregelen, indien er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek en het slachtoffer hieraan meewerkt. Daarnaast kunnen zij zonder medewerking aan de opsporing en vervolging een vergunning voor voortgezet verblijf aanvragen (indien hen de bedenktijd is aangeboden), maar blijft de toekenning van deze vergunning afhankelijk van het oordeel van opsporende en vervolgende instanties in verband met het vaststellen van het slachtofferschap. In dit kader is het van belang om in de volgende paragraaf de beweegredenen van slachtoffers van economische uitbuiting om niet mee te werken aan de opsporing, toe te lichten.

4.6 Lage aangiftebereidheid en medewerking

Het is juist de kwetsbare en afhankelijke positie die eerder werd beschreven in paragraaf 4.1 die slachtoffers van economische uitbuiting zal doen besluiten af te zien van medewerking aan de opsporing en vervolging van verdachten. Met het doen van aangifte of het afleggen van een verklaring tegen de uitbuiters worden diens dreigementen het slachtoffer of diens familie te schaden reëel. Het georganiseerde karakter van mensenhandel zorgt er vaak voor dat het mensenhandel- of smokkelnetwerk nog actief is in het land van herkomst en bekend is met de verblijfplaats van het slachtoffer en zijn familie. Het ontbreekt in de herkomstlanden vaak aan een goed functionerend politieapparaat. De problemen van de slachtoffers kunnen als gevolg van de medewerking dus toenemen. De angst voor represailles is dan ook een reden om af te zien van het meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek.¹¹⁸

Ook de angst dat het afleggen van een verklaring negatieve gevolgen kan hebben voor illegaal werkende collega's is hiervoor een reden. Een gevoel van schaamte over wat er met hen is gebeurd, het feit dat zij met lege handen of zelfs met hogere schulden moeten terugkeren naar een verwachtingvolle familie kan hen doen besluiten te zwijgen.¹¹⁹

¹¹⁴ Kamerstukken II 2007-2008, 19637 nr. 1174 p. 3.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2007-2008, 19637 nr. 1174 p. 2-3.

¹¹⁶ 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004

¹¹⁷ Rijken & Van Dijk 2007, p. 28.

¹¹⁸ Rijken & Koster 2008, p.10.

¹¹⁹ De Jonge van Ellemeet & Smit 2006, p. 219-232.

Daarnaast is een complicerende factor dat mensen in uitbuitingssituaties zichzelf niet als slachtoffer zien, bijvoorbeeld door gebrek aan kennis over de eigen rechten, en hierdoor gereserveerd zijn hun ervaringen te delen met de autoriteiten. Andere redenen om niets los te laten over de uitbuitingssituatie zijn de illegale of afhankelijke status, waardoor zij angst hebben voor uitzettingen, wanneer dit bekend wordt bij ambtenaren. De vaak slechte omstandigheden in het land van herkomst zijn een weinig aantrekkelijk alternatief, vooral wanneer er schulden zijn gemaakt om het land te verlaten.¹²⁰

Het gebrek aan kennis over de inhoud van de rechtspositie en de onzekerheid over de duur van de rechtspositie zijn redenen om af te zien aan medewerking. Het seponeren van een zaak heeft intrekking van het verblijfsrecht tot gevolg. De redenen voor dit sepot kunnen zeer divers zijn, zoals het gebrek aan financiële en personele middelen of het gebrek aan bewijs of opsporingsindicaties. Deze redenen houden dus niet altijd verband met de ernst van de zaak en zijn het slachtoffer niet aan te rekenen. Ook het feit dat slachtoffers lange tijd, tot het einde van de strafprocedure of ten minste 3 jaar, een tijdelijk verblijfsrecht hebben en geen zekerheid of hierop een vergunning voor voortgezet verblijf zal volgen, draagt bij aan onzekerheid.¹²¹

Al deze factoren dragen bij aan het zwijgen van de slachtoffers van economische uitbuiting. De staatssecretaris erkent in haar brief aan de Tweede Kamer dat het uitoefenen van psychische of fysieke druk op slachtoffers een oorzaak kan zijn voor de lage aangiftebereidheid.¹²²

4.7 Slachtoffergerichte benadering

Sinds een aantal jaren wordt in Nederland bepleit om het slachtoffer van mensenhandel door middel van een mensenrechtelijke benadering meer centraal te stellen bij de beleidsvorming en -uitvoering van de bestrijding van mensenhandel.¹²³ Deze erkenning werd in 2004 door het kabinet aangekondigd in het Nationaal Actieplan Mensenhandel.¹²⁴ Het kenmerk van een mensenrechtelijke benadering is dat het belang van het slachtoffer centraal wordt gesteld bij de integrale aanpak van mensenhandel. “De schendingen van de rechten, de kwetsbare positie en de noden van het slachtoffer zijn hierbij het vertrekpunt. Het voorkomen van verdere schendingen van de rechten van het slachtoffer is het hoofddoel.”¹²⁵ De implementatie van deze benadering in het beleid en de praktijk blijkt lastig te realiseren, gezien de hierboven beschreven knelpunten. Door de meest recente aanpassingen van de B9-regeling en de voorwaarden van voortgezet verblijf is de rechtspositie van het slachtoffer weliswaar verbeterd, toch lijkt het belang het slachtoffer te beschermen (in de praktijk) niet altijd te prevaleren. Dit lijkt verband te houden met het feit dat het verblijfsrecht op basis van de B9-regeling samenhangt met medewerking aan het opsporingsonderzoek. Het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel¹²⁶ (hierna: RvE Verdrag mensenhandel), is het eerste internationale verdrag dat staten, die partij zijn bij het verdrag, verplichtingen oplegt ten aanzien van het beschermen van slachtoffers van mensenhandel.¹²⁷ Nederland heeft dit verdrag op 17 november 2005 ondertekend, maar moet het nog ratificeren.¹²⁸ Artikel 12 lid 6 van het verdrag schrijft voor dat elke partij maatregelen moet nemen om te waarborgen dat de hulp aan het slachtoffer niet afhankelijk wordt gemaakt van zijn of haar bereidheid om als getuige op te treden. Uit artikel 14 lid 1 onder a van het RvE Verdrag mensenhandel blijkt dat het persoonlijke belang van het slachtoffer voorop wordt gesteld. In het artikel is vastgelegd dat elke partij een verlengbare verblijfsvergunning afgeeft aan het slachtoffer, als de bevoegde autoriteit van oordeel is dat

¹²⁰ De Jonge van Ellemeet & Smit 2006, p. 219-232.

¹²¹ Raaimakers 2008, p. 620.

¹²² Kamerstukken II 2007-2008, 19637 nr. 1174 p. 2.

¹²³ Rijken & Van Dijk 2007, p. 23.

¹²⁴ Kamerstukken I 2004-2005, 29291, nr. F.

¹²⁵ Rijken & Van Dijk 2007, p. 25.

¹²⁶ ‘Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings’, Warschau 16 mei 2005 (RvE 2005, 197).

¹²⁷ Artikel 10 t/m 17 RvE Verdrag Mensenhandel.

¹²⁸ Trb. 2006, 99.

hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is. Onder b volgt het belang van de staat: indien het verblijf noodzakelijk is in het kader van de strafprocedure. In het Explanatory Report¹²⁹ wordt onder punt 184 toegelicht wanneer de persoonlijke situatie tot verblijfsaanvaarding zou moeten leiden: “The personal situation requirement takes in a range of situations, depending on whether it is the victim’s safety, state of health, family situation or some other factor which has to be taken into account.” De formulering van het RvE Verdrag Mensenhandel lijkt voor Nederland (na ratificering van het verdrag) de mogelijkheid te creëren om de mensenrechtelijke benadering meer gestalte te geven door een verblijfsvergunning aan het slachtoffer van mensenhandel te verstrekken wanneer verblijf voor de persoonlijke situatie van het slachtoffer van belang wordt geacht. Hierdoor kunnen beslissingen in het vreemdelingenrecht en de vraag of een persoon een beroep kan doen op hulp en bescherming losgekoppeld worden van het strafrechtelijke belang en beslissingen in een strafprocedure. Uit de nota van 29 augustus 2008¹³⁰ naar aanleiding van het verslag over de voortgang van het wetsvoorstel blijkt dat de regering dit niet van plan is. Er wordt gesteld dat Nederland in die zin uitvoering geeft aan artikel 14 dat, indien het slachtoffer niet meewerkt aan de opsporing de mogelijkheid bestaat verblijf toe te staan wanneer bijzondere, individuele omstandigheden dit vorderen. Hierbij wordt teruggegrepen naar de discretionaire bevoegdheid van de Minister om af te wijken van het beleid.¹³¹ Deze argumentatie bevestigt de terughoudendheid, die reeds werd geconstateerd in paragraaf 4.5, om de koppeling tussen het verlenen van het verblijfsrecht en de medewerking aan het strafonderzoek los te laten.

In dit hoofdstuk is het beschermingsbeleid dat is opgenomen in hoofdstuk B9 en B16 van de Vreemdelingencirculaire, beschreven. Daarnaast zijn de knelpunten en kritiek op het beschermingsbeleid vanuit de literatuur en aan de hand van voorbeelden beargumenteerd. In het volgende hoofdstuk wordt gezien of deze misstanden incidenteel of achterhaald zijn of dat deze herkend worden in de werkpraktijk van betrokken instanties bij de aanpak van mensenhandel.

¹²⁹ Warschau, 16 mei 2005 (RvE 2005, 197) Explanatory Report. Bron: <http://www.conventions.coe.int>, bezocht op 28 november 2008.

¹³⁰ Kamerstukken II 2007-2008, 31429 nr. 6.

¹³¹ Kamerstukken II 2007-2008, 31429, nr. 6, p. 8-9.

5 Aanpak economische uitbuiting in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten van de afgenomen interviews gepresenteerd en zal aan de hand van deze resultaten een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *Wat zijn de gevolgen van de formulering van artikel 273f Sr en het mensenhandelbeleid dat hieruit voortvloeit, waar het gaat om uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties, voor de opsporing en vervolging van dit strafbare feit en de rechtsbescherming van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel?* Hiertoe zal ten eerste kort de Aanwijzing mensenhandel worden besproken die wordt gebruikt bij de opsporing en vervolging van mensenhandel. Daarna zal worden gezien hoe de opsporing en vervolging van economische uitbuiting in de praktijk verloopt.

5.1 Aanwijzing mensenhandel

Per 1 januari 2005 werd uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties strafbaar gesteld. De kernpunten van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in het algemeen zijn neergelegd in de Aanwijzing mensenhandel.¹³² Dit is een belangrijk instrument dat in de praktijk wordt gebruikt bij de opsporing en vervolging van mensenhandel. Voor de opsporing en vervolging van economische uitbuiting worden echter weinig specifieke handvatten aangereikt. Het beperkt zich tot de instructie dat het Openbaar Ministerie zich in het kader van de bestrijding van uitbuiting in arbeids- of dienstsituaties, richt op excessen. De uitleg die hierbij wordt gegeven, is: "situaties waarbij sprake is van mensonterende omstandigheden en schending van de fundamentele rechten van de mensen." Daarnaast wordt verwezen naar een bijlage waarin een lijst met niet-limitatieve indicatoren en kenmerken van dergelijke omstandigheden is opgenomen (zie: bijlage XX).¹³³ Hierbij moet worden opgemerkt dat deze lijst bij de signalering van alle vormen van mensenhandel wordt gebruikt. De verdere afbakening van het begrip zal volgens de Aanwijzing in de jurisprudentie tot uiting moeten komen.¹³⁴ In de volgende paragraaf zal worden gezien hoe de respondenten de open delictsomschrijving en jurisprudentie tot op heden, ervaren.

