

## Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie

### 12.1 Inleiding

Sinds de uitbreiding van het mensenhandelartikel met uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie (verder te noemen ‘overige uitbuiting’), is de aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie groeiende. In toenemende mate wordt door de media en politie aandacht besteed aan het onderwerp. Daarnaast worden onderzoeken uitgevoerd naar overige vormen van uitbuiting en zijn trainingen voor professionals ontwikkeld waarin specifiek aandacht wordt besteed aan het onderwerp. Ook in het Amerikaanse TIP-rapport over de mensenhandelsituatie in Nederland, dat in de zomer van 2009 uitkwam is opvallend veel aandacht besteed aan overige uitbuiting. Alle aanbevelingen die in het TIP-rapport worden gedaan aan Nederland zijn gericht op overige uitbuiting.<sup>1</sup> Daarnaast worden zowel nationaal als internationaal diverse conferenties en expertbijeenkomsten over uitbuiting buiten de seksindustrie georganiseerd.<sup>2</sup>

Na bijna vijf jaar strafbaarstelling van overige uitbuiting, wordt ook steeds meer zichtbaar waar de knelpunten zitten. Zo kwam uit de conferentie van BNRM en de Universiteit Utrecht naar voren dat nog veel onduidelijkheid heerst over de grens tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting, een grens die door de rechtspraak moet worden ingevuld. Die invulling en de duidelijkheid daarover is van groot belang voor de opsporingspraktijk. Ook onduidelijkheden rond de betekenis en reikwijdte van het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie speelt in de jurisprudentie tot nu toe een rol.

Hoewel er op papier steeds meer aandacht is voor de aanpak van overige vormen van uitbuiting, blijft de praktijk regelmatig achter. Onduidelijkheid over de grens tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting en het geringe aantal veroordelingen tot nu toe<sup>3</sup> werken niet als een stimulans voor de signalering en opsporing. Echter, een groei in het aantal vervolgingen is merkbaar. Een blik over de grens leert dat andere landen met gelijksoortige problemen worstelen.

1 Twee van de aanbevelingen zien tevens op seksuele uitbuiting. De aanbevelingen luiden: “Vigorously investigate and prosecute, and convict and punish labor trafficking offenders; enhance forced labor awareness training for prosecutors and judges; continue anti-trafficking awareness initiatives aimed at educating clients of the commercial sex trade as well as beneficiaries of forced labor about the causes and consequences of trafficking; continue efforts to proactively identify trafficking victims in the prostitution and relevant labor sectors of the Netherlands.” (Trafficking in Persons Report, 2009, pp.218-220).

2 Het grote aantal meldingen voor de door BNRM en Universiteit Utrecht georganiseerde internationale conferentie ‘Human trafficking, turning our attention to labour exploitation’ in februari 2009 geeft aan dat het onderwerp leeft.

3 Op het moment van schrijven (augustus 2009) hadden drie zaken tot een veroordeling voor overige vormen van uitbuiting geleid. Voor een bespreking van de zaken, zie §12.6.

In dit hoofdstuk zal een *update* worden gegeven van de Vijfde rapportage van de NRM. Hierbij komen ontwikkelingen rond de aanpak en verschijningsvormen van overige uitbuiting aan de orde. Ontwikkelingen in beleid en praktijk, alsmede een bespreking van de jurisprudentie passeren de revue.

*Het begrip ‘overige uitbuiting’*

Wanneer in deze rapportage over ‘overige (vormen van) uitbuiting’ wordt gesproken, wordt hiermee bedoeld op alle vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie. Gedacht kan worden aan uitbuiting in het huishouden, de land- en tuinbouw, de horeca, de criminaliteit, etc. Voor een niet-limitatief overzicht van vormen van uitbuiting die onder overige uitbuiting vallen, zie Hoofdstuk 8 van de Vijfde rapportage van de NRM. Orgaanhandel valt niet onder de door BNRN gehanteerde definitie van overige uitbuiting.<sup>4</sup>

## 12.2 Signalering en perceptie

In art. 273f Sr, waarin mensenhandel is strafbaar gesteld, is door de wetgever geen onderscheid gemaakt tussen mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting en mensenhandel in de zin van overige uitbuiting. Beide vormen van mensenhandel leveren eenzelfde strafbare feit op en worden met dezelfde straf bedreigd. Ook de B9-regeling kent geen onderscheid tussen slachtoffers van seksuele uitbuiting en slachtoffers van overige uitbuiting. Daarnaast wordt in mensenhandelcursussen voor bijvoorbeeld politie, bijzondere opsporings- en inspectiediensten, Openbaar Ministerie (OM) en Zittende Magistratuur (ZM) aan beide vormen van uitbuiting aandacht besteed.

Toch blijkt in de praktijk dat verschillend wordt omgegaan met (potentiële) situaties van overige uitbuiting in vergelijking met seksuele uitbuiting. Zo worden signalen van overige uitbuiting regelmatig niet als zodanig herkend, uitgewisseld en opgevolgd. Het aantal vervolgingen voor overige uitbuiting steekt nog steeds schril af bij het aantal vervolgingen voor seksuele uitbuiting. Ook de bejegening van (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting is vaak anders dan bij slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zo worden slachtoffers niet altijd herkend als slachtoffer van overige uitbuiting waardoor zij niet op de rechten uit de B9 worden gewezen en zij geen bedenktijd krijgen. Het komt voor dat (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting in vreemdelingenbewaring worden geplaatst, waar voor (potentiële) slachtoffers van seksuele uitbuiting wel direct een opvangplek wordt gezocht.

Hoewel de wet- en regelgeving geen verschil maakt tussen seksuele uitbuiting en overige uitbuiting, bestaan in de praktijk wel verschillen. Deze verschillen worden veroorzaakt door een verschil in perceptie ten aanzien van overige uitbuiting in vergelijking tot seksuele uitbuiting. Aan de hand van onderstaande casus wordt aangegeven op welke punten deze perceptie een belangrijke rol speelt bij de signalering, opsporing en vervolging van overige uitbuiting, en bij de bejegening van potentiële slachtoffers.

<sup>4</sup> Voor een bespreking van mensenhandel met het oogmerk van verwijdering van organen, zie Hoofdstuk 13 van deze rapportage.

*Uitbuiting in aspergekwekerij in Someren*

Al jaren is bij de Arbeidsinspectie, de gemeente en de politie bekend dat een aantal zaken niet in orde is op de aspergekwekerij van J in Someren. In deze aspergekwekerij werken ieder seizoen enkele tientallen buitenlandse werknemers. De Arbeidsinspectie heeft in een periode van enkele jaren vijf boetes opgelegd aan J wegens onder andere overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet minimumloon. Het totaalbedrag aan boetes bedraagt €566.250.<sup>5</sup> Bij de politie zijn in een periode van enkele jaren meerdere meldingen binnengekomen van onder andere mishandeling, intimidatie, onderbetaling en het achterhouden van identiteitspapieren op de aspergekwekerij. Ook bij de gemeente is bekend dat een aantal zaken niet in orde is. Zo voldoet de huisvesting van de werknemers op de kwekerij niet aan de brandveiligheidsvoorschriften.

Dit laatste punt, huisvesting in strijd met brandveiligheidsvoorschriften, leidt er uiteindelijk toe dat de gemeente besluit in te grijpen. Gesteund door een uitspraak van de voorzieningenrechter<sup>6</sup> waarin de gemeente in het gelijk wordt gesteld, besluit de gemeente na overleg met de Driehoek door middel van een bestuurlijke handhavingsactie de kwekerij op 15 mei 2009 te ontruimen op grond van overtreding van de Woningwet. Hoewel de week ervoor ter zitting bij de voorzieningenrechter ook naar voren was gekomen dat de werknemers 's nachts werden opgesloten, en dat een arbeidsmigrant bij de politie melding had gedaan van mishandeling,<sup>7</sup> wordt toch besloten om op dat moment niet strafrechtelijk op te treden tegen J, maar de actie te beperken tot een bestuurlijke handhavingsactie.

Tijdens de actie worden circa 55 (voornamelijk Roemeense) werknemers aangetroffen.<sup>8</sup> De burgemeester, die bij de actie aanwezig is, verklaart aan de pers over de omstandigheden waarin de werknemers werden aangetroffen: "Zij mochten al die tijd dat zij daar werkten het terrein niet verlaten. Ze verdienden veel minder dan hun was beloofd. Hun werkgever dwong ze hun levenswaar voor veel geld op het erf zelf te kopen."<sup>9</sup> "Het sanitair en het eten waren bedroevend. De mensen moesten bij de kwekerij tegen enorme prijzen bonnen kopen voor eten en shampoo."<sup>10</sup> Over de werkomstandigheden zegt hij verder: "Die deden meer denken aan een vorm van slavernij dan aan die van een modern bedrijf."<sup>11</sup>

Hoewel in totaal zeker zes signalen van mensenhandel bekend waren<sup>12</sup> werden de werknemers tijdens de actie niet gewezen op hun recht op bedenktijd uit de B9-regeling.<sup>13</sup> Ook werden de

5 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II 2008/09*, 17 050, nr. 385).

6 Rb. Den Bosch, 12 mei 2009, LJN: BL4809.

7 Rb. Den Bosch, 12 mei 2009, LJN: BL4809.

8 *Aanhangsel Handelingen II 2008/09*, nr. 2901.

9 'Slavernij' op aspergekwekerij in Someren, *De Volkskrant*, 18 mei 2009.

10 'Slavernij' in aspergekwekerij, *Trouw*, 18 mei 2009.

11 *Vijf keer eerder boetes voor ontruimd aspergebedrijf*, *NRC-Handelsblad*, 18 mei 2009.

12 De volgende indicatoren van mensenhandel uit: Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 253, bijlage 3, waren uit waarneming van betrokken instanties of uit meldingen van derden bij de betrokken instanties reeds bekend voordat de bestuurlijke handhavingsactie plaatsvond: overnachten op de werkplek; het slachtoffer kan of mag geen contact hebben met de buitenwereld; het slachtoffer heeft geen beschikking over eigen identiteitspapieren; het slachtoffer ontvangt een ongebruikelijk laag loon in vergelijking met de markt; het slachtoffer maakt uitzonderlijk lange werkdagen of werkweken; en het slachtoffer wordt bedreigd of geconfronteerd met geweld.

13 Uit de B9-regeling volgt: "Reeds bij de *geringste* [cursief; BNRM] aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, dient de politie de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte of het op andere wijze verlenen van medewerking aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek terzake mensenhandel."

werknemers niet apart gehoord, maar nam de Arbeidsinspectie in een gezamenlijke ruimte hun verklaringen op door hen een formulier in te laten vullen. Toen (een groot deel van) de werknemers aangaf niet terug te willen naar de kwekerij van J, werd hen onderdak in een tentenkamp aangeboden. De werknemers werden niet aangemeld bij CoMensha. Hoewel de werknemers nog loon tegoed hadden van J omdat zij pas aan het einde van het aspergeseizoen zouden worden uitbetaald, keerde een groep van 36 Roemeense werknemers liever zonder geld terug naar Roemenië dan terug te gaan naar J.<sup>14</sup> Hierop regelde de gemeente een bus voor hen. Voordat ze in de bus naar Roemenië stapten, liet de gemeente hen een overeenkomst ondertekenen waarin stond dat ze de kosten voor de reis moesten terugbetalen aan de gemeente. Diezelfde dag nog vertrok de groep terug naar huis. Tegen J werd op dat moment geen strafrechtelijke actie ondernomen. Een aantal werknemers koos ervoor de werkzaamheden op de aspergekwekerij van J voort te zetten.

Na enige tijd besluit het OM een inventariserend onderzoek in te stellen naar mensenhandel. Een onderzoek naar overtredingen van de Wet economische delicten (WED) onder leiding van het Functioneel Parket loopt op dat moment al. Er wordt besloten het strafrechtelijk onderzoek op te splitsen in twee delen: het arrondissementsparket, onder leiding van de desbetreffende mensenhandelofficier voert een onderzoek naar mensenhandel uit, terwijl het Functioneel Parket strafrechtelijk onderzoek leidt naar WED-delicten. Er komt één dagvaarding en één rechtszitting, met twee Officieren van Justitie, van zowel het arrondissementsparket als het Functioneel Parket.

Zoals gezegd kiest een aantal werknemers ervoor om bij J te blijven werken. Ze zouden immers pas aan het eind van het seizoen uitbetaald worden en zouden met lege handen staan als ze eerder vertrokken. Het is opvallend dat de gemeente enkele weken na de ontruiming toestemming geeft voor het huisvesten van deze werknemers in tenten op het terrein van J. Ook het feit dat het UWV eind mei 35 werkvergunningen die J had aangevraagd toekent, terwijl eerder werknemers onder erbarmelijke omstandigheden werden aangetroffen en terwijl er een strafrechtelijk onderzoek loopt tegen J, is opmerkelijk.<sup>15</sup> De achtergebleven seizoenswerkers zijn op een later moment wel geïnformeerd over hun rechten op basis van de B9-regeling. Op het moment van schrijven was onbekend of zij van deze rechten ook gebruik hebben gemaakt.

Bovenstaande casus is illustratief voor het feit dat knelpunten op verschillende niveaus liggen. Hoewel zowel beleid als wetgeving ontwikkeld is voor overige uitbuiting, is het opmerkelijk dat regels niet altijd worden opgevolgd, onder meer als gevolg van de heersende perceptie ten aanzien van overige uitbuiting. Duidelijk moet zijn dat de AI signalen van mensenhandel dient te melden aan SIOD/EMM.<sup>16</sup> In bovenstaande casus is dat niet gebeurd, terwijl geconstateerd kan worden dat meerdere signalen van mensenhandel bij de AI bekend waren blijkens de vijf boetes die aan J zijn opgelegd. Ook de politie heeft signalen van mensenhandel niet als zodanig opgepakt toen deze signalen gedurende een langere periode bij haar binnenkwamen. Daarnaast zijn de werknemers niet aangemeld bij CoMensha. Verder valt op dat voor of tijdens de handhavingsactie aan de werknemers geen uitleg is gegeven over hun rechten op grond van de B9-regeling, terwijl dit reeds bij de geringste aanwijzing van mensenhandel gedaan moet worden.

14 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II 2008/09*, 17 050, nr. 385).

15 *Aanhangsel Handelingen II 2008/09*, nr. 2885.

16 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, nr. 253, bijlage 3.

### Slachtoffers van overige uitbuiting en de B9-regeling

In Hoofdstuk 5 is reeds aangegeven dat opmerkelijk is dat ten aanzien van illegale vreemdelingen die bijvoorbeeld worden aangetroffen bij een bestuurlijke- of politiecontrole op de werkplek, de Arbeidsinspectie en bijzondere opsporingsdiensten in de B9-regeling niet worden genoemd.<sup>17</sup> De B9-regeling benoemt dat de *politie* reeds bij geringe aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling moet wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten (waaronder de bedenktijd). Ook de Arbeidsinspectie en SIOD zouden een duidelijker omschreven rol (en verantwoordelijkheid) moeten hebben bij door hen op de werkplek aangetroffen niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in geval van aanwijzingen van mensenhandel.

Tenslotte is het feit dat de gemeente strafrechtelijk ingrijpen tegenhoudt omdat een bestuurlijke handhavingsactie de voorkeur heeft opmerkelijk met het oog op de aanpak van mensenhandel. Een bestuurlijke actie op overtreding van brandveiligheidsvoorschriften sluit strafrechtelijk ingrijpen terzake mensenhandel immers niet uit. Ook het feit dat in de media het woord mensenhandel amper is gevallen, is illustratief voor de manier waarop tegen deze zaak wordt aangekeken. De kern van het probleem is dat, hoewel meerdere signalen van mensenhandel aanwezig zijn, de situatie niet als een mogelijke uitbuitingszaak wordt geïdentificeerd. Men ziet de zaak als een aantal losse situaties van overtredingen van arbeids- en bestuursrecht. Ook bij de politie gemelde mishandelingen worden gezien als op zichzelf staande gebeurtenissen. Doordat de verschillende instanties het geheel aan gebeurtenissen zowel binnen hun eigen organisatie als samen met andere instanties niet met elkaar in verband brengen, wordt de gehele context binnen de potentiële uitbuitingszaak niet gezien.

De in bovenstaande casus geconstateerde knelpunten komen (afzonderlijk of in combinatie) ook in andere bij BNRM bekende casus naar voren en geven zicht op de perceptie ten aanzien van overige uitbuiting. De indruk bestaat dat economische uitbuiting wordt gezien als een ‘minder ernstige’ vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. Dit kwam tijdens een bijeenkomst van het vreemdelingenberaad naar voren.<sup>18</sup> Voor slachtoffers van seksuele uitbuiting die bijvoorbeeld worden aangetroffen in een bordeel is het vanzelfsprekend dat zij niet eerst in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Het lijkt er bovendien op dat de opvang van deze categorie slachtoffers, te meer daar het vaak om aanzienlijke aantallen gaat, de nodige praktische problemen geeft of zou kunnen geven.<sup>19</sup> Doorslaggevend mag een dergelijk praktisch probleem natuurlijk niet zijn om af te zien van de wettelijke procedure. Bovendien is ook bij overige uitbuiting sprake van een schending van mensenrechten; ook voor slachtoffers van dit ernstige strafbaar feit is adequate opvang onontbeerlijk.

17 Het woord ‘Arbeidsinspectie’ komt in de gehele regeling niet voor.

18 Ook bij de vreemdelingenrechters is de perceptie van slachtoffers van overige uitbuiting anders dan die van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Het aspect van de illegaliteit en het bijbehorende risico van (wederom) in de illegaliteit te verdwijnen lijkt hierbij een rol te spelen.

19 In de zaak Sneep (zie ook Hoofdstuk 8) waar het ook ging om een enorm aantal slachtoffers is met dat probleem pro-actief en adequaat omgegaan.

*Zelfidentificatie van slachtoffers*

Naast het feit dat slachtoffers van overige uitbuiting regelmatig niet als zodanig worden herkend door de betrokken instanties, is het een probleem dat zij zichzelf vaak ook niet beschouwen als slachtoffer van mensenhandel. Vooral uit het buitenland afkomstige slachtoffers hebben dikwijls geen kennis van hun rechten en kunnen moeilijk beoordelen of zij slachtoffer zijn van uitbuiting. Door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel werd in haar Vijfde rapportage daarom de volgende aanbeveling gedaan: “Aangezien onwetendheid over de eigen rechten mensen kwetsbaar maakt voor overige uitbuiting, moet er meer worden gedaan om mensen in een marginale positie op de arbeidsmarkten in de samenleving te informeren over hun basisrechten in relatie tot arbeid. De overheid heeft hierin een belangrijke taak.” Om de bewustwording onder potentiële slachtoffers van uitbuiting of van andere misstanden te vergroten, is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin 2009 de Informatiekaart ‘Arbeid en Uitbuiting’ ontwikkeld. Op deze kaart staan voorbeelden van uitbuiting, worden kort de rechten van slachtoffers mensenhandel uitgelegd en staan namen en telefoonnummers van relevante instanties. De brochure is beschikbaar in veertien talen en wordt verspreid door onder andere ngo’s, hulpinstanties en gemeenten.<sup>20</sup> Voorts zijn mede naar aanleiding van de zaak in Someren bestaande brochures (over wonen en werken in Nederland en over de WML) vertaald in het Bulgaars en Roemeens. Deze brochures zullen na de zomer van 2009 worden verspreid in deze twee landen.<sup>21</sup>

Om de alertheid op mensenhandel door politie, Arbeidsinspectie, SIOD en marechaussee te verbeteren wordt door de departementen van Justitie, SZW en BZK een gezamenlijke introductiefilm ontwikkeld.<sup>22</sup> Ook de ngo BLinN richt zich met het project ‘Signaleren en informeren van moeilijk bereikbare slachtoffers van mensenhandel’ op het vergroten van de bereikbaarheid van slachtoffers door het verbeteren van deskundigheid van actoren die betrokken zijn bij overige uitbuiting.<sup>23</sup> Rechtstreekse ondersteuning van slachtoffers van overige uitbuiting door BLinN wordt ook beoogd met dit project.

In onderstaande casus volgt een voorbeeld van hoe een onderzoek naar overige uitbuiting op een proactieve manier werd opgepakt en waarbij goede afspraken tussen de verschillende betrokken (opsporings) diensten leidden tot een juiste behandeling van de (mogelijke) slachtoffers.

*Casus Indonesische kroepoek<sup>24</sup>*

In de zomer van 2009 werd door de SIOD en vreemdelingenpolitie een woning doorzocht waar illegaal in Nederland verblijvende Indonesiërs onder erbarmelijke omstandigheden Indonesische voedingsproducten maakten. De elf Indonesische ‘werknemers’ huurden tegen hoge prijzen een matras in de woning en moesten bij hoge temperaturen, oplopend tot 50 graden, onder meer kroepoek maken. Het huis zat vol ongedierte en als gevolg van blootliggende elektrische bedrading bestond brandgevaar.

20 De brochures kunnen worden gedownload via [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl).

21 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

22 In de tweede helft van 2009 vindt nadere besluitvorming plaats over de opzet van de film (Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b).

23 Schriftelijke informatie BLinN, 10 september 2009.

24 Zie onder meer Persbericht OM, *Illegalen gevonden onder erbarmelijke omstandigheden*, 29 juli 2009 (en diverse krantenartikelen, waaronder: Haagse Courant, 30 juli 2009).

Bij het onderzoek naar deze zaak zijn vanaf het begin duidelijke afspraken gemaakt tussen de betrokken actoren. Zo maakten de SIOD en vreemdelingenpolitie voorafgaand aan de doorzoeking afspraken over de onderlinge taakverdeling. Wanneer het uitsluitend om illegale tewerkstelling zou gaan, zou de Vp het voortouw nemen en zouden de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Indien er tevens sprake zou zijn van slechte arbeidsomstandigheden, zou SIOD de leiding nemen en zou gekeken worden of sprake was van mensenhandel. Ook Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) was betrokken vanwege het brandgevaar en overbewoning.

De bij de doorzoeking aangetroffen werknemers werd na staandhouding door de Vp meteen bedenkijd waar zij op grond van de B9-regeling als (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel recht op hebben, aangeboden. Vier van deze (potentiële) slachtoffers maakten gebruik van hun recht op bedenkijd, de anderen kozen ervoor terug te keren naar Indonesië. Alle (potentiële) slachtoffers werden direct aangemeld bij CoMensha. Echter, omdat deze geen opvangplek kon vinden voor de vier (potentiële) slachtoffers van overige uitbuiting, voelde de SIOD zich genoodzaakt zelf voor opvang in hotels en later in een vakantiewoning te zoeken en te betalen.<sup>25</sup> Na ruim een week was er wel plek in een opvangvoorziening via CoMensha. Opmerkelijk is echter dat deze opvangvoorziening zich twee straten van de plek waar de slachtoffers waren tewerkgesteld en uitgebuit bevond, waardoor zij in een voor hen onveilige omgeving terecht kwamen.

Ondertussen werd onder leiding van het Functioneel Parket een strafrechtelijk onderzoek naar onder meer mensenhandel gestart. Om een goed beeld te geven van de erbarmelijke werk- en woonomstandigheden werd een 'sfeer proces-verbaal' gemaakt met foto's en filmpjes. De Arbo-dienst werd ingeschakeld om een rapportage te maken over de arbeidsomstandigheden. Ook werden alle (mogelijke) slachtoffers zeer uitgebreid gehoord. De verhoren werden gefilmd. Op het moment van schrijven was het opsporingsonderzoek in volle gang.

Bovenstaande casus toont dat goede afspraken over de taakverdeling tussen de verschillende betrokken instanties (in casu SIOD, vreemdelingenpolitie, SDO en het FP) ervoor zorgen dat de samenwerking goed verloopt en dat (mogelijke) slachtoffers niet tussen wal en schip belanden. Dat er vervolgens niet direct een opvangplek is voor bij CoMensha aangemelde slachtoffers, is hier een aandachtspunt. Het opstellen van een sfeer proces-verbaal met foto's en videobeelden kan een goed hulpmiddel zijn voor de beeldvorming van rechter wanneer deze zaak ter zitting komt.

### 12.3 Opsporing

Zoals in eerdere rapportages vermeld,<sup>NRM5, NRM6</sup> ontstond na de inwerkingtreding van de verbrede delictomschrijving van mensenhandel op 1 januari 2005 discussie over de reikwijdte van het begrip uitbuiting in relatie tot arbeid en diensten in andere sectoren dan de seksindustrie. Dat dit begrip in de rechtspraktijk nader afgebakend moet worden, maakte het in deze fase lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) om in te schatten welke situatie de rechter als uitbuiting zal kwalificeren. Desondanks zijn er naar aanleiding van aangetroffen misstanden in arbeidssituaties opsporingsonderzoeken

<sup>25</sup> SIOD zorgde ook voor een begeleider en zakgeld voor de slachtoffers.

mensenhandel gedraaid en vervolgingen voor mensenhandel ingesteld.<sup>26</sup> BNRM heeft geen onderzoek gedaan naar de opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting die verschillende politiekorpsen hebben gedraaid. In het Nationaal dreigingsbeeld 2008<sup>27</sup>, dat gebaseerd is op de Criminaliteitsbeeldanalyse 2007<sup>28</sup>, is hieraan aandacht besteed.

*Nationaal dreigingsbeeld 2008 over de bestrijding van overige uitbuiting*

Uit het Nationaal dreigingsbeeld komt naar voren dat over overige uitbuiting nog maar weinig opsporingsinformatie beschikbaar is. Opsporingsinstanties hebben nog weinig zicht op de omvang van de problematiek. Onduidelijkheid bestaat over de omvang, de omstandigheden waaronder tewerkstelling plaatsvindt en over de mate van betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden. Vanwege de recente strafbaarstelling is de alertheid op mogelijke signalen van uitbuiting beperkt. Het onderwerp uitbuiting is in het Nationaal dreigingsbeeld dan ook gekwalificeerd als *witte vlek*.

Verbetering en intensivering van de detectie van uitbuiting buiten de seksindustrie zal naar verwachting leiden tot een stijging van het aantal waargenomen gevallen van overige uitbuiting. Voorts wordt in het Nationaal dreigingsbeeld aanbevolen om in nader onderzoek vooral uitbuiting in de criminaliteit aparte aandacht te geven omdat dergelijke uitbuiting niet in aanmerking komt voor toezicht en regelgeving.

In onderstaande paragrafen volgt een actualisering van het beleid en de praktijk van de bij uitbuiting betrokken handhavende diensten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). De (vreemdelingen)politie als opsporingsdienst wordt beschreven in §8.4 van deze rapportage.

*Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst*

De Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), de bijzondere opsporingsdienst (BOD) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), houdt zich bezig met crimineel ondernemerschap en bestrijdt in het bijzonder grootscheepse of complexe fraude op het terrein van werk en inkomen. Een belangrijk deel van de opsporingsactiviteiten van de SIOD heeft betrekking op illegale tewerkstelling. Sinds de introductie van de huidige mensenhandelbepaling voert de SIOD strafrechtelijke onderzoeken naar overige uitbuiting uit, al dan niet in samenwerking met anderen<sup>29</sup> en aangestuurd door het Functioneel Parket, dat verantwoordelijk is voor de vervolgingsbeslissingen. Rechercheurs van de SIOD kregen een opleiding over overige uitbuiting en de SIOD verzorgde zelf weer een training aan de arbeidsmarktfracudeteams van de Arbeidsinspectie (AI).<sup>30</sup> In 2007 zijn alle Wav-inspecteurs en rechercheurs van de SIOD geschoold in het herkennen van mensenhandel in arbeidssitu-

26 Zie §12.6 voor een bespreking van de rechterlijke uitspraken in deze zaken.

27 Nationaal dreigingsbeeld 2008, 2008.

28 De Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) is niet openbaar.

29 De SIOD participeert in het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM).

30 In de tweede helft van 2007 hebben alle twaalf AMF-teams een training van een dagdeel van de SIOD gehad. Eind 2008 kregen de 24 nieuw ingestroomde AMF-inspecteurs een mensenhandeltraining. Naar verwach-

aties en de vereiste benadering van slachtoffers. In lijn met de Aanwijzing mensenhandel is besloten dat SIOD rechercheurs ook gecertificeerd worden.<sup>31</sup> De beloofde certificering van SIOD rechercheurs is op het moment van schrijven echter nog niet gerealiseerd.<sup>32</sup>

Sinds 2006 is ‘bestrijding van slavernijachtige uitbuiting in de arbeidssituatie’ een speerpunt in de jaarplannen van de SIOD. In het kader van dit speerpunt participeert SIOD in EMM.<sup>33</sup> Daarnaast is een SIOD-medewerker benoemd als lid (op persoonlijke titel) van de onafhankelijke ‘Group of Experts of Trafficking in Human Beings’; het adviesorgaan voor de Europese Commissie met betrekking tot mensenhandel.<sup>34</sup> In de zomer van 2009 is de SIOD gestart met een intern ‘Programma versterking aanpak mensenhandel’<sup>35</sup>, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan de positie van slachtoffers en hoe hier in de opsporing op een zorgvuldige manier mee om kan worden gegaan. Ook aan het herkennen en melden van slachtoffers wordt in het programma aandacht besteed.

In de periode van 1 januari 2005 tot 1 december 2008 onderzocht de SIOD circa 40 signalen/meldingen mensenhandel. Niet alle operationele onderzoeken resulteerden in een proces-verbaal. In 2005 werd één onderzoek afgerond met een proces-verbaal (pv). In 2006 waren dit er zes en in 2007 en 2008 werden respectievelijk acht en zes zaken afgerond met een pv.<sup>36</sup> In de onderzoeken wordt ook samengewerkt met met andere opsporingsdiensten.<sup>37</sup> Bij SIOD wordt niet standaard geregistreerd of in de afgeronde opsporingsonderzoeken uiteindelijk ook mensenhandel ten laste is gelegd door het OM. Op het moment van schrijven lopen in het jaar 2009 binnen de SIOD drie operationele onderzoeken naar mensenhandel.<sup>38</sup>

### *Arbeidsinspectie*

De Arbeidsinspectie (AI) en de vreemdelingenpolitie controleren in geïntegreerde teams arbeidssectoren. In 2007 zijn alle Wav-inspecteurs geschoold in het herkennen van mensenhandel in arbeidssituaties en de vereiste benadering van slachtoffers.<sup>39</sup> Tevens is er een handleiding ontwikkeld voor alle inspecteurs van de AI, om de signalering van mogelijke uitbuitingspraktijken te bevorderen. De afspraak is dat inspecteurs signalen die zij opvangen, bijvoorbeeld tijdens werkplekcontroles in het kader van de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen of de Wet minimumloon, direct melden bij de SIOD, die dit direct doormeldt

---

ting eind 2009 krijgen alle zittende AMF-inspecteurs een vervolgcursus mensenhandel. Bron: schriftelijke informatie AI, 28 augustus 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

31 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 253.

32 De opleiding voor SIOD-rechercheurs is nog niet klaar op het moment van schrijven. Het is de bedoeling dat in 2010 de eerste zes SIOD-rechercheurs deze opleiding zullen volgen.

33 Het EMM is een samenwerkingsverband tussen KLPD, KMar, SIOD en IND.

34 Zie §3.4.2 voor meer informatie over de Group of Experts.

35 Informatie SIOD, juli 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

36 Schriftelijke informatie SIOD, 12 augustus 2009.

37 In de registraties van de SIOD wordt geen onderscheid gemaakt naar seksuele en arbeidsgerelateerde uitbuiting. In de regel pakt de SIOD arbeidsgerelateerde uitbuitingszaken aan.

38 Schriftelijke informatie SIOD, 12 augustus 2009.

39 Hiertoe deed de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar Vijfde rapportage een aanbeveling. Zie NRM5, 2007, aanbeveling 31.

aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het melden van mogelijke uitbuitingssituaties door de AI aan SIOD gebeurt (nog) slechts incidenteel. Zo speelde de AI in 2008 slechts vijf signalen van mogelijke uitbuiting aan de SIOD door,<sup>40</sup> terwijl dat jaar 10.383 werkplekinspecties door de AI werden verricht.<sup>41</sup> Een oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat tijdens de mensenhandeltraining aan de AI is aangegeven dat bij het aantreffen van drie of meer signalen van mensenhandel er altijd een melding moet worden gemaakt aan SIOD/EMM.<sup>42</sup> De kans dat tijdens een inspectie drie of meer signalen door dezelfde inspectiedienst worden aangetroffen is erg klein. Immers, elke inspectiedienst heeft zicht op een bepaald (potentieel) aspect van uitbuiting. Zo kijkt de Arbo-inspectie bijvoorbeeld primair naar arbeidsomstandigheden en in mindere mate naar illegale tewerkstelling. Als meerdere inspectiediensten of andere instanties (zoals bijvoorbeeld gemeente) bij één bedrijf elk één of twee signalen van uitbuiting aantreffen wordt dit derhalve niet gemeld aan SIOD/EMM, waardoor een potentiële uitbuitingszaak niet wordt opgepakt.

Om na te gaan of de gegevens die de AI verzamelt wellicht meer informatie bevatten die kan wijzen op een mogelijke uitbuitingssituatie is de proeftuin ‘arbeidsgerelateerde uitbuiting’ opgezet.<sup>43</sup> In deze proeftuin wordt een koppeling (bestandsvergelijking) gemaakt tussen geregistreerde gegevens van de AI en van EMM. Bij de integrale bestandsvergelijking worden alle data uit controles van de AI naast het gegevensbestand van EMM gelegd. Het doel hiervan is om indicaties van mogelijke uitbuitingssituaties in beeld te krijgen om daarmee de pakkans te vergroten. Immers, ‘matchende’ gegevens van de AI kunnen extra aanknopingspunten opleveren voor een mogelijke mensenhandelzaak. De uitkomsten van de bestandsvergelijking kunnen daarnaast ook dienen om instructies aan de inspecteurs van de AI aan te scherpen over welke signalen direct moeten worden gemeld aan SIOD/EMM. Voor een integrale bestandsvergelijking is vereist dat de gegevens van het EMM ontsloten worden. Dit is vanwege technische problemen op het moment van schrijven nog niet gelukt.<sup>44</sup> Wel heeft in mei 2009 op twee deelgebieden een bestandsvergelijking plaatsgevonden met relevante gegevens vanaf 1 januari 2005. Het eerste deelgebied betreft een vergelijking met alle bij EMM geregistreerde MOT-meldingen (melding ongebruikelijke transacties). Uit deze bestandsvergelijking zijn 15 ‘hits’ naar voren gekomen. Een hit betreft hier een statistisch gegeven, namelijk een overeenkomst tussen het AI-bestand en het MOT-bestand van EMM.<sup>45</sup> Een hit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een naam van een bedrijf, een persoonsnaam of een telefoonnummer. Een hit op zichzelf zegt nog niets, maar kan aanleiding zijn voor nader

40 Mondelinge informatie AI, 19 november 2008; Brief van de Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering (SZW) aan de NRM, 9 juli 2009.

41 In 2008 is bij 16% van de inspecties van de AI illegale tewerkstelling vastgesteld. Bron: Jaarverslag Arbeidsinspectie 2008, 2009, p.27.

42 Mondelinge informatie EMM, augustus 2009; schriftelijke informatie AI, september 2009.

43 Brief van de Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering (SZW) aan de NRM, 9 juli 2009; Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a, maatregel 8.

44 Mondelinge informatie AI, 8 juli 2009; Brief van de Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering (SZW) aan de NRM, 9 juli 2009.

45 Zie §8.3.3 voor een kadertekst over informatie-uitwisseling tussen EMM en andere instanties.

onderzoek. Een tweede bestandsvergelijking vond plaats op het deelgebied ‘illegale arbeid in combinatie met een vals document’ dat vergeleken is met het EMM bestand.<sup>46</sup> De uitkomst van deze bestandsvergelijkingen is nog niet bekend op het moment van schrijven.<sup>47</sup>

De Arbo-tak van de AI heeft geen mensenhandeltraining gehad.<sup>48</sup> Wel zijn alle Arbo-inspecteurs tijdens teamoverleggen geïnformeerd over uitbuiting. Er is voor gekozen de Arbo-inspecteurs niet een zelfde intensieve training te geven als AMF-inspecteurs, omdat Arbo-inspecteurs meer gericht zijn op de werkomstandigheden (bijvoorbeeld het controleren van machines), terwijl de AMF-inspecteurs zich op de werknemers richten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook Arbo-inspecteurs te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel, zoals slechte arbeidsomstandigheden.

Door de AI is een elektronisch meldpunt opgericht voor sociale partners<sup>49</sup> met betrekking tot overtredingen van SZW-wetgeving, inclusief daaraan gerelateerde signalen van mensenhandel.<sup>50</sup> Het meldpunt richt zich op de volgende negen sectoren: groot metaal, klein metaal, land- en tuinbouw, bouw, transport, uitzendbranche, vleesverwerkende industrie, schoonmaakbranche en de horeca.<sup>51</sup> Jaarlijks komen enkele tientallen meldingen via de sociale partners binnen.<sup>52</sup>

In 2007 werd de Wet minimumloon gewijzigd.<sup>53</sup> Vanaf 4 mei 2007 krijgen werkgevers die hun werknemers minder dan het wettelijk minimumloon betalen direct een bestuurlijke boete en een dwangsom opgelegd. De boete per onderbetaalde werknemer kan maximaal €6700 bedragen.<sup>54</sup> Voorheen moesten werknemers zelf naar de rechter stappen. Met de wetwijziging kan de Arbeidsinspectie zelf direct ingrijpen.

## 12.4 OM en vervolging

Het Functioneel Parket (FP) is belast met het aansturen van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en), waaronder bijvoorbeeld de SIOD. Wanneer BOD-en tijdens het uitoefenen van toezicht of controle of tijdens strafrechtelijke onderzoeken stuiten op signalen van mensenhandel die passen binnen de eigen taakstelling, dan worden deze door het Functioneel Parket afgedaan. In de Vijfde rapportage van de NRM werd geconstateerd dat het OM, inclusief het Functioneel Parket, soms te afhoudend lijkt ten aanzien van mensenhandelzaken buiten de

46 Mondelinge informatie AI, 8 juli 2009.

47 Schriftelijke informatie AI, 1 september 2009.

48 Mondelinge informatie EMM, 9 januari 2008.

49 Hiermee wordt bedoeld de werkgevers- en werknemersorganisaties.

50 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, 20 juni 2008 (*Kamerstukken II 2007/08*, 19 637, nr. 1207, p.15).

51 Mondelinge informatie AI, 8 juli 2009.

52 Ook via andere wegen kunnen misstanden worden gemeld bij de AI. Het ingestelde elektronisch meldpunt is een extra meldpunt en komt niet in de plaats van andere meldpunten.

53 *Stb.* 2007, 98 (ontstaansbron) en *Stb.* 2007, 157 (inwerkingtreding).

54 Art. 18g WML; *Kamerstukken II 2005/06*, 30 678, nr. 3 (MvT).

seksindustrie. Vanuit de opsporing en vervolging blijven signalen de NRM bereiken dat het FP afwachtend is in overige uitbuitingszaken en dat de expertise op dit punt bij het FP suboptimaal zou zijn. Anderzijds wordt door het FP aangegeven dat het te weinig zaken binnen krijgt. Van de twaalf opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting die in een rechterlijk vonnis resulteerden, werd er slechts één door het FP geleid.<sup>55</sup> Dat de overige elf zaken niet door het FP werden geleid heeft te maken met het feit dat in deze zaken de (mogelijke) uitbuitingsituaties niet in eerste instantie door de bijzondere opsporingsdiensten werden ontdekt, maar bijvoorbeeld door de (vreemdelingen)politie, waardoor de zaken automatisch naar het arrondissementparket worden gestuurd en niet door het FP worden afgedaan. Echter, opvallend blijft dat in bijna vijf jaar tijd kennelijk slechts één zaak die door een van de BOD-en is aangebracht bij het Functioneel Parket tot een vonnis in een overige uitbuitingszaak heeft geleid. Enerzijds kan de oorzaak hiervan gezocht worden bij de BOD-en. Immers, als zij relatief weinig potentiële uitbuitingszaken insturen naar het FP, kunnen ook maar weinig zaken tot vervolging leiden. Door de SIOD zijn in de periode 2005 tot en met 2008 in totaal 21 processen-verbaal terzake mensenhandel aan het FP gestuurd.<sup>56</sup> Anderzijds kan het zo zijn dat het vervolgen voor mensenhandel ondergesneeuwd raakt bij het FP door andere delicten als fraude en witwassen. Deze laatste delicten behoren tot de ‘core-business’ van het FP. Binnen het FP is, evenals bij de regioparketten van het OM recentelijk een Officier van Justitie als portefeuillehouder mensenhandel aangesteld die grote opsporingsonderzoeken naar mensenhandel zal leiden.<sup>57</sup> Dat niet alle potentiële uitbuitingszaken die bij het OM/FP worden aangebracht tot een opsporingsonderzoek leiden, wordt geïllustreerd in onderstaande casus.

*Uitbuiting in wasserij*<sup>58</sup>

Naar aanleiding van een melding van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) werd een opsporingsonderzoek gestart tegen verdachte X die verdacht werd van het illegaal tewerkstellen van een aantal Indiase personen in een wasserij gedurende zes dagen per week, twaalf tot 15 uur per dag tegen betaling van ongeveer €2 per uur. De werknemers werden hierbij blootgesteld aan grote hitte en chemicaliën; ze werkten onder zware omstandigheden. Het feit dat het opsporingsonderzoek werd gestart naar aanleiding van een melding van EMM in combinatie met de inhoud van de melding over arbeidsomstandigheden, geeft aan dat er een vermoeden bestond dat sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. Echter, het opsporingsonderzoek, dat onder leiding van het Functioneel Parket werd uitgevoerd, richtte zich niet op mensenhandel maar op art. 225 (valsheid in geschrifte), 420bis (opzettelijk witwassen) en 197b en 197c Sr (werkverschaffing aan illegalen, resp. hiervan beroep of gewoonte maken). Verdachte werd nooit vervolgd voor mensenhandel. De werknemers kwamen in vreemdelingenbewaring terecht.

55 Dit betreft de zaak Chinese massagesalons (zie §12.6.2) Daarnaast worden enkele lopende opsporingsonderzoeken door het FP geleid. Deze onderzoeken hebben nog niet geleid tot een behandeling ter terechtzitting.

56 Schriftelijke informatie SIOD, 12 augustus 2009. In de registraties van de SIOD wordt geen onderscheid gemaakt naar seksuele en arbeidsgerelateerde uitbuiting. In de regel pakt de SIOD arbeidsgerelateerde uitbuitingszaken aan.

57 Landelijke bijeenkomst portefeuillehouders mensenhandel, 11 september 2009.

58 Voor een bespreking van deze zaak vanuit vreemdelingenrechtelijk perspectief, zie §5.2.1.

In bovenstaande casus werd uiteindelijk geen opsporingsonderzoek naar mensenhandel gestart. De vraag is of dit strookt met het feit dat het Openbaar Ministerie de bestrijding van mensenhandel als een prioriteit heeft benoemd.<sup>59</sup> In de Vijfde rapportage van de NRM is al de aanbeveling gedaan om de aanpak mensenhandel als beleidsmatige prioriteit bij het OM in de praktijk te concretiseren en realiseren. Binnen het prioriteitsdelict mensenhandel is een prioritering aangebracht ten aanzien van bepaalde verschijningsvormen van mensenhandel. Volgens de Aanwijzing mensenhandel heeft de vervolging terzake seksuele uitbuiting, minderjarige slachtoffers en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering prioriteit.<sup>60</sup> Maar ook mensenhandel in de zin van overige uitbuiting is een prioriteitsdelict waaraan ook in de praktijk invulling gegeven moet worden.

#### *Proeftuin overige uitbuiting*

Om een impuls te geven aan de geïntegreerde aanpak van overige uitbuiting, is in opdracht van de OM-regio Rotterdam en Dordrecht, samen met het regiopolitiekorps Zuid-Holland-Zuid een proeftuin overige uitbuiting gestart. Deze proeftuin richt zich met name op de Chinese horeca en op de uitzendbranche in de (bestuurlijke) regio Drechtsteden.<sup>61</sup> De doelstelling van deze proeftuin is drieledig: het verkrijgen van inzicht in overige uitbuiting; op innovatieve wijze een impuls geven aan een integrale programmatische aanpak van overige uitbuiting; en het uitleren van vastgelegde programmatische aanpak in andere politiekorpsen en OM-onderdelen. Ook wordt beoogd een structureel ketenpartneroverleg te vormen waarin systematische en structurele uitwisseling van signalen en informatie over overige uitbuiting plaatsvindt. De ketenpartners zijn zowel publieke en private partners als partners uit de strafrechtketen. De beoogde producten van de proeftuin zijn: een informatie-uitwisselingsconvenant tussen de ketenpartners; een concrete criminaliteitsbeeldanalyse van overige uitbuiting in de Chinese horeca en uitzendbranche in de regio Drechtsteden; een standaard-sfeerverbaal en een standaard-format voor het verhoren in overige uitbuitingszaken; een bestuurlijke rapportage per strafrechtelijk onderzoek; en een eindrapportage over het verloop van de proeftuin.

## 12.5 Enkele risicosectoren en risicogroepen

In de Vijfde rapportage van de NRM is uitgebreid aandacht besteed aan sectoren die kwetsbaar zijn voor overige uitbuiting. In deze paragraaf volgt een actualisering van ontwikkelingen in de sectoren uitzendbranche, huishoudelijk werk en land- en tuinbouw.<sup>62</sup> Tevens komt het huwelijk als vorm of onderdeel van mensenhandel aan de orde in §12.5.4.

Binnen de verschillende opsporingsdiensten is specifieke aandacht voor de risicosectoren; zo zijn de bouw, uitzendbranche, land- en tuinbouw en horeca langjarige risicosectoren voor de AI. Het OM is een proeftuin gestart naar uitbuiting in de Chinese horeca en uitzendbran-

59 Zie onder andere Aanwijzing mensenhandel, *Stcr.* 2008, 253.

60 Aanwijzing mensenhandel, *Stcr.* 2008, 253.

61 D. Woei-a-Tsoi, Presentatie van het Plan van Aanpak van de Task Force Aanpak Mensenhandel, 1 juli 2009.

62 Ook de sectoren waaraan in deze rapportage geen specifieke aandacht wordt besteed gelden nog steeds als risicosector. Aan uitbuiting in de criminaliteit is overigens aandacht besteed in Hoofdstuk 6 van deze rapportage.

che.<sup>63</sup> Ook andere door BNRM aangewezen risicosectoren hebben de bijzondere aandacht van de opsporingsdiensten.

### 12.5.1 Malafide uitzendbureaus

Illegale arbeidsmigranten zijn voor hun verblijf in Nederland genoodzaakt om vele barrières te nemen. Hierdoor kunnen zij op meerdere vlakken afhankelijk zijn van malafide uitzendbureaus die voor hen een faciliterende rol vervullen.<sup>64</sup> Uit onderzoek van BNRM in de voorgaande rapportage<sup>NRM5</sup> kwam naar voren dat koppelbazen (van zowel Nederlandse als buitenlandse afkomst) en malafide uitzendbureaus zich niet alleen schuldig maken aan illegale tewerkstelling, maar ook aan handel in documenten, incorrect uitbetalen en het erbarmelijk huisvesten van werknemers. Malafide arbeidsbemiddeling heeft vaak de vorm van vluchtig en soms onzichtbaar ondernemerschap. In deze afgeschermded circuits kunnen werknemers zich slecht weren tegen misstanden<sup>65</sup> zoals slecht werkgeverschap<sup>66</sup>, maar ook misdrijven binnen het strafrecht. Ernstige misstanden kunnen vallen onder de delictsomschrijving van mensenhandel op grond van artikel 273f Sr. In de Vijfde rapportage werd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dan ook aanbevolen om bij de aanpak van mensenhandel meer aandacht te besteden aan *facilitators*, waaronder malafide uitzendbureaus.

Onderzoek naar malafide uitzendbureaus richt zich grotendeels op arbeidsbemiddeling van werknemers uit MOE-landen. De toestroom van deze werknemers heeft een belangrijke rol gespeeld in de groei van het aantal malafide uitzendbureaus sinds de toetreding van landen als Bulgarije, Roemenië en Polen bij de Europese Unie in 2004 en 2007. Naast MOE-landers zijn ook illegale vreemdelingen binnen Nederland werkzaam via malafide uitzendbureaus. Als gevolg van het uitsluitende illegalenbeleid<sup>67</sup> zouden illegale vreemdelingen sterker afhankelijk zijn van koppelbazen en malafide uitzendbureaus.<sup>68</sup>

De groei van het aantal malafide uitzendbureaus is, naast de toename van het aantal te bemiddelen personen, tevens gelegen in de omstandigheid dat een vergunning voor uitzendbureaus niet verplicht is.<sup>69</sup> Als gevolg daarvan begeven meer (malafide) bemiddelaars zich op de arbeidsmarkt. Eerder wees de NRM er dan ook op dat een dergelijke deregulering van de uitzendbranche een risico vormt voor uitbuiting.<sup>NRM5</sup>

63 Zie hiervoor §12.4.

64 Zie ook SIOD, 2004, p.16.

65 Dijkema e.a., 2006; Bakker e.a., 2004.

66 Zie art. 7:611 BW.

67 Zo noemt Engbersen (Engbersen e.a., 2004, p.6) de verplichte koppeling van een sofi-nummer aan een geldige verblijfstitel, de Wet op de identificatieplicht (1994), de Koppelingswet (1998) en de Vreemdelingswet (2000).

68 Zuidam & Grijpstra, 2004.

69 Zie Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) uit 1998 en de Wet flexibiliteit en zekerheid (Flexwet) uit 1999.

*(De)regulering uitzendbranche*

Diverse reacties op misstanden in de uitzendbranche kwamen uit politiek, overheden en diverse (uitvoerende en belangen- en uitzend)organisaties.<sup>70</sup> Eerste stappen om misstanden te bestrijden zijn gezet door belangenorganisaties binnen het uitzendwezen. Zo is er op initiatief van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) een vergunningsstelsel op basis van *compliance* ontwikkeld: de NEN 4400 norm.<sup>71</sup> Voor het verkrijgen van een certificaat wordt een uitzendbureau aan een onderzoek onderworpen waarbij enkele criteria zijn: het bedrijf moet het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als doel hebben, er moet een deugdelijke personeels- en salarisadministratie zijn en ook moet voor buitenlandse werknemers een tewerkstellingsvergunning verleend zijn. Inleners die in zee gaan met gecertificeerde uitzendbureaus beperken het risico op verhaal en boetes en hebben bovendien een versterkte bewijspositie bij aansprakelijkstelling.<sup>72</sup>

Naar aanleiding van eigen onderzoek wierp BNRM in de Vijfde rapportage reeds vragen op over het zelfregulerende vermogen van de uitzendbranche. Inmiddels is gebleken dat de effectiviteit van deze gekozen handhavingstrategie voor de branche te wensen overlaat. Allereerst is het aantal malafide bemiddelden voor en na de definitieve invoering van de certificering niet gedaald, maar juist gestegen van 80.000 personen in 2004 naar 100.000 personen in 2006.<sup>73</sup> Daarnaast is het aantal misstanden bij gecertificeerde bedrijven weliswaar lager dan bij niet-gecertificeerde ondernemingen, maar is het percentage nog steeds relatief hoog.<sup>74</sup> Verklaringen hiervoor zijn mogelijk gelegen in het ontbreken van daadwerkelijke sanctionering. Bij geconstateerde misstanden kan een bedrijf voor 30 dagen geschorst worden en indien niet of onvoldoende mate van herstel is bewerkstelligd, wordt de schorsing omgezet in een definitieve uitschrijving uit het register.<sup>75</sup> Deze vorm van *compliance* biedt echter geen stok achter de deur wanneer een gecertificeerd bedrijf zich niet aan de opgelegde normen houdt. Een ander aspect is dat de NEN-norm vrijwillig is wat betreft de inschrijving voor uitzendbureaus en inleners. Deze vrijblijvendheid draagt bij aan de mogelijkheid om zich te onttrekken aan de gestelde normen die misstanden moeten voorkomen.

Eén van de aanbevelingen in de Vijfde rapportage van de NRM was dan ook om te bezien of een vergunningsplicht – naar analogie van de Britse *Gangmaster Licensing Act* – effect heeft op het tegengaan van uitbuittingspraktijken in de uitzendbranche en of vergelijkbare

70 *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, nr. 311.

71 Uitzendbureaus konden zich sinds 6 juni 2006 vrijwillig laten certificeren. Op 1 januari 2007 is de NEN 4400 norm definitief ingevoerd. In juni 2008 waren er meer dan 1600 uitzendbureaus gecertificeerd. Bron: *Kamerstukken II* 2007/08, 17 050, nr. 358, p.3.

72 M. Moser, *NEN 4400-1, het gevecht tegen de malafide uitzendbureaus*. PS Documenta 2008, nr. 9.

73 De Bondt & Grijpstra, 2008, p.41

74 De AI constateerde in 2007 bij 11% van de gecontroleerde gecertificeerde en 16% van de gecontroleerde niet-gecertificeerde bureaus overtreding(en) van de WAV/WML. Bron: *Kamerstukken II* 2007/08, 17 050, nr. 358, p.5.

75 Stichting Normering Arbeid. *Informatieset over NEN 4400 en het Register Normering Arbeid*. Versie 08.03. p5. [www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001945.pdf](http://www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001945.pdf). Definitieve verwijdering uit het register gebeurde in 2007 in 54 gevallen, zie [www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001751.pdf](http://www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001751.pdf)

wetgeving in Nederland navolging verdient. Deze aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd door het kabinet door het instellen van een onderzoek naar de verruiming van de Wet BIBOB.<sup>76</sup> Door het vergunningsplichtig maken van uitzendbureaus zou de branche immers onder de Wet BIBOB komen te vallen. De wens daartoe met betrekking tot de uitzendbranche ligt vooral in de mogelijkheden tot bestrijding van criminele activiteiten die gemeenten tegenkomen bij de handhaving van de openbare orde. Echter, uitbreiding van de Wet BIBOB naar de uitzendbranche past niet binnen het doel van de Wet BIBOB, omdat er geen sprake is van criminele facilitering door de overheid. Op deze grond werd geconcludeerd dat uitbreiding van de vergunningsplicht naar de uitzendbranche – die zodoende onder het bereik van de Wet BIBOB zou vallen – onwenselijk is.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft tevens te kennen gegeven dat een vergunningsplicht binnen het uitzendwezen niet valt te handhaven zolang er geen duidelijk onderscheid is te maken tussen bedrijven die een allocatiefunctie op de markt vervullen en bedrijven die personeel detacheren.<sup>77</sup> Tevens vindt de minister dat de invoering van de NEN-norm een succes is door het stijgende aantal gecertificeerde uitzendbureaus. De AI kan nu efficiënter inspecteren door alleen de gecertificeerde uitzendbureaus te controleren als hier aanleiding toe is.<sup>78</sup>

De minister staat niet afwijzend tegenover het voorstel van de ABU<sup>79</sup> om inleners die met een niet-gecertificeerd uitzendbureau zaken doen hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor betaling van het loon (WML-niveau) en dit civielrechtelijk te regelen.<sup>80</sup> Inmiddels ligt hiervoor een wetsvoorstel klaar voor wijziging van artikel 7:692 BW in verband met de totstandbrenging van een inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag.<sup>81</sup> Met betrekking tot de bovenstaand voorstel van het kabinet om dit civielrechtelijk te regelen zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst kan worden gesteld dat louter wordt gesproken over ‘minimumloon’ en ‘minimumvakantiebijslag’, maar dat het overeengekomen cao-loon binnen een sector niet ter sprake komt.