5.1.1 Invloed wetsartikel en rechtspraak

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat het de respondenten niet duidelijk is wat nu precies uitbuiting in de zin van artikel 273f is, of dat de eigen invulling van het artikel niet wordt ondersteund door de rechtspraak tot op heden. Veel respondenten zijn tevreden met de open formulering van het wetsartikel, en begrijpen ook deze keus van de wetgever. De teamleider van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (hierna: SIOD) zegt hierover: *"Ik kan absoluut leven met de keus van de wetgever. Het is ruim weggezet, het is overgelaten eigenlijk aan de praktijk, via de rechter om daar een invulling aan te geven. Als je dat vooraf had willen gaan kaderen, had het volgens mij een zodanig eng kader opgeleverd dat we daar veel minder goed mee hadden kunnen werken. We hebben nu de kans om alles rijp en groen eronder te hangen en te zeggen, dit is het hele veld en waar moeten nu uiteindelijk de grenzen komen staan."* De vraag of de rechters dicht genoeg bij de praktijk staan om dit bereik te bepalen, wordt ontkennend beantwoord. Veel respondenten zijn het niet eens met de kwalificering van de uitbuitingssituaties als niet-strafbaar, en zijn van mening dat de lat door de rechter te hoog wordt gelegd. De koppeling met de mensenrechten is een subjectief oordeel, die in de visie van het openbaar ministerie wel van toepassing was door de ernst van de omstandigheden of de cumulatie van indicatoren. Ook wordt door een aantal respondenten aangegeven dat de rechters over onvoldoende kennis en kunde over een specifiek domein als mensenhandel beschikken om tot een goede interpretatie en kwalificatie te komen. De jurisprudentie heeft meer verwarring dan duidelijkheid gebracht over wat de strafbare uitbuiting moet inhouden.

¹³² Aanwijzing mensenhandel 2006, College van procureurs-generaal, p. 1. Uit: Staatscourant 22 maart 2006, nr. 58, p. 15.

¹³³ Aanwijzing mensenhandel 2006, p. 1.

¹³⁴ Aanwijzing mensenhandel 2006, p. 2.

De opsporing van economische uitbuiting, gebaseerd op de Aanwijzing mensenhandel, heeft tot op heden tot weinig succes geleid. Immers vier van de zes zaken, te weten de meer grootschalige opsporingsonderzoeken, hebben niet tot de kwalificatie mensenhandel geleid. Uit de empirie blijkt dat het ontbreken van successen bij de vervolging van economische uitbuiting effect heeft op de opsporing. Een medewerker van het SIOD zegt hierover: *“Ik merk wel dat er door de uitspraken tot nu toe minder wordt geïnvesteerd onder het mom van: heel arbeidsintensief en weinig resultaat.”* Het opsporingsperspectief ontbreekt door deze tegenvallende rechtspraak en daarmee de motivatie om te investeren in de opsporing. Er worden minder of geen politiemensen ingezet op zaken die erg arbeidsintensief zijn, maar waarvan de uitkomst naar verwachting zal tegenvallen. Hierdoor verschuift de prioriteit naar de opsporing van zaken, waarbij op voorhand meer zekerheid is dat ze tot een goed resultaat zullen leiden.

Daar waar de open formulering mogelijkheden leek te bieden voor de opsporing, om de grenzen van de problematiek zichtbaar te maken voor de rechters, zijn de officieren van justitie erg terughoudend hier gebruik van te maken. De ervaring van de officier van justitie met betrekking tot economische uitbuiting is dat de Vreemdelingenpolitie na de eerste zaak in de regio vaker aangaf een mogelijke uitbuitingssituatie te hebben gesignaleerd. Deze zaken werden echter niet aangepakt doordat eerst het oordeel van de Hoge Raad werd afgewacht, zodat op voorhand duidelijk zou zijn wat nu precies onder uitbuiting wordt verstaan. De nieuwigheid van de wetgeving is volgens hem de reden van deze terughoudendheid: *“Nieuwe wetgeving, en dan moet je het wiel uitvinden. Dat gaat langzaam: officieren en rechters zijn daar huiverig voor. Ze moeten als eerste zeggen wat ze daar van vinden. Dat is een vertragende factor.”* Deze afwachtende houding, totdat er meer duidelijkheid is over de inhoud en reikwijdte van artikel 273f Sr door een uitspraak van de Hoge Raad, stagneert de opsporing naar economische uitbuiting. In de volgende paragrafen zal aan de hand van de onderzoeksresultaten worden gezien hoe de opsporing en vervolging van economische uitbuiting, in de praktijk verloopt.

5.1.2 Economische uitbuiting binnen de opsporing

De eerste vraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is in hoeverre de aanpak van economische uitbuiting in de praktijk vorm heeft gekregen binnen de opsporing. De diensten die met name betrokken zijn bij de opsporing van deze vorm van mensenhandel zijn de politie en de SIOD.

Binnen de politieorganisatie heeft economische uitbuiting nog geen eenduidige plaats verworven. Een medewerker van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel: *“Het is niet altijd even duidelijk onder welke afdeling de opsporing van economische uitbuiting is ondergebracht. Dit hangt af van waar mensenhandel is ondergebracht binnen de politieorganisatie en dit verschilt per regio. (...) Overige uitbuiting valt soms gewoon tussen wal en schip.”* Het mensenhandelbeleid is in veel gevallen nog enkel ingericht op seksuele uitbuiting en ondergebracht bij de afdeling (commerciële) zeden of een kernteam mensenhandel.¹³⁵ Uit de interviews blijken hier verschillende redenen aan ten grondslag te liggen. Ten eerste ligt de prioriteit binnen de aanpak van mensenhandel niet bij economische uitbuiting. Dit blijkt ook uit de Aanwijzing mensenhandel: *“prioriteit in de aanpak van mensenhandel hebben zaken waarbij het gaat om seksuele uitbuiting, minderjarige slachtoffers en verwijdering van organen.”*¹³⁶ In de praktijk van de respondenten, werkzaam bij de politie, is er van actieve opsporing geen sprake. Bij de respondenten die in hun uitvoeringspraktijk met economische uitbuiting in aanraking kunnen komen, waren geen aantallen of concrete voorbeelden bekend van onderzoeken naar deze vorm van mensenhandel in de regio die zij vertegenwoordigen: *“Er is nog heel veel winst te behalen op het terrein van economische uitbuiting, maar capaciteit blijft daarbij een probleem.”* Daarnaast is er geen beeld van de omvang van de problematiek. *“Kijken is vinden, daar ben ik van overtuigd. Maar ga je kijken als je bij voorbaat weet dat je het niet aankan?”* De ervaring leert dat slachtoffers uit zichzelf geen aangifte van

¹³⁵ Zie ook: Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2006.

¹³⁶ Aanwijzing mensenhandel 2006, p. 1.

uitbuiting doen. De landelijk officier van justitie op het gebied van mensenhandel zegt hierover: *“Uitbuiting is niet een delict waarbij slachtoffers spontaan naar de politie lopen en zeggen ‘ik ben slachtoffer van mensenhandel’. Wil je het ontdekken dan moet je zelf de boer op.”* Nu onder de respondenten werd aangegeven dat er geen sprake is van actieve opsporing, is de mate waarin de opsporing zaken aangeleverd krijgt, afhankelijk van de signalering van uitbuiting door de toezichhoudende en handhavende politiediensten. *“Er is geen specifiek beleid voor het opsporen van economische uitbuiting bij de politie. Het SIOD heeft daar meer specialisme in.”*, zo stelt een respondent werkzaam bij de politie.

De SIOD acteert op het gebied van de bestrijding van criminaliteit op het domein van werk en inkomen, waaronder economische uitbuiting. Sinds 2005 heeft de SIOD een tiental onderzoeken afgerond naar economische uitbuiting, waarbij intensief werd samengewerkt met het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (hierna: EMM).¹³⁷ In 2007 werden twee rechercheurs ingezet bij het EMM om meer expertise te ontwikkelen en meldingen te genereren. Ondanks de aandacht en expertise binnen de opsporingsdienst blijkt “het bewijzen van uitbuiting op basis van het relatief nieuwe artikel 273f WvS een lastige zaak.”¹³⁸ Ook de SIOD is afhankelijk van signalen van derden: *“Onze ogen en oren zijn de inspectiediensten (...) Als er signalen komen zullen we daar naar gaan kijken, maar daar zijn we wel van afhankelijk.”*

5.1.3 Signalering

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de signalering van economische uitbuiting in de praktijk plaatsvindt. Signalen van economische uitbuiting kunnen worden opgevangen bij controles van de Vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie. Daar waar de Vreemdelingenpolitie bij de bestrijding van illegaliteit mogelijke slachtoffers kan signaleren, heeft de Arbeidsinspectie deze positie bij controles op naleving van bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. In veel regio's voeren deze diensten gezamenlijke controles uit op de werkvloer van economische sectoren waarbij het risico op illegale arbeid hoog is, zoals de land- en tuinbouw, de uitzendbranche en de horeca.¹³⁹ De aandacht voor uitbuitingssituaties door zowel de Vreemdelingenpolitie als Arbeidsinspectie laat echter nog te wensen over. Volgens de respondenten heeft dit verschillende oorzaken. Ten eerste is het doel van de controle niet het opsporen van uitbuitingssituaties, maar het aantreffen van illegalen of de handhaving van arbeidsbeschermende wetten. De focus ligt hiermee respectievelijk op de uitzetting van de illegaal en het beboeten van de werkgever. De bevoegdheden reiken ook niet verder dan het doel van de controle, tenzij er situaties worden aangetroffen waarbij het ambtshalve verantwoord is om nader onderzoek te doen. Daarnaast zijn deze diensten niet opgeleid voor het herkennen van een uitbuitingssituatie. Naast kennis ontbreekt ook het bewustzijn dat strafbare uitbuitingssituaties tijdens de handhaving kunnen worden aangetroffen. Op de vraag tijdens een controle in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen of hiermee ervaring is, reageert een medewerker van de Vreemdelingenpolitie: *“Bij onze controles is er altijd wel sprake van uitbuiting, in de zin van dat mensen zonder tewerkstellingsvergunning worden onderbetaald of slechte arbeidsomstandigheden, maar ik heb nog nooit aan dat artikel gedacht. Daar wordt ook niet op aangestuurd. Als wij een dergelijke situatie aantreffen maakt de Arbeidsinspectie een boeterapport op voor de tewerksteller en als er een illegaal bij betrokken is, nemen we die mee. Als Vreemdelingenpolitie zijn we ook niet zo met het strafrecht bezig.”* Er zijn wel initiatieven om de kennis en bewustwording van deze diensten te vergroten, zo verzorgt het EMM trainingen voor de ketenpartners. Uit de empirie blijkt dat op dit terrein echter nog veel winst valt te behalen. De informatiecoördinator van de Vreemdelingenpolitie: *“De kennis vergaard door andere regio's en de kennis die vanuit opsporing van seksuele uitbuiting zou kunnen worden gebruikt, vooral als het gaat om slachtofferherkenning, wordt niet of onvoldoende aangewend in het voordeel van zaken met betrekking tot economische uitbuiting.”* Vanuit het SIOD wordt geprobeerd inspecteurs alert te maken op signalen: *“Het signaleren van uitbuiting is bijna altijd bijkomstig. Het*

¹³⁷ SIOD jaarverslagen 2005, 2006, 2007.

¹³⁸ SIOD jaarverslag 2007, p. 11.

¹³⁹ Informatie van Arbeidsinspectie en Vreemdelingenpolitie tijdens veldonderzoek op 20 november 2008.

punt is dat je inspectiediensten moet laten werken binnen hun eigen terrein. Je hebt te maken met beginselen van het behoorlijk bestuur. (...) Wij wijzen die mensen erop van waar moet je nu op letten, wat zijn die signalen van mensenhandel.” Een andere complicerende factor bij de signalering van uitbuiting is dat slachtoffers niet als zodanig herkend willen worden. Een medewerker van de Vreemdelingenpolitie: “Het is moeilijk om een aangetroffen vreemdeling als slachtoffer te signaleren. Het slachtoffer zelf moet namelijk met deze signalen komen. Hierna kan de Vreemdelingenpolitie gericht doorvragen naar de werksituatie en omstandigheden. Daarnaast is het bekend dat slachtoffers weinig loslaten tegenover de politie, die zij over het algemeen wantrouwen.” Uit het voorgaande blijkt dat de signalering door Vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie door veel verschillende factoren wordt belemmerd. Om uitbuitingssituaties te herkennen moeten ambtenaren ten minste voldoende kennis hebben van het fenomeen, zich er van bewust zijn dat zij uitbuitingssituaties kunnen tegenkomen in de werkpraktijk en doortastend zijn bij het herkennen van mogelijke slachtoffers. Hierbij moet nog worden opgemerkt dat het bereik van de Vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie zich beperkt tot de formele arbeidsmarkt. Zij hebben geen zicht op de particuliere sectoren waarvan bekend is dat uitbuiting, van bijvoorbeeld huishoudelijke hulpen of au pairs, plaats kan vinden. De signalen die tijdens een controle worden opgemerkt moeten worden gemeld bij de officier van justitie en het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel. Deze laatstgenoemde instantie heeft een belangrijke rol binnen de opsporing van mensenhandel, en in dit verband economische uitbuiting.

5.1.4 EMM

Het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (hierna: EMM) is een samenwerkingsverband tussen de Nationale Recherche, Koninklijke Marechaussee, IND en SIOD. Het werd in 2005 opgericht als verzamelpunt voor informatie van mensenhandel. Het EMM kan deze informatie verifiëren, analyseren, combineren en verfijnen ten behoeve van de opsporing. Naast het verstrekken van operationele en strategische analyses, verzorgt het EMM onderzoeksvoorstellen (Prewegg-documenten) voor de parketten, die een aanleiding kunnen zijn voor het instellen van een opsporingsonderzoek. De parketten kunnen deze Prewegg- documenten na weging omzetten in een projectvoorstel. Dit projectvoorstel wordt, tijdens een Prewegg-overleg met de diensten die binnen het EMM verenigd zijn, door de meest geschikte dienst opgepakt.¹⁴⁰

Om ook op het gebied van economische uitbuiting te kunnen functioneren is het van belang dat het EMM van alle signalen die tijdens een controle, onderzoek of op andere wijze worden waargenomen, op de hoogte wordt gebracht. De hierboven beschreven informatiegestuurde opsporing¹⁴¹ is, gezien de ernst van het feit, de onbekendheid met deze vorm van mensenhandel en het belang van opsporing ervan, zeer wenselijk. Het is dan ook van belang dat ambtenaren in staat zijn signalen van mensenhandel te herkennen en hierop alert reageren. Het gericht verzamelen en doorgeven van deze signalen aan het EMM kan niet alleen een beter beeld geven van de omvang van economische uitbuiting, maar ook ten voordele worden aangewend bij het ambtshalve vervolgen van het feit. Zeker nu bekend is dat slachtoffers in veel gevallen niet willen of durven meewerken aan de opsporing, kan de informatiegestuurde opsporing bijdragen aan een meer succesvolle opsporing.¹⁴² Met name een dienst als SIOD is afhankelijk van deze manier van opsporen: *“heel vaak zijn die zelfstandige signalen maar hele kleine dingetjes waarop je als je een opsporingsonderzoek zou willen starten nog niet eens een verdenking hebt. Je hebt wel vermoedens, maar geen echte verdenking zoals Strafvordering de eis stelt. Maar als je die signalen verzamelt, kun je daar patronen in vinden: zelfde locaties, zelfde personen, bepaalde samenwerkingsverbanden. De combinatie vaak van al die kleine signalen kan een aanleiding vormen om een Preweggdocument te gaan schrijven.”*

5.1.5 Opsporing

De hierboven beschreven informatiegerichte opsporing is wellicht de meest wenselijke en zorgvuldige manier van opsporen, uit de interviewresultaten blijkt dit echter in praktijk niet altijd de meest reële aanpak. Dit werd toegelicht tijdens het panelinterview met de

¹⁴⁰ Aanwijzing mensenhandel 2006, p. 2 en 4, en interview Landelijk officier van justitie.

¹⁴¹ Aanwijzing mensenhandel 2006, p. 4.

¹⁴² Aanwijzing mensenhandel 2006, p. 4.

informatiecoördinatoren van de Vreemdelingenpolitie en het EMM: *“Wanneer verklaringen van de aangetroffen tewerkgestelde illegaal, de omstandigheden waarin hij of zij is aangetroffen of het onderbuikgevoel van de betrokken politieambtenaren wijzen op mensenhandel, is er te weinig tijd om hiernaar verder onderzoek te verrichten. Binnen 24 uur wordt een illegaal overgebracht naar detentiecentra, dikwijls buiten de politieregio. Binnen 24 uur is er geen gelegenheid een vertrouwensband met het slachtoffer op te bouwen waardoor signalen kunnen worden omgezet naar verdenking mensenhandel. Daarnaast moeten er sterke indicaties zijn die op mensenhandel wijzen. Wanneer politie verder onderzoek wenst, zijn hier kosten aan verbonden die voor de rekening van politie komen. Ook dit is een reden om af te zien van verder onderzoek. Dit is een situatie die voorkomt waarbij het vreemdelingenrecht en het strafrecht elkaar bijten.”*

De beslissing om te gaan investeren in een opsporingsonderzoek naar economische uitbuiting is aan de officier van justitie. Daar waar de politie te maken heeft met de zaaksofficier van het arrondissementsparket, pleegt het SIOD hierover overleg met het functioneel parket. Uit de empirie blijkt dat bij het maken van deze beslissing factoren meespelen die niet aansluiten bij het speerpuntenbeleid op het gebied van mensenhandel van het openbaar ministerie. Zo wordt, in situaties zoals hierboven beschreven, ondanks signalen of vermoedens volstaan met een bestuursrechtelijke boete voor de tewerksteller, een proces verbaal op grond van 197 Sr¹⁴³ en overplaatsing naar het detentiecentra van de illegaal ten behoeve van uitzetting. Het feit dat op dit moment potentiële mensenhandelzaken worden afgedaan via het bestuursrecht of andere strafbepalingen, al dan niet door gebrek aan bewustwording en kennis, geeft aan dat artikel 273f op dit moment niet effectief kan worden ingezet in de strijd tegen mensenhandel. Een medewerker van het EMM zegt hierover: *“dat zijn korte klappen, waarbij resultaten zichtbaar zijn, de cijfers zijn binnen. (..) Artikel 197 is veel makkelijker te bewijzen dan mensenhandel. Mensenhandel is ook veel arbeidsintensiever. Toch maak je met die korte klappen de keten niet inzichtelijk. De prioritering ligt niet voor niets bij mensenhandel.”*

Deze prioritering lijkt in de praktijk toch anders te liggen daar waar het gaat om economische uitbuiting, zo blijkt uit de afgenomen interviews. In een interview met de officier van justitie maakt hij duidelijk dat er idealiter bij elk signaal van mensenhandel een politieonderzoek wordt gestart, maar dat de politiecapaciteit dit niet toe laat. Het capaciteitsprobleem van de politie zou echter niet aangewend mogen worden bij zaken die door het openbaar ministerie als prioriteit worden aangemerkt.¹⁴⁴ Dit zou logischerwijs juist ten koste gaan van zaken die geen prioriteit hebben. Ook het functioneel parket is terughoudend met het initiëren van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zo blijkt uit een interview met de teamleider van het SIOD. Dit heeft grotendeels te maken met de onbekendheid met het fenomeen, de onderzoeken houden normaliter hoofdzakelijk verband met fraude, maar ook materiële belangen spelen hierbij een rol. Door de ervaring die er is met fraudezaken, is dat feit makkelijker te bewijzen dan mensenhandel en wordt daarin geïnvesteerd.

Eerder werd vastgesteld dat de onduidelijkheid over de inhoud van de strafbare uitbuiting, ten koste gaat van het opsporingsperspectief. Hierdoor kunnen redenen als gebrek aan tijd, capaciteit en het kostenaspect aangevoerd worden om de beslissing om af te zien van (verdere) opsporing, te verantwoorden. Er wordt niet geïnvesteerd in zaken waarvan op voorhand wordt vermoed dat het niet het gewenste resultaat gaat opleveren. Daarnaast zorgen factoren als de lage aangiftebereidheid van slachtoffers, en het feit dat de uitbuiting over het algemeen geen zichtbare verstoring van de openbare orde veroorzaakt, ervoor dat de prioritering als vrijblijvend wordt ervaren. Dit heeft logischerwijs ook gevolgen voor de vervolging. Een goede en adequate opsporing is immers nodig alvorens het openbaar ministerie besluit te gaan vervolgen. De open delictomschrijving van artikel 273f en het ontbreken van verduidelijkende jurisprudentie heeft de motivatie om te investeren in de opsporing van strafbare uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties op een negatieve wijze beïnvloed.

¹⁴³ Mensensmokkel.

¹⁴⁴ Aanwijzing mensenhandel 2006, p. 1.

5.1.6 Vervolging

Tot op heden zijn slechts 6 zaken met betrekking tot economische uitbuiting door het openbaar ministerie vervolgd. Deze vervolgingsbeslissingen zijn, volgens de respondenten werkzaam bij het openbaar ministerie, gebaseerd op de Aanwijzing mensenhandel en de visie dat er in de voorgelegde zaken sprake is van uitbuiting. Nu is gebleken dat de rechtbank deze visie van het openbaar ministerie niet volgt, moet duidelijk worden welke situaties wel onder het artikel vallen. De landelijk officier van justitie. *“We zijn dus bezig om die jurisprudentie zelf te creëren, dus wat we graag willen is, en dat vragen we ook aan de portefeuillehouders: als je nou een mooie zaak hebt en je twijfelt een beetje, schrap dat artikel mensenhandel dan niet op voorhand, en zet wat andere feiten erbij in een cumulatieve tenlastelegging. En dan kijken wat er van over blijft. In die fase zitten we nu.”*

Uit de resultaten blijkt niet of dit signaal in alle regio's is doorgedrongen. De geïnterviewde officier van justitie merkt op dat het Parket Generaal aangeeft dat er meer aandacht moet worden besteed aan uitbuiting, maar dat er in praktijk geen gericht onderzoek plaatsvindt. Refererend aan de Bosche zaak waarover de Hoge Raad naar verwachting begin volgend jaar zal oordelen, licht hij toe: *“Als er zo'n principiële zaak nog onder de rechter zit, en je krijgt soortgelijke zaken aangeboden en er is geen sprake van minderjarigen of seksuele uitbuiting, dan zeg je laat nu maar op bordje Arbeidsinspectie, omdat wij eerst duidelijkheid willen hebben over de juridische werkelijkheid. Dus die zaken worden of op de plank gelegd of ze worden beboet en zo afgedaan”*. Het aansturen op bestuursrechtelijke afdoening van zaken gebeurt volgens de respondenten van het openbaar ministerie, doordat deze maatregelen de verdachten vaak harder raken. Het feit dat op dit moment potentiële mensenhandelzaken worden afgedaan via het bestuursrecht, geeft aan dat artikel 273f op dit moment niet effectief kan worden ingezet in de strijd tegen mensenhandel.

Een medewerker van het EMM heeft wel begrip voor deze uitwerking, maar durft ook kritisch naar de opsporing en vervolging te kijken: *“misschien moeten wij de dwangmiddelen en omstandigheden beter in beeld brengen: leveren we geen goed product.”* Hierbij spelen volgens een aantal respondenten vooral culturele aspecten een grote rol. De zaken die tot op heden voor de rechter zijn gekomen hadden gemeen dat zowel daders als slachtoffers een andere afkomst hadden. De herkenning van de wijze waarop dwang wordt toegepast en wordt ervaren door slachtoffers wordt bemoeilijkt door de culturele verschillen. Hierop moet bij de opsporing en de vervolging meer de nadruk worden gelegd, volgens een medewerker van het EMM.

5.1.7 Toekomstige ontwikkelingen

De aandacht voor economische uitbuiting binnen de politieorganisatie, het gebrek aan adequate signalering, de opsporing die moeilijk van de grond komt en de afwachtende houding tot vanuit de jurisprudentie duidelijkheid komt over de invulling van artikel 273f voor deze situaties, schetsen een somber beeld. Maar er zijn ook initiatieven om meer te gaan investeren in mensenhandel zo laat de landelijk officier van justitie weten. Doordat mensenhandel een regiospecialiteit gaat worden, krijgt het fenomeen mensenhandel in het algemeen meer aandacht. In elke regio komt een 'portefeuillehouder' voor mensenhandel en -smokkelzaken. Naar verwachting zal hierdoor het overleg tussen opsporingsdiensten en het openbaar ministerie over de vraag of er wel of niet sprake is van mensenhandel verbeteren. Daarnaast wordt begin 2009 een voorstel naar de Raad van Hoofdcommissarissen gestuurd waarin wordt aangestuurd op een 'referentiemodel mensenhandel'. Het uitgangspunt hierbij is dat elk regionaal politiekorps capaciteit beschikbaar stelt voor de opsporing van mensenhandel. Hiermee wordt mensenhandel beter ingebed in de politieorganisatie. Daarnaast is het voornemen om de samenwerking en het overleg binnen de keten te intensiveren. Deze inzichten, afkomstig van de officier van justitie, zijn ook in de notitie 'Versterking aanpak mensenhandel'¹⁴⁵ beschreven. Hieruit wordt niet duidelijk welke invloed deze initiatieven hebben voor de aandacht voor economische uitbuiting. Het eerder genoemde voornemen om actief jurisprudentie te creëren wordt ook in de notitie genoemd.