Verder is de AI hier geen handhavende rol toebedeeld. De MOE-uitzendkracht moet dus zelf het minimumloon en minimumvakantiebijslag afdwingen bij de inlener, maar zal hier mogelijk van afzien door zijn kwetsbare positie als gevolg van bijvoorbeeld illegaal verblijf of meervoudige afhankelijkheid van de werkgever.

76 De Voogd e.a., 2008.

77 De ruime toepasselijkheid van artikel 7:690 BW leidt er toe dat bedrijven bij wie de allocatiefunctie niet voorop staat op grond van artikel 7:691 BW in cao's ook kunnen afwijken van het algemene arbeidsrecht ten nadele van de werknemer. Een eventuele aanpassing van artikel 7:690 BW staat echter los van de vraag of uitzendbureaus zich moeten registreren.

78 *Kamerstukken II 2007/08*, 17 050, nr. 358, p.7.

79 Voor het ABU-plan zie *Kamerstukken II 2007/08*, 17 050, nr. 358, p.6

80 *Kamerstukken II 2007/08*, 17 050, nr. 358, p.6. Voor een bespreking van dit wetsvoorstel, zie ook Hoofdstuk 2.

81 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 833, nr. 4.

Voorts heeft de Raad van State<sup>82</sup> geoordeeld dat het onzeker is of de bepaling voldoet aan relevante Europese richtlijnen<sup>83</sup>. Het eerste lid van de voorgestelde wijziging van artikel 7:692 BW zou inmiddels zodanig zijn aangepast dat ‘ongeacht het op de arbeidsovereenkomst en de overeenkomst tussen werkgever en derde toepasselijke recht de bepaling van toepassing is’.<sup>84</sup> De toekomst zal uitwijzen of deze nieuwe bepaling in overeenstemming is met het Europese recht en hoe de werking in de praktijk uitvalt.

Een andere aanbeveling uit de Vijfde rapportage betrof de interdepartementale aanpak van mensenhandel, waarbij de bijdrage van het Ministerie van SZW van bijzonder belang is. In 2008 heeft de SIOD een project afgerond waarbij ‘zachte’ informatie uit diverse bronnen werd samengebracht om tot een lijst van potentieel meest malafide uitzendbedrijven te komen. Doel van dit project was het ontsluiten van informatie die zou kunnen leiden tot de aanpak – bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk – van uitzendbureaus die betrokken zijn bij verschillende vormen van arbeidsmarktfraude. De gegevensverwerking en analyse van honderden meldingen leverde een vijftiental ondernemingen op dat in aanmerking komt voor een mogelijk strafrechtelijk onderzoek door de SIOD. Daarnaast zijn uit de analyse 291 risicovolle ondernemingen gekomen die ter controle zijn overgedragen aan de AI en de Belastingdienst. Overigens is de aanpak van malafide uitzendbureaus al jarenlang een speerpunt in de opsporingsactiviteiten van de SIOD.<sup>85</sup>

Ook de proeftuin overige uitbuiting van het OM<sup>86</sup> waarvan een van de doelen is om een concrete criminaliteitsbeeldanalyse van overige uitbuiting in de uitzendbranche in de regio Drechtsteden te krijgen, kan bijdragen aan een beter beeld, en daarmee een betere aanpak van misstanden in de uitzendbranche.

## 12.5.2 Huishoudelijk werk

In de Vijfde rapportage werd huishoudelijk werk als een van de grootste risicosectoren voor overige vormen van uitbuiting aangemerkt. Doordat huishoudelijk werk weinig zichtbaar is en het, zeker voor buitenlandse werknemers die bij hun werkgever wonen, sociaal isolement en meervoudige afhankelijkheid in de hand kan werken, zijn huishoudelijk werkers extra kwetsbaar voor uitbuiting. In deze paragraaf worden enkele ontwikkelingen ten aanzien van deze risicosector besproken, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de categorie huishoudelijk werk voor diplomaten.

82 Advies van de RvS, 31 oktober 2008, nr. W12.08.0395/111.

83 Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, Pb EG 1997 L 018.

84 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 833, nr. 4.

85 Jaarverslag SIOD 2008, p.12.

86 Zie §12.4.

Verschillende organisaties zetten zich, nationaal en internationaal, actief in voor een verbetering van de positie van huishoudelijk werkers.<sup>87</sup> Ook is in Nederland inmiddels voorlichtingsmateriaal over de rechten van huishoudelijk werkers in meerdere talen beschikbaar voor deze specifieke doelgroep.<sup>88</sup> Sommige migrantenorganisaties zijn erg actief in de behartiging van de belangen van hun achterban. Zo werd in 2006, na een campagne van de Filipijnse migrantenorganisatie CFMW (Commission for Filipino Migrant Workers) door vakbond Abva Kabo lidmaatschap opengesteld voor ongedocumenteerde huishoudelijk werkers.<sup>89</sup> Het lidmaatschap geeft hen onder meer toegang tot juridische bijstand en gratis Nederlandse les.<sup>90</sup>

#### *Huishoudelijk werk voor diplomaten*

Zoals in de Vijfde rapportage reeds werd aangegeven, vormt buitenlands huishoudelijk personeel van diplomaten een groep die extra risico loopt om uitgebuit te worden.<sup>91</sup> Ook in een recent rapport van de ILO wordt de kwetsbaarheid van deze groep benadrukt.<sup>92</sup> Factoren die deze groep kwetsbaarder maken dan andere huishoudelijk werkers zijn het feit dat de diplomatieke onschendbaarheid van de werkgever een beletsel kan vormen om misstanden aan te pakken en daarnaast dat het recht op verblijf in Nederland van de buitenlandse werknemer geen persoonlijk recht is, maar afgeleid is van de positie van de werkgever.

In de Vijfde rapportage van de NRM werd de aanbeveling aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) opgenomen om een proactiever beleid te ontwikkelen met betrekking tot de voorwaarden en omstandigheden waaronder buitenlandse diplomaten in Nederland buitenlandse huishoudelijk werkers tewerk stellen. Tevens werd de aanbeveling gedaan dat dit huishoudelijk personeel geïnformeerd moet worden over hun (arbeids)rechten en de mogelijkheid moeten hebben om misstanden in hun arbeidssituatie te melden bij het ministerie, dat hen zonodig doorverwijst.

Begin 2009 is de departementsleiding van BuZa akkoord gegaan met een beleidsverruiming ten aanzien van huishoudelijk personeel van diplomaten. In deze beleidsverruiming is onder andere bepaald dat huishoudelijk werkers die een dienstverband bij een andere geprivilegieerde aan willen gaan niet langer terug hoeven te keren naar het land van herkomst om een machtiging voorlopig verblijf aan te vragen. Een andere wijziging houdt in dat Nederlandse posten in het buitenland worden geïnstrueerd om bij de afgifte van diplomatieke visa in een

87 Bijvoorbeeld Anti Slavery International, Human Rights Watch, the International Labour Organisation (ILO), maar ook Nederlandse organisaties als BLinN en CFMW.

88 Zo ontwikkelde BLinN in 2008 voorlichtingsmateriaal in meerdere talen voor deze doelgroep. Ook FNV Bondgenoten ontwikkelde een voorlichtingsbrochure genaamd 'Your rights as a domestic worker'.

89 Nieuwsbericht 27 juni 2006 op website CFMW: [www.xs4all.nl/~ftpcfoo1/](http://www.xs4all.nl/~ftpcfoo1/). Laatst geraadpleegd op 31 augustus 2009.

90 S. van Walsum, Status denied: the persistent non-regulation of care and domestic work in Dutch homes, conference: New migration dynamics: Regular and irregular activities on the European labour market, Nice, 6-8 december 2007.

91 Voor een bespreking van de vreemdelingenrechtelijke consequenties ten aanzien van huishoudelijk werkers die worden uitgebuit, zie Hoofdstuk 6 van deze rapportage.

92 ILO, Decent work for domestic workers, International Labour Conference, 99<sup>th</sup> Session 2010, Report IV (1).

gesprek met de huishoudelijk werker betrokkene te wijzen op zijn of haar rechtspositie in Nederland. In dit gesprek wordt de huishoudelijk werker onder meer geïnformeerd over het recht op het in Nederland geldende minimumloon; het aantal vakantiedagen; de rechten bij ziekte of zwangerschap; het feit dat de werkgever niet het recht heeft om het paspoort van de werknemer in te nemen; en de plicht van de werkgever dat de kosten te vergoeden van de terugreis naar het land van herkomst bij beëindiging van het arbeidscontract, waarbij de werkgever zijn werknemer niet voor die kosten kan laten werken. Voorts wordt de huishoudelijk werker geïnformeerd over de mogelijkheid zich tot de eigen ambassade of BuZa te richten wanneer de werkgever zijn wettelijke en contractuele verplichtingen niet nakomt. Ook worden de Nederlandse ambassades in het buitenland geïnstrueerd om aan de huishoudelijk werker duidelijk te maken dat hij of zij bij de politie aangifte kan doen van misbruik of mensenhandel. De instructie aan de huishoudelijk werker is, vooralsnog, mondeling; schriftelijke informatie – met daarin bijvoorbeeld telefoonnummers van hulpverlening, politie en BuZa – maakt tot op heden geen onderdeel uit van de instructie. De instructie is niet gericht op het huishoudelijk personeel van Nederlandse diplomaten in het buitenland.

BuZa heeft in het voorjaar van 2009 een schrijven doen uitgaan naar alle in Nederland gevestigde ambassades en internationale organisaties, waarin zij worden geïnformeerd over de beleidsverruiming. Daarnaast worden werkgevers gewezen op hun arbeidsrechtelijke verplichtingen ten aanzien van hun personeel.<sup>93</sup>

*Uitbuiting huishoudelijk werker*

H is in Nederland bij een ambassade werkzaam als huishoudelijk werker op een geprivilegieerd document. In haar arbeidscontract is overeengekomen dat ze 40 uur per week zal werken en een loon van €1400 per maand zal ontvangen. Echter, in de praktijk werkt H naar eigen zeggen zeven dagen per week, 15 uur per dag, en ontvangt ze slechts €200 per maand aan loon. Daarnaast houdt haar werkgever haar paspoort in. H wil graag overgeplaatst worden naar een andere werkgever. Via een vriendin komt ze in contact met een ngo die haar helpt. De ngo legt contact met BuZa, dat vervolgens contact opneemt met de werkgever van H. Deze ontkent echter de aantijgingen van H.

H gaat naar de vreemdelingenpolitie voor een intake-gesprek. Haar wordt niets verteld over haar rechten op grond van de B9-regeling; evenmin wordt haar bedenktijd gegeven. H heeft geen vertrouwen in een goede afwikkeling van haar zaak en besluit terug te keren naar haar land van herkomst. Door het OM wordt geen vervolging ingesteld.

De advocaat dient een loonvordering in tegen de werkgever. Omdat de betalingen die H wel ontving steeds betalingen in cash betroffen, is het voor H moeilijk om te bewijzen dat er sprake is van achterstallig loon.

Op het moment van schrijven was de uitkomst van de procedure nog niet bekend.

93 De brief vermeldt onder meer dat het de werkgever niet is toegestaan de huishoudelijk werker de meer uur per week te laten werken dan contractueel is vastgelegd, de kosten van het retourticket in te houden op het salaris van de werknemer, of het paspoort in te nemen. In de vijfde rapportage werd aanbevolen dat particulieren die in het huishouden iemand tewerk stellen voorgelicht dienen te worden over de arbeidsrechtelijke minimumnormen en mensenhandel voor overige uitbuiting (NRM5, 2007, aanbeveling 34). Met de brief van BuZa is aan het eerste deel van deze aanbeveling voldaan. Echter, de brief bevat geen informatie over mensenhandel voor overige uitbuiting.

In bovenstaande casus is het de huishoudelijk werker gelukt om via een vriendin en met hulp van een ngo uit de situatie te komen. Echter, doordat deze sector niet gecontroleerd kan worden (omdat het werk binnenshuis plaatsvindt) en doordat buitenlandse huishoudelijk werkers zodra ze eenmaal in Nederland zijn geen contactmomenten meer hebben met het Ministerie van BuZa of andere instanties, kunnen zich situaties voordoen waarin een huishoudelijk werker geen enkel contact heeft met de buitenwereld, en daardoor niet weg kan komen uit een situatie van uitbuiting of andere misstanden. Het bereiken van deze groep blijft een punt van aandacht.<sup>94</sup>

BuZa krijgt sporadisch meldingen van misstanden binnen de arbeidsrelatie tussen diplomaat en huishoudelijk werker. Wanneer een dergelijke melding zich voordoet bevindt het ministerie zich in een spanningsveld. Buza kan in eerste aanleg niet meer doen dan de geprivilegieerde werkgever vragen om commentaar op de gerapporteerde misstanden. Buza zal in de regel pas bereid zijn diplomatieke druk uit te oefenen als de aantijgingen ondersteund worden door andere indicaties die het verhaal van de werknemer kunnen staven. Een beslissing om diplomatieke druk uit te oefenen zal echter altijd worden genomen tegen het licht van het geheel van de betrekkingen met de zendstaat, waarbij onder meer uitdrukkelijk in beschouwing zal worden genomen of dergelijke druk niet tot ongewenste consequenties voor de medewerkers van de Nederlandse ambassade in het betrokken land zou kunnen leiden.

De diplomatieke onschendbaarheid van diplomaten maakt deze materie extra gecompliceerd. Toch kan strafvervolgning worden ingezet, ondanks de onschendbaarheid. Strafexecutie is gezien de onschendbaarheid niet mogelijk. Voordeel van strafrechtelijke vervolging van de diplomaat is dat de buitenlandse huishoudelijk werker aanspraak kan maken op de rechten uit de B9- en B16-regeling.

### 12.5.3 Land- en tuinbouw

Voortvloeiend uit een internationaal seminar dat de OVSE in april 2009 organiseerde over uitbuiting in de land- en tuinbouwsector,<sup>95</sup> publiceerde de OVSE een rapport dat het internationaal juridische raamwerk van uitbuiting in de agrarische sector distilleert, het fenomeen van uitbuiting in de land- en tuinbouw verklaart en uitdagingen en *good practices* voor relevante organisaties bepaalt.<sup>96</sup> Als oorzaken voor uitbuiting in de agrarische sector noemt de OVSE de aard en omstandigheden van het werk (onder meer: seizoensarbeid, fysiek zware en gevaarlijke werkzaamheden, lage inkomsten) die zorgen dat werknemers niet voor hun

94 In de vijfde rapportage werd dan ook de aanbeveling gedaan dat onderzocht dient te worden hoe de overheid kwetsbare, legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen (waaronder huishoudelijk personeel van diplomaten) kan informeren over hun rechtspositie en hoe zij in de gelegenheid gesteld kunnen worden om vragen te stellen of misstanden in relatie tot arbeid te melden. Zie NRM5, 2007, aanbeveling 32.

95 Technical Seminar on Trafficking for Labour Exploitation Focusing on the Agricultural Sector, 27-28 April 2009, Wenen.

96 A Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region, juli 2009. [www.osce.org/cthb/item\\_11\\_38709.html](http://www.osce.org/cthb/item_11_38709.html).

rechten kunnen opkomen en zodoende worden uitgebuit<sup>97</sup>. Daarnaast noemt de OVSE vier trends binnen de agrarische sector die van invloed zijn op kwetsbaarheid van werknemers: globalisatie, immigratie, uitzendbureaus/koppelbazen en tijdelijkheid van werkkrachten.

Bovenstaande bevindingen en trends van de OVSE komen gedeeltelijk overeen met het eerder verrichte verkennende onderzoek naar overige uitbuiting binnen Nederland van BNRM.<sup>NRM5</sup> Hierin kwam de agrarische sector naar voren als een mogelijke risicosector waar mensenhandel plaatsvindt. Uitbuiting in de agrarische sector hangt tevens samen met de risicosector uitzendbranche en risicogroep van werknemers uit MOE-landen<sup>98</sup>. Overigens werken van oudsher tevens veel illegalen in de Nederlandse land- en tuinbouw.<sup>99</sup>

Oorzaken voor uitbuiting in de Nederlandse land- en tuinbouw zijn voornamelijk gelegen in de druk om (arbeids)kosten te besparen. Dit leidt tot een verslechtering van de werkomstandigheden van de tewerkgestelde. De inwerkingtreding van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI)<sup>100</sup> zorgde voor een explosieve groei van de uitzendbranche. Zo steeg in korte tijd het aantal uitzendbureaus dat zich richtte op seizoensarbeid in de Westlandse glas- en tuinbouw van enkele tientallen tot ongeveer 1600.<sup>101</sup>

#### *Enkele initiatieven*

Verschillende initiatieven beogen misstanden in de agrarische sector te voorkomen of aan te pakken. Belangenorganisaties informeren en overleggen met sociale partners over arbeid, werknemerschap en werkgeverschap. Zo heeft LTO Nederland het programma 'Arbeid en goed werkgeverschap' ontwikkeld dat tot doel heeft om leden te bevorderen op maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien in hun personeelsbehoefte. Begin 2002 is LTO Nederland en UWV het project Seizoenarbeid gestart. De doelstelling van het project is om werkgevers te ondersteunen bij de invulling van tijdelijke vacatures. Daarnaast wil het project de inzet van illegale arbeiders terugdringen.<sup>102</sup>

Andere initiatieven gericht op de aanpak van malafide uitzendbureaus hangen nauw samen met de uitbuiting in de agrarische sector; zie §12.5.1. Zo is het project Handmatige Agrarische Loonbedrijven (HAL) gericht op het terugdringen van illegale tewerkstelling in de land- en tuinbouw door het certificeren van HAL-bedrijven. Gecertificeerde bedrijven worden thans opgenomen in het register van de Stichting Normering Arbeid.<sup>103</sup>

Nederlandse vakbonden strijden ook tegen uitbuiting in de land- en tuinbouw. FNV Bondgenoten is in 2006 gestart met de actie 'gelijk werk, gelijk loon' om te voorkomen dat buitenlandse werknemers werken voor mindere arbeidsvoorwaarden dan hun Nederlandse collega's.<sup>104</sup>

97 Dergelijke factoren zijn fysiek en sociaal isolement, een gebrek aan informatie over rechten en plichten hebben, de afwezigheid van vakbonden en het ondervinden van angst, armoede en racisme. Bron: OVSE, 2009, pp.29-30.

98 Jenissen e.a., 2009, pp.65 & 69.

99 Benseddik & Bijl, 2004.

100 *Stb.* 1998, 306.

101 Benseddik & Bijl, 2004.

102 [www.seizoenarbeid.nl](http://www.seizoenarbeid.nl). Geraadpleegd op 7 september 2009.

103 Deze stichting beheert de NEN 4400 normen.

104 Ook heeft de FNV de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken geïnformeerd over de dagelijkse praktijk van uitbuiting en verdringing. Schrijvende verhalen zijn samengebracht in het grievencahier *Jij, Jerzy*.

Met betrekking tot de opsporing van uitbuiting in de agrarische sector heeft de AI afspraken gemaakt met vakbonden. Deze afspraken strekken tot het starten van onderzoeken door de inspectie bij meldingen van ontduiking van de Wet Minimumloon (WML) en de Arbeidstijdenwet (ATW).<sup>105</sup> Dit was de gang van zaken rondom de zaak 82 Champi, waarbij Poolse arbeiders zeven dagen per week, vijftien uur per dag bij een champignonkweker werkten.<sup>106</sup> Onderzoek naar de huisvestings situatie van werknemers wordt niet uitgevoerd door de AI. Mocht de AI constateren dat er signalen zijn rondom slechte huisvesting dan worden die gemeld aan het UWV als er sprake is van een verleende tewerkstellingsvergunning<sup>107</sup>, dan wel bij de betrokken gemeente of de VROM-inspectie.<sup>108</sup>

Bovenstaande preventieve, toezichhoudende, bestuurs- en strafrechtelijke middelen worden ingezet om afzonderlijke misstanden in de land- en tuinbouw te voorkomen of op te sporen. Bij uitbuiting gaat het echter vaak om een cumulatie van misstanden, zoals laag loon, slechte huisvesting en een afhankelijke relatie. Mogelijk worden uitbuitingssituaties hierdoor niet gepercipieerd als mensenhandel, omdat iedere overtreding binnen een bedrijf afzonderlijk – en niet in samenhang met andere misstanden – wordt afgedaan door de desbetreffende instantie. Een treffend voorbeeld hiervan lijkt zich te hebben voorgedaan op een boerderij in het Brabantse Someren waar werknemers slecht werden gehuisvest en zeer lange werkdagen maakten tegen een uitzonderlijk laag loon.<sup>109</sup> Tevens werd door de werkgever mogelijk gebruik gemaakt van dwangmiddelen. De misstanden tezamen zou mogelijk kunnen wijzen op mensenhandel.<sup>110</sup> Duidelijk is echter dat deze misstanden in Someren lange tijd afzonderlijk werden afgedaan door politie en verschillende inspecties.<sup>111</sup> De toezegging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>112</sup> om onderzoek te doen naar hoe de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsdiensten kan worden verbeterd zal hopelijk bijdragen aan een oplossing van dit probleem.

#### 12.5.4 Uitbuiting in het huwelijk

In de Vijfde rapportage van de NRM werd aangegeven dat ook het huwelijk een rol kan spelen bij mensenhandel. In het jurisprudentieonderzoek in §12.6 wordt een uitspraak besproken waarin volgens de tenlastelegging sprake was van uitbuiting binnen een huwelijk.<sup>113</sup> ‘Bruiden’ in huwe-

105 *Aanhangsel Handelingen II 2007/08*, nr. 819, p.1757-1758.

106 Bij het schrijven van de rapportage was deze zaak nog niet door de rechter behandeld.

107 UWV kan een tewerkstellingsvergunning weigeren of intrekken in geval van slechte huisvesting en indien een werkgever een onherroepelijke boete heeft gehad wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen. Zie Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II 2008/09*, 17 050, nr. 385).

108 *Aanhangsel Handelingen II 2007/08*, nr. 819, p.1758.

109 Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze zaak §12.2.

110 Op het moment van schrijven loopt een strafrechtelijk onderzoek. Zie Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II 2008/09*, 17 050, nr. 385).

111 *Aanhangsel Handelingen II 2007/08* nr. 2901.

112 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 26 mei 2009 (*Kamerstukken II 2008/09*, 17 050, nr. 385).

113 Zie Casus Geïmporteerde bruid, §12.6.2.

lijken die niet gebaseerd zijn op consensus vormen een risicogroep voor mensenhandel. Ook een huwelijk dat in eerste instantie gesloten is onder consensus tussen bruid en bruidegom, kan later uitmonden in een uitbuitingssituatie, bijvoorbeeld omdat achteraf blijkt dat de bruidegom of diens familie de bruid wil gebruiken als ‘huisslaaf’. Gedwongen huwelijken variëren in mate van (on)vrijwilligheid in de partnerkeuze. Tevens zijn er allerlei verschijningsvormen van gedwongen huwelijken waarvan één van de meest bekende het gearrangeerde huwelijk door familieleden<sup>114</sup> is. Een associatie met de familiesfeer bij elke vorm van gedwongen huwelijk doet aan dit fenomeen onvoldoende recht. De relationele context waarin het gedwongen huwelijk plaatsvindt wordt buiten beschouwing gelaten en onder gedwongen huwelijk wordt verstaan een religieus of wettelijk huwelijk waarbij de (voorbereidende) huwelijkshandelingen tegen de vrije wil van minstens één van de huwelijkskandidaten hebben plaatsgevonden en waar onder een bepaalde vorm van dwang mee is ingestemd.<sup>115</sup>

Over de omvang van gedwongen huwelijken is niets bekend, omdat registratie rond dit fenomeen ontbreekt bij relevante instanties. Het is voor veel Nederlandse professionals tevens een onbekend terrein. Mogelijke reden hiervoor is dat gedwongen huwelijken regelmatig in het buitenland worden gesloten. Vrouwen of mannen die binnen een huwelijk slachtoffer worden van uitbuiting zijn erg kwetsbaar omdat de uitbuiting zich binnen de huiselijke sfeer – verborgen voor de buitenwereld – afspeelt. Ook het feit dat slachtoffers van uitbuiting binnen het huwelijk veelal uit het buitenland afkomstig zullen zijn waardoor zij de taal niet machtig zijn en de weg naar instanties niet weten te bereiken, maakt deze groep extra kwetsbaar voor uitbuiting.

Internationale regelgeving bevat expliciete verboden op gedwongen huwelijken, maar refereert niet aan mensenhandel.<sup>116</sup> Het Aanvullend Verdrag tot afschaffing van slavernij, slavenhandel en met slavernij vergelijkbare praktijken<sup>117</sup>, waarbij Nederland partij is, noemt het gedwongen huwelijk wel als een met slavernij vergelijkbare praktijk.<sup>118</sup>

Een gedwongen huwelijk kan kenmerken hebben van slavenhandel en slavernij, waarbij het slachtoffer wordt verhandeld, onder controle staat en ‘eigendom’ is van een ander persoon. Geredeneerd naar analogie van het voornoemd Aanvullend Verdrag zou het gedwongen huwelijk als vorm van uitbuiting onder de reikwijdte van artikel 273f lid 1 sub 1 Sr kunnen vallen. Voorwaarde is wel dat aan de andere vereisten voor invulling van artikel 273f lid 1 sub 1 Sr is voldaan.

114 “Een gearrangeerd huwelijk is een huwelijk waarbij de ouders een partner voor hun kind zoeken. De mate waarin het kind bij deze huwelijken invloed kan en mag uitoefenen op de partnerkeuze varieert van veel tot zeer beperkt”, zie Cornelissens e.a., 2009, p.21.

115 Cornelissens e.a., 2009, p.10.

116 Voorbeelden hiervan zijn art. 16 lid 1 aanhef en in sub b VN-Vrouwenverdrag, art. 23 lid 3 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, art. 16 lid 2 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en art. 12 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

117 Genève, 7 september 1956.

118 Onder met slavernij vergelijkbare praktijken wordt gerekend: (c) *Any institution or practice whereby: (i) A woman, without the right to refuse, is promised or given in marriage on payment of a consideration in money or in kind to her parents, guardian, family or any other person or group; or (ii) The husband of a woman, his family, or his clan, has the right to transfer her to another person for value received or otherwise; or (iii) A woman on the death of her husband is liable to be inherited by another person;*

Zoals gezegd is over de omvang van het fenomeen uitbuiting binnen het huwelijk in Nederland niets bekend. In de in §12.6.2 besproken zaak ‘Geïmporteerde bruid’ wist de bruid uit haar situatie te komen nadat ze tijdens een inburgeringscursus een voorlichtingsfilm zag over twee vrouwen die jarenlang mishandeld en opgesloten waren.<sup>119</sup> Aandacht voor het fenomeen in bijvoorbeeld inburgeringscursussen is wellicht een goede manier (een deel van) de potentiële doelgroep te bereiken en om gedwongen huwelijken en eventuele uitbuiting binnen een huwelijk aan de orde te stellen.

## 12.6 De Nederlandse jurisprudentie inzake overige uitbuiting in de periode 2005- 2009

In de Vijfde rapportage is uitgebreid aandacht besteed aan uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie (overige uitbuiting) en de strafbaarstelling van mensenhandel met het oogmerk van dergelijke uitbuiting. Aangegeven werd onder meer dat het ontbreken van een scherpe afbakening van het begrip uitbuiting de signalering, opsporing en vervolging van deze vorm van mensenhandel bemoeilijkte. De wetgever heeft ervoor gekozen de nadere invulling van het begrip uitbuiting en de reikwijdte van de delictsomschrijving over te laten aan de rechtspraak. De invulling van de rechtsvormende taak die de rechtspraak hierbij toebedeeld kreeg, heeft verregaande implicaties voor de opsporing en vervolging van overige uitbuiting. Voor een beter inzicht in de jurisprudentieontwikkeling en de knelpunten rondom overige uitbuiting is door BNRM een analyse gemaakt van de beschikbare jurisprudentie in overige uitbuitingszaken vanaf het moment van inwerkingtreding van art. 273a/f Sr tot op het moment van schrijven van deze rapportage<sup>120</sup>. Vanwege het belang van de rechtsvorming zijn alle vonnissen onder een vergrootglas gelegd en is ervoor gekozen elke casus uitgebreid te beschrijven in deze rapportage.

In §12.6.1 worden eerst de belangrijkste kenmerken en knelpunten van de geanalyseerde vonnissen besproken. In de daarop volgende paragraaf komen alle uitspraken in chronologische volgorde aan bod. Afgesloten wordt met een vergelijking van de rechtspraak in enkele andere landen (§12.6.3).

### 12.6.1 De jurisprudentie op hoofdlijnen

De vervolging van overige uitbuiting kwam na 1 januari 2005 langzaam op gang. De jurisprudentie is dan ook nog beperkt. Op het moment van schrijven zijn twaalf zaken<sup>121</sup> in eerste aanleg afgedaan (van zeven zaken is bekend dat hoger beroep is ingesteld) en heeft in één zaak de appèlrechter uitspraak gedaan, tegen welk arrest cassatie werd ingesteld. Tot op he-

119 Bron: requisitoir in de zaak ‘Geïmporteerde bruid’. Rb. Rotterdam, 3 december 2008, ongepubliceerd.

120 Vonnissen tot en met 1 september 2009 zijn meegenomen in het onderzoek. Op dat moment waren uitspraken in twaalf zaken bekend.

121 Met zaken wordt hier bedoeld door de rechter afgedane vervolgingsonderzoeken. In acht van de twaalf afgedane zaken betrof het meer dan één verdachte.

den heeft de Hoge Raad zich nog niet uitgesproken over die zaak. Het is dus nog te vroeg om uit de rechtspraak definitieve conclusies te trekken. Wel tekenen zich in de rechtspleging enige tendensen en vraagstukken af die in onderstaande paragrafen besproken zullen worden. Uit de vonnissen blijkt dat noch het leveren van overtuigend bewijs, noch het waarderen van de feiten en omstandigheden in zaken over overige uitbuiting eenvoudig is. De eerste vervolgingen strandden vooral op de ten laste gelegde (beoogde) uitbuiting. Dit wekt geen verbazing, aangezien dit bestanddeel nadere invulling behoeft juist door de rechterlijke interpretatie die nu op gang komt. Het is dan ook op dit punt dat de jurisprudentie interessante verschillen in interpretatie vertoont. Ook de vraag of sprake is van het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie heeft interessante aspecten. Eén punt dat ter discussie gesteld moet worden is bijvoorbeeld welke waarde de rechter hecht aan de feiten dat het initiatief tot de tewerkstelling van verdachte kwam of niet en/of de tewerkgestelden hebben ingestemd met de arbeidsvoorwaarden.<sup>122</sup> Een andere vraag betreft die naar het eventuele, redelijke alternatief voor de arbeidskracht dan in een uitbuitingssituatie te geraken dan wel weg te blijven. Ook op dit punt is de rechtspraak in ontwikkeling. In de onderstaande bespreking van uitspraken wordt getracht de vragen telkens vanuit de verdragsrechtelijke achtergrond van art. 273f Sr te bezien, omdat in de nadere invulling en afbakening van het verbod op mensenhandel ook buiten de seksindustrie de door Nederland ondertekende verdragen en Europese regelgeving leidend dienen te zijn.<sup>NRM5</sup>

### *Delictsomschrijving<sup>123</sup>*

Art. 273flid 1 sub 1 Sr is, voor wat betreft de overige uitbuiting, geënt op de definitie van mensenhandel in art. 3(a) VN Palermo Protocol<sup>124</sup> en art. 1 sub 1 Kaderbesluit mensenhandel<sup>125</sup>. Strafbaar is het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van een ander door gebruik van dwang, met het oogmerk die ander uit te buiten. Het gaat in deze delictsomschrijving, die overigens niet vereist dat de ander daadwerkelijk is uitgebuit, om dwang in brede zin. Als middelen worden behalve dwang en (dreiging met) geweld ook genoemd (dreiging met) een andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding of misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft.<sup>126</sup> Voorzover deze middelen voorkwamen in art. 250ter Sr (oud) en art. 250a Sr (oud) bestaan er rechterlijke uitspraken die ze nader definiëren.<sup>127</sup>

122 Vergelijk in dit opzicht Rb. Den Haag, 21 november 2007, LJN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 (Mehak) enerzijds en Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 (Chinese horeca) anderzijds. In Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BD0846 lijkt de rechter een middenweg te volgen.

123 Zie uitgebreider: Vijfde rapportage van de NRM, Hoofdstuk 8.

124 UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000.

125 Kaderbesluit mensenhandel, 19 juli 2002, 2002/629/JHA.

126 Gelet op de bedoeling van de internationale instrumenten waarop de opsomming van middelen is terug te voeren, moeten begrippen als dwang, fraude en afpersing ruim en in technische zin uitgelegd worden en niet strikt volgens de desbetreffende delictsomschrijvingen (Cleiren en Nijboer, 2008).

127 Zo oordeelde de Hoge Raad dat van dwang geen sprake is als het slachtoffer het dwangmiddel niet heeft opgemerkt of als zodanig heeft ervaren en omgekeerd dat voldoende is dat het dwangmiddel het slachtoffer

Wanneer art. 273f lid 1 sub 1 Sr ten laste gelegd is, toetst de rechter het aan hem voorgelegde bewijs aan de drie bestanddelen van de delictomschrijving (gedraging, middel, oogmerk). Er doen zich geen bijzondere moeilijkheden – voor het OM – voor bij het doen bewijzen van het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van een ander (de handelingen). De bewezenverklaring in de bestudeerde vonnissen strandde het vaakst op de waardering van het dwangmiddel ‘misbruik van een kwetsbare positie’ en van het bestanddeel uitbuiting.

### *Misbruik van een kwetsbare positie*

Wat betreft de dwangmiddelen is de lijn in de jurisprudentie dat de combinatie van illegaal verblijf, een armoedige economische positie en het niet machtig zijn van de Nederlandse taal, een kwetsbare positie oplevert. Ook illegaal verblijf op zich levert al een kwetsbare positie op.<sup>128</sup> In enkele uitspraken is aangenomen dat wanneer verdachte er van op de hoogte is dat de ander zich in deze kwetsbare positie bevindt en hij die positie benut om er voordeel uit te trekken (door het verkrijgen van een goedkope arbeidskracht), sprake is van misbruik van een kwetsbare positie.<sup>129</sup>

Echter, door het Hof Den Bosch werd in de zaak ‘Chinese horeca’ een extra vereiste gezien voor de bewezenverklaring van het middel ‘misbruik van een kwetsbare positie’ door te oordelen dat een zeker initiatief en actief handelen van de dader(s) wordt voorondersteld, waarbij doelbewust misbruik wordt gemaakt van de zwakkere of kwetsbare positie van slachtoffers.<sup>130</sup> Het arrest van het hof in deze zaak is nog niet onherroepelijk<sup>131</sup>. Het door het hof toegepaste criterium wordt overgenomen door andere rechters in latere overige uitbuitingszaken.<sup>132</sup> Cleiren en Nijboer schrijven over dit (dwang)middel: “Over misbruik van een kwetsbare positie bevat de wetsgeschiedenis geen nadere uitleg. Volgens R Emmelink kan hiervan sprake zijn als de één de ander in zo’n positie aantreft zonder dat beiden in een relatie tot elkaar staan, terwijl misbruik van overwicht meer ziet op een relationele ongelijkheid.<sup>133</sup> Juist bij subtiele (dwang)middelen als misbruik van een kwetsbare positie, schuilt het misbruik vaak in passievere handelingen, bijvoorbeeld doordat een verdachte ingaat op het verzoek van een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling die geen geld en onderdak heeft, om werkzaamheden voor hem of haar te verrichten tegen een laag loon. Zoals de rechter oordeelde in de zaak Fleurtop maakt verdachte misbruik van een kwetsbare positie

---

beveest, ook als het in het algemeen op anderen geen indruk zou maken (in resp. HR 13 juni 1995, DD 1995, 387 en HR 28 mei 1996, DD 1996, 321). Voor meer voorbeelden zie Lestrade, 2008.

128 Het Hof Den Bosch oordeelde dat tewerkgestelde vreemdelingen in een kwetsbare positie verkeerden “reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven” (Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LjN: BC2999). De Rb. Zwolle gebruikte in de zaak Moonfish (Rb. Zwolle, 29 april 2008, LjN: BDo860) een gelijksoortige formulering.

129 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 21 november 2006, LjN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Den Haag, 5 oktober 2007, LjN: BB5303 (Dwergarend).

130 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LjN: BA0145 en LjN: BA0141.

131 Het arrest van de Hoge Raad wordt 24 november 2009 verwacht.

132 Zie bijvoorbeeld Rb. Zwolle, 29 april 2008, LjN: BDo860 (Moonfish) en Rb. Almelo, 10 april 2009, LjN: Blo944 (Garagehouder). Zelfs in enkele seksuele uitbuitingszaken werd deze argumentatie overgenomen. Zie hiervoor §11.4.1 (escort Braziliaanse vrouwen).

133 Cleiren en Nijboer (2008).

wanneer hij op de hoogte is van deze positie en hij deze positie benut om er voordeel uit te trekken. Om te beoordelen of dit mensenhandel oplevert moet vervolgens beoordeeld worden of het (oogmerk van) uitbuiting aanwezig was. In de bestudeerde rechtspraak strandt de bewezenverklaring echter regelmatig op dit (dwang)middel, waardoor men niet meer toekomt aan de vraag of sprake was van uitbuiting.

In de drie zaken die tot een veroordeling voor overige uitbuiting leidden, was steeds sprake van stevigere (dwang)middelen zoals dwang en geweld. Dat in deze zaken het (dwang)middel duidelijk waarneembaar was spreekt voor zich. Echter, niet voor niets zijn in de wettekst ook minder evidente middelen als misbruik van een kwetsbare positie opgenomen. Bij overige uitbuiting gaat het juist vaak om deze subtiele vormen.

### *Uitbuiting*

In het tweede lid van 273f Sr wordt opgesomd wat het begrip uitbuiting ten minste omvat. Naast seksuele uitbuiting is dit bijvoorbeeld gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. De wetgever licht toe dat bij deze vormen van moderne slavernij gedacht kan worden aan tewerkstelling onder dwang of misbruik van een afhankelijke positie van een persoon die onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken en noemt als voorbeeld een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden.<sup>134</sup> Niet ieder misbruik in relatie tot arbeid levert uitbuiting op.<sup>NRM5</sup> Bij uitbuiting als (beoogde) uitkomst van mensenhandel zijn fundamentele rechten als de menselijke waardigheid, persoonlijke vrijheid dan wel lichamelijke integriteit in het geding.<sup>135</sup>

De thans gewezen vonnissen bevestigen dat art. 273f Sr alleen ziet op excessief misbruik in relatie tot arbeid. Het valt op dat in de twee van de drie zaken waarin verdachten veroordeeld zijn voor overige uitbuiting sprake was van persoonlijke dienstverlening en het verrichten van huishoudelijk werk in de woning van verdachte(n), gepaard gaand met onder meer fysiek geweld en een zo intensief contact tussen verdachten en slachtoffers dat die laatsten nauwelijks of geen persoonlijke levenssfeer meer hadden.<sup>136</sup> In de derde zaak die tot een veroordeling voor overige uitbuiting leidde<sup>137</sup> was ook sprake van een heel nauw contact tussen slachtoffer en verdachte, en ook in deze zaak werd buitengewoon veel fysiek geweld tegen het slachtoffer gebruikt. In zeven van de negen zaken die tot vrijspraken leidden daarentegen, ging het om bedrijfsmatige tewerkstelling en was de interactie van de tewerkgestelden met verdachten minder (evident) verstikkend en allesoverheersend, bijvoorbeeld omdat het geen één-op-één relatie was of omdat zij niet in hetzelfde huis verbleven. Mogelijk zijn de werkplek (achter de voordeur of op een bedrijfslocatie die onderdeel is van de formele eco-

<sup>134</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p.18.

<sup>135</sup> Zie ook Korvinus e.a., 2006.

<sup>136</sup> De Rb. Utrecht haalt de woorden van het slachtoffer aan dat hij “helemaal [werd] geleefd door verdachte” (Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426).

<sup>137</sup> Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BI3519.

nomie) en de mate van zakelijkheid in de relatie tussen verdachte en slachtoffer van invloed op het oordeel van de rechter waar de grens ligt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting. Mogelijk ook is overtuigend bewijs voor uitbuiting eenvoudiger te leveren als de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door fysiek geweld is geschonden dan door, bijvoorbeeld, lichamelijk schadelijk werk of een uitputtend arbeidsregime.

Bij uitbuiting zijn fundamentele rechten in het geding. In enkele vonnissen<sup>138</sup> werd hier als volgt mee omgegaan: door na de beantwoording of sprake was van uitbuiting expliciet in te gaan op de vraag of ook sprake was van schending van mensenrechten. Echter, uitbuiting is schending van mensenrechten; deze vraag zou dus niet meer hoeven te worden beantwoord wanneer de uitbuiting in de context van art. 273f Sr naar het oordeel van de rechtbank bewezen is.

In twee vonnissen werd ten aanzien van de invulling van het delictsbestanddeel ‘oogmerk van uitbuiting’ geoordeeld dat dit oogmerk niet aanwezig was daar de handelingen niet uitsluitend, c.q. primair gericht waren op uitbuiting.<sup>139</sup> De wet eist echter niet dat het oogmerk uitsluitend op uitbuiting gericht dient te zijn. Met de handelingen in combinatie met (dwang) middelen kan verdachte naast uitbuiting ook andere doelen beogen, zonder dat dit aan een veroordeling voor art. 273f lid 1 sub 1 Sr in de weg hoeft te staan.

In NRM5 werd aangegeven dat een situatie uitbuiting oplevert als sprake is van dwang, van slechte arbeidsvoorwaarden of –omstandigheden of van meervoudige afhankelijkheid, én het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidsituatie te ontsnappen. Hierbij is opgemerkt dat hieraan ook is voldaan indien onttrekking praktisch gezien wel mogelijk is, maar de subjectieve beoordeling van het slachtoffer daartoe een beletsel vormt. Vooral deze subjectieve beleving van onvrijheid leverde moeilijkheden op in een aantal vonnissen. “De lat werd hoog gelegd.” In een aantal vonnissen werd door de rechtbank geoordeeld dat niet kon worden vastgesteld dat de werknemers redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan voor verdachte(n) te werken, of dat ze vrij waren te vertrekken.<sup>140</sup> De vraag is dan echter wel welk reëel alternatief de werknemers hadden. Daarentegen werd in een aantal andere zaken juist wel aangenomen dat de werknemers geen vrijheid hadden om aan de situatie te ontsnappen, ondanks het feit dat ze niet fysiek in hun vrijheid werden beperkt.<sup>141</sup> In de zaak Dwegarend acht de rechtbank het aannemelijk dat de werknemers moeilijk konden stoppen met het werk, omdat zij dan geen inkomsten en onderkomen zouden hebben. Toch ging een aantal van hen zelfstandig terug naar Polen of begon in Nederland voor zichzelf als werkster. Ondanks het feit dat er kennelijk voor een aantal van

138 Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426 en Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BDo860.

139 Zie de zaken Geïmporteerde bruid (Rb. Rotterdam, 3 december 2008, niet gepubliceerd) en Misbruik door hulpverlener (Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373).

140 Dergelijke argumenten werden door de rechtbank aangevoerd in de zaken Chinese horeca, Van stekkie tot stickie, Moonfish, Misbruik door hulpverlener, Garagehouder en Chinese massagesalons.

141 Dit was het geval in de zaken Fleurtop (Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707), Mehak (Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1761), en Verstandelijk beperkte (Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426).

de vrouwen een reëel en aangetoond alternatief was, weerhield dit de rechtbank er niet van om het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie aanwezig te achten. In de zaak Mehak gaf de rechtbank een treffende uitleg door te stellen dat zij wel een bepaalde ‘dubbelheid’ constateert, nu de slachtoffers vrijwillig naar Nederland kwamen om te werken en dankbaar zijn dat verdachten dit voor hen mogelijk maakten. Dit doet echter niet af aan de feitelijke onmogelijkheid om, eenmaal in Nederland, te ontsnappen aan de uitzichtloze situatie onder mensonterende omstandigheden die volgens de rechtbank zijn te kwalificeren als een situatie van dienstbaarheid als bedoeld in art. 273f lid 2 Sr.

#### *Aard van de werkzaamheden*

In drie vonnissen waren de door de werknemer, c.q. het slachtoffer binnen de uitbuitings-situatie uitgevoerde werkzaamheden strafbaar. In de twee vonnissen die tot vrijspraak voor mensenhandel leidden<sup>142</sup> heeft de rechtbank in haar oordeel dat geen sprake was van uitbuiting, de strafbaarheid van de werkzaamheden wel genoemd, maar uit het oordeel blijkt niet dat de rechtbank enig gewicht heeft toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de werknemers moesten verrichten strafbaar waren. De omstandigheid dat het lage loon en de lange werktijden niet als extreem te kwalificeren zijn, zou echter in samenhang moeten worden gezien met het feit dat de werkzaamheden op zichzelf strafbaar waren.

In zes van de twaalf onderzochte zaken werden volgens de tenlastelegging ook seksuele diensten verricht door de werknemers/slachtoffers. In de zaak Chinese massagesalons<sup>143</sup> moesten de masseuses, blijkens de tenlastelegging zowel massages als seksuele handelingen verrichten met klanten. Als naar de tenlastelegging wordt gekeken lijkt het echter alsof de OvJ voorbijgaat aan het feit dat seksuele handelingen met een derde tegen betaling prostitutie vormen en dat als met één van de (dwang)middelen iemand daartoe bewogen wordt, gesproken moet worden van gedwongen prostitutie, dus van mensenhandel. Naast de ten laste gelegde uitbuiting in de massagesalons (overige uitbuiting) had het in de rede gelegen ook uitbuiting in de prostitutie apart ten laste te leggen in deze zaak. De rechtbank spreekt vervolgens vrij van de hele tenlastelegging ten aanzien van de verweten mensenhandelfeiten.

In vijf andere zaken<sup>144</sup> was ook sprake van seksuele handelingen, maar hadden deze handelingen geen commercieel karakter. In deze vijf zaken zouden de werknemers/slachtoffers door verdachten zelf seksueel zijn misbruikt. In twee van die zaken werd het seksuele misbruik ook bewezen verklaard.<sup>145</sup> De vraag rijst of seksuele uitbuiting door één persoon, buiten de seksindustrie, binnen de reikwijdte van art. 273f Sr kan vallen. Deze vraag werd enige tijd geleden aan BNRM voorgelegd door een ngo aan de hand van onderstaande casus.

<sup>142</sup> De strafbare arbeid betrof in beide zaken het knippen van hennep. Zie Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Rotterdam, 5 juli 2007, parketnummer: 10/775007-06 (Van stekkie tot stickie).

<sup>143</sup> Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281.

<sup>144</sup> Het betreft de zaken Fleurtop, Van stekkie tot stickie, Geïmporteerde bruid, Misbruik door hulpverlener en Gedwongen drugsmokkel. Alle zaken worden in de volgende paragraaf uitgebreid besproken.

<sup>145</sup> Namelijk in ‘Misbruik door hulpverlener’ en ‘Gedwongen drugsmokkel’.

*Seksuele uitbuiting buiten de seksindustrie*

J is illegaal in Nederland en krijgt contact met een oudere alleenstaande Nederlandse man. Hij biedt haar huishoudelijk werk aan in zijn huis. J kan een klein bedrag verdienen en verder kost en inwoning krijgen.

J trekt bij de man in. De man blijkt seks met haar te willen. Ze ziet geen mogelijkheid te weigeren en accepteert in eerste instantie dat dit erbij hoort. De man eist echter veel seks en laat haar amper los (letterlijk). Soms, wanneer het cliënte te veel wordt, kan ze naar buiten om een wandeling te maken. Ze zou kunnen weggelopen maar door de beloftes van de man blijft ze. De man belooft met haar te trouwen en zo een verblijfsvergunning voor haar te regelen. Hij zegt hiermee zelfs al bezig te zijn bij de gemeente. J ziet dit als de enige mogelijkheid om legaal verblijf in Nederland te krijgen. Ze gaat ervan uit dat de man zijn belofte waar zal maken.

Bovenstaande casus vertoont parallellen met een zaak in Leeuwarden waarin een hulpverlener een cliënte in huis nam en haar naast huishoudelijk werk, ook bewoog tot het hebben van seks met hem.<sup>146</sup> Beargumenteerd kan worden dat in bovenbeschreven casus sprake was van huisvesting/opnemen van de vrouw door verdachte, waarbij sprake was van de (dwang)midelen misleiding (de vrouw zou een verblijfsvergunning krijgen als ze met de man trouwt) en/of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht/misbruik van een kwetsbare positie (J is illegaal in Nederland en is bang om opgepakt te worden, de man maakt hier misbruik van). Vervolgens rijst de vraag of ook sprake was van (oogmerk van) uitbuiting. In art. 273f lid 2 Sr worden ook ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’ genoemd als vorm van uitbuiting. Daarbij wordt niet gesteld dat hierbij derden betrokken moeten zijn, zoals bij uitbuiting in de prostitutie het geval is. Ook gelet op de bedoeling in internationale instrumenten als het Palermo Protocol, waarop art. 273f Sr is geënt, is er geen reden om de term ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’ beperkt uit te leggen. Bovendien, als iemand door misbruik te maken van een anders kwetsbare positie deze persoon beweegt tot het verrichten van huishoudelijk werk, zich wel schuldig maakt aan mensenhandel, waarom zou dit dan anders zijn wanneer die kwetsbare positie wordt misbruikt voor het verrichten van seksuele handelingen? De vraag moet worden beantwoord wanneer sprake is van ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’. Immers, de lichamelijke integriteit is bij deze vorm van uitbuiting, in tegenstelling tot uitbuiting in de arbeidsrelatie, per definitie in het geding. Is het enkele feit dat iemand seks moet hebben met een ander waarbij misbruik is gemaakt van diens kwetsbare positie voldoende voor mensenhandel? Kan er al sprake zijn van ‘andere vormen van seksuele uitbuiting’ wanneer het ‘slachtoffer’ één keer (door gebruik van (dwang)midelen) seks met verdachte had? Neemt deze vorm van uitbuiting een tussenpositie in tussen gedwongen prostitutie en gedwongen arbeid of diensten, of verkrachting? En wanneer leveren de seksuele handelingen verkrachting op en onder welke omstandigheden kan het onder de reikwijdte van mensenhandel vallen? Kan worden gesteld dat bij meer evidente vormen van dwang, zoals (dreiging met) geweld sprake is van verkrachting, terwijl meer subtiele vormen

<sup>146</sup> Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373. Deze zaak wordt in §12.5.2 uitgebreid besproken.

van dwang zoals misbruik van een kwetsbare positie eerder in de richting van mensenhandel wijzen? De rechter heeft zich over deze vragen nog niet uitgesproken.

### *Tenlastelegging*

In de meeste zaken werden meerdere onderdelen van art. 273f Sr ten laste gelegd; vaak kwam de combinatie van lid 1 sub 1 en sub 4 voor. Opvallend is dat in enkele zaken uitsluitend sub 1 ten laste werd gelegd.<sup>147</sup> Niet duidelijk is waarom in deze zaken niet tevens sub 4 in de tenlastelegging is opgenomen. Soms worden bij de inkleuring van de feiten in de tenlastelegging de bestanddelen door elkaar gehaald. Zo worden soms indicatoren van uitbuiting genoemd waar het om dwangmiddelen ging.<sup>148</sup> Andersom worden onder de uitbuiting soms feitelijkheden geschaard die juist onderdeel vormen van het middel.<sup>149</sup>

### *Hoger beroep en cassatie*

Vanwege de rechtsvormende taak die aan de rechtspraak is overgelaten, is het van belang dat er meer vonnissen in overige uitbuitingszaken komen. Ook is het daarbij van belang dat ook gerechtshoven en natuurlijk de Hoge Raad zich over deze kwesties uitlaten. In zeven van de twaalf onderzochte zaken is hoger beroep ingesteld. Op het moment van schrijven was alleen in de zaak ‘Chinese horeca’ een arrest in hoger beroep geweest. De vijf zaken waarin geen appèl is ingesteld<sup>150</sup> betreffen alle vijf zaken die in vrijspraak terzake mensenhandel eindigden.

### *Algemene kenmerken*

Bijna alle berechte overige uitbuitingszaken speelden in sectoren die eerder als risicosectoren zijn benoemd.<sup>NRM5</sup> Het betreft de criminaliteit (hennepteelt en drugsmokkel), Chinese horeca, persoonlijke dienstverlening/huishoudelijk werk, schoonmaak en fabriekswerk in de voedselindustrie. Daarnaast speelde één zaak zich af in de sector klein metaal. In negen van de twaalf zaken ging het om arbeid verricht door (relatief recent gearriveerde) migranten. In totaal stonden in de twaalf zaken 35 verdachten terecht. In alle zaken waren naast mensenhandel ook andere delicten ten laste gelegd zoals overtredingen van de Opiumwet,

<sup>147</sup> Het betrof de zaken ‘Chinese horeca’ en ‘Mehak’, zie §12.6.2.

<sup>148</sup> In de tenlastelegging in Rb. Den Bosch, 8 maart 2007, LJN: BA0145 (Chinese horeca) stond bijvoorbeeld: “[...] bestaande die/dat dwang, feitelijkheden, misleiding en/of misbruik hieruit dat hij verdachte, voornoemde perso(on)en, die allen illegaal in Nederland verbleven, (gemiddeld) zes dagen per week, (ongeveer) elf uur per dag werkzaamheden heeft laten verrichten in restaurant [naam restaurant] (waarbinnen verdachte (één van de) de leidinggevende(n) was) in ruil voor voedsel en onderdak, danwel een zeer geringe geldelijke vergoeding en/of hem/hen met meerdere perso(o)n(en) heeft gehuisvest in een (kleine) ruimte in het pand waarin restaurant [naam restaurant] is gevestigd en/of belet dat zij zich buiten het pand begaven, danwel contact zochten met de buitenwereld.” De indicatoren van uitbuiting worden genoemd bij de onderbouwing dat sprake was van dwang.

<sup>149</sup> Hiervan was sprake in de tenlastelegging in Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 (Mehak). Zie §12.6.2.