¹⁴⁵ Openbaar ministerie 2008. Bron: http://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel_en/@148763/notitie_aanpak/.

Hierbij wordt opgemerkt dat nog uitgezocht moet worden “hoe de opbouw van de jurisprudentie het beste ter hand kan worden genomen.”¹⁴⁶ Een meer specifieke verbetering is het opnemen van ‘overige uitbuiting’ in de politieopleiding vanaf 2009.

In 2009 zal door middel van vier zaken die reeds door de rechtbanken en het gerechtshof zijn beoordeeld, de jurisprudentie verder worden ontwikkeld. Naast de drie zaken waarin inmiddels hoger beroep is ingesteld¹⁴⁷, zal de Hoge Raad de eerste economische uitbuitingszaak in cassatie behandelen. Uit de empirie blijkt dat de respondenten verwachten dat, indien de juiste rechtsvragen worden beantwoord, dit oordeel beslissend zou kunnen zijn voor de effectiviteit van het artikel in de toekomst. Daar waar een ruime uitleg van het uitbuitingsbegrip, volgens een medewerker van het EMM, een nieuwe impuls kan geven aan de opsporing, is een ‘enge’ uitleg en de bevestiging van de koppeling met mensenrechten een drempel voor het gebruik van het artikel. Onder de ruime uitleg wordt verstaan dat de voorgelegde zaak, beschreven in paragraaf 3.2, wel als uitbuiting moet worden gekwalificeerd. De verwachting is dat in dat geval de keuze om te gaan investeren in opsporing makkelijker kan worden gemaakt, en deze keuze vaker positief zal zijn. In het geval de Hoge Raad de uitspraken van de rechtbank bevestigt zal dit volgens de empirie tot gevolg hebben dat er (nog) minder opsporing en vervolging naar dit feit zal plaatsvinden. De teamleider van het SIOD licht toe: *“dan denk ik dat het aantal uitbuitingszaken dat wij nog gaan doen, klein is. En het is maar de vraag of andere instrumenten toereikend zijn. Het enige wat we dan nog hebben is het toezicht, de vreemdelingenpolitie en de arbeidsinspectie op de werkplek. En als je nu al ziet hoe weinig ze er van zien, dan heb ik daar wel mijn zorgen over, absoluut. Dan zou je moeten nadenken hoe je toch het fenomeen kunt terugdringen. (...) Maar dan verslapt aandacht er wel voor, want dan is het geen strafbare uitbuiting.”* De officier van justitie beaamt dat de hoeveelheid onderzoeken in dat geval minder zal zijn in dat geval, maar dat dit niet ten koste gaat van het gebruik van artikel 273f Sr, omdat deze situaties dan geen uitbuitingssituaties zijn: *“Dus dan spoor je iets niet op, wat ook niet strafbaar is.”* Een IND medewerker ziet dit als een ongewenste situatie: *“dat betekent dat werkgevers gewoon zo ver kunnen doorschieten in slecht werkgeverschap dat ze eigenlijk niet meer het risico lopen om als uitbuiters gezien te worden. Dat vind ik erg gevaarlijk.”* De landelijk officier van justitie wil in dat geval de discussie met politiek Den Haag aangaan. De lat wordt in zijn ogen dan zo hoog gelegd dat er maar heel weinig zaken vervolgbaar zullen zijn. Daarnaast zullen de uitbuitingssituaties die dan niet strafbaar worden geacht, blijven voortbestaan. Ondanks dat de omvang niet te duiden is, is er onder de respondenten uit het werkveld het vermoeden dat deze situaties op grotere schaal voorkomen. De medewerker van het SIOD: *“Er zijn wel heel veel situaties die analoog zijn aan de situaties waarover nu uitspraken zijn. De omvang kan ik niet duiden. Gevoelsmatig heb ik wel de indruk dat het probleem groter is dan wat we zien, absoluut. Je hoort vaker toch verhalen, waarvan ik ook echt wel de overtuiging heb dat die waar zijn, maar in de signaalfunctie zie je daar heel weinig van terug. Ik denk dat het heel bedekt is, omdat het slachtoffer ook niks zegt. Niemand ziet wat er aan de hand is. Het is precies wat je zegt, het gebeurt achter die deur. Je ziet niet wat daar achter gebeurt. Of die dubbele wandjes op het moment dat je daar binnen staat. Het publiek ziet dat ook niet. De rest achter die deur, die laten het wel. Die spelen niet met hun eigen leven, door uit die kast te komen.”* De reden dat de omvang van de uitbuitingssituaties onbekend is, zijn door de voorgaande paragrafen te verklaren. Ten eerste is er geen definitie van strafbare uitbuiting. De grens tussen zeer slecht werkgeverschap en strafbare uitbuiting moet eerst bekend worden, voordat men zich kan oriënteren op de omvang. Daarnaast vindt economische uitbuiting plaats in verborgen sectoren zoals de informele economie en achter gesloten deuren in particuliere huishoudens, waardoor het niet eenvoudig te signaleren is. Hierdoor veroorzaakt uitbuiting over het algemeen ook geen zichtbare verstoring van de openbare orde. De onbekendheid met het fenomeen uitbuiting bij het publiek en de relevante professionals, staat een goed signaleren van uitbuiting in arbeidssituaties in de weg. Het feit dat slachtoffers niet gemakkelijk naar buiten treden met hun ervaringen, staat eveneens het adequaat opsporen en sanctioneren van de uitbuiters in de weg.

¹⁴⁶ Openbaar ministerie 2008, p. 27.

¹⁴⁷ Zie ook hoofdstuk 3: In twee zaken werd door het openbaar ministerie hoger beroep ingesteld en in één zaak door de verdachte.

Alleen doortastende signalering en adequate opsporing kan de omvang en de schrijnendheid van de problematiek zichtbaar maken. Alvorens hiertoe over zal worden gegaan moet de opsporing van economische uitbuiting meer prioriteit krijgen. Uit de empirie wordt duidelijk dat hiervoor een meer heldere omschrijving van het delict economische uitbuiting nodig is.

5.2 Bescherming slachtoffers

In hoofdstuk 4 is het beschermingsbeleid van de slachtoffers van economische uitbuiting reeds beschreven. In dit hoofdstuk is aan de hand van literatuuronderzoek gebleken dat deze bescherming in grote mate afhankelijk is van beslissingen bij de opsporing en vervolging van economische uitbuiting. In deze paragraaf wordt aan de hand van de empirie beschreven hoe het beschermingsbeleid in de praktijk wordt toegepast.

5.2.1 Toepassing B9-beleid

De politie is als enige opsporingsdienst bevoegd (mogelijke) slachtoffers de B9-regeling aan te bieden. De respondenten hebben geen ervaring met het toepassen van het B9-beleid bij slachtoffers van economische uitbuiting. De resultaten uit de interviews zijn daarom grotendeels gebaseerd op de ervaringen met slachtoffers van seksuele uitbuiting. Uit de empirie blijkt dat niet alle respondenten die werkzaam zijn bij de politie, op de hoogte zijn van het feit dat de B9-regeling ook van toepassing is op (mogelijke) slachtoffers van economische uitbuiting. Het vermoeden dat er misbruik wordt gemaakt van de B9-regeling door vreemdelingen, om op deze manier uitzetting te vermijden, heeft invloed op de mate waarin de vreemdelingenpolitie actief informatie verstrekt over de mogelijkheden van deze regeling aan mogelijke slachtoffers. Ook geeft een teamleider aan dat dit vermoeden van misbruik ten koste gaat van de inzet bij opsporingsonderzoeken.

De tijdsdruk die door de Vreemdelingenpolitie wordt ervaren om binnen 24 uur te achterhalen of de signalen afkomstig van het slachtoffer, de omstandigheden waarin hij is aangetroffen of het onderbuikgevoel van de politieambtenaar, daadwerkelijk tot een verdenking mensenhandel leiden, is onterecht. Immers de Aanwijzing mensenhandel schrijft voor dat slachtoffers bij de geringste aanwijzing geïnformeerd moeten worden over de B9-regeling, waarna het slachtoffer de kans krijgt om direct aangifte te doen of gebruik te maken van de bedenktijd. Het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de aangifte, de kwalificatie van het strafbare feit of de bewijsbaarheid van het feit, kan pas plaatsvinden nadat de aangifte is opgenomen.¹⁴⁸ Dat deze beoordeling niet altijd na de aangifte plaatsvindt, heeft een geïnterviewde vreemdelingenrechtadvocaat ervaren: *“(…) Maar ik heb opnieuw bij de politie in [plaats] de zaak neergelegd, en gezegd ‘dit lijkt mij een vorm van uitbuiting en daarmee lijkt mij 273f op z’n minst genomen in beeld.’ De politie heeft het verhaal aangehoord en kwam tot de conclusie: dit is geen mensenhandel. Ik heb ze toen gevraagd ‘waarom? waarom vind je dit? Welk onderdeel van de definitie vindt je dan niet toepasselijk?’ Daar kwam geen antwoord op. (…) Je kunt natuurlijk altijd een theoretische verhandeling houden of dat nu wel of niet zo’n geval is. Ik heb gezegd ‘ik wil gewoon aangifte. We kunnen twee dingen doen: ik doe het zelf bij het OM. Dat heeft niet mijn voorkeur, omdat het onderzoek dan in mijn ogen verkeerd begint, omdat ik het onderzoek dan start en niet de politie. Maar ja, als dat mijn uiterste redmiddel is, dan kan de OvJ het seponeren en kan ik beklag bij de Gerechtshof indienen. Dan heb ik in ieder geval voor mijn cliënten een beoordeling van de vraag of dit valt onder mensenhandel. En zo ja, of er terecht is afgezien van vervolging. (…) Maar goed uiteindelijk heeft de politie gezegd: ‘Nou oké. Uiteindelijk ligt die Aanwijzing mensenhandel er en moet wij bij de geringste signalen optreden.’ Ze wilde trouwens eerst niet aannemen dat er sprake was van een signaal.”* Het voorbeeld van de advocaat geeft ook het belang van de aangifte voor het slachtoffer aan. Bij vermoedens dat de aangifte bedoeld is om een verblijfsstatus te verkrijgen of de constatering dat er geen aanknopingspunten zijn voor de opsporing, kan er na de aangifte alsnog worden besloten geen opsporingsonderzoek te starten. In dat geval is door het opnemen van de aangifte wel de toets van het Gerechtshof op de juistheid van deze beslissing gewaarborgd op grond van artikel 12 Sv.