<sup>150</sup> Dit betreffen de in §12.6.2 uitgebreid besproken zaken: Fleurtop, Van stekkie tot stickie, Dwegarend (hier was hoger beroep ingesteld door het OM, maar dit is later ingetrokken), Geïmporteerde bruid en Garagehouder.

deelname aan een criminele organisatie, mensensmokkel, verboden wapenbezit, misbruik door een hulpverlener, medeplegen van mishandeling de dood ten gevolge hebbend, medeplegen van mishandeling, beïnvloeding van getuige, verkrachting en overtredingen van het belastingrecht. Hoewel slechts vier verdachten - in drie zaken - schuldig werden bevonden aan mensenhandel, werden 23 van de 31 ter zake van mensenhandel vrijgesproken verdachten veroordeeld voor één of meer overige ten laste gelegde feiten. Twee zaken eindigden in integrale vrijspraken.

De vier veroordeelde verdachten in drie zaken kregen gemiddeld een gevangenisstraf van 33 maanden opgelegd<sup>151</sup>, één verdachte kreeg naast gevangenisstraf tevens een taakstraf opgelegd. In twee veroordelende vonnissen werd daarnaast de door het slachtoffer gevorderde vergoeding van de immateriële schade (respectievelijk €500 en €1500) toegewezen door de strafrechter.<sup>152</sup>

Tenslotte waren in vier zaken de slachtoffers/werknemers betrokken bij strafbare feiten die nauw samenhangen met de uitbuitingssituatie. In twee van deze zaken werden de slachtoffers terzake vervolgd.<sup>153</sup>

### *Culturele aspecten*

In bijna alle zaken was sprake van een culturele verwantschap tussen de verdachten en de mensen die voor hen werkten, in de zin dat zij tot dezelfde of een aanverwante etnische groep of taalgroep behoren. In twee dossiers ging de verwantschap nog verder door familiebanden tussen slachtoffers en verdachten.<sup>154</sup> De praktijk lijkt dus te bevestigen dat er bij (bepaalde vormen van) etnisch ondernemerschap een verhoogd risico van uitbuiting bestaat en dat uitbuiting ook binnen relaties en/of familieverband voorkomt.<sup>NRM5</sup>

#### *Culturele aspecten in de berechting van overige uitbuitingszaken<sup>155</sup>*

Naar aanleiding van het vonnis in de Mehak zaak<sup>156</sup> heeft BNRM onderzocht of culturele achtergrond in andere overige uitbuitingszaken ook een rol speelde. In de Mehak zaak oordeelde de Rechtbank Den Haag dat het in deze culturele setting aannemelijk was dat de slachtoffers niet konden beschikken over hun identiteitsdocumenten. Verder hield de rechtbank in strafverminderende zin rekening met de culturele achtergrond van de slachtoffers. Naast de uitspraak in de Mehak zaak zijn er andere redenen om te veronderstellen dat culturele achtergrond een rol zou kunnen spelen bij overige uitbuitingszaken. Allereerst is er overlap tussen de herkomst-

151 Opgemerkt dient te worden dat drie verdachten tevens schuldig werden bevonden aan andere ernstige delicten, te weten verkrachting en doen plegen van drugssmokkel (zaak 'Gedwongen drugssmokkel') en onder andere medeplegen van mishandeling (zaak 'Mehak')

152 Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426 (Verstandelijk beperkte) en Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BI3519 (Gedwongen drugssmokkel).

153 Het betreft Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707 (Fleurtop) en Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 (Mehak). Voor een bespreking van de problematiek rondom slachtoffers als daders, zie Hoofdstuk 6 van deze rapportage.

154 In Mehak en in Geïmporteerde bruid staat vast dat verdachten en slachtoffer(s) familie zijn van elkaar.

155 Bogaerts, 2009.

156 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1761.

landen van verdachten en slachtoffers.<sup>157</sup> Ten tweede kan cultuur worden gezien als één van de factoren die een persoon kwetsbaar maken voor uitbuiting. Het behoren tot een bepaalde culturele (minderheids-)groep kan leiden tot discriminatie met als mogelijk gevolg minder toegang tot werk. Daarnaast kunnen culturele waarden ervoor zorgen dat mensen bepaalde acties of condities acceptabel vinden. Verder kunnen bepaalde culturele stereotypen van invloed zijn op de mogelijkheden om iemand te werk te stellen in het bestemmingsland en op voorkeuren voor bepaalde migranten. Ten derde kan het bestanddeel (dwang)middel van art 273f Sr ook met de (subjectieve) beleving, dus culturele context, van het slachtoffer worden ingevuld<sup>158</sup>. Alle zeven<sup>159</sup> dossiers die tot 1 november 2008 bij BNRM bekend waren zijn bestudeerd ten behoeve van het onderzoek naar de rol van culturele achtergrond in overige uitbuitingszaken. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de indicatoren van culturele achtergrond<sup>160</sup> zijn terug te vinden in de meeste bestudeerde dossierstukken<sup>161</sup>, met uitzondering van de appèlmemorie, hetgeen erop duidt dat alle actoren in het strafproces verwijzen naar culturele achtergrond<sup>162</sup>. Er wordt op verschillende manieren naar culturele achtergrond verwezen zoals bij het voeren van een strafmaatverweer of de behandeling van de persoonlijke omstandigheden. Culturele achtergrond speelt eveneens een rol via het bewijs. Het niet machtig zijn van de Nederlandse taal en door de culturele setting niet kunnen beschikken over paspoorten leiden tot onvrijwilligheid. Uit interviews met rechters kwam naar voren dat zij op zoek lijken te zijn naar een balans tussen het wel en niet laten meewegen van culturele achtergrond en waarbij er weinig duidelijkheid bestaat over de ruimte en de grenzen waarin de culturele achtergrond kan worden meegewogen. Geconcludeerd kan worden dat de Mehak zaak een uitzondering lijkt te zijn in die zin dat culturele achtergrond meerdere malen nadrukkelijk wordt genoemd in het vonnis zonder dat daaruit valt af te leiden dat dit bij het bewijs van de specifieke dwangmiddelen een rol heeft gespeeld. Opvallend was hierbij het feit dat in deze zaak overige uitbuiting eigenlijk een ‘bijvangst’ was.<sup>163</sup> De wijze waarop cultuur in de Mehak zaak een rol heeft gespeeld lijkt niet afwijkend. Culturele achtergrond kan een factor van belang zijn, zowel met betrekking tot het bewijs als met betrekking tot de strafmaat.

## 12.6.2 Bespreking van rechterlijke uitspraken

In deze paragraaf worden de twaalf vonnissen inzake overige uitbuiting in chronologische volgorde besproken.

157 In NRM5 kwam BNRM, na bestudering van verschillende gevalsbeschrijvingen, tot de conclusie dat het vaak voorkomt dat de koppelbaas/werkgever en de werknemer allochtoon zijn uit hetzelfde land van herkomst of met een zelfde culturele achtergrond.

158 Cameron & Newman, 2008.

159 Fleurtop, Chinese horeca, Van stekkie tot stickie, Dwegarend, Mehak, Moonfish en Verstandelijk beperkte.

160 De gebruikte indicatoren zijn: geboorteland/land van herkomst, inheemsheid, etniciteit, urbaniteit, sociale klasse, religie en beheersing van de Nederlandse taal.

161 De volgende documenten in iedere aanleg zijn bekeken: einduitspraak, requisitoir, pleitnota, appèlmemorie en proces-verbaal van de zitting.

162 Alleen in de zaak Verstandelijk gehandicapte wordt naar geen enkele indicator verwezen. Dit kan wellicht verklaard worden doordat dader en slachtoffer beide autochtone Nederlanders waren waardoor culturele verschillen geen rol speelden.

163 De zaak betrof de mishandeling, de dood ten gevolge hebbend, van de peuter Mehak, omdat zij beheest zou zijn.

*Hennepkwekerij - Fleurtop*

In de eerste overige uitbuitingszaak voor de rechter<sup>164</sup> werden de verdachten vrijgesproken van mensenhandel. De feiten die in het vonnis naar voren komen zijn in onderstaand kader beschreven.

*Casus hennepkwekerij - Fleurtop*

Door de verdachten zijn met regelmaat illegale Bulgaarse mannen, vrouwen en oudere kinderen ingeschakeld voor het knippen van hennep toppen. De illegale werkzaamheden vonden plaats in de avond en nacht en men kreeg ongeveer €4,50 per uur betaald. De Bulgaren werden doorgaans kort van tevoren telefonisch benaderd, in welk contact hen werd verteld dat zij konden komen werken en waar en op welk tijdstip zij klaar moesten staan. Vervolgens werden de knippers naar de kniplocatie vervoerd. Het vervoer vond plaats in te krappe en geblindeerde bestelbusjes, dan wel in de afgesloten laadbak van een vrachtauto. De knippers hadden doorgaans geen idee waar de werkplaatsen zich bevonden. Eenmaal ter plaatse moesten ze hun mobiele telefoons uitschakelen. De arbeidsomstandigheden waren slecht; op kratten gezeten en in de stank van de planten moesten ze de hennep toppen knippen. De ruimte waar ze werkten mochten ze niet verlaten. Na voltooiing van de werkzaamheden werden ze weer teruggebracht naar Den Haag.

In haar oordeel of sprake was van mensenhandel overweegt de rechtbank ten aanzien van de middelen dat de verdachten illegaal in Nederland verblijvende Bulgaren, die nauwelijks Nederlands spraken en die in een economische positie verkeerden die ronduit als armoedig kan worden getypeerd, hebben ingeschakeld om 's avonds en 's nachts strafbaar werk (het knippen van hennepplanten) te verrichten. Verdachten hebben de benarde situatie van de Bulgaren gewetenloos benut. Gelet op de context waarin de Bulgaren moesten (over)leven, verwerpt de rechtbank het standpunt van de verdediging dat zij het werk graag en vrijwillig deden en dat van dwang geen sprake was, nu knippers zich zelf meldden bij het oppikpunt en een deel van hen wist welk soort werk ze zouden doen. De rechtbank constateert derhalve dat sprake is van de (dwangmiddelen) misbruik van een kwetsbare positie en overwicht door te oordelen: "Verdachte en zijn mededaders hebben de illegale knippers immers bewogen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid door misbruik te maken van hun kwetsbare positie en door misbruik te maken van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht."<sup>165</sup>

Vervolgens buigt de rechtbank zich over de vraag of sprake was van uitbuiting. Hiervoor moet sprake zijn van inbreuken op fundamentele rechten. Om te beoordelen of hiervan in deze zaak sprake was weegt de rechtbank de volgende omstandigheden mee: mensen in een kwetsbare positie zijn door verdachten ertoe gebracht om strafbare werkzaamheden voor hen te verrichten; het werk werd laag betaald (zo'n 25% onder het minimumloon zonder enige sociale voorziening) en onder slechte omstandigheden verricht. Daarnaast voldeed het

<sup>164</sup> Rb. Den Haag, 21 november 2006, LJN: AZ2707. Dit vonnis is onherroepelijk.

<sup>165</sup> Rb. Den Haag 21 november 2006, LJN: AZ2707.

vervoer van en naar het werk allerm minst aan de norm voor veilig vervoer. Eenmaal ingestapt in een (geblindeerd) busje of de laadbak van een vrachtauto, konden mensen zich niet meer onttrekken aan het werk waarvoor zij waren geworven.

De rechter acht deze omstandigheden in strijd met fatsoenlijk werkgeverschap en rekest verdachten de respectloze behandeling van hun werknemers aan, maar komt niet tot het oordeel dat er sprake is van uitbuiting, nu de Bulgaren uitsluitend voor de arbeid afhankelijk waren van verdachten, de knippers het werk incidenteel verrichten en van extreem lange werktijden of extreem lage betaling niet is gebleken. Hoe verwerpelijk ook, verdachten hebben niet een zodanige inbreuk op de rechten van de knippers gemaakt dat gesproken kan worden van uitbuiting als bedoeld in art. 273a/f Sr, aldus de rechtbank. Bij de uitspraak noemde de rechter het “kantje boord”.

De rechtbank heeft kennelijk geen gewicht toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de arbeiders moesten verrichten strafbaar zijn. De omstandigheid dat het lage loon en de lange werktijden niet als extreem te kwalificeren zijn, zou in samenhang moeten worden gezien met het feit dat de werkzaamheden *op zichzelf* strafbaar waren.

De uitspraak is onherroepelijk.<sup>166</sup>

#### *Chinese horeca*

Ook de vervolging van een chef en souschef<sup>167</sup> voor de uitbuiting van illegale werknemers in een Chinees restaurant leidde bij de rechtbank<sup>168</sup> en vervolgens het Hof Den Bosch<sup>169</sup> tot vrijspraak, zij het vanuit andere overwegingen dan in de zaak Fleurtop.

#### *Casus Chinese horeca*

In deze zaak waren illegale Chinezen werkzaam in een Chinees restaurant. De werknemers werkten gemiddeld zes dagen per week, elf tot dertien uur per dag, tegen een loon van €450 tot €800 per maand. Ze sliepen met meerdere werknemers op een slaapkamer. Het hof stelt vast dat de werknemers zich zelf tot het restaurant hebben gewend met de vraag om werk en dat het hen vrij stond op ieder moment te vertrekken. Mensenhandel wordt niet bewezen geacht. Wel worden de chef en souschef veroordeeld voor mensensmokkel.<sup>170</sup>

Aan verdachten werd ten aanzien van de mensenhandel art. 273f lid 1 sub 1 Sr ten laste gelegd. Opvallend is dat sub 4 van lid 1 niet in de tenlastelegging voorkomt. Het hof overweegt in navolging van de rechtbank dat de omschrijving van mensenhandel in het VN-Palermo Pro-

<sup>166</sup> Het eerder door het OM ingestelde appèl is later ingetrokken.

<sup>167</sup> De hoofdverdachte, de man die eigenaar was van het restaurant, is voortvluchtig.

<sup>168</sup> Rb. Den Bosch, 8 maart 2007, LJN: BA0145 en LJN: BA0141. Het vonnis tegen een derde verdachte volgde enkele maanden later: Rb. Den Bosch, 28 juli 2007, LJN: BD8599. Ook in dit vonnis volgde vrijspraak voor mensenhandel. Wel werd verdachte veroordeeld voor een belastingdelict en voor valsheid in geschrifte. Tegen dit vonnis is voor zover bij BNRM bekend geen hoger beroep ingesteld.

<sup>169</sup> Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999.

<sup>170</sup> In eerste aanleg volgt integrale vrijspraak voor de souschef, de chef wordt vrijgesproken voor mensenhandel maar veroordeeld voor mensensmokkel. Het hof acht beide verdachten schuldig aan mensensmokkel.

TOCOL, waaraan art. 273f Sr uitvoering geeft, primair betrekking heeft op activiteiten gericht op de verwezenlijking van het einddoel uitbuiting, terwijl de oude mensenhandelbepaling (art. 250a Sr) primair het oog had op de uitbuiting zelf. Dit onderscheid wordt inderdaad gemaakt in de memorie van toelichting, maar daarin geeft de wetgever ook aan: “mensenhandel is (gericht op) uitbuiting”<sup>171</sup>. Het verbod op mensenhandel beoogt dan ook uitbuiting: excessief misbruik in een arbeids- of dienstverleningsrelatie, strafbaar te stellen, alsmede de handelingen die ertoe strekken iemand in een dergelijke positie te brengen. Dat uitbuiting het kernbegrip is (ook) van de delictsomschrijving in art. 273f Sr volgt onder meer uit de wetshistorie, waarin aansluiting is gezocht bij verschillende verdragen, en de intentie van de wetgever om bij de strafbaarstelling van mensenhandel het behoud van de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van het individu voorop te stellen.<sup>NRM5</sup>

Het hof heeft eerst vastgesteld of sprake is van handelen (werven, huisvesten of opnemen) met gebruik van één van de in sub 1 genoemde middelen. Bij de beoordeling of sprake is van het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie, dan wel overwicht, oordeelt het hof allereerst: “Vooropgesteld kan worden dat de in de tenlastelegging bedoelde Chinezen in een kwetsbare/zwakkere positie verkeerden, reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven.”<sup>172</sup> Nu vaststaat dat sprake is van een kwetsbare positie buigt het hof zich over de vraag of door verdachten *misbruik* is gemaakt van deze kwetsbare positie. Het hof is van oordeel dat dit een zeker initiatief en actief handelen van de dader(s) vooronderstelt, waarbij doelbewust misbruik wordt gemaakt van de zwakkere of kwetsbare positie van slachtoffers. Het hof stelt vast dat de werknemers zich in casu weliswaar in een kwetsbare positie bevonden, reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven, maar dat de verdachten niet het initiatief hebben genomen of ten opzichte van hen actief hebben gehandeld. Zij reageerden slechts op verzoeken en soms zelfs smeekbedes waarmee de werknemers zich tot hen wendden. Die hadden zelf besloten om te migreren, waren hier om geld te verdienen, hadden geen schulden bij verdachten en het stond hen vrij om uit het restaurant te vertrekken. Onder die omstandigheden kan niet bewezen worden verklaard, aldus het hof, dat verdachten bij het opnemen en huisvesten van de werknemers doelbewust misbruik maakten van de kwetsbare positie van de werknemers. Het hof overweegt verder dat degenen die in ruil voor werk alleen kost en inwoning vroegen, vrijwillig hun niet betaalde of zwaar onderbetaalde arbeid verrichtten. Met dit oordeel miskent het hof dat verdachten op de hoogte waren van de kwetsbare positie van de werknemers - de smeekbedes zijn een aanwijzing - en die kwetsbare positie hebben benut om uiterst goedkope arbeidskrachten in te schakelen. Dit is te kwalificeren als het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie en wanneer daarvan sprake is, doet de instemming van het slachtoffer niet terzake.<sup>173</sup> Niet valt in te zien waarom dit anders zou zijn, wanneer het contact of initiatief van het slachtoffer tot stand kwam.

171 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3, p.2.

172 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999.

173 Art. 3(b) VN-Palermo Protocol: “The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used.” Art. 1 lid 2 EU-Kaderbesluit: “The consent of a victim of trafficking in human

Hoewel het hof niet toekomt aan de beoordeling of er in het restaurant sprake was van uitbuiting, overweegt zij ten overvloede dat dit niet het geval is. De situatie was weliswaar maatschappelijk ongewenst, met gedeelde slaapkamers boven het restaurant en werkdagen van elf tot dertien uur, vijf vrije dagen per maand en een maandsalaris van €450 tot €800,<sup>174</sup> maar niet is gebleken dat de werkomstandigheden op zich slecht waren en het inkomen stond ter vrije beschikking van de werknemers. Bovendien kan volgens het hof van de Chinezen niet worden gezegd dat zij redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan in het restaurant te werken en te verblijven. Welk reëel alternatief de illegaal verblijvende Chinezen zouden kunnen hebben blijft een vraag.

Het OM heeft in deze zaak cassatie ingesteld.<sup>175</sup>

### *Van stekkie tot stickie*

De derde zaak die in Nederland tot vervolging voor mensenhandel in de zin van overige uitbuiting leidde, eindigde eveneens in vrijspraken voor mensenhandel.<sup>176</sup>

#### *Casus Van stekkie tot stickie*

In deze zaak was evenals in de zaak Fleurtop sprake van tewerkstelling van Bulgaren in hennepkwekerijen. Daarnaast zouden, evenals in Fleurtop, enkele werknemers seksueel zijn misbruikt. Zeven verdachten stonden terecht. Naast mensenhandel<sup>177</sup> werden ook verkrachting<sup>178</sup>, mensensmokkel, het telen en bereiden van hennep en deelname aan een criminele organisatie ten laste gelegd. De Rechtbank Rotterdam veroordeelde de verdachten voor deze laatste drie delicten, maar achtte verkrachting en mensenhandel niet bewezen.

De OvJ betoogde in deze zaak dat de omstandigheden waaronder de werknemers moesten werken – zeker naar Nederlandse begrippen - stuitend te noemen zijn: “[...] een buitengewoon laag zwart uitbetaald loon, kleine (boven)kamers in een benauwde omgeving tegen een hoge huur, geen warmwater voorzieningen en geen verwarming (al was het omdat het gas al maanden was afgesloten), terwijl bij ziekte niet werd doorbetaald”<sup>179</sup>. Ook betoogt de OvJ: “En gedurende die periode heeft zij [bedoeld wordt één van de slachtoffers; BNRM] geen kans gezien zich aan die situatie te onttrekken. Zij kon niet weg en mocht niet weg, althans zij zag geen mogelijkheden om weg te gaan”<sup>180</sup>.

---

beings to the exploitation, intended or actual, shall be irrelevant where any of the means set forth in paragraph 1 have been used.”

174 Het vonnis vermeldt niet dat dit in het gunstigste geval neerkomt op €3,20 per uur.

175 *OM in cassatie om uitbuiting illegale Chinezen*, Trouw, 30 januari 2008.

176 Rb. Rotterdam, 5 juli 2007, de vonnissen zijn niet gepubliceerd.

177 De ten laste gelegde mensenhandel had zowel betrekking op overige uitbuiting als op seksuele uitbuiting. De ten laste gelegde seksuele uitbuiting zag op (stelselmatige) verkrachting van één van de werknemers.

178 Verkrachting werd aan drie verdachten ten laste gelegd.

179 Requisitoir, juni 2007.

180 Requisitoir, juni 2007.

De motivering van de rechtbank ten aanzien van de vrijspraak voor mensenhandel is beknopt. De rechtbank overweegt: “Uit de inhoud van het dossier en het verhandelde ter terechtzitting kan niet worden opgemaakt dat de in feit 1 geduide personen zijn uitgebuit. In [plaatsnaam] werden de personen die in de hennepkwekerij werkzaam waren niet uitzonderlijk slecht betaald; waren mensen vrij om te vertrekken wanneer zij dat wilden; hadden zij de beschikking over eigen kamers en werd door hen gezamenlijk gebarbecued.”

De rechtbank gaat in het vonnis uitsluitend in op het bestanddeel uitbuiting. Nu zij dit bestanddeel niet bewezen acht, leidt dit tot vrijspraak ten aanzien van mensenhandel. Evenals in de zaak Fleurtop wordt ook in dit vonnis geen extra gewicht toegekend aan het feit dat de werknemers strafbare werkzaamheden verrichtten. De vonnissen zijn onherroepelijk.

#### *Dwergarend/Poolse schoonmaaksters*

De vervolging van twee verdachten voor onder meer uitbuiting van Poolse schoonmaaksters leidde evenmin tot veroordelingen voor mensenhandel. De feiten waarop de rechtbank<sup>181</sup> in deze zaak haar oordeel baseert zijn als volgt:

#### *Casus Dwergarend/Poolse schoonmaaksters*

De verdachten wierven verschillende Poolse vrouwen om in Nederland als hulp in de huishouding te komen werken. In de meeste gevallen ging het om vrouwen die in Polen in een slechte financiële situatie zaten en naar Nederland kwamen om hier geld te verdienen. De vrouwen namen zelf de beslissing om naar Nederland te komen, waar verdachten huisvesting en schoonmaakwerk (voornamelijk bij particulieren) regelden. De vrouwen spraken geen Nederlands. Zij ontvingen minder dan het minimumloon (tot €6,50 per uur) en moesten soms onbetaald werkzaamheden verrichten. Volgens de meeste vrouwen heerste er in de woning waar zij ondergebracht waren een sfeer van angst. Er deden verhalen de ronde dat zij verkracht of aangerezen zouden worden, als ze wegliepen. Verdachten deden niets om die angst weg te nemen.

Voor de beoordeling of sprake was van (medeplegen van) mensenhandel, kijkt de Rechtbank Den Haag naar de invulling van het begrip uitbuiting. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij een (niet limitatieve) lijst van indicatoren van uitbuiting uit de Vijfde rapportage van de NRM. De rechtbank constateert dat de vrouwen dom werden gehouden over hun rechten; verdachten hebben misbruik gemaakt van het gebrek aan kennis van de rechtspositie van hun werkneemsters. De rechtbank acht het hierdoor aannemelijk dat de werkneemsters moeilijk konden stoppen met het werk, omdat zij dan geen inkomsten en onderkomen zouden hebben. Toch ging een aantal van hen zelfstandig terug naar Polen of begon in Nederland voor zichzelf als werkster. Ondanks het feit dat er kennelijk voor een aantal van de vrouwen een reëel en aangetoond alternatief was, acht de rechtbank het (dwang)middel misbruik van een kwetsbare positie aanwezig.

<sup>181</sup> Rb. Den Haag, 5 oktober 2007, LJN: BB5303. Het vonnis in de zaak tegen de tweede verdachte is niet gepubliceerd.

De rechtbank oordeelt dat in casu voldaan is aan de uitbuitingsindicatoren misleiding (misbruik maken van het gebrek aan kennis van de eigen (rechts)positie van de werknemer), slechte arbeidsomstandigheden (de werknemer krijgt niet of minder dan het minimumloon betaald) en meervoudige afhankelijkheid (de werknemer is voor onderdak afhankelijk van de werkgever). De rechtbank acht niet bewezen dat de verdachten fysiek geweld hebben gebruikt tegen de werknemers of dat zij hen hebben bedreigd.

De rechtbank is van oordeel dat verdachten zeer laakbaar hebben gehandeld door doelbewust misbruik te maken van de kwetsbare positie van de Poolse vrouwen.<sup>182</sup> Er is sprake van strijd met de in de samenleving bestaande ideeën omtrent goed werkgeverschap, hetgeen de rechtbank verdachten aanrekent. Echter, omdat de werk- en leefomstandigheden niet buitensporig slecht waren naar het oordeel van de rechtbank, is er geen sprake van een situatie van excessen waarbij inbreuk is gemaakt op fundamentele rechten, zodat de situatie niet als uitbuiting in de zin van art. 273f lid 1 onder 1 en 6 Sr wordt aangemerkt. De rechtbank spreekt van excessen (meervoud). Ook een cumulatie van minder ernstige misstanden kan een excès op leveren in de zin van uitbuiting. Het excès schuilt dan in de opeenstapeling van misstanden.<sup>NRM5</sup>

De rechtbank zoekt in deze zaak aansluiting bij de indicatoren van uitbuiting. Hierbij acht zij drie indicatoren aanwezig.

### *Mehak*

Eind 2007 sprak de Rechtbank Den Haag in de zogenoemde Mehak-zaak de eerste veroordelingen uit voor mensenhandel buiten de seksindustrie.<sup>183</sup>

#### *Casus Mehak*

Een uit India afkomstig echtpaar werd veroordeeld voor het uitbuiten van drie eveneens Indiase personen die zij in hun huis huishoudelijk werk lieten doen. De slachtoffers kwamen met hulp van verdachten naar Nederland en waren geheel van hen afhankelijk. Zij ontvingen een zeer lage beloning en kost en inwoning in het huis van verdachten. Zij konden niet vrij over hun geld en paspoorten<sup>184</sup> beschikken, maakten lange dagen, verkeerden dag en nacht in dezelfde omgeving en werden ernstig belemmerd in hun contact met de buitenwereld. Zij hadden geen enkele privacy en er was sprake van fysiek geweld.

182 Interessant is dat de rechtbank in deze casus bewezen acht dat verdachte doelbewust misbruik heeft gemaakt van de kwetsbare positie van de Poolse vrouwen. Duidelijk is wel dat in deze zaak het initiatief van de verdachte is uitgegaan. Toch noemt de rechtbank dit, anders dan in de Chinese horecazaak, niet met zoveel woorden. De rechtbank oordeelt echter de aard van de werkzaamheden niet als uitbuiting in de zin van lid 2 van art. 273f Sr.

183 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 en LJN: BC1761. Het betrof een megazaak over onder andere mishandeling met de dood tot gevolg van een peuter. De mensenhandel was 'bijvangst' in deze zaak, waarover meer in de kadertekst over cultuur in overige uitbuitingzaken (§12.5.1) en §6.3 over het *non punishment*-beginsel.