Nadat het slachtoffer aangifte heeft gedaan, op andere wijze heeft meegewerkt aan de opsporing of de bedenktijd heeft geaccepteerd, moet de politie direct de contactpersoon

¹⁴⁸ Zie in dit verband ook: Nationale ombudsman 2006, rapport 2006/0279. Bron: www.nationaleombudsman.nl.

mensenhandel van de IND hierover inlichten. Het toekennen van de B9 is volledig in handen van de politie.¹⁴⁹ De melding van de politie geeft geen inhoudelijke informatie en wordt door de IND administratief verwerkt. Bij de registratie van de B9-aanvragen en toekenningen in het registratiesysteem van de IND, INDIS, wordt niet aangegeven of het een slachtoffer van economische uitbuiting of een andere vorm van mensenhandel betreft. Wel houden de contactpersonen dit per afdeling bij in een bestand. Bij de respondenten van de IND waren geen cijfers bekend over het aantal slachtoffers van economische uitbuiting die een B9-vergunning hebben aangevraagd of op welke wijze.¹⁵⁰

In paragraaf 4.3 werd reeds beschreven dat slachtoffers als zodanig herkend moeten worden om in aanmerking te komen voor bescherming via de B9-regeling. Uit de empirie kon worden geconstateerd dat het ontbreken van kennis, bewustwording en doortastendheid bij de Vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie een belemmering vormt voor deze slachtofferherkenning. Het argument van respondenten dat de slachtoffers zelf naar buiten moeten komen met hun ervaringen, wordt ontkracht door het feit dat bekend is dat slachtoffers zichzelf niet altijd als slachtoffer zien, en de empirie zelf. Er heerst onder de respondenten namelijk vooral begrip voor de moeilijke positie waarin de slachtoffers zich bevinden en de angst die zij hebben om te verklaren over de uitbuiting en uitbuiters. Uit het bovenstaande blijkt dat de geringe aanwijzing van mensenhandel niet altijd leidt tot het informeren van het slachtoffer over de B9-regeling. Ook wanneer dit wel gebeurt en het slachtoffer besluit mee te werken aan de opsporing, kan de bescherming van korte duur zijn. Uit paragraaf 5.1.5 bleek dat de reden om af te zien van verdere opsporing naar economische uitbuiting, voort komt uit het gebrek aan een duidelijke omschrijving van strafbare uitbuiting. Het seponeren van de zaak heeft gevolgen voor de slachtofferbescherming. Na het seponeren vervalt immers de B9-status van het slachtoffer, behoudens de beklagprocedure op grond van artikel 12 Sv. Over de uitkomsten van de beklagprocedures opgestart door slachtoffers van economische uitbuiting zijn geen gegevens gepubliceerd. De ervaringen van vreemdelingenrechtadvocaten met deze procedures zijn niet positief. De kennis over het feit mensenhandel ontbreekt en het belang van het slachtoffer wordt onvoldoende erkend door het Hof, zo stellen zij.

Ook de bestuursrechtelijke afdoening, die door de respondenten van het openbaar ministerie bij de bestrijding van economische uitbuiting in bepaalde situaties als meer effectief werd ervaren, geeft de slachtoffers geen bescherming. De reactie van de landelijk officier van justitie op deze constatering, is als volgt: *“Slachtoffers kunnen dan via een civiel proces, bijvoorbeeld door het vorderen van achterstallig loon of schadevergoeding, ook geholpen worden. Het strafrecht hoeft niet altijd het slachtoffer op sleeptouw te nemen. Belangenbehartiging kan soms beter en sneller worden behartigd via andere, bijvoorbeeld civiele wegen.”* De zaaksofficier beaamt dat de bestuursrechtelijke afdoening gevolgen heeft voor de bescherming van het slachtoffer, maar dat het hen vrij staat om bij een dergelijke afdoening alsnog aangifte te doen om de B9-status te krijgen. Daarnaast stelt hij dat het ook maar de vraag is of het juridisch gezien slachtoffers zijn, nu niet vast staat wanneer er sprake is van strafbare uitbuiting: *“Ik kan natuurlijk wel voor alle zaken die ik binnen krijg, besluiten we gaan vervolgen. Maar dan ga ik slachtoffers creëren die er niet zijn.”*

5.2.2 Slachtofferschap

De laatste redenering van de officier van justitie kan ook vanuit een slachtoffergerichte benadering uitgelegd worden: een bestuurlijke afdoening of een sepot door het ontbreken van een opsporingsperspectief, betekent nog niet dat per definitie uitgesloten kan worden dat betrokkene slachtoffer is. Bij een bestuursrechtelijke afdoening van de zaak zal het slachtoffer geïnformeerd moeten worden over de mogelijkheden van aangifte doen en de B9-

¹⁴⁹ Alleen bij getuige-aangevers heeft de IND overleg met het openbaar ministerie over de noodzaak van de B9-vergunning (B9/6.1 Vc 2000).

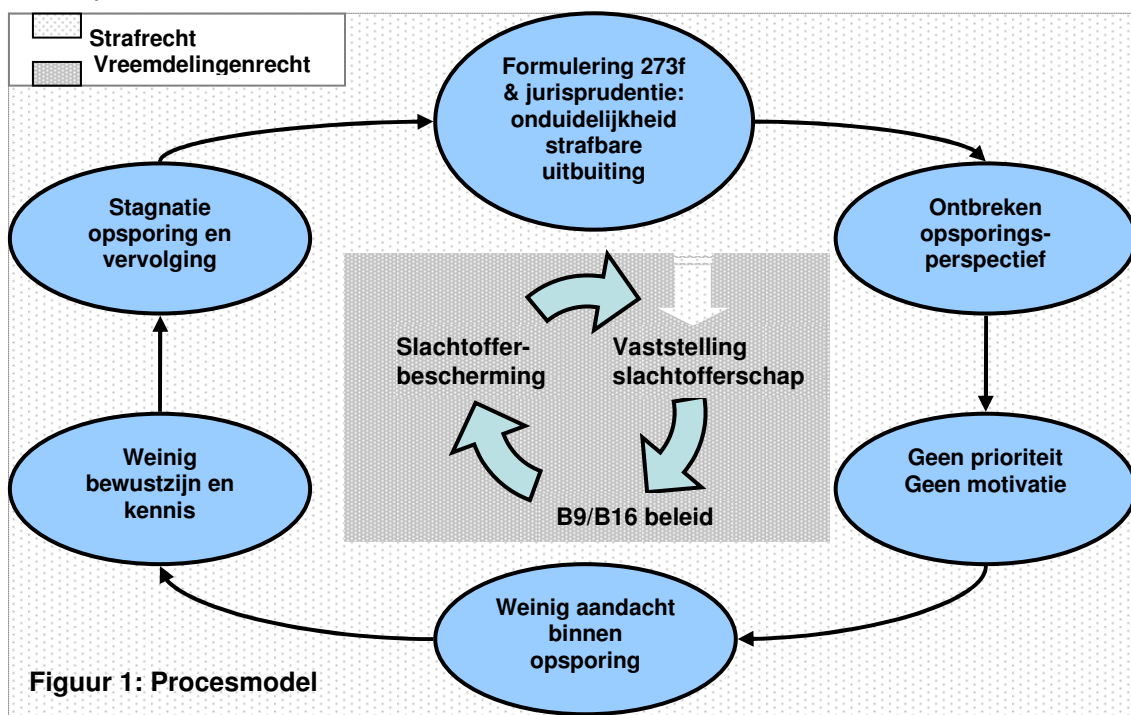
¹⁵⁰ Uit de ‘Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid’ (IND 2008, p. 52) blijkt dat: “in 2008 tot 19 juni, 10 gevallen [zijn] geregistreerd waarin uitbuiting buiten de seksindustrie een rol speelde. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat in 85 gevallen (nog) niet is geregistreerd of nog niet bekend is wat de aard van de uitbuiting is.”

regeling. Eerder werd geconstateerd dat de actieve informatieverstrekking in deze situatie door gebrek aan bewustwording en kennis niet vanzelfsprekend is. Daarnaast is het slachtofferschap moeilijk lastig vast te stellen zonder dat er duidelijkheid is over de vraag wanneer uitbuitingssituaties wel of niet strafbaar zijn. Ook bij de beslissing op de aanvraag voor voortgezet verblijf van het slachtoffer binnen drie jaar na medewerking aan de opsporing, maar zeker in het geval dat er niet werd meegewerkt aan de opsporing, moet het slachtofferschap worden vastgesteld. De geïnterviewde contactpersonen mensenhandel van de IND geven aan dat hierbij veel waarde wordt gehecht aan het oordeel van de politie en het openbaar ministerie. Zij hebben geen ervaring met het behandelen van een aanvraag voor slachtoffers van economische uitbuiting, maar toekomstige aanvragen zullen op dezelfde wijze worden behandeld als aanvragen van slachtoffers van seksuele uitbuiting: “*je kunt de vaststelling van het slachtofferschap niet loskoppelen van het strafrecht*”. Zoals bleek uit paragraaf 4.5 is het aan de opsporingsinstanties en het openbaar ministerie om een oordeel te geven over het slachtofferschap. Uit de data blijkt dat juist deze instanties moeite hebben met het duiden van de strafbaarheid van uitbuiting. De vraag blijft hoe politie en justitie dit slachtofferschap kunnen vaststellen nu niet duidelijk is wanneer uitbuiting als een strafbaar feit kan worden gekwalificeerd. Doordat de respondenten van de IND nog geen aanvragen van slachtoffers van economische uitbuiting hebben behandeld, is niet bekend hoe er in de praktijk met dit vraagstuk zal worden omgegaan.

De problemen die de signalering, opsporing en vervolging ondervindt door de formulering van artikel 273f en de rechtspraak hieromtrent, hebben gevolgen voor de bescherming van de slachtoffers van economische uitbuiting zo kan worden geconcludeerd uit de empirische resultaten. De koppeling van het Nederlandse beschermingsbeleid aan het strafrecht staat, gezien de onduidelijkheid over de strafrechtelijke kwalificatie van uitbuiting, een adequate slachtofferbescherming in de weg.

5.3 Procesmodel

In dit hoofdstuk is op basis van de resultaten van de interviews een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek: *Wat zijn de gevolgen van de formulering van artikel 273f Sr en het mensenhandelbeleid dat hieruit voortvloeit, waar het gaat om uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties, voor de opsporing en vervolging van dit strafbare feit en de rechtsbescherming van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel?* Om de verwevenheid en samenhang tussen de resultaten inzichtelijk te maken, is op basis van de data een procesmodel ontwikkeld:



6 Rechts(on)zekerheid

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat door de formulering van artikel 273f Sr moeilijk is vast te stellen welke misstanden in arbeids- en dienstsituaties leiden tot de kwalificatie uitbuiting. De rechtspraak tot op heden is terughoudend en heeft geen nadere invulling aan het artikel gegeven. Dit terwijl de regering expliciet heeft aangegeven deze nadere invulling aan de rechter over te laten. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de manier waarop de rechtspraak invloed heeft op de bescherming van slachtoffers van economische uitbuiting. In het vorige hoofdstuk werden de problemen beschreven van instanties die op een handhavende, opsporende of vervolgende wijze met dit artikel te maken hebben. Deze resultaten doen de vraag rijzen in hoeverre het artikel in strijd is met het legaliteitsbeginsel en of het huidige (gebruik van het) artikel voldoende effectief is om aan de positieve verplichtingen van artikel 4 EVRM te kunnen voldoen. In dit hoofdstuk zullen deze vragen worden beantwoord.

6.1 Rechtszekerheid

‘Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling’, zo luidt artikel 1 Sr. Dit artikel verwoordt het legaliteitsbeginsel waaruit onder andere de voorwaarde voortvloeit dat in de delictomschrijving de verboden gedraging duidelijk en precies moet worden omschreven.¹⁵¹ Deze voorwaarde wordt aangeduid met termen als het *lex certa*-beginsel of *Bestimmtheitsgebot*.¹⁵² Bij vage delictomschrijvingen is moeilijk af te bakenen wat strafbaar is en wat niet. Het belang van het legaliteitsbeginsel is juist rechtszekerheid: een burger of rechtspersoon moet kunnen weten of en hoe de overheid in strafrechtelijke zin op gedrag zal reageren.¹⁵³ De mate van rechtszekerheid is afhankelijk van de termen die de wetgever in de delictomschrijving opneemt. Soms is het gebruik van vage termen onvermijdelijk, waardoor er een ‘open’ delictomschrijving ontstaat. Een reden voor het gebruik van deze vage termen kan zijn dat het in het belang van de toegankelijk- en inzichtelijkheid van de strafwet is, wanneer het alternatief te verfijnd of een eindeloze opsomming is. Een andere reden kan zijn dat de wetgever bij het ontwikkelen van een bepaling nog niet kan overzien of voorzien op welke manier een delictomschrijving in de toekomst zal worden vervuld.¹⁵⁴ Bij open delictomschrijvingen is het aan de rechter om te oordelen of een bepaalde gedraging onder de werking van het wetsartikel valt. De rechtszekerheid is in dat geval afhankelijk van de mate waarin de rechter de vrijheid en verantwoordelijkheid voelt en neemt om meer invulling te geven aan de juridische norm.¹⁵⁵

6.2 Regel- en rechtenconceptie van legaliteit

Er zijn binnen het strafrecht twee verschillende zienswijzen te onderscheiden met betrekking tot legaliteit, namelijk een meer legistische en een meer op vrije rechtsvinding gebaseerde benadering.¹⁵⁶ Rozemond (1999) maakt in dit verband onderscheid tussen een regelconceptie en rechtenconceptie van legaliteit.¹⁵⁷ Volgens het eerst genoemde concept zijn strafbepalingen regels waarbij de formulering van de wet de democratisch gelegitimeerde bedoeling van de wetgever weergeeft. De rechtszekerheid en de afbakening van een strafbepaling spelen hierbij een belangrijke rol. De tekst van de wet en de bedoeling van de wetgever zijn de meest zwaarwegende factoren bij de uitleg van de wet. De meest passende interpretatiemethoden zijn dan ook de grammaticale of wetshistorische interpretatie. Wanneer de tekst en toelichting niet duidelijk zijn, wordt de strafbepaling

¹⁵¹ Bogert 2005, p. 32.

¹⁵² In deze scriptie wordt de term ‘*lex certa*’ gebruikt. Het beginsel is niet letterlijk verwoord in artikel 1 Sr, maar wordt in Nederland wel van belang geacht. Zie in dit verband: HR 31 oktober 2000, *NJ* 2001, 14 en HR 28 mei 2002, *NJ* 2002, 483.

¹⁵³ Hullu 2006, p. 82.

¹⁵⁴ Bogert 2005, p. 32 en Hullu 2006, p.90-91. Zie ook: HR 28 mei 2002, *NJ* 2002, 483.

¹⁵⁵ Bogert 2005, p. 32-33.

¹⁵⁶ Rozemond 2008, p. 13.

¹⁵⁷ Rozemond 1999, p. 118.

restrictief uitgelegd door de rechter, met het oog op de rechtszekerheid. Het is in dat geval de taak van de wetgever om het strafrecht aan te passen of een actuele toelichting te geven wanneer zij dit wenselijk acht.¹⁵⁸

Volgens de rechtenconceptie staat de rechtsbescherming die een strafbepaling biedt centraal. Bij dit concept is de strekking van de delictomschrijving belangrijker dan de bewoording. Deze strekking kan bestaan uit de strafrechtelijke bescherming van fundamentele rechten van burgers. Een goed voorbeeld is daarom de mensenhandelwetgeving, waarbij strafbepalingen zijn gericht op bescherming van lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van het slachtoffer. De rechtenconceptie is gebaseerd op de opvatting dat het recht zich richt op het verwezenlijken van rechtvaardigheid. Dit houdt in dat regelgeving niet alleen een gelegitimeerde basis geeft voor strafvervolgning en de burger bescherming biedt tegen willekeur door middel van afgebakende delictomschrijvingen (lex certa-beginsel), maar ook een adequate bescherming moet bieden aan slachtoffers. Het is volgens de rechtenconceptie voor een wetgever onmogelijk om met een wettekst en toelichting een definitieve betekenis te geven aan een strafbepaling: rechtspraak is hierbij onmisbaar. De strekking van de strafbepaling en de actuele betekenis zijn het uitgangspunt voor rechtsvinding. De teleologische interpretatiemethode is passend binnen deze visie.¹⁵⁹

In de meest ideale situatie overlappen de rechten- en regelconceptie van legaliteit elkaar. De fundamentele rechten van burgers worden door de wetgever in overeenstemming gebracht met de regels én deze regels dragen ook bij aan de verwezenlijking van de fundamentele rechten. De tegenstelling tussen de verschillende concepties komen vooral tot uiting in moeilijke gevallen waarbij de tekst van de wet en de bedoelingen van de wetgever niet duidelijk zijn.¹⁶⁰

6.3 Interpretatiemogelijkheden

In hoofdstuk 3 werd gesteld dat de rechterlijke macht tot op heden geen uitsluitel heeft gegeven over de invulling van artikel 273f Sr waar het gaat om uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties. Komt dit door de formulering van de delictomschrijving door de wetgever of hebben de rechters hun interpretatievrijheid om een andere reden niet benut? Vooropgesteld moet worden dat de mate waarin een rechter aan rechtsvinding doet en de mate waarin hij het noodzakelijk vindt om min of meer extensief een bestanddeel of een delictomschrijving te interpreteren afhankelijk is van de voorgelegde vraag en de omstandigheden van het geval.¹⁶¹ Het gaat bij de interpretatie door de strafrechter uiteindelijk om een afweging van verschillende argumenten die in een bepaald geval een zekere relevantie blijken te hebben.¹⁶² Uit de besproken rechtspraak blijkt dat door de rechters bij de behandeling van zaken met betrekking tot economische uitbuiting, met name gebruik werd gemaakt van wetshistorische interpretatie. Er werd veelal verwezen naar de relevante internationale verdragen die ten grondslag liggen aan het artikel 273f Sr. Hieruit vloeit voort dat een schending van fundamentele mensenrechten beslissend is voor de kwalificatie van uitbuiting. Door volledig aan te sluiten bij een wetshistorische interpretatie wordt de taak van de rechter om de internationale termen die door de wetgever zijn overgenomen uit de internationale regelgeving nader uit te leggen, niet vervuld. Deze interpretatievorm zou daarom over moeten lopen in een teleologische interpretatie: “wordt met een bepaalde uitleg, een rationeel, door de wetgever ‘bedoeld’, met de strekking van de wet overeenkomend en redelijk resultaat verkregen?”¹⁶³ De Hullu (2006) stelt dat bij deze afweging naar de aansprekendheid en rechtvaardigheid van het resultaat moet worden gekeken, welke

¹⁵⁸ Rozemond 2008, p. 13.

¹⁵⁹ Rozemond 2008, p. 14.

¹⁶⁰ Rozemond 1999, p. 119 en 121.

¹⁶¹ Bogert 2005, p. 34.

¹⁶² De Hullu 2006, p.97.

¹⁶³ De Hullu 2006, p.97.

moeten aansluiten bij de doelstelling van het strafrecht en passen binnen het rechtssysteem.¹⁶⁴

6.4 Consequenties

Door te kiezen voor een wetshistorische interpretatie sluit de rechtspraak met betrekking tot economische uitbuiting aan bij de regelconceptie van legaliteit. De eerder geconstateerde terughoudendheid moet in dit verband als restrictieve uitleg van de wetshistorie worden gezien door het ontbreken van een duidelijke bedoeling van de wetgever en met het oog op de rechtszekerheid voor de verdachte.¹⁶⁵ Deze wetshistorie legt de nadruk op schendingen van mensenrechten, waarvan bij de twee zaken die leidden tot een veroordeling ook duidelijk sprake was door de aantasting van de lichamelijke integriteit van de slachtoffers. Daarnaast was er reeds een uitspraak van het Europese Hof in de zaak Siliadin/Frankrijk over een soortgelijke zaak, uitbuiting in het huishouden, waaraan de rechters konden afleiden dat dergelijke zaken in ieder geval onder het bereik van het artikel vallen.

De wetgever lijkt eerder aansluiting te zoeken bij de rechtenconceptie van legaliteit. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de staat strafrechtelijke bescherming dient te bieden tegen aantasting van het recht op de lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid.¹⁶⁶ Ook de ruimte die de wetgever overlaat aan de rechter voor interpretatie van artikel 273f Sr duidt op de aansluiting bij deze visie. Hierdoor is het aan de rechter om het begrip 'uitbuiting' in een concreet geval toe te passen op een manier die op dat moment wenselijk is in het licht van de bescherming van de burger, maar ook om het artikel uit te leggen in overeenstemming met de rechten van slachtoffers. De rechten van mogelijke slachtoffers worden beter beschermd wanneer een strafrechtelijke norm in kenbare en voorzienbare wetgeving is neergelegd of deze wordt verduidelijkt door rechtspraak.¹⁶⁷

De geconstateerde tegengestelde visies van de strafrechter en wetgever zorgen voor rechtsonzekerheid. Daar waar de wetgever rechtszekerheid kan waarborgen door de delictomschrijving of toelichting te verduidelijken, kan de rechter dit door met een teleologische interpretatie meer invulling te geven aan de juridische norm. Bijna vier jaar na inwerkingtreding van artikel 273f Sr is dit met betrekking tot economische uitbuiting niet gebeurd. Deze rechtsonzekerheid heeft zijn weerslag op de opsporing en vervolging van economische uitbuiting, zo bleek in hoofdstuk 5. Er wordt minder geïnvesteerd in de opsporing en vervolging van strafbare feiten waarvan de regelgeving dusdanig onduidelijk is dat het maar de vraag is of een rechter uiteindelijk tot veroordeling zal overgaan. Voor een succesvolle aanpak zijn prioritaire aandacht en inzet van de handhavende, opsporende en vervolgende partijen van cruciaal belang.¹⁶⁸ Het ontbreken van de kenbaarheid en voorzienbaarheid van het mensenhandelartikel voor de betrokken instanties hebben negatieve gevolgen voor de effectiviteit van het artikel. Deze onvoorzienbaarheid heeft daarnaast grote gevolgen voor het slachtoffer. In de hedendaagse strafrechtspleging wordt over het algemeen een aanmerkelijk belang toegekend aan het slachtoffer.¹⁶⁹ Hij verdient in strafrechtelijke zin bescherming en er wordt aangestuurd op deelname als partij in het strafproces, zeker als het gaat om slachtoffers van mensenhandel en meer specifiek van economische uitbuiting. Deze strafrechtelijke bescherming kan met het huidige beleid niet worden gegarandeerd zolang binnen de opsporing en vervolging niet duidelijk is wat de inhoud van artikel 273f is en in welke situaties het artikel toepasbaar is. De aangiftebereidheid zal niet toenemen zolang het slachtoffer geen zekerheid heeft dat hij door de Nederlandse staat zal worden beschermd.

¹⁶⁴ De Hullu 2006, p. 97.

¹⁶⁵ Coster van Voorhout 2007, p. 55.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2003-2004, 29291, nr. 3, p. 2.

¹⁶⁷ Rozemond 1999, p. 124.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2003-2004, 29291, nr. 3, p. 3.

¹⁶⁹ De Hullu 2006, p. 103.

6.5 Politiek

Ook binnen de politiek begint door te dringen dat deze onduidelijkheid een onwenselijke situatie met zich meebrengt. Op 15 april 2008 en 8 oktober 2008 werden Kamervragen gesteld over de juridische afbakening van het begrip uitbuiting met betrekking tot arbeid en dienstsituaties.¹⁷⁰ Deze vragen werden gesteld als reactie op “het feit dat, sinds de uitbuiting (...) drie jaar geleden strafbaar is gesteld, het justitie bijna nooit lukt om ‘moderne slavendrijvers’ te veroordelen” en “het geringe aantal strafzaken dat er is geweest en waarvan maar een heel klein aantal succesvol is afgerond.” De vragen werden respectievelijk beantwoord door minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak: “Er moeten meer zaken komen. Om te beginnen moeten meer zaken gereed worden gebracht voor vervolging door het Openbaar Ministerie, door de meldingsbereidheid en het aantal aangiften te vergroten. Dat kan mede door betere bescherming van slachtoffers en mede door scherper te zijn op vormen van uitbuiting waarbij een aanvankelijk vrijwillige arbeidsverhouding feitelijk op uitbuiting neerkomt. Er is een aantal zaken voor de rechter gekomen. Dat zijn er inderdaad te weinig in verhouding tot de omvang van de problematiek. Er zitten echter meer zaken in de pijplijn. Bij een van die zaken is inmiddels beroep in cassatie ingesteld om de nodige verheldering van wetgeving te krijgen. (...) De eerste zaken mogen niet maatgevend blijven voor de omvang van het justitieel optreden tegen deze misstanden.”¹⁷¹ Op de vraag of de wetgever de omschrijving van ‘overige uitbuiting’ moet aanscherpen, reageert staatssecretaris Albayrak als volgt: “Ik wil daar wel naar kijken, maar ik denk dat het daar nog te vroeg voor is. Wij hebben tot nu toe een handvol zaken gezien en die hebben weliswaar nog niet tot het gewenste resultaat geleid, maar het gaat ook nadrukkelijk om de bewustwording van de instanties en niet alleen om de wettelijke mogelijkheden of de omschrijving van ‘overige uitbuiting’. Ik zal het dus in de gaten houden. Ik snap het pleidooi. Als de definitie van ‘overige uitbuiting’ een drempel vormt, dan is het niet in mijn belang om die te laten voortbestaan.”¹⁷²

Zoals door de Minister van justitie werd aangehaald is tegen de beslissing van het gerechtshof over de uitbuiting van illegale chinezen inmiddels beroep in cassatie ingesteld. Het oordeel van de Hoge Raad kan zeer belangrijk zijn voor het wegnemen van de rechtsonzekerheid. Zoals in paragraaf 3.9 al werd opgemerkt, moet worden bezien of de Hoge Raad een rechtsvraag voorgelegd krijgt die hen in de gelegenheid stelt meer helderheid te geven over de toepasbaarheid van het uitbuitingsbegrip. Het ging bij onderhavige zaak immers in eerste instantie om de vraag of er een zeker initiatief en actief handelen is vereist vóórdat beoordeeld kan worden of er sprake is geweest van het oogmerk uitbuiting. Het belang van een verduidelijkende uitspraak over de economische uitbuiting is duidelijk geworden uit de voorgaande hoofdstukken. De uitspraak van de Hoge Raad kan bepalend zijn voor de manier waarop de opsporing en de vervolging van economische uitbuiting in de toekomst zal verlopen. Als een verduidelijking van het uitbuitingsbegrip uitblijft, zal de minister van justitie zich echter moeten beraden over de effectiviteit van artikel 273f bij uitbuiting in arbeid en dienstsituaties. Daar waar de minister tijdens het algemeen overleg mensenhandel van 12 november 2008 voorzichtig stelt dat er geen aanwijzing is dat er met de huidige omschrijving niet kan worden gewerkt¹⁷³, bewijst de empirie uit hoofdstuk 5 het tegendeel.