184 De visa van de slachtoffers verliepen na verloop van tijd waardoor zij illegaal werden.

Opvallend is dat sub 4 van art. 273f lid 1 niet ten laste is gelegd. De tenlastelegging ten aanzien van art. 273f ziet alleen op lid 1 sub 1 Sr. Nu de handelingen (opnemen, huisvesten) al vóór 1 januari 2005 aanvingen, terwijl art. 273f Sr toen nog niet in werking was getreden, beperkt de rechtbank zich in haar oordeel tot de periode vanaf 1 januari 2005. Aangezien de huisvesting van de slachtoffers ziet op een voortdurende toestand, die ook na 1 januari 2005 plaatshad, levert de bewezenverklaring van de handeling huisvesten geen problemen op. In de uitspraken, die nog niet onherroepelijk zijn, baseert de rechtbank haar oordeel dat er sprake is van moderne slavernij op de memorie van toelichting bij art. 273a/f Sr<sup>185</sup>, eerdere jurisprudentie en literatuur. De rechtbank gaat uit van het criterium dat er sprake moet zijn van een geobjectiveerd exces, oftewel omstandigheden die onaanvaardbaar zijn naar de in de Nederlandse maatschappij en rechtsorde geldende normen. Maatgevend is de schending van fundamentele rechten – lichamelijke integriteit, geestelijke integriteit of persoonlijke vrijheid. Bij de vraag of hiervan sprake is spelen onder meer de ernst en de duur van de gebruikte dwang en het te behalen economisch voordeel een rol. De rechtbank overweegt dat instemming met de situatie door het slachtoffer irrelevant is, als één van de (dwang)middelen is gebruikt.<sup>186</sup> De subjectieve beleving van het slachtoffer kan wel een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of hij of zij zich aan de machtsfeer van verdachten had kunnen onttrekken. In het vonnis speelt de subjectieve beleving van de slachtoffers een grote rol in het oordeel dat de slachtoffers geen werkelijke alternatieven meenden te hebben dan voor het echtpaar te werken.

Bij de beoordeling of in casu sprake is van mensenhandel neemt de rechtbank de volgende omstandigheden in aanmerking:

- De voor de werkzaamheden naar Nederlandse maatstaven uitzonderlijk lage beloningen (€23,75 tot €50,00 per maand). Hierbij merkt de rechtbank op dat het feit dat gratis kost en inwoning werd verstrekt dit niet anders maakt;
- De zeer lange tot extreem lange werkdagen;
- Het feit dat de betalingen niet of niet volledig aan de slachtoffers zelf werden gedaan;
- Het bewaren van de paspoorten van de slachtoffers in een koffertje<sup>187</sup>;
- Het feit dat de slachtoffers dag en nacht in dezelfde omgeving verkeerden, met nauwelijks of geen enkel contact met de buitenwereld;
- Het volkomen gebrek aan een persoonlijke levenssfeer. De drie slachtoffers hebben verklaard dat zij geen eigen kamer tot hun beschikking hadden. Daarnaast hebben zij verklaard dat er veelvuldig door verdachten naar huis werd gebeld om te vragen wat ze aan het doen waren. “Zelfs het voeren van telefoongesprekken met familie in India stond onder volledige controle van [A].”<sup>188</sup> Hierdoor was er niet of nauwelijks sprake van enige privacy;
- Het lichamelijke geweld.<sup>189</sup>

185 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3.

186 Zie ook EU-Kaderbesluit (2002) en VN Palermo-protocol (2000).

187 De rechtbank geeft aan dat moet worden aangenomen dat de slachtoffers geen van drieën vrije toegang hadden tot hun paspoorten.

188 Rb. Den Haag 14 december 2007, LJN: BC1195.

189 De rechtbank is ervan overtuigd dat de slachtoffers in ieder geval door A zijn geslagen.

Alle feiten en omstandigheden *in onderling verband beschouwd* brengen naar het oordeel van de rechtbank mee dat er sprake was van een excessieve situatie, waarin de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid van de slachtoffers verregaand zijn geschonden. Zij verrichtten gedwongen arbeid, aangezien zij zich niet aan de machtsfeer van verdachten konden onttrekken. Uit de extreme onderbetaling in relatie tot de werktijden en de overige omstandigheden blijkt volgens de rechter het oogmerk van uitbuiting.<sup>190</sup>

De rechtbank constateert wel een bepaalde ‘dubbelheid’, nu de slachtoffers vrijwillig naar Nederland kwamen om te werken en dankbaar zijn dat verdachten dit voor hen mogelijk maakten. Dit doet echter niet af aan de feitelijke onmogelijkheid om, eenmaal in Nederland, te ontsnappen aan de uitzichtloze situatie onder mensonterende omstandigheden die volgens de rechtbank zijn te kwalificeren als een situatie van dienstbaarheid als bedoeld in art. 273f lid 2 Sr. Deze door de rechtbank geconstateerde ‘dubbelheid’ toont opvallende parallellen met de situatie van de werknemers in de hiervoor besproken Chinese horecazaak. Ook zij waren vrijwillig met de werkzaamheden begonnen en waren dankbaar dat verdachten hen werk en onderdak boden. Tegelijkertijd wordt in beide zaken geconstateerd dat de werknemers/slachtoffers zich in een kwetsbare, c.q. uitzichtloze mensonterende positie bevinden. In de Chinese horecazaak is uiteindelijk het door de rechtbank en het Hof Den Bosch vereiste maar niet bewezen initiatief of actief handelen ten aanzien van het misbruik maken van de kwetsbare positie van de slachtoffers doorslaggevend. In Mehak geldt initiatief, dan wel actief handelen van verdachten ten aanzien van de middelen niet als criterium.

Een andere parallel met eerder besproken rechtszaken kan worden gevonden in de strafmotivering van beide verdachten. Hierin staat: “Daar [aan de mensenhandel; BNRM] kan niet aan afdoen dat zij wellicht ook meenden deze mensen een plezier te doen door hen in Nederland voor zich te laten werken.”<sup>191</sup> Ook in andere zaken werden door verdachten soortgelijke verweren gevoerd. Zo legde in de zaak Dwegarend één van de verdachten de volgende verklaring af: “Ik hielp de vrouwen alleen. Ik begreep waar zij vandaan kwamen.”<sup>192</sup>

A, de vrouw des huizes, krijgt een gevangenisstraf van drie jaar en negen maanden opgelegd.<sup>193</sup> Aan B, de man des huizes, legt de rechtbank een gevangenisstraf twee jaar en drie maanden op.<sup>194</sup> Beide verdachten zijn voortvluchtig.<sup>195</sup> Door het OM is appèl ingesteld tegen beide vonnissen.

190 De rechtbank ziet geweld, misbruik van een kwetsbare positie en misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht als bewezen (dwang)middelen.

191 Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195 en LJN: BC1761.

192 Proces-verbaal van de openbare terechtzitting, Rb. Den Haag, 21 september 2007.

193 Zij werd schuldig bevonden aan mensenhandel; het medeplegen van het opzettelijke beïnvloeden van de vrijheid van een persoon om naar waarheid of geweten een verklaring ten overstaan van een rechter of ambtenaar af te leggen, meermalen gepleegd; en het medeplegen van mishandeling, gepleegd met voorbedachte raad, meermalen gepleegd.

194 Hij werd schuldig bevonden aan mensenhandel; en medeplegen van het opzettelijke beïnvloeden van de vrijheid van een persoon om naar waarheid of geweten een verklaring ten overstaan van een rechter of ambtenaar af te leggen, meermalen gepleegd.

195 De raadsman van verdachten is uitdrukkelijk gemachtigd; art. 279 Sv.

*Moonfish*

Ook de Rechtbank Zwolle-Lelystad behandelde een overige uitbuitingszaak over illegaal in Nederland verblijvende Indiërs.<sup>196</sup>

*Casus Moonfish*

In deze zaak stonden drie uit India afkomstige broers terecht op verdenking van uitbuiting van Indiërs in hun tofufabriek. De werknemers, die veelal zichzelf als arbeidskracht aanboden in een Sikh-tempel, verrichtten in de tofufabriek zwaar werk. Ze werkten doorgaans zes dagen per week en maakten lange dagen. Het loon was laag. De werknemers waren van zowel werk, vervoer als huisvesting afhankelijk van de verdachte broers. Zo werden zij bij één van de broers gehuisvest waarbij sommigen een bed moesten delen.

Alvorens aan de vraag toe te komen of sprake is van uitbuiting, buigt de rechtbank zich eerst over de vraag of sprake was van handelen waarbij misbruik is gemaakt van een zwakkere/kwetsbare positie van de werknemers. Evenals door het Hof Den Bosch werd geoordeeld in de Chinese horecazaak, vooronderstelt dit volgens de Rechtbank Zwolle een zeker initiatief en actief handelen van de verdachten.

De rechtbank stelt allereerst vast dat de werknemers in een kwetsbare positie verkeerden, reeds omdat zij illegaal in Nederland verbleven. Tot zover loopt de redenering van de Rechtbank Zwolle vrijwel gelijk aan die van het Hof Den Bosch in de Chinese horecazaak. Anders dan in de Chinese horecazaak echter, komt de Rechtbank Zwolle tot het oordeel dat de verdachten in de zaak Moonfish het initiatief hadden genomen en dat zij doelbewust hadden gehandeld door de Indiase mannen te vervoeren, te huisvesten en op te nemen, daarbij misbruik makend van hun kwetsbare positie en met het doel voordeel te trekken uit het verwerven van goedkope werknemers voor een tofufabriek. De rechtbank komt tot dit oordeel op basis van de volgende feiten en omstandigheden:

- De werknemers waren illegaal in Nederland en mochten geen werkzaamheden verrichten, verdachten waren daarvan op de hoogte;
- De werknemers (of hun families) hadden grote schulden gemaakt om hun reis naar Europa te bekostigen;
- De werknemers spraken geen Nederlands en beschikten niet over identiteitspapieren;
- Het werk in de fabriek was naar Nederlandse maatstaven zwaar;
- Betrokkenen werkten doorgaans zes dagen per week, vaak langer dan acht uur per dag, voor €800 per maand. Overwerk werd niet betaald. De werknemers betaalden verdachten €100 huur per maand;
- Ze verbleven met acht personen in een woning, geregeld door verdachten, en sommigen moesten een bed delen;
- Verdachten verzorgden ook het vervoer van en naar het werk;
- De werknemers waren niet verzekerd tegen ziektekosten;
- Er werden geen belastingen en sociale premies voor hen afgedragen.

<sup>196</sup> Rb. Zwolle, 29 april 2008, LJN: BDo860; LJN: BDo846 en LJN: BDo857.

De rechtbank overweegt dat de omstandigheid dat betrokkenen zich veelal zelf aanboden, waardoor actief werven niet nodig was, onverlet laat dat er sprake is van een zodanig actief en doelbewust handelen dat het misbruik van een kwetsbare positie oplevert. Het actief en doelbewust handelen heeft betrekking op het vervoeren, huisvesten en opnemen van de illegale werknemers. Bij deze handelingen is misbruik gemaakt van hun kwetsbare positie. De manier waarop de werknemers aan werk kwamen doet denken aan de Chinese horecazaak. Ook daar klopten de werknemers zelf bij verdachten aan voor werk. Voor het Hof Den Bosch was het initiatief vanuit de werknemers echter doorslaggevend om aan te nemen dat verdachten *niet* actief misbruik hadden gemaakt van hun kwetsbare positie.

Nadat de rechtbank heeft vastgesteld dat verdachten door hun handelen misbruik hebben gemaakt van de kwetsbare positie van de illegale werknemers, buigt zij zich over de vraag of sprake was van (oogmerk van) uitbuiting. De rechter kwalificeert de situatie als maatschappelijk ongewenst maar acht het oogmerk van uitbuiting niet aanwezig. Verwijzend naar het criterium dat in de Vijfde rapportage van de NRM is gehanteerd om uitbuiting als bedoeld in art. 273f Sr te onderscheiden van andere misstanden<sup>197</sup> komt de rechtbank tot het oordeel dat de omstandigheden onvoldoende ernstig zijn om te spreken van schending van fundamentele rechten. Derhalve is er naar het oordeel van de rechtbank geen sprake van een exces. Daarbij overweegt zij dat er geen sprake was van een schuldarbeidsrelatie tussen verdachten en werknemers en dat de verdachten niet over de identiteitspapieren van hun werknemers beschikten waardoor er niet een zodanig excessieve arbeidsrelatie, meervoudige afhankelijkheid of onvrijheid sprake was dat de Indiërs redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan voor verdachten te werken. De vraag is echter wat voor de werknemers het alternatief was. Een zelfde vraag speelt in de Chinese horecazaak.

De rechtbank maakt weinig concreet waarom ze de situatie niet als exces kwalificeert. Zij concludeert louter dat sprake was van lange werkdagen en –weken en zwaar werk tegen een niet marktconform inkomen.<sup>198</sup>

De rechtbank acht mensensmokkel wel bewezen. In haar strafmotivering oordeelt de rechtbank het volgende: “De rechtbank rekent het verdachte zwaar aan, dat hij en zijn mededaders die illegalen in een dergelijke onwenselijke situatie hebben gebracht en hen te laten werken onder zeer slechte arbeidsomstandigheden: lange werkdagen, werkweken van zes dagen, het moeten delen van één slaappleats, een inkomen van niet meer dan €800 per maand, geen uitbetaling van overwerk, en geen ziektekostenverzekering. Naar de Nederlandse maatstaven kan dit volstrekt niet door de beugel.” Het OM heeft hoger beroep ingesteld tegen de vonnissen.

197 Er is sprake van dwang, van slechte arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden of van meervoudige afhankelijkheid én het slachtoffer heeft niet de vrijheid of meent die redelijkerwijs niet te hebben om uit de arbeidssituatie te stappen.

198 Uit het vonnis is (zonder dossieronderzoek) niet goed te halen hoe lang de werkdagen precies waren. Als op grond van het bovenstaande wordt uitgegaan van een zesdaagse werkweek, acht uur per dag, tegen €800 per maand, kan het loon niet meer zijn geweest dan €3,85 per uur.

*Verstandelijk beperkte*

De Rechtbank Utrecht behandelde de tweede overige uitbuitingszaak die tot een veroordeling leidde.<sup>199</sup>

*Casus verstandelijk beperkte*

Verdachte en het slachtoffer woonden beiden zelfstandig in hetzelfde flatgebouw. Aanvankelijk gingen zij als vrienden met elkaar om. Na verloop van tijd zagen zij elkaar elke dag en liet verdachte het slachtoffer huishoudelijke werkzaamheden verrichten (afwassen, stofzuigen, ramen wassen). Ook liet hij het slachtoffer, een Nederlandse man die door een verstandelijke beperking functioneert op het niveau van een tienjarig kind, gedurende anderhalve maand inspringen bij zijn baan als postbezorger. Verdachte betaalde het slachtoffer hiervoor één keer €50. Het slachtoffer werkte op een sociale werkplaats en moest de diverse werkzaamheden voor verdachte steeds naast zijn eigen baan verrichten. Ook moest de man 's ochtends vroeg, voordat hij naar zijn werk ging, verdachte's brood komen smeren en koffie komen zetten. Hierbij is het voorgekomen dat het slachtoffer €50 moest betalen aan verdachte als hij verkeerde koffie zette. Tevens moest de man, wanneer hij iets verkeerd deed in de ogen van verdachte, voor straf voor €15 wiet halen voor verdachte en dit zelf betalen. Tenslotte gaat de rechtbank uit van de omstandigheden dat verdachte het slachtoffer regelmatig stompte en dat hij tweemaal een sigaret tegen diens hand heeft gehouden. Het feitencomplex speelt zich gedurende de periode van ruim één jaar af.

Door het OM wordt zowel art. 273flid 1 sub 1 als sub 4 Sr ten laste gelegd. Om tot een oordeel te komen of sprake was van een strafbare uitbuitingssituatie buigt de rechtbank zich achtereenvolgens over de volgende drie vragen: 1. Was er sprake van arbeid of diensten? 2. Was hier sprake van een mogelijke uitbuitingssituatie? en 3. Was er sprake van zodanige uitbuiting dat mensenrechten werden geschonden? Alle drie de vragen worden bevestigend beantwoord. Het slachtoffer moest voor verdachte huishoudelijke taken verrichten, wiet kopen en pakketten bezorgen zonder dat daar een redelijke vergoeding tegenover stond. Er was dus sprake van arbeid en diensten.

Vervolgens bespreekt de rechtbank de tweede vraag: Was hier sprake van een mogelijke uitbuitingssituatie? De rechtbank neemt hierbij in aanmerking de omstandigheden dat verdachte wist dat het slachtoffer kwetsbaar en beïnvloedbaar was en geen 'nee' durfde te zeggen. Hij maakte hier misbruik van door hem voor zich te laten werken zonder redelijke vergoeding. Daarbij komt dat hij het slachtoffer dreigde te slaan als hij de taken niet goed deed en hij heeft hem ook daadwerkelijk mishandeld. Het slachtoffer had als gevolg van zijn verstandelijke beperking redelijkerwijs geen mogelijkheid om zich aan de situatie te onttrekken. Hij verkeerde hierdoor in een onvrije situatie waarin hij werd gedwongen om de werkzaamheden die door verdachte werden verlangd te verrichten. Volgens de rechtbank maakt dit dat er sprake was van uitbuiting.

Hoewel de rechtbank bewezen acht dat sprake is van uitbuiting, hetgeen op zichzelf impliceert dat mensenrechten zijn geschonden, buigt zij zich nog apart over de vraag of sprake is

<sup>199</sup> Rb. Utrecht, 17 juni 2008, LJN: BD7426.

van schending van mensenrechten. Echter, uitbuiting houdt al schending van mensenrechten in; deze vraag zou dus niet meer hoeven te worden beantwoord wanneer de uitbuiting in de zin van art. 273f Sr naar het oordeel van de rechtbank bewezen is. In casu oordeelt de rechtbank dat sprake is van een schending van de menselijke waardigheid en de persoonlijke vrijheid.

Omdat de raadsman van verdachte in zijn pleidooi tevens aanvoert dat geen sprake was van een *oogmerk* van uitbuiting (sub 1) buigt de rechtbank zich vervolgens specifiek over deze vraag. De rechtbank komt tot de conclusie dat naast de feitelijke uitbuiting, ook sprake was van oogmerk van uitbuiting. De rechtbank heeft de overtuiging dat verdachte het slachtoffer heeft opgenomen in zijn huis teneinde de man voor hem te laten werken. Ook heeft verdachte het slachtoffer vervoerd met als doel hem pakjes te laten bezorgen. Dit alles impliceert dat verdachte doelbewust heeft gehandeld, waarmee de rechtbank het oogmerk van uitbuiting bij de handelingen bewezen acht.

Verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven maanden waarvan vier maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. Voorts krijgt verdachte een werkstraf van 120 uur opgelegd en moet hij aan de staat, ten behoeve van het slachtoffer een schadevergoeding betalen. De rechtbank legt ambtshalve de schadevergoedingsmaatregel terzake immateriële schade op en bepaalt de hoogte daarvan op €500 als voorschot.<sup>200</sup>

#### *Geïmporteerde bruid*<sup>201</sup>

In een volgende zaak waarin mensenhandel in de zin van overige uitbuiting ten laste werd gelegd stonden zes verdachten terecht voor onder andere uitbuiting van een familielid: een jonge Marokkaanse vrouw.<sup>202</sup>

#### *Casus Geïmporteerde bruid*

De jonge Marokkaanse vrouw was door haar schoonfamilie naar Nederland gehaald toen zij met hoofdverdachte in het huwelijk was getreden. De OvJ betoogt dat de bruid tegen de afspraak in bij haar schoonfamilie moest inwonen, dat het haar werd belet om de woning te verlaten, dat haar werd opgedragen om huishoudelijke taken te verrichten, dat ze werd mishandeld, dat de familie haar belette in contact te treden met haar familie en dat het haar onmogelijk werd gemaakt om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer doordat ze gedurende lange periode vrijwel volledig geïsoleerd werd gehouden van de samenleving door haar schoonfamilie.<sup>203</sup>

Aan verdachten wordt zowel art. 273f lid 1 sub 1 als sub 4 Sr ten laste gelegd. Ten aanzien van het ten laste gelegde onder sub 1 oordeelt de Rechtbank Rotterdam dat vastgesteld moet kunnen worden dat verdachten ten tijde van de overbrenging van de bruid het oogmerk hadden

200 Voor een bespreking van schadevergoeding aan slachtoffers mensenhandel, zie § 4.3 van deze rapportage.

201 Zie §12.5.4 voor een uiteenzetting over gedwongen huwelijken als vorm van mensenhandel.

202 Rb. Rotterdam, 3 december 2008, de vonnissen zijn niet gepubliceerd.

203 Requisitoir, 19 november 2008.

van uitbuiting. Naar het oordeel van de rechtbank was het primaire doel van het overbrengen van de bruid echter dat zij een gehuwd leven zou leiden met één van de verdachten. Het enige bewijsmiddel dat in een andere richting wijst is de verklaring van de bruid. Echter, die verklaring weerspiegelt slechts de conclusie van de bruid naar aanleiding van haar feitelijke verblijf. Volgens de rechtbank is dat op zichzelf beschouwd onvoldoende om oogmerk bewezen te verklaren. Het ten laste gelegde onder sub 1 acht de rechtbank derhalve niet bewezen. Opvallend is dat de rechtbank hier een positief oordeel geeft over wat primair het oogmerk van verdachte zou zijn geweest.<sup>204</sup> De vraag is of ten aanzien van dit oogmerk het relevant is of een doel primair of secundair zou zijn. Ook is het niet ongebruikelijk om het oogmerk af te leiden uit latere handelingen. Hierover laat de rechtbank zich echter niet uit.

Vervolgens buigt de rechtbank zich over de vraag of de bruid gedwongen en/of bewogen is tot het verrichten van huishoudelijke arbeid (sub 4). Ook hier stuit de rechtbank op bewijsproblemen. Omdat zich naar het oordeel van de rechtbank in het dossier, naast verklaringen van de aangeefster, geen andere bewijsmiddelen bevinden die haar verklaringen over de gedwongen huishoudelijke arbeid ondersteunen, verklaart de rechtbank ook het ten laste gelegde onder sub 4 niet bewezen. Ten overvloed merkt de rechtbank nog op dat zij wel vermoedt dat de bruid in Nederland door de familie aan haar lot is overgelaten en dat zij ‘in zekere zin’ werd belast met huishoudelijke taken. Ook oordeelt de rechtbank dat de familie niet heeft voldaan aan haar zorgplicht ten aanzien van een nieuw familielid dat in belangrijke mate van haar familie afhankelijk was.

Aan de zes familieleden werd naast mensenhandel ook wederrechtelijke vrijheidsberoving ten laste gelegd. Voorts werden vier familieleden verdacht van mishandeling en werd aan de echtgenoot van de bruid ook verkrachting en zware mishandeling ten laste gelegd. Hoewel de rechtbank ook deze ten laste gelegde feiten niet bewezen acht, gaat zij wel uit van de volgende feiten en omstandigheden:

Ten aanzien van de ten laste gelegde vrijheidsberoving oordeelt de rechtbank: “Van de ten laste gelegde feitelijkeheden acht de rechtbank alleen bewezen dat de aangeefster niet over een eigen sleutel van de woning beschikte, het haar bemoeilijkt werd in contact te treden met haar familie in België en Marokko en dat zij door familieleden werd vergezeld naar instanties.”<sup>205</sup> Voorts bepaalt de rechtbank ten aanzien van de zware mishandeling die aan de echtgenoot van de bruid ten laste werd gelegd: “Bij aangeefster zijn door forensische artsen [...] onder andere een litteken boven haar rechterwenkbrauw en op de rechteronderarm geconstateerd, die weliswaar mogelijk verklaard kunnen worden aan de hand van de op basis van de aangifte verweten gedragingen van de verdachte, maar waarbij door de forensische artsen een causaal verband niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld.”<sup>206</sup> Tot slot werd terzake de aan de echtgenoot ten laste gelegde verkrachting overwogen dat door de forensische arts littekenweefsel bij de vagina is vastgesteld, doch dat geen uitspraak was te

204 Zie ook Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373 (Misbruik door hulpverlener).

205 Rb. Rotterdam, 3 december 2008, niet gepubliceerd.

206 Rb. Rotterdam, 3 december 2008, niet gepubliceerd.

doen over de ouderdom van het letsel en een causaal verband met de verkrachting niet te bevestigen noch uit te sluiten is.

Het valt op dat de rechtbank de verschillende feitelijkheden bij de beoordeling van de ten laste gelegde delicten uit elkaar haalt en deze niet in onderlinge samenhang beschouwt bij haar beoordeling of sprake is van mensenhandel. Mensenhandel in de zin van overige uitbuiting is juist een delict dat in veel gevallen voor een bewezenverklaring afhankelijk is van een cumulatie van omstandigheden, die pas wanneer zij in onderlinge samenhang<sup>207</sup> worden beschouwd kunnen leiden tot een bewezenverklaring (zie ook §11.3.4).

Ten aanzien van alle verdachten volgen integrale vrijspraken. Er is geen hoger beroep ingesteld tegen de vonnissen.

### *Misbruik door hulpverlener*

Een uitspraak die eveneens tot vrijspraak voor overige uitbuiting leidde betreft een zaak waarin een hulpverlener van de GGZ terecht stond wegens uitbuiting van één van zijn vrouwelijke cliënten.<sup>208</sup>

#### *Casus Misbruik door hulpverlener*

De verdachte kwam tijdens zijn werk bij de GGZ in contact met de vrouw nadat hij haar case-begeleider werd. Tijdens deze begeleiding ontstond een relatie tussen de hulpverlener en zijn cliënte, die er uiteindelijk in uitmondde dat de vrouw, op initiatief van verdachte, bij hem introk. In zijn requisitoir gaat de OvJ uit van onder andere de volgende omstandigheden: de vrouw deed het volledige huishouden van verdachte, ze moest regelmatig seks met hem hebben, ze werd aangezet tot het afsluiten van leningen ten behoeve van verdachte en verdachte haalde regelmatig geld van haar rekening.<sup>209</sup> Volgens de OvJ is in casu sprake van het gedwongen verichten van arbeid of diensten en van financiële uitbuiting.

Aan verdachte is zowel art. 273f lid 1 sub 1 als sub 4 Sr ten laste gelegd. Ten aanzien van de ten laste gelegde dwangmiddelen<sup>210</sup> overweegt de rechtbank dat verdachte “zeker misbruik heeft gemaakt van zijn positie als zorgverlener en de kwetsbaarheid van [slachtoffer 2]”<sup>211</sup> en eerder stelt de rechtbank vast: “Het initiatief voor het aangaan van de relatie kwam van verdachte en [slachtoffer 2] heeft verklaard hier op te zijn ingegaan omdat zij de aandacht en het vertrouwen van verdachte wilde.”, doch de rechtbank acht kennelijk geen van de dwangmiddelen bewezen. De rechtbank overweegt daartoe: “Uitbuiting veronderstelt een zekere

207 Zoals de rechtbank uitdrukkelijk deed in de zaak Mehak: Rb. Den Haag, 14 december 2007, LJN: BC1195.

208 Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373.

209 Requisitoir, 27 januari 2009.

210 “[...] (gebruik en/of misbruik van een psychisch overwicht welke verdachte (telkens), (mede) gelet op zijn hoedanigheid als behandelend case-manager en/of begeleider in dienst van de GGZ [plaatsnaam] dan wel als een officieel erkend en geregistreerd gezondheidswerker/verpleegkundige (met een zogenoemde BIG (Beroepen in de individuele Gezondheidszorg) registratie, via verdachtes bedrijf/bureau [bedrijfsnaam] en/of de psychische toestand van die [naam slachtoffer; BNRM], op die [naam slachtoffer]).”