6.6 Positieve verplichtingen EVRM

Het is begrijpelijk dat nieuwe wetgeving zich moet vormen en dat dit tijd nodig heeft. Echter uit dit rapport is gebleken dat in de vier jaar die zijn verstreken er nog geen nadere invulling aan het uitbuitingsbegrip is gegeven. Het ontbreken van een opsporingsperspectief, ingegeven door de rechtspraak, heeft gevolgen voor de mate waarin opsporing naar economische uitbuiting plaatsvindt. In dit rapport is beargumenteerd dat dit consequenties

¹⁷⁰ Handelingen II 2007-2008, 76, p. 5293-5296 en Kamerstukken II 2008-2009, 19637 nr. 1237.

¹⁷¹ Handelingen II 2007-2008, 76, p. 5293-5296.

¹⁷² Kamerstukken II 2008-2009, 19637 nr. 1237, p. 47-48.

¹⁷³ Kamerstukken II 2008-2009, 28638, nr. 39.

heeft voor de bescherming van de slachtoffers van economische uitbuiting. Volgens de eerder aangehaalde uitspraak van het Europese Hof in de zaak Siliadin/Frankrijk hebben staten de plicht om adequate strafrechtelijke maatregelen te nemen ter bescherming van de fundamentele rechten van het slachtoffer van economische uitbuiting. Het feit dat wetgeving zich moet vormen, ontslaat de Nederlandse staat niet van deze verplichting. Deze plicht houdt niet alleen in dat er bepalingen in het strafrecht moeten worden opgenomen om mensenhandel strafbaar te stellen, maar ook dat deze strafbepalingen in de praktijk moeten (kunnen) worden toegepast. Er zijn vergelijkingen te trekken tussen de situatie van Frankrijk in 2005 en die van Nederland op dit moment. Ook in Frankrijk werd er door het parlement twijfels geuit over de geschiktheid van de betreffende bepalingen in het Franse strafrecht.¹⁷⁴ De Franse 'National Assembly's taskforce on the various forms of modern slavery' was van mening dat de wetgever de artikelen "an extremely wide, or even vague, scope" had toegekend. Samen met rechtsgeleerden onderstreepten zij dat het gebrek aan juridische criteria om uitbuitingssituaties te kwalificeren, ten onrechte tot een restrictieve interpretatie van de rechtbanken leidden.¹⁷⁵ Ook in Frankrijk waren de schendingen van mensenrechten, namelijk een schending van de menselijke waardigheid, een vereiste om tot het strafbare feit te komen.¹⁷⁶ De Franse overheid wijst er in het arrest op dat strafrechtelijke procedures niet altijd de meest effectieve bij de aanpak van deze situaties. Met het toekennen van schadevergoeding aan het slachtoffer is volgens Frankrijk ook voldaan aan de positieve verplichtingen die het EVRM oplegt.¹⁷⁷ Het Europese Hof oordeelde dat de strafbepaling geen reële en effectieve bescherming bood, tegen de uitbuiting waarvan Siliadin slachtoffer was. Het feit dat door de vrijspraak van de verdachten in deze zaak, de ineffectiviteit van de Franse wet werd vastgesteld, moet een signaal zijn voor de Nederlandse overheid.

¹⁷⁴ *EHRM* 26 juli 2005, 73316/01, Siliadin v. Frankrijk, m.nt Lawson 2005, onder 6.

¹⁷⁵ *EHRM* 26 juli 2005, 73316/01 r.o. 99.

¹⁷⁶ *EHRM* 26 juli 2005, 73316/01 r.o. 101.

¹⁷⁷ *EHRM* 26 juli 2005, 73316/01 r.o. 74-75.

7 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beknopt weergegeven. Hierdoor zal antwoord worden gegeven op de vraagstelling:

Wat zijn de gevolgen van de formulering van artikel 273f Sr en het mensenhandelbeleid dat hieruit voortvloeit waar het gaat om uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties voor de opsporing en vervolging van dit strafbare feit en de rechtsbescherming van slachtoffers van deze vorm van mensenhandel?

Het VN-Protocol en het EU-Kaderbesluit zijn belangrijke instrumenten bij de totstandkoming van het Nederlandse mensenhandelartikel en geven een internationaal geaccepteerde definitie van mensenhandel. Deze definitie is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in artikel 273f, maar geeft weinig duidelijkheid over de invulling van het begrip uitbuiting in arbeids- en dienstsituaties. Uit literatuuronderzoek blijkt dat excessief misbruik en schending van mensenrechten centraal moeten staan bij de beoordeling van een uitbuitingssituatie. Het is aan de rechtspraak om vanuit een strafrechtelijk oogpunt een lijn te trekken tussen extreem slechte werkomstandigheden en excessieve omstandigheden die gekwalificeerd moeten worden als uitbuiting in de zin van mensenhandel. De jurisprudentie tot op heden, bestaande uit 6 zaken waarvan 2 veroordelingen¹⁷⁸, bevestigt grotendeels de bevindingen vanuit de literatuur. Bij de beoordeling door de rechtbank wordt veelal een wetshistorische interpretatie en de 'Vijfde rapportage mensenhandel' van het Bureau Nationaal Rapporteur mensenhandel (2007) gebruikt om tot de kwalificatie mensenhandel te komen. De excessen en schendingen van fundamentele mensenrechten blijken hierbij beslissend te zijn, maar de invulling van deze subjectieve begrippen blijft achterwege. De jurisprudentie tot op heden is terughoudend en heeft geen nadere invulling aan artikel 273f Sr gegeven.

De bescherming van slachtoffers, met een illegale of afhankelijke status, is afhankelijk van beslissingen bij de opsporing en vervolging van economische uitbuiting. Bij het geringste signaal van economische uitbuiting moet hen de B9-regeling worden aangeboden. De B9-regeling geeft mogelijke slachtoffers een tijdelijk verblijfsrecht en beschermingsmaatregelen voor de duur van de opsporing en vervolging. Slachtoffers kunnen in principe enkel in deze rechtpositie komen, indien er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek en het slachtoffer hieraan meewerkt. Zodra de opsporing en vervolging eindigt, door een sepot, vrijspraak of veroordeling vervalt de B9-status. De vergunning voor voortgezet verblijf wordt ten minste toegekend als de strafzaak waaraan het slachtoffer heeft meegewerkt, heeft geresulteerd in een onherroepelijke veroordeling van de verdachte(n) op grond van artikel 273f of een ander misdrijf in dezelfde tenlastelegging. Ook wanneer het slachtoffer drie aaneengesloten jaren in Nederland is verbleven op grond van de B9-regeling zal voortgezet verblijf worden toegekend. Daarnaast kunnen slachtoffers ook zonder medewerking aan de opsporing en vervolging, of naast de twee genoemde voorwaarden, een vergunning voor voortgezet verblijf aanvragen. Hierbij blijft de toekenning van deze vergunning afhankelijk van het oordeel over het slachtofferschap van opsporende en vervolgende instanties, en daarnaast de toets op bijzondere individuele omstandigheden door de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de open delictomschrijving van artikel 273f Sr en het ontbreken van verduidelijkende jurisprudentie ten koste gaat van het opsporingsperspectief en de motivatie om te investeren in de opsporing van strafbare uitbuiting in arbeid- en dienstsituaties. De opsporing en vervolging van strafbare feiten waarvan de regelgeving dusdanig onduidelijk is dat het maar de vraag is of een rechter uiteindelijk tot veroordeling zal overgaan, heeft geen prioriteit. Het openbaar ministerie is terughoudend met het

¹⁷⁸ Van belang hierbij te vermelden is dat 1 veroordeling een zaak met een Nederlandse gehandicapte jongen betreft. Dit rapport richt zich op slachtoffers met een illegale of afhankelijke verblijfsstatus.

aanbrengen van zaken, in afwachting van meer duidelijkheid over de inhoud en toepasbaarheid van artikel 273f Sr. Daarnaast moeten de uitbuitingssituaties veelal door ambtenaren met controlerende taken, zoals de vreemdelingenpolitie en arbeidsinspectie, worden herkend. De aangiftebereidheid van slachtoffers is erg laag door bijvoorbeeld angst, schaamte, gebrek aan kennis over de inhoud van de rechtspositie en onzekerheid over de duur van de rechtspositie. Het ontbreken van kennis en bewustwording bij de toezichthoudende diensten levert problemen op bij de slachtofferherkenning en de toepassing van het B9-beleid. Voor een succesvolle aanpak van economische uitbuiting zijn de prioritaire aandacht en inzet van de handhavende instanties, politie en openbaar ministerie van cruciaal belang.

Bij vage delictomschrijvingen is moeilijk af te bakenen wat strafbaar is en wat niet. Het belang van het legaliteitsbeginsel is juist rechtszekerheid: een burger of rechtspersoon moet kunnen weten of en hoe de overheid in strafrechtelijke zin op gedrag zal reageren. Soms is het gebruik van vage termen onvermijdelijk, waardoor er een 'open' delictomschrijving ontstaat. Bij open delictomschrijvingen is het aan de rechter om te oordelen of een bepaalde gedraging onder de werking van het wetsartikel valt. De rechtszekerheid is in dat geval afhankelijk van de mate waarin de rechter de vrijheid en verantwoordelijkheid voelt en neemt om meer invulling te geven aan de juridische norm. Er zijn binnen het strafrecht twee verschillende zienswijzen te onderscheiden met betrekking tot legaliteit, namelijk een regelconceptie en rechtenconceptie van legaliteit. Door te kiezen voor een wetshistorische interpretatie sluit de rechtspraak met betrekking tot economische uitbuiting tot op heden aan bij de regelconceptie van legaliteit. De eerder geconstateerde terughoudendheid moet in dit verband als restrictieve uitleg van de wetshistorie worden gezien door het ontbreken van een duidelijke bedoeling van de wetgever en met het oog op de rechtszekerheid voor de verdachte. De wetgever lijkt eerder aansluiting te zoeken bij de rechtenconceptie van legaliteit. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de staat strafrechtelijke bescherming dient te bieden tegen aantasting van het recht op de lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. Ook de ruimte die de wetgever overlaat aan de rechter voor interpretatie van artikel 273f Sr duidt op de aansluiting bij deze visie. De geconstateerde tegengestelde visies van de strafrechter en wetgever zorgen voor rechtsonzekerheid. Daar waar de wetgever rechtszekerheid kan waarborgen door de delictomschrijving of toelichting te verduidelijken, kan de rechter dit door met een teleologische interpretatie meer invulling geven aan de juridische norm. Bijna vier jaar na inwerkingtreding van artikel 273f Sr is dit met betrekking tot economische uitbuiting niet gebeurd.