211 Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373.

mate van onvrijwilligheid of onderwerping, waarbij de uitbuitingssituatie inbreuk maakt op fundamentele mensenrechten, zoals de menselijke waardigheid of de persoonlijke vrijheid. Het geheel van handelingen van de uitbouter moet erop gericht zijn om de keuzemogelijkheden van het slachtoffer dermate in te perken, dat het slachtoffer geen andere mogelijkheid ziet dan zich te onderwerpen aan de wensen van de uitbouter. Naar het oordeel van de rechtbank is hiervan in de onderhavige zaak geen sprake, aangezien niet is vast komen te staan dat [slachtoffer 2] onvrijwillig in een dergelijke afhankelijke situatie terecht is gekomen.” In het licht van de veroordeling terzake art. 249 lid 2 sub 3 Sr<sup>212</sup> met betrekking tot hetzelfde slachtoffer is deze redenering niet goed te begrijpen. Deze veroordeling geeft aan dat er een uit feitelijke verhoudingen ontstaan overwicht was van verdachte op de slachtoffers en daarmee staat ook het uit feitelijke omstandigheden ontstaan overwicht als bedoeld in art. 273f lid 1 Sr vast.

Indien gebruik gemaakt wordt van één van de dwangmiddelen is de instemming van het slachtoffer irrelevant.

Ook acht de rechtbank het oogmerk van uitbuiting niet aanwezig (sub 1). De rechtbank oordeelt dat het oogmerk onvoldoende is vast komen te staan: “Hoewel verdachte op momenten gehandeld heeft [...] heeft de rechtbank niet de overtuiging bekomen dat hij zijn contact met [slachtoffer 2] uitsluitend heeft opgebouwd om haar vervolgens te kunnen uitbuiten.”<sup>213</sup> De toevoeging van het woord ‘uitsluitend’ in deze zin is niet duidelijk. Het is niet vereist dat het oogmerk *uitsluitend* gericht is op uitbuiting.

Verdachte krijgt een gevangenisstraf van twee jaar opgelegd voor het plegen van ontuchtige handelingen met de vrouw en een andere cliënt. Daarnaast wordt hij voor zeven jaar uit zijn ambt gezet. Tegen het vonnis is door het OM appèl ingesteld.

### *Garagehouder*

In deze zaak voor de Rechtbank Almelo ging het om een uit Servië afkomstige, illegaal in Nederland verblijvende man die voor €5 per uur werkzaam was in het garagebedrijf van verdachte.<sup>214</sup>

De rechtbank buigt zich eerst over de vraag of sprake was van het middel overwicht, dan wel misbruik van een zwakkere/kwetsbare positie. De rechtbank stelt vast dat er sprake was van een kwetsbare positie omdat de werknemer illegaal in Nederland verbleef. Om te bepalen of van deze kwetsbare positie ook misbruik is gemaakt door verdachte neemt de rechtbank de volgende omstandigheden in overweging: de werknemer heeft zelf de beslissing genomen om naar Nederland te gaan; hij kon in Servië geen werk vinden; hij had schulden in Servië en was daardoor niet in staat zijn familie te onderhouden; hij was vanwege zijn illegale status

<sup>212</sup> De essentie van strafwaardigheid van art. 249 Sr is de ongelijkwaardige positie van dader en slachtoffer. Sub 3 van dit artikel luidt als volgt: “degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, ontucht pleegt met iemand die zich als patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg heeft toevertrouwd.”

<sup>213</sup> Rb. Leeuwarden, 10 februari 2009, LJN: BH2373.

<sup>214</sup> Rb. Almelo, 10 april 2009, LJN: BI0944.

niet gerechtigd om op legale wijze in zijn inkomen te voorzien in Nederland; hij is zelf naar de onderneming van verdachte gegaan met het verzoek om werk; overeengekomen werd dat hij €5 per uur kreeg betaald; dit geld werd wekelijks uitbetaald en stond geheel ter vrije beschikking van de werknemer; de werknemer is niet door een geldschuld of andere verplichtingen aan verdachte gebonden; en het stond hem vrij om op ieder moment zijn werkzaamheden te beëindigen en te vertrekken. De rechtbank bepaalt op grond van deze omstandigheden dat geen sprake was van misbruik van een kwetsbare positie. Hierbij hanteert de rechter hetzelfde criterium als door het Hof Den Bosch is gebruikt in de Chinese horeca zaak<sup>215</sup>: “De rechtbank is op grond van vorenstaande van oordeel dat niet kan worden gezegd dat verdachte het *vereiste* initiatief heeft genomen, noch dat hij actief heeft gehandeld ten aanzien van voornoemde persoon, bijvoorbeeld door hem te benaderen of over te halen bij verdachte in het bedrijf te komen werken.”<sup>216</sup> Omdat het middel niet bewezen is, komt de rechtbank niet toe aan de vraag of in casu sprake was van (het oogmerk van) uitbuiting. De rechtbank spreekt zich niet expliciet uit over het ten laste gelegde onder sub 6: het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. Indien het (dwang)middel immers niet kan worden bewezen verklaard, kan er nog steeds sprake zijn van voordeel trekken uit uitbuiting. Verdachte wordt vrijgesproken van mensenhandel en witwassen, doch de rechtbank acht wel bewezen dat verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan mensensmokkel (het in dienst hebben van een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling, art. 197b Sr). Verdachte krijgt een werkstraf van 150 uur opgelegd. De werknemer wordt niet ontvankelijk verklaard in zijn loonvordering en vordering tot schadevergoeding vanwege de complexiteit ervan.

### *Gedwongen drugsmokkel*

De Rechtbank Haarlem sprak in april van dit jaar de derde veroordeling voor overige uitbuiting in uit.<sup>217</sup>

#### *Casus Gedwongen drugsmokkel*

In deze zaak werd het slachtoffer door verdachte (haar ex-vriend) onder valse voorwendselen naar Curaçao gelokt. Nadat verdachte door het uiten van ernstige dreigementen richting de vrouw en haar kind aan de vrouw had kenbaar gemaakt dat zij cocaïne naar Nederland moest vervoeren, verkrachtte hij haar. Op een later tijdstip heeft verdachte de bollen cocaïne in het lichaam van de vrouw geduwd. Het slachtoffer gaf aan dit niet te willen, maar verdachte luisterde niet naar haar. Verdachte uitte verschillende bedreigingen naar de vrouw en haar drie maanden oude baby tijdens de handelingen. Het slachtoffer vertrekt uiteindelijk met de bollen cocaïne in haar lichaam naar Nederland alwaar zij wordt aangehouden.

Aan verdachte wordt naast mensenhandel (art. 273f lid 1 sub 4 Sr) ook verkrachting en doen plegen van drugsmokkel ten laste gelegd. De Rechtbank Haarlem acht alledrie de feiten bewezen.

215 Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999.

216 Rb. Almelo, 10 april 2009, LJN: BL0944.

217 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BL3519. Deze uitspraak is ook besproken in §6.3.

Ten aanzien van de ten laste gelegde mensenhandel<sup>218</sup> overweegt de rechtbank dat zij be-  
wezen acht dat verdachte de vrouw heeft gedwongen tot het verrichten van diensten (het  
vervoeren van verdovende middelen naar Nederland) door met geweld bollen cocaïne in haar  
vagina en anus binnen te brengen en daaraan dreigend toe te voegen: “Je doet gewoon wat ik  
zeg” en: “Als je het niet doet krijg je de Colombiaanse stropdas en gooi ik je kind in zee”.  
Zoals gezegd, naast mensenhandel wordt ook verkrachting en doen plegen van drugssmok-  
kel bewezen verklaard. De bewezenverklaring van het doen plegen van drugssmokkel is in  
het bijzonder relevant voor het slachtoffer, aangezien met de bewezenverklaring van doen  
plegen vaststaat dat zij geen strafbare dader is. Het slachtoffer kan derhalve niet vervolgd  
worden voor drugssmokkel.<sup>219</sup> In haar strafmotivering oordeelt de rechtbank: “Bij het doen  
plegen van genoemde invoer heeft verdachte misbruik gemaakt van aangeefster [slachtof-  
fer], een (ex-) vriendin, die verdachte niet anders dan als een werktuig, een gebruiksvoor-  
werp heeft behandeld”<sup>220</sup>.

Verdachte krijgt conform de eis van het OM een gevangenisstraf van vier jaar opgelegd.  
Daarnaast wijst de rechtbank de vordering tot vergoeding van de door het slachtoffer gele-  
den immateriële schade, ten bedrage van €1500 toe.

### *Chinese massagesalons*

In de laatste uitspraak inzake overige uitbuiting die op het moment van schrijven<sup>221</sup> bij BNRM  
bekend was, gaat het om het volgende:

#### *Casus Chinese massagesalons*

Twee Chinese mannen en een Chinese vrouw werden ervan verdacht illegaal in Nederland ver-  
blijvende Chinese vrouwen te hebben uitgebuit in twee massagesalons, annex nagelstudio's.<sup>222</sup>  
In deze massagesalons werden massages gegeven voor €30 per uur, waarvan €12 naar de mas-  
seuse ging en €18 naar de werkgever. Volgens het OM ontvingen de illegale werknemers een  
lager loon dan legale werknemers, moesten zij seksuele handelingen verrichten met klanten  
tegen betaling, en werden ze onder slechte omstandigheden gehuisvest door de verdachten.  
Indien door de masseuses seksuele diensten werden verricht werd de opbrengst fiftyfifty ver-  
deeld tussen werknemer en verdachten.

De tenlastelegging (in casu betrof het een vervolging door het Functioneel Parket) ziet blij-  
kens de terminologie voornamelijk op ‘overige uitbuiting’. In het onderdeel betreffend art.  
273f lid 1 sub 4 Sr wordt verdachte verweten dat hij “door misbruik van uit feitelijke om-  
standigheden voortvloeiend overwicht en/of door misbruik van de kwetsbare positie van de

218 In zowel de tenlastelegging als de bewezenverklaring staat ‘één van de in art. 273f lid 1 sub 1 Sr genoemde  
middelen’ zonder te specificeren om welk (dwang)middel het gaat.

219 Zie ook §6.3 van deze rapportage.

220 Rb. Haarlem, 22 april 2009, LJN: BL3519.

221 Peildatum is 1 augustus 2009.

222 Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281; LJN: BJ1280 en LJN: BJ1279. Aan een vierde verdachte in deze zaak  
werd mensenhandel niet ten laste gelegd: LJN: BJ1282.

bovengenoemde personen (vrouwen) heeft bewogen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid en/of diensten (sub 4), waarbij die arbeid en/of diensten hebben bestaan uit onder meer werkzaamheden als masseuse in [naam massagesalons]”.<sup>223</sup> Daarnaast wordt ook art. 273f lid 1 sub 9 Sr ten laste gelegd en ten aanzien van dat onderdeel wordt verdachten onder meer verweten: “dat verdachte en/of zijn mededader(s) deze vrouwen: werk aangeboden hebben dat bestond uit het masseren van mannen en/of het verlenen van seksuele diensten aan die mannen, althans werk dat die vrouwen in andere omstandigheden niet of niet voor het door hen ontvangen loon zouden hebben verricht” en: “waarbij het bevoordelen uit de opbrengst van de seksuele handelingen van genoemde personen daaruit bestond dat genoemde personen van de opbrengst van de door hun verrichte seksuele handelingen met één of meer derden in de massagesalons van verdachte en/of zijn mededader(s) en/of daarbuiten een deel aan verdachte en/of zijn mededader(s) moesten afstaan”.

Het lijkt alsof de OvJ voorbijgaat aan het feit dat seksuele handelingen met een derde prostitutie opleveren en dat als met één van de (dwang)middelen iemand daartoe bewogen wordt gesproken moet worden van gedwongen prostitutie en dus ook van mensenhandel. Naast dus de ten laste gelegde uitbuiting in de massagesalons (overige uitbuiting) had het in de rede gelegen ook uitbuiting in de prostitutie apart ten laste te leggen.

De rechtbank spreekt vervolgens vrij van de hele tenlastelegging ten aanzien van de verweten mensenhandelfeiten.

Ten aanzien van de dwangmiddelen overweegt de rechtbank enerzijds: “De rechtbank acht dan ook aannemelijk dat hun illegaliteit voormelde vrouwen dwong tot het accepteren van deze werkzaamheden alsmede dat zij dit werk niet zouden hebben verricht, althans niet tegen het daarvoor ontvangen loon indien zij legaal in Nederland hadden verbleven, zodat in die zin sprake is van een zekere onvrijwilligheid. De betrokken vrouwen moesten immers overleven en onder die omstandigheden waren ze, zoals [naam slachtoffer] en ook [naam slachtoffer] hebben verklaard, al blij dat zij betalend werk gevonden hadden” en daarnaast: “Evenmin is gebleken dat betrokkenen niet de vrijheid hadden om uit de arbeidssituatie stappen. De enkele omstandigheid dat zij illegaal waren, is in dit verband onvoldoende. Immers, zoals [naam slachtoffer] ook heeft verklaard, waren er andere manieren om geld te verdienen als ze in de salon van verdachte niet (meer) konden werken.” Hoewel de rechtbank kennelijk bewezen acht dat een aantal van de vrouwen ook seksuele diensten verrichtten waarvoor de afspraken met de betreffende klant door verdachte en voornoemde medeverdachten werden gemaakt en waarvan de opbrengst fiftyfifty met hen werden gedeeld, lijkt de rechtbank te miskennen dat ten aanzien van de uitbuiting in de prostitutie en bevoordeling uit de opbrengst van diens seksuele handelingen, uurtarief<sup>224</sup> en huisvesting<sup>225</sup> niet terzake doen.

223 Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281; LJN: BJ1280 en LJN: BJ1279.

224 Over het uurtarief oordeelt de rechtbank: “De rechtbank is van oordeel dat uit deze verklaringen volgt dat betrokkenen werkten tegen een zeer laag uurtarief waarvan de verdachten [naam verdachten] ook nog een onevenredig deel opeisten”.

225 Over de huisvesting oordeelt de rechtbank: “Echter niet is komen vast staan dat de verdachte en zijn medeverdachten hen daarnaast onderdak hebben verschafte dat niet voldeed aan de eisen van redelijk en mens-

De rechtbank maakt dus kennelijk geen onderscheid tussen uitbuiting in de prostitutie en overige uitbuiting, hetgeen, ook al was de tenlastelegging op dit punt niet gelukkig, zeker wel mogelijk was geweest op grond van het ten laste gelegde art. 273f lid 1 sub 4 Sr en zou hebben gemoeten op grond van het ten laste gelegde art. 273f lid 1 sub 9 Sr.<sup>226</sup> Ook als de rechtbank de dwangmiddelen niet bewezen achtte en de overweging ten aanzien van het uurtarief en de huisvesting zijn te zien als overwegingen ten overvloede, was het onderscheid op zijn plaats geweest.

Hoewel de drie verdachten worden vrijgesproken van mensenhandel, acht de rechtbank de feiten deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr), mensensmokkel (art. 197a Sr) en overtreding van artt. 68 en 69 Algemene Wet inzake rijksbelastingen wel bewezen. Verdachten krijgen alle een gevangenisstraf van 18 maanden, waarvan negen maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar opgelegd. In alledrie de zaken zijn zowel verdachten als het OM in hoger beroep gegaan.

### 12.6.3 Een vergelijkende blik over de grens

Zoals aangekondigd in de inleiding van §12.6 heeft BNRM in het kader van de bestudering van rechterlijke uitspraken in overige uitbuitingszaken ook wetgeving en jurisprudentie in enkele andere landen op dit punt bestudeerd. Doel is inzicht te geven in hoe wetgevers en rechtspraak in het buitenland verschillende delictsbestanddelen van overige uitbuiting interpreteren. Wellicht bevatten deze buitenlandse juridische raamwerken en vonnissen leerpunten voor Nederland.

De rechtsvergelijkende blik over de grens richt zich op België, Frankrijk, Noorwegen en de Verenigde Staten.<sup>227</sup> België en de Verenigde Staten hebben sinds relatief lange tijd mensenhandel terzake overige uitbuiting strafbaar gesteld en hebben daardoor relatief veel ervaring met de vervolging voor overige uitbuiting. Frankrijk valt op door zijn strikte interpretatie van het VN-Palermo Protocol. Ten slotte is Noorwegen opgenomen in dit onderzoek, omdat dit Europese land wel het VN-Palermo Protocol heeft geratificeerd, maar niet is gebonden aan het EU-Kaderbesluit inzake mensenhandel (2002) omdat het geen EU-lidstaat is.

In deze paragraaf komt, ter vergelijking met de Nederlandse situatie, een selectie uit de buitenlandse wetgeving en jurisprudentie op het terrein van overige uitbuiting aan bod.<sup>228</sup>

---

waardige huisvesting. Daargelaten dat slechts drie van hen verklaren in de salon te hebben geslapen, bevat het dossier geen bewijsmiddelen dat die huisvesting niet voldeed in voormelde zin”.

226 Rb. Den Haag, 9 juni 2009, LJN: BJ1281; LJN: BJ1280 en LJN: BJ1279.

227 Voor een bespreking van jurisprudentie in meer landen, zie ILO, 2009, *Forced labour and human trafficking. Casebook of Court decisions*. Zwitserland: ILO en Coster van Voorhout, 2009, *Human trafficking for labour exploitation*.

228 Er is niet naar gestreefd een volledig overzicht van de jurisprudentie in de bestudeerde landen te geven. Voorts komt alleen de relevante wetgeving op het gebied van overige uitbuiting aan bod. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in Bijlage 2.

*Delictsomschrijving*

Frankrijk, Noorwegen en België hebben de delictsomschrijving(en) van mensenhandel onder titels binnen het wetboek van strafrecht opgenomen die mensenhandel kwalificeren als een schending van de menselijke waardigheid, persoonlijke vrijheid of lichamelijke integriteit.<sup>229</sup> Het valt op dat de strafbaarstelling van overige uitbuiting in de nationale wetgeving van de bestudeerde landen in zowel aparte artikelen is geregeld, als ook samengevoegd is in één centraal artikel. Zo kent de Verenigde Staten vier strafrechtelijke kwalificaties voor economische uitbuiting: *forced labor* (18 USC par. 1589), *involuntary servitude* (18 USC par. 1584), *peonage* (18 USC par. 1581) en *slavery* (18 USC par. 1583). In afwijking van de Nederlandse situatie zijn deze vormen van uitbuiting in aparte strafrechtelijke artikelen opgenomen. Daarnaast kennen de VS nog een artikel dat de voorbereidende en faciliterende handelingen ten aanzien van uitbuiting strafbaar stelt.<sup>230</sup> België, Frankrijk en Noorwegen hebben – evenals Nederland in artikel 273f Sr – verschillende uitbuitingsvormen opgenomen in één centraal strafrechtelijk wetsartikel. Daarbij wordt - naast seksuele en economische uitbuiting - ook expliciet gerefereerd aan andere vormen van uitbuiting, zoals dwang tot bedelarij (België<sup>231</sup> en Frankrijk<sup>232</sup>), het gedwongen plegen van misdrijven (België<sup>233</sup> en Frankrijk<sup>234</sup>), en gedwongen militaire dienst in het buitenland (Noorwegen<sup>235</sup>). Verder kent België een bepaling die weliswaar niet onder mensenhandel valt, maar die wel toeziet op de strafbaarstelling van het huisvesten van kwetsbare illegale vreemdelingen onder omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid (huisjesmelkerij).<sup>236</sup>

Betreffende de reikwijdte van de mensenhandelbepalingen hanteert Frankrijk een enge definitie van het begrip mensenhandel, zoals omschreven in het EU-Kaderbesluit en het VN-Palermo Protocol. Alleen de voorbereidende en faciliterende handelingen van mensenhandel met het doel om een persoon uit te buiten is in Frankrijk als zodanig strafbaar gesteld als mensenhandel. Als de daadwerkelijke uitbuiting in de werkomgeving is begonnen en zich dus heeft geopenbaard, valt deze gedraging niet onder het centrale mensenhandelartikel 225-4-1 Code Pénal, maar onder heel andere bepalingen binnen en buiten het Franse strafrecht.<sup>237</sup> Onder artikel 225-4-1 Code Pénal zal de intentie van verdachte op de uitbuiting moe-

229 Het Belgische mensenhandelartikel is thans ondergebracht in boek 2, titel VIII (Misdaden en wanbedrijven tegen personen), hoofdstuk IIIter (Mensenhandel), artt. 433quinquies, 433sexies, 433septies, 433octies en 433novies Strafwetboek. In Frankrijk hoofdstuk V van de Code Pénal (misdrijven tegen de menselijke waardigheid) in artt. 225-4-1 tot en met 225-4-9 Code Pénal. Noorwegen in deel II van het *Almindelig borgerlig Straffelov* (Strl), hoofdstuk 21 'misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid', § 224. De VS in Title 18 - Crimes And Criminal Procedure Part I – Crimes, Chapter 77 - Peonage, Slavery, And Trafficking In Persons.

230 18 USC par. 1590.

231 Artikel 433 quinquies § 1 sub 2 Sw juncto artikel 433ter Sw.

232 Artikel 225-4-1 Code pénal.

233 Artikel 433quinquies § 1 sub 5 Sw.

234 Artikel 225-4-1 Code pénal.

235 §224 paragraaf 1 Strl onder c.

236 Zie artikel 433decies Sw. Deze Belgische bepaling maakt verder geen deel uit van deze verkennende studie.

237 Zo eist artikel 225-13 Code Pénal voor de invulling van de delictsomschrijving – die leef- en werkomstandigheden tegen de menselijke waardigheid omvat (maar niet in de zin van mensenhandel) – een '*du travail accompli*'. Zie ook art. 225-14 Code Pénal en art. L8221-5 *Code du Travail*.

ten worden bewezen voordat de eigenlijke uitbuiting zich daadwerkelijk heeft geopenbaard. De voorbereidende handelingen van mensenhandel zullen echter moeilijk te identificeren zijn voordat uitbuiting heeft plaatsgevonden. Voor zover bij BNRM bekend<sup>238</sup> zijn er dan ook geen overige uitbuitingszaken die onder deze bepaling in Frankrijk tot een veroordeling hebben geleid. Problematisch hierbij zou kunnen zijn dat Franse rechters geopenbaarde uitbuitingsituaties, die volgens het EU-Kaderbesluit en het VN-Palermo Protocol het delict mensenhandel opleveren, bekijken vanuit een arbeidsrechtelijk perspectief of als een vorm van slecht werkgeverschap.

Anders dan de Franse wetgeving, wordt de Noorse wetgeving zo uitgelegd dat de slachtoffers ‘have been subjected to forced labour’. Deze formulering van de rechtbank lijkt erop te duiden dat een daadwerkelijke verwezenlijking van gedwongen arbeid noodzakelijk is voor invulling van de delictsomschrijving van § 224 paragraaf 1 Strl onder b).<sup>239</sup>

In Tabel 12.1 is een vergelijkend schema opgenomen waarbij de wetteksten van centrale uitbuitingsartikelen per land overzichtelijk naast elkaar staan.

Tabel 12.1 Overzicht regelgeving overige uitbuiting

Land / Organisatie	Centraal mensenhandelartikel (t.a.v. overige uitbuiting)	Handeling	(Dwang)middel	(Oogmerk van) uitbuiting
Nederland	Artikel 273f lid 1 sub 1 Sr	‘degene die een ander [...] werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt’	‘door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging 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 die ander heeft’	‘met het oogmerk van uitbuiting’

238 Schriftelijke consultatie Comité Contre l’Esclavage Moderne, d.d. 14 augustus 2009 en consultatie Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme (CNCDH), d.d. 2 juli 2009.

239 Zie *Jaeren District Court: The Public prosecution Authority vs Daniel D., Case no. 08-069332MED-JARE*, 4 juli 2008. Dit lijken de Noren echter (gedeeltelijk) te hebben opgevangen door ook een aantal faciliterende en voorbereidende activiteiten van mensenhandel strafbaar te stellen als deelnemingsvormen aan mensenhandel op grond van §224 paragraaf 2 Strl.

240 Section 103 geeft een definitie van het begrip ‘Severe forms of human trafficking’, maar is geen strafbaarstelling. Wel vormt section 103 een verkorte weergave van de vereiste elementen uit diverse Amerikaanse mensenhandelartikelen.

## UITBUITING IN ANDERE SECTOREN DAN DE SEKSINDUSTRIE

Land / Organisatie	Centraal mensenhandelartikel (t.a.v. overige uitbuiting)	Handeling	(Dwang)middel	(Oogmerk van) uitbuiting
EU	Artikel 1 EU Kaderbesluit mensenhandel (2002)	'werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opneming van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon'	'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.
VN	Artikel 3 (a) VN-Palermo Protocol	'the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons'	'by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person'	'for the purpose of exploitation'
België	Artikel 433quinquies lid sub 3 Sw	'de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem'	n.v.t.	'teneinde [...] deze persoon aan het werk te zetten of te laten aan het werk zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid'
Frankrijk	Article 225-4-1 Code pénal	'de recruter [...], de la transporter, de la transférer, de héberger ou de l'accueillir'	'en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage'	'pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre cette personne de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité'
Noorwegen	§ 224 paragraaf 1 (b) Almindelig borgerlig Straffelov	'any person who [...] exploits another person'	'by force, threats, misuse of another person's vulnerability'	'for the purpose of forced labour'

Land / Organisatie	Centraal mensenhandelartikel (t.a.v. overige uitbuiting)	Handeling	(Dwang)middel	(Oogmerk van) uitbuiting
VS	Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Section 103 <sup>858</sup>	'the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person'	'through the use of force, fraud, or coercion'	'for the purpose of labor or services, or subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery'

### *(Dwang)middelen*

In Noorwegen en de VS is, net als in Nederland, het gebruik van bepaalde (dwang)middelen een bestanddeel van het delict mensenhandel. In België daarentegen is het gebruik van (dwang)middelen een strafverzwarende omstandigheid.<sup>241</sup> Onder de oude Belgische mensenhandelwet<sup>242</sup> waren middelen nog wel opgenomen als bestanddeel. Het bewijs van het gebruik van middelen in de delictomschrijving was in de praktijk echter problematisch. Aan deze bewijsproblemen heeft men in de nieuwe wetgeving een einde willen maken.<sup>243</sup> Frankrijk heeft louter het ontvangen van geld of enig ander voordeel als (dwang)middel in de delictomschrijving van mensenhandel opgenomen, hetgeen het commerciële karakter van uitbuiting benadrukt. Andere (dwang)middelen, zoals die worden genoemd in het EU-Kaderbesluit, VN-Palermo Protocol en art. 273f Sr, zijn in de Franse wet strafverzwarende omstandigheden.<sup>244</sup> Op die wijze voldoen België en Frankrijk dus ook aan artikel 3 (c) VN-Palermo Protocol. Deze VN-bepaling schrijft voorts voor dat het gebruik van (dwang)middelen niet bewezen hoeft te worden wanneer het slachtoffer van mensenhandel onder de achttien is. Noorwegen heeft een dergelijke strekking ook in de wet vastgelegd.<sup>245</sup>

Bij het weglaten van het gebruik van (dwang)middelen in de Belgische en Franse delictomschrijvingen zijn kanttekeningen te plaatsen. Arbeid waarin wel sprake is van dwang of misbruik van een kwetsbare positie, maar die niet in strijd is met de menselijke waardigheid<sup>246</sup>, zou mogelijk niet onder de huidige bepaling vallen. De tegenovergestelde redenering van de voorgaande kanttekening is ook mogelijk. Aangezien de Belgische en Franse delictomschrijvingen geen dwang of misbruik van een kwetsbare positie hebben opgenomen, zouden ook vormen van zwart werk of illegale tewerkstelling onder de centrale mensenhandelbepa-

<sup>241</sup> Artt. 433sexies Sw tot en met 433octies Sw.