Volgens de uitspraak van het Europese Hof in de zaak Siliadin/Frankrijk¹⁷⁹ hebben staten de plicht om adequate strafrechtelijke maatregelen te nemen ter bescherming van de fundamentele rechten van het slachtoffer van economische uitbuiting. Het feit dat wetgeving zich moet vormen, ontslaat de Nederlandse staat niet van deze verplichting. Deze plicht houdt niet alleen in dat er bepalingen in het strafrecht moeten worden opgenomen om mensenhandel strafbaar te stellen, maar ook dat deze strafbepalingen in de praktijk moeten (kunnen) worden toegepast.

¹⁷⁹ EHRM 26 juli 2005, 73316/01

8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk kunnen aanbevelingen worden gedaan over de manier waarop de rechtsonzekerheid met betrekking tot economische uitbuiting kan worden weggenomen. In afwachting van het oordeel van de Hoge Raad dat in dit kader van belang kan zijn, zullen de aanbevelingen zich echter richten op de opdrachtgever, CoMensha, en de wijze waarop zij dit proces kunnen beïnvloeden.

8.1 *Betere registratie*

Uit het rapport blijkt dat de opsporing en vervolging van economische uitbuiting lastig van de grond komt. Gebrek aan kennis en onvoldoende bewustzijn van de problematiek spelen hierbij een belangrijke rol. Een gevolg hiervan is dat de omvang van de problematiek onduidelijk is. CoMensha levert de registratiecijfers van alle aanmeldingen van mensenhandel. Om de omvang en knelpunten van economische uitbuiting beter in beeld te brengen, moet meer aandacht aan de registratie van slachtoffers in het registratiesysteem Regas worden besteed. Het is aan te bevelen de slachtoffers van economische aanmelding na de aanmelding door ketenpartners of andere betrokkenen, actief te blijven volgen. Op deze manier kan meer zicht komen op beslissingsgedrag van politie en justitie en het slachtoffer. Belangrijke gegevens in dit verband zijn bijvoorbeeld het wel of niet aanbieden en accepteren van de B9, de manier waarop medewerking wordt verleend aan de opsporing, de reden van een sepot, de duur van de opsporing, wel of geen terugkeer na afloop van de B9. Door zorgvuldige registratie en valide cijfers kan de problematiek op een overtuigende manier worden aangekaart bij de overheid.

8.2 *Inventarisatie indicatoren*

Aansluitend op de betere inventarisatie kan ook zorgvuldiger naar de indicatoren van economische uitbuiting gekeken worden. Op dit moment worden bij de registratie van slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting dezelfde indicatoren gebruikt. Gezien de aard van beide delicten in wezen van elkaar verschilt, kan dit ook voor de indicatoren gelden. CoMensha kan uitkijken naar nieuwe indicatoren die wijzen op economische uitbuiting. Doordat alle aanmeldingen bij CoMensha binnenkomen, zijn de medewerkers in staat nieuwe indicatoren te herkennen en onderscheid te maken tussen eenmalige en terugkerende omstandigheden. Deze terugkerende omstandigheden kunnen ondersteund met cijfers teruggekoppeld worden naar de opsporing en eventueel omgezet worden naar signalen voor slachtofferherkenning.

8.3 *Voorlichting slachtoffers*

Dit rapport maakt duidelijk dat het doen van aangifte niet altijd in het belang van het slachtoffer is. Niet duidelijk is wanneer de uitbuiting als strafbaar wordt gekwalificeerd. Wanneer een sepot volgt, kan een slachtoffer dat uit de illegaliteit is getreden zich in de belangstelling van autoriteiten hebben geplaatst met terugkeer tot gevolg. Daarnaast kan voor slachtoffers het risico op represailles na aangifte reëel worden, maar ontvangen zij niet langer bescherming door het sepot. Als belangenbehartiger moet CoMensha een standpunt innemen over de voorlichting en adviezen van het slachtoffer in dit kader. Daarbij is het niet de bedoeling de aangiftebereidheid lager te maken, maar slachtoffers goed te informeren over het Nederlandse mensenhandelbeleid.

8.4 *Aanzet voor nader onderzoek*

De auteurs Rijken en Van Dijk pleiten er in het artikel 'A Human Rights Based Approach to Trafficking in Human Beings in Theory and Practice' voor dat slachtoffers van mensenhandel, los van hun eventuele rol in een strafrechtelijke procedure, op humanitaire gronden worden geholpen en een verblijfsvergunning krijgen. Of een (mogelijk) slachtoffer daarvoor in aanmerking komt, zou kunnen worden nagegaan aan de hand van een checklist

van criteria, zoals de mate van vrijheidsbeperking, de aard en duur van de uitbuiting, het risico op represailles etc. Dit is in lijn met de toekomstige ratificering van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel besproken in paragraaf 4.7. Hierbij rijst de vraag welke criteria precies voor een dergelijke aanvraag getoetst moeten worden en door welke instantie. De IND heeft geen opsporende bevoegdheid en politie en justitie zijn de instanties die enkel in het kader van opsporing deze criteria zullen nagaan. Naar de (juridische) mogelijkheden van een dergelijke bescherming zal nader onderzoek gedaan moeten worden.

Literatuurlijst

- D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen**, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, Groningen: Wolters- Noordhoff 2005.
- M.H. Bastiaanse e.a.**, *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2005.
- P.C Bogert**, *Voor rechtvaardiging en schulduitsluiting*, Deventer: Kluwer 2005
- Colombani e.a.**, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Europese Commissie: Brussel 2004.
- Colombani e.a.**, *Explanatory paper 3. Human rights as a paramount issue: Meaning and consequences of a human rights based approach*. In: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Europese Commissie: Brussel 2004, p. 137-143.
- J.E.B. Coster Van Voorhout**, *Human trafficking for labour exploitation: interpreting the crime*, *Utrecht Law Review*, vol. 3, nr. 2 2007, p. 44-69.
- C.E. Dettmeijer – Vermeulen e.a.**, *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Rapporteur*. Den Haag: BNRM 2007.
- Ch.J. Enschedé**, *Beginnelsen van strafrecht*, Deventer: Kluwer 2005.
- J. de Hullu**, *Materieel Strafrecht, over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Kluwer 2006.
- M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaijk**, *Oefening baart kunst: onderzoeken, argumenteren en presenteren voor juristen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- IND Informatie en Analysecentrum**, *Evaluatie gendergerelateerd vreemdelingenbeleid*, IND: 2008.
- H. De Jonge van Ellemeet**, *Slachtoffers mensenhandel in het vreemdelingenrecht*, *Journal Vreemdelingenrecht*, nr. 8 2006, p. 623 – 628.
- H. De Jonge van Ellemeet**, *Slecht werkgeverschap of ‘moderne slavernij’; handhaving van een nader af te bakenen verbod*, *Justitiële Verkenningen* jrg. 33, nr. 7 2007, p. 107-119.
- H. De Jonge van Ellemeet & Smit**, *Trafficking for exploitation outside the sex industry*. In: C. Van den Anker en J. Doomernik, *Trafficking and women’s rights*, Pallgrave Macmillan: 2006, p. 219-232.
- A.M. Van Kalmthout**, Noot bij JV 2006/325. Bron: www.migratierecht.nl (toegankelijk voor abonnees).
- KLPD – Dienst Nationale Recherche**, *Mensenhandel, Deelrapport Criminaliteitsbeeldanalyse 2007*, Driebergen: KLPD 2008.
- A.G. Korvinus, D.A.C. Koster & H. De Jonge van Ellemeet**, *Mensenhandel: de achtergronden en omtrekken van het begrip uitbuiting in art. 273a Sr*. Den Haag: Trema 2006, 29(7), p. 286-290.

A.G. Korvinus e.a., *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: BNRM 2002.

M.J. Kronenberg & B. De Wilde, *Grondtrekken van het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

R. Lawson, *Noot bij Siliadin t. Frankrijk*, JV 2005/425. Bron: www.migratierecht.nl (toegankelijk voor abonnees).

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: Boom Juridische Uitgevers 2004.

K. Lindenberg, *Strafbare dwang. Over het bestanddeel 'dwingen' en strafbaarstellingen van dwang, in het bijzonder art. 284 Sr*, Apeldoorn: Maklu 2007

Raaimakers, *Het Nederlandse B9-programma: adequaat of niet?* Journaal Vreemdelingenrecht, nr. 7 2008, p. 606-622.

C. Rijken & D. Koster, *A Human Rights Based Approach to Trafficking in Human Beings in Theory and Practice*, 2008. Gepubliceerd op Social Science Research Network. Bron: <http://ssrn.com/abstract=1135108>.

C. Rijken & J. van Dijk, *Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel; mensenrecht of beloning?*, Justitiële Verkenningen jrg. 33, nr. 7 2007, p. 23-38.

K. Rozemond 1999, *Legaliteit in het materiële strafrecht*, Rechtsgeleerd Magazijn Themis, nr. 4 1999, p. 117-130.

N. Rozemond 2008, *De rechtsvindingsleemte in het strafrecht*, Rechtsgeleerd Magazijn Themis, nr. 1 2008, p. 13-18.

A. Strauss & J. Corbin, *Basics of Qualitative Research, Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage 1998.

Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, *Jaarverslag SIOD 2005*, Den Haag: SIOD 2006

Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, *Jaarverslag SIOD 2006*, Den Haag: SIOD 2007

Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, *Jaarverslag SIOD 2007*, Den Haag: SIOD 2008

Smit & Boot, *Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context; achtergronden en reikwijdte*, Justitiële Verkenningen jrg. 33, nr. 7 2007, p. 10-22.

Van de Ven & Mitrovich, *Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2006*, In-pact politieadviescentrum 2007.

Wet- en regelgeving

- Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2000 (*Trb* 2001, 69).
- Kaderbesluit nr. 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 (*PbEU* 2002, L 203).
- Richtlijn nr. 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 (*PbEU* 2004, L 261).
- Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (*RvE* 197, 16 mei 2005).

- Explanatory Report. Bron: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/197.htm>.
- Wetboek van Strafrecht .
- Wetboek van Strafvordering.
- Vreemdelingenwet 2000.
- Vreemdelingenbesluit 2000.
- Vreemdelingencirculaire 2000
- Aanwijzing mensenhandel, College procureurs generaal, Staatscourant 22 maart 2006, nr. 58.
- Notitie versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel, Openbaar Ministerie april 2008.

Kamerstukken

- Kamerstukken I 2004-2005, 29291, nr. F.
- Kamerstukken II 2003-2004, 29291, nr. 3.
- Kamerstukken II 2005-2006, 28638, nr. 19.
- Kamerstukken II 2007-2008, 19637, nr. 1148.
- Kamerstukken II 2007-2008, 19637, nr. 1174.
- Kamerstukken II 2007-2008, 31429, nr. 6.
- Kamerstukken II 2008-2009, 28638, nr. 29.
- Kamerstukken II 2008-2009, 28638, nr. 39.
- Kamerstukken II 2008-2009, 19637, nr. 1237.
- Handelingen II 2007-2008, 76, p. 5293-5296.
- Staatscourant 22 maart 2006, nr. 58.

Jurisprudentie

- *EHRM* 73316/01, 26 juli 2005
- HR 31 oktober 2000, *NJ* 2001, 14
- HR 28 mei 2002, *NJ* 2002, 483
- ABRvS 30 juni 2006, *JV* 2006/325
- Rb. 's Gravenhage 24 mei 2006, *LJN* AX6793
- Rb. 's Gravenhage 21 november 2006, *LJN* AZ2707
- Rb. 's Hertogenbosch 8 maart 2007, *LJN* BA0141
- Rb. 's Hertogenbosch 8 maart 2007, *LJN* BA0145
- Rb. 's Gravenhage 5 oktober 2007, *LJN* BB5303
- Rb. 's Gravenhage 14 december 2007, *LJN* BC1195
- Hof 's Hertogenbosch 30 januari 2008, *LJN* BC2999
- Hof 's Hertogenbosch 30 januari 2008, *LJN* BC3000
- Rb. Zwolle 29 april 2008, *LJN* 0846
- Rb. Zwolle 29 april 2008, *LJN* BD0860
- Rb. Utrecht 17 juni 2008, *LJN* BD7426
- Rb. 's Hertogenbosch 28 juli 2008, *LJN* BD8599
- Nationale ombudsman 2006, rapport 2006/0279, bron: <http://www.nationaleombudsman.nl>

Internetpagina's

- <http://www.bnrm.nl>
- <http://www.conventions.coe.int>
- <http://www.om.nl>
- <http://www.overheid.nl>
- <http://parlando.sdu.nl>
- <http://www.siod.nl>