<sup>242</sup> Art. 77bis Vreemdelingenwet.

<sup>243</sup> Zie Vermeulen, 2006, p.15.

<sup>244</sup> Artikel 225-4-2 Code Pénal.

<sup>245</sup> §224 Strl.

<sup>246</sup> Voor een uitleg van het begrip 'menselijke waardigheid' zie de tekst onder de kop 'Uitbuiting' in deze paragraaf.

lingen vervolgd kunnen worden.<sup>247</sup> Uit jurisprudentie komt naar voren dat deze laatste kanttekening voor België echter niet opgaat.<sup>248</sup>

In de wet opgenomen (dwang)middelen voor mensenhandel in België, Frankrijk,<sup>249</sup> Noorwegen en de VS komen grotendeels overeen met de in art. 273f Sr opgenomen (dwang)middelen, zoals bedreiging, dwang, gebruik van geweld en misbruik van een kwetsbare positie.<sup>250</sup> Het (dwang)middel hoeft in België niet uitsluitend tegen het slachtoffer gericht te zijn, maar het kan ook andere personen betreffen.<sup>251</sup> Daarnaast noemt de Amerikaanse wetgever expliciet als middelen ‘document confiscation’<sup>252</sup> en het aanbrengen van ‘psychological, financial, or reputational harm’<sup>253</sup>. Eén Amerikaanse bepaling (18 USC par. 1590), die zich louter richt op de voorbereidende en faciliterende handelingen van mensenhandel, bepaalt echter dat *elk* middel kan worden gebruikt.

### *Misbruik van een kwetsbare positie*

Misbruik van de kwetsbare positie van het slachtoffer speelt in België, Frankrijk en Noorwegen een rol bij de mensenhandelbepaling.<sup>254</sup> De genoemde landen hanteren in hun mensenhandelartikelen respectievelijk de termen ‘bijzonder kwetsbare positie’<sup>255</sup>, ‘kwetsbaarheid (of afhankelijkheid)’<sup>256</sup> en ‘kwetsbare situatie’<sup>257</sup>. De buitenlandse wetgeving en jurisprudentie uit deze verkennende studie laten zien dat een kwetsbare positie kan voortvloeien uit zowel constante als variabele factoren die betrekking hebben op zowel omgevingsfactoren als ook op persoonlijke kenmerken van het slachtoffer.<sup>258</sup>

Uit Belgische en Franse wetgeving en jurisprudentie komt naar voren dat de kwetsbare positie van het slachtoffer is gerelateerd aan omgevingsfactoren die voortvloeien uit de (economi-

247 Vermeulen, 2006, p.18.

248 Zo heeft de Corr. Rb. te Tongeren (21 december 2006, 9<sup>e</sup> kamer) beklagden vrijgesproken van mensenhandel. De jonge vrouwen die in de bar werkten waren betaald, waren niet beroofd van hun bewegingsvrijheid, waren evenmin bedreigd of verplicht tegen hun wil om bepaalde daden te stellen. Daarenboven waren ze vrij om te kiezen voor betaling per dag of per week en mochten ze een rustdag bepalen. Ze voerden het werk vrijwillig uit. Het bleek evenmin dat in het café de normen inzake veiligheid op het werk en het welzijn van werknemers niet zouden nageleefd geweest zijn. Zie ook paragraaf Jurisprudentie voor een aantal succesvolle vervolgingen van mensenhandel.

249 Let wel: in België en Frankrijk is het gebruik van middelen een strafverzwarende omstandigheid.

250 Het Nederlandse artikel 273f lid 1 sub 1 Sr heeft mogelijk een ruimer bereik door de opname van de zinsnede (cursief) “degene die een ander door [...] *een andere feitelijkheid* [...] werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting [...]”.

251 Art. 433septies sub 7 Sw.

252 18 USC par. 1592. Dit artikel betreft louter de voorbereidende en faciliterende handelingen van uitbuiting.

253 18 USC par. 1589.

254 In België en Frankrijk levert misbruik van een kwetsbare positie een strafverzwarende omstandigheid op. In Noorwegen is dit een bestanddeel van de delictsomschrijving.

255 Artikel 433septies sub 2 Sw (België).

256 Artikel 225-4-2 sub 2 Code pénal noemt alleen ‘*une personne dont la particulier vulnérabilité*’. Artikelen 225-13 en 225-14 Code pénal hanteren ‘*la vulnérabilité ou l’état de dépendance*’ (Frankrijk).

257 §224 Strl (Noorwegen).

258 Zie bijvoorbeeld het (Noorse) *Jaeren District Court: The Public prosecution Authority vs Daniel D., Case no. 08-069332MED-JARE, 4 juli 2008*. Deze zaak wordt verderop in deze paragraaf besproken onder de titel: ‘Casus: Uitbuiting van travellers’.

sche) relatie met de mensenhandelaar, illegale status of zelfs een economische crisis in een geografisch gebied.<sup>259</sup>

*Casus: Uitbuiting in textielindustrie*<sup>260</sup>

Twee jaar voor de invoering van het huidige mensenhandelartikel 225-4-1 Code Pénal kwam de volgende zaak in Frankrijk voor de rechter: In de Franse Vendée werden werknemers uitgebuit in de textielindustrie. Werkgever B. verbood zijn werknemers te lachen, praten of hun hoofd te rijzen. In de hete zomermaanden bleven de deuren dicht en in de winter ging de verwarming niet aan maar mochten de werknemers niet hun jas aanhouden. B. hield hierop strikt toezicht en deelde straffen uit bij overtreding. Tevens dreigde B. zijn zaak te sluiten zodat zijn werknemers op straat zouden komen te staan.

Met betrekking tot de afhankelijkheidspositie van de werknemers oordeelde het gerechtshof dat dit tot uiting kwam door ongeschooldheid van de werknemers. Ook oordeelde het gerechtshof dat de textielsector direct was geraakt door de toenmalige economische crisis en dat dit plaatsvond in een gebied waar al zoveel werkloosheid was. Verlies van hun banen zou voor de werknemers volgens het gerechtshof dus rampzalige gevolgen hebben. Het gerechtshof concludeerde dat een algemene economische crisis een situatie van afhankelijkheid kon creëren.

Volgens het gerechtshof werd ook de voorwaarde '*à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine*' voor strafbaarheid ingevuld en leidden verschillende elementen binnen het textielbedrijf tezamen tot werkomstandigheden die onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid. Dit kwam tot uiting in de extreem strikte discipline, de slechte fysieke omstandigheden en de vernederingen binnen het bedrijf van B., en de constante herinnering van B. dat voortzetting van hun werknemerschap afhankelijk was van hem als werkgever. Monsieur B. werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaar en een boete van 100.000 frank. In de daaraan gerelateerde civiele zaak kregen de slachtoffers ieder 3.000 frank toegerekend.

Een kwetsbare positie kan ook voortvloeien uit persoonsgebonden karakteristieken als (jonge) leeftijd, psychische of fysieke gebreken en ziekte (België en Frankrijk).<sup>261 262</sup>

De onderzochte Belgische vonnissen betroffen veelal illegale vreemdelingen als slachtoffer van overige uitbuiting. De Belgische rechtspraak stelt dergelijke gevallen misbruik van een 'administratieve situatie' als volgt vast. De administratieve situatie is gerelateerd aan de illegale status van de vreemdeling. Het misbruik van die situatie wordt vervolgens vastgesteld door de uitbetaling van een laag loon,<sup>263</sup> of omstandigheden betreffende de eigenlijke tewerk-

259 Frankrijk maakt in het artikel 225-13 Code pénal het onderscheid tussen een afhankelijke positie en een kwetsbare positie. Let wel: dit betreft niet het centrale mensenhandelartikel 225-4-1 Code pénal. Zie ook: *Cour d'appel Poitiers, 26 février 2001, N de pourvoi: 02-81453 (Procureur de la République v. Monsieur B.)*. Deze zaak wordt besproken onder de titel: 'Casus: Uitbuiting in textielindustrie'.

260 *Cour d'appel Poitiers, 26 février 2001, N de pourvoi: 02-81453 (Procureur de la République v. Monsieur B.)*.

261 Respectievelijk artikel 433septies Sw en artikel 225-4-2 Code Pénal.

262 Een voorbeeld hiervan in de Nederlandse praktijk betreft de in §12.6.2 besproken zaak 'Verstandelijk beperkte'.

263 Corr. Rb. Tongeren, 11 januari 2007, 9<sup>e</sup> kamer.

stelling van de illegale werknemers, hun logement en de omvangrijke werkuren<sup>264</sup>. Daarnaast vond de Correctionele Rechtbank van Charleroi dat enige bewegingsvrijheid van slachtoffers niets afdoet aan misbruik van hun (illegale) administratieve situatie in België.<sup>265</sup>

Anders dan de Nederlandse uitspraken in de Chinese horecazaak en de Garagehouderzaak<sup>266</sup>, heeft de Correctionele Rechtbank van Gent<sup>267</sup> in een zaak waarbij Roemeense arbeiders zich zelf aanboden bij de beklagde geoordeeld dat dit initiatief vanuit de slachtoffers geen afbreuk doet aan het misbruik van hun kwetsbare positie.

*Casus: Uitbuiting in tuinbouw*<sup>268</sup>

Sinds jaren waren twee Roemenen werkzaam voor verdachte voor het onderhoud en de kweek van tuinplanten. De Roemenen hadden zelf hun diensten aangeboden aan verdachte. De arbeiders beschikten niet over documenten, werkten elf maanden per jaar, tien à 14 uur per dag, behalve op zondag. Ze logeerden in een caravan. De eerste jaren kregen ze bijzonder weinig betaald en de drie laatste jaren ontvingen ze geen loon meer, uitgezonderd van €50 per week. Wanneer ze hun geld eisten, antwoordde de verdachte dat hij later zou betalen. Op een dag waren ze opnieuw hun geld gaan opeisen en keerden ze daarna naar de caravan terug. Om ze schrik aan te jagen, stak de beklagde de caravan in brand.

De rechtbank oordeelde dat sprake was van misbruik van de kwetsbare situatie. Hierbij benadrukte de rechtbank dat het feit dat de arbeiders zelf hun diensten hadden aangeboden geen afbreuk deed aan het misbruik. De arbeiders waren illegaal op het grondgebied, werden illegaal tewerkgesteld en waren onderworpen aan de welwillendheid van verdachte. De tewerkstelling in mensonwaardige omstandigheden werd ook aangetoond door het niet naleven van de afspraken omtrent beloning en de betreuwenswaardige huisvesting (caravan) die de beklagde hen aanbod. De verzwarende omstandigheid van misbruik van de kwetsbare situatie werd ook aanwezig geacht doordat de werknemers illegaal in België verbleven, illegaal tewerk werden gesteld en onderworpen werden aan de welwillendheid van de werkgever. Bovendien hadden de slachtoffers geen echte aanvaardbare keuze dan het misbruik te ondergaan: ze bleven werken omdat de beklagde hen beloofde het achterstallige loon te betalen, hetgeen ze niet zouden krijgen als ze zouden stoppen met werken.

In bovenstaande casus werd dus niet vereist dat misbruik van een kwetsbare positie een zeker initiatief of actief handelen van de dader veronderstelt, zoals werd gesteld door het Hof Den Bosch in de Chinese horecazaak.<sup>269</sup> Ook is het in de onderzochte landen voor de kwali-

264 Corr. Rb. Brugge, 19 juni 2007, 14<sup>e</sup> kamer. Voor uitbuiting – in België een schending van de menselijke waardigheid (zie de kop ‘Uitbuiting’ voor een uitleg van dit begrip) – is nodig dat de daders uit de mensenhandel-activiteit profijt heeft behaald of heeft willen behalen. Een dergelijke (intentie tot) profijt openbaarde zich in casu door lage lonen, lange werkdagen en slechte huisvesting.

265 Corr. Rb. Charleroi, 15 mei 2007, 6<sup>e</sup> kamer; Hof van Bergen, 26 december 2007, 3<sup>e</sup> kamer.

266 Respectievelijk Hof Den Bosch, 30 januari 2008, LJN: BC3000 en LJN: BC2999, en Rb. Almelo, 10 april 2009, LJN: B10944.

267 Corr. Rb. Gent, 22 oktober 2007, 19<sup>e</sup> kamer.

268 Corr. Rb. Gent, 22 oktober 2007, 19<sup>e</sup> kamer. Een samenvatting van deze uitspraak (zonder strafmotivering) is gepubliceerd in het jaarverslag van het CGKR uit 2007.

269 Zie §12.6.2 voor een bespreking van dit vonnis.

ficatie mensenhandel irrelevant of een persoon instemde met de uitbuiting wanneer sprake is van een (druk)middel en een dergelijk middel door onderhavige wet wordt vereist.<sup>270</sup>

De VS hebben ‘misbruik van een kwetsbare positie’ in geen enkel uitbuitingsartikel expliciet opgenomen. De kwetsbare positie van het slachtoffer is veeleer van belang om vast te stellen of de uitgeoefende dwangmiddelen het slachtoffer noopte zich uit te laten buiten.<sup>271</sup> De Amerikaanse wetgever en jurisprudentie noemen hierbij persoonsgebonden karakteristieken en omgevingsfactoren. Deze kunnen echter verschillen per uitbuitingsartikel. Zo worden (illegale) immigranten, kinderen en verstandelijk beperkten niet in het bijzonder beschermd door de (oude en bijna ongebruikte) mensenhandelbepalingen ‘peonage’ en ‘involuntary servitude’.<sup>272</sup> 18 USC par. 1590 (c) (1) ‘Trafficking with respect to peonage, slavery, involuntary servitude, or forced labour’ stelt echter dat het (dwang)middel ‘abuse of the law or legal process’ juist wel een bepaling is die kwetsbare personen met een illegale status moet beschermen. In de Amerikaanse jurisprudentie<sup>273</sup> wordt ook deze positie ingenomen met betrekking tot 18 USC par. 1589 ‘forced labour’: illegale vreemdelingen zijn aan te merken als bijzonder kwetsbare groep.<sup>274</sup>

### *Uitbuiting*

Uitbuiting is in het EU-Kaderbesluit en het Palermo Protocol gespecificeerd als (gedwongen) arbeid of diensten, slavernij of met slavernij vergelijkbare praktijken, en dienstbaarheid. De vier Amerikaanse economische uitbuitingsbepalingen stellen deze specificaties als oogmerk. In de VS is het oogmerk namelijk gericht op ‘forced labour’, ‘involuntary servitude’, ‘peonage’ en ‘slavery’. Vrij vertaald lijkt uit de Amerikaanse wetgeschiedenis te kunnen worden opgemaakt dat onder de bepaling van ‘involuntary servitude’ de zwaarste gevallen van men-

270 Overeenkomstig artikel 3(b) Palermo Protocol en art. 1 lid 2 EU-Kaderbesluit. Zie ook het Amerikaanse *USA v. Joseph Djoumessi*, no. 07-1740, *US Court of Appeals for the Sixth Circuit*, 538 F.3d 547; 2008 US App. LEXIS 17689, 2008 FED App. 0306P (6th Cir.), July 23, 2008, *Argued*, August 20, 2008, *Decided*, August 20, 2008, *Filed*.

271 *USA v. Kozminski*, U.S. Supreme Court, U.S. 931 (1988), no. 86-2000, *Argued* February 23, 1988, *Decided* June 29, 1988.

272 Respectievelijk 18 USC par. 1581 en 18 USC par. 1584. Zie *US v. Kozminski*, *US Mich.* 1988, 108 S.Ct 2751, 487 U.S. 931, 101 L.Ed.2d 788, *on remand* 852 F.2d 1288.

273 *USA v. Timothy H. Bradley and Kathleen M. O'Dell*, no. 04-1146, no. 04-1147, *US Court of Appeals for the first circuit*, 2004 U.S.App. Lexis 25174, *dec.* 8, 2004 *decided*.

274 Overigens gaat (ook) in de VS een strafverzwarend effect uit wanneer een kwetsbaar persoon wordt getroffen door een misdrijf. De vraag kan daardoor rijzen of de omstandigheid van een kwetsbaar slachtoffer bij mensenhandel wel een (algemeen) strafverhogend effect mag hebben nu die al min of meer in (de aard van) het delict en het strafmaximum is verdisconteerd. De rechter in de zaak Calimlin oordeelde dat deze vraag eerder objectief dan subjectief dient te worden beantwoord. Wanneer een slachtoffer immers behoort tot een groep mensen die in het algemeen gesproken kwetsbaar is om slachtoffer te worden van mensenhandel, moet de Amerikaanse rechter de bewuste strafverhogende omstandigheid in de strafmaat verdisconteren, daargelaten of het slachtoffer ook daarnaast nog (op grond van de aard van het slachtoffer) als bijzonder kwetsbaar kan worden aangemerkt. In deze zaak behoorde het slachtoffer tot de groep van illegale vreemdelingen die vaak het slachtoffer worden van mensenhandel. Zuiver op grond daarvan diende zij als kwetsbaar slachtoffer te worden beschouwd. *USA v. Elnora M. Calimlin en Jefferson N. Calimlin*, *US Court of Appeals, seventh circuit*, Nos. 07-1112, 07-1113 & 07-128, No. 04 CR 0248, *argued* January 9, 2008, *decided* August 15, 2008.

senhandel worden geacht te zijn begrepen.<sup>275</sup> Minder zware gevallen – maar nog wel gevallen waarin op zijn minst genomen sprake is van zware gevallen van uitbuiting door arbeid (‘severe forms of worker exploitation’) – worden beschermd door de ‘forced labour’ bepaling (18 USC par. 1589). De ondergrens daar weer van vormt het snijvlak tussen het strafrecht en het arbeidsrecht.<sup>276</sup> In de kern samengevat is in de Amerikaanse situatie sprake van een loskoppeling tussen strafrechtelijke uitbuiting van arbeid (18 USC par. 1581, 1583, 1584, 1589) enerzijds en mensenhandel als zodanig met het oogmerk van strafrechtelijk uitbuiting van arbeid anderzijds (18 USC par. 1590). Bepalend in de Amerikaanse rechtspraak is steeds (slechts): (1) of de werkgever de werknemer arbeid en/of diensten heeft laten verrichten; (2) op grond van de toepassing van een van de (overredings- en/of dwang)middelen die de Amerikaanse USC in de diverse mensenhandelpalingen noemt, en; (3) of de werkgever dat opzettelijk (‘knowingly’) heeft gedaan. De Amerikaanse rechter lijkt zich uitgezonderd de Amerikaanse hoger beroepszaak Bradley en O’Dell<sup>277</sup> - anders dan de Nederlands rechter - vervolgens niet nog eens uitdrukkelijk (behoeven) af te vragen of daarmee bovendien wel sprake is geweest van een exces, of van een (zodanige) schending van fundamentele mensenrechten dat gesproken kan worden van uitbuiting. Zeer waarschijnlijk houdt dit verband met bewijsrechtelijke evidenties van de desbetreffende zaken.

In de Belgische wetgeving is uitbuiting gedefinieerd als een schending van de menselijke waardigheid. Uit de bestudeerde wetgeving en jurisprudentie van België lijkt naar voren te komen dat voor uitbuiting, c.q. een schending van de menselijke waardigheid, vereist is dat de dader uit de mensenhandelactiviteit profijt heeft behaald of heeft willen behalen. Een dergelijke (intentie tot) profijt openbaart zich door omstandigheden die te maken hebben met arbeid, leefomgeving en loon, maar niet (louter) zwartwerk of illegale tewerkstelling.<sup>278</sup> Zo kan een loon dat kennelijk niet in verhouding staat tot het zeer grote aantal verrichte arbeidsuren, eventueel zonder rustdag, of het verstrekken van niet-betaalde diensten worden omschreven als arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid.<sup>279</sup> Het gemis van een duidelijke juridische definitie wat precies met de notie menselijke waar-

275 Duidelijk is inmiddels op grond van de Amerikaanse case-law dat ‘peonage’ in de Amerikaanse rechtspraak wordt gezien als onderdeel van ‘involuntary servitude’. *Taylor v. State of Ga. US ga, 1942, 62 S.Ct. 415, 315, US 25, 86 L.Ed. 615*. Sterker nog, elke zaak die als ‘peonage’-zaak ter vervolging wordt aangebracht had dat ook gekund als ‘involuntary servitude’-zaak. *US v. Shackney, C.A.2 (Conn.) 1964, 333 F.2d 475*.

276 Denk in het bijzonder aan de Fair Labour Standards Act (FLSA).

277 *USA v. Timothy H. Bradley and Kathleen M. O’Dell, no. 04-1147, US Court of Appeals for the first circuit, 2004 U.S.App. Lexis 25174, dec. 8, 2004 decided. P.8*.

278 Zie Corr. Rb. Brugge, 19 juni 2007, 14<sup>e</sup> kamer. De Belgische wetgever in artikel 433quinquies Sw definieert niet wat onder menselijke waardigheid moet worden verstaan, maar geeft een aantal indicatoren in de memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, Parl. St., Kamer, 2004 - 2005, doc. 51 1560/1.

279 Het loon dat lager ligt dan het gemiddeld maandelijks minimuminkomen, zoals bedoeld in een in de Belgische Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst, kan voor de feitenrechter een onbetwistbare aanwijzing voor economische uitbuiting zijn. Er kan ook sprake zijn van arbeidsomstandigheden overeenstemming is met de normen opgelegd in de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk. Op grond van de omstandigheden van het geval moet de feitenrechter oordelen over het bestaan van dit element. Zie memorie van toelichting van het wetsontwerp

digheid wordt bedoeld zou rechters een te ruime interpretatiemarge kunnen geven. De term zou op uiteenlopende manieren kunnen worden geïnterpreteerd wat uiteindelijk (ook weer) kan leiden tot bewijsproblemen.<sup>280</sup> Anderzijds heeft de ruime definitie als voordeel dat uiteenlopende vormen van uitbuiting onder het bereik kunnen vallen. In België zijn het vaak de werkomstandigheden gekoppeld aan de omstandigheden van huisvesting die bepalend zijn om te besluiten dat sprake is van mensenhandel,<sup>281</sup> zoals ook uit onderstaande casus blijkt.

*Casus: Uitbuiting in terrasbouw*<sup>282</sup>

Twee verdachten met de Belgische nationaliteit werden ervan verdacht voornamelijk Bulgaarse arbeiders uit te buiten. De Oost-Europese slachtoffers waren werkzaam bij een maatschappij die terrassen en opritten aanlegde en afsluitingen plaatste. De werknemers werden €5 à €6 per uur betaald, werkten tien à twaalf uur per dag, logeerden ter plaatse (in caravans), maar elke maand werd €50 tot €70 ingehouden voor huisvesting, water en elektriciteit.

De Correctionele Rechtbank van Brugge oordeelt dat met ‘voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting’ van artikel 433quinquies lid 1 Sw laatste alinea wordt bedoeld dat men uit de mensenhandelactiviteit profijt heeft willen halen of dat er profijt mee werd gedaan. (Intentie tot profijt openbaarde zich in dit geval door de lage lonen, lange werkdagen en slechte huisvesting. De omstandigheden betreffende de eigenlijke tewerkstelling van de illegale werknemers, hun logement en de omvangrijke werkuren gepresteerd door deze personen toonden aan dat verdachten misbruik hebben gemaakt van de ‘precaire toestand’ – zoals omschreven in artikel 433septies sub 2 Sw – waarin deze personen zich bevonden. Het uitbetaalde uurloon lag opmerkelijk lager dan het vastgestelde minimumuurloon in de sector. Desondanks werd het viervoud van dit uitbetaalde nettobedrag gefactureerd aan de klanten.

De rechtbank achtte de verdachten schuldig aan artikel 433quinquies lid 1 sub 3 Sw en de verzwarende omstandigheid van de artikelen 433septies sub 2 en 6 Sw. De twee verdachten werden veroordeeld voor een gevangenisstraf van achttien en twaalf maanden. Daarnaast kregen beiden een boete van €1.000 opgelegd. De rechtbank merkte op dat verdachten enkel en alleen uit gelddoogmerk handelden zonder zich om de levensomstandigheden van de illegale werknemers te bekommeren.

In geval het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidsituatie te ontsnappen kan dit naar Nederlands recht uitbuiting opleveren. Hieraan wordt voldaan indien onttrekking praktisch gezien wel mogelijk is, maar de subjectieve beoordeling van het slachtoffer daartoe een beletsel vormt.<sup>NRM5</sup> In één bij BNRM bekend zijnde zaak sprak het Amerikaanse Hof zich uit over een verweer van de verdediging dat de werknemers niet werden gedwongen om te blijven werken en dat zij hadden kunnen vluchten om daaraan te ontkomen. Het hof weerlegt dit verweer met de overweging dat het erom gaat of de persoon in kwestie in redelijkheid kon geloven dat er een dwang bestond om te (blijven) werken.

tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, Parl. St., Kamer, 2004 - 2005, doc. 51 1560/1.

280 Vermeulen, 2006, p.18.

281 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 2007, p.110.

282 Corr. Rb. Brugge, 19 juni 2007, 14<sup>e</sup> kamer.

*Mogelijkheid aan de situatie te ontsnappen*<sup>283</sup>

In deze zaak brengt het OM beredeneerd het volgende naar voren: “*The fact that [het slachtoffer] may have had an opportunity to escape is irrelevant if the defendants, using one or more of the prohibited means discussed earlier, made Martinez reasonably believe that she could not leave or that she would suffer serious harm if she did so. A victim who reasonably believes she cannot leave is under no affirmative duty to try to escape.*” Het verweer van verdachte dat de werknemers niet werden gedwongen om te blijven werken en dat zij hadden kunnen vluchten om daaraan te ontkomen, weerlegt de rechter met de overweging dat het erom gaat of de persoon in kwestie in redelijkheid kon geloven dat er een dwang bestond om te (blijven) werken. Hiervan was in dit geval sprake volgens de rechter.

Een allerminst onbelangrijke kwestie in de zaak Bradley en O’Dell betreft de volgende door de rechter gegeven juryinstructie: “[...] *that government need not prove physical restraint, such as the use of chains, barbed wire, or locked doors to establish offense of forced labor; and the fact that the victim may have had the opportunity to flee is not determinative of the offense of forced labor if the defendants placed the victim in such fear or circumstances that he did not reasonably believe he could leave.*”<sup>284</sup>

In meerdere Nederlandse vonnissen werd door de rechtbank geoordeeld dat niet kon worden vastgesteld dat de werknemers redelijkerwijs geen andere keuze hadden dan voor verdachten te werken, of dat ze vrij waren te vertrekken.<sup>285</sup> De Belgische en Noorse rechters lijken eerder dan de Nederlandse rechter aan te nemen dat slachtoffers geen reële, andere keus hebben dan te zwichten voor de mensenhandelaren.<sup>286</sup> Zo stelde de Noorse rechter dat als een persoon daadwerkelijk is uitgebuit, het er niet toe doet hoe hij in die situatie is geraakt en eventuele instemming irrelevant is. De instemming van een slachtoffer kan teniet worden gedaan door het misbruik van zijn of haar kwetsbare positie. Bij de beoordeling of er sprake is van een dergelijke positie is, aldus de Noorse rechter, zowel de situatie van het slachtoffer vóór de uitbuiting van belang, maar kan tevens worden gekeken naar de situatie waarin het slachtoffer verkeert ten tijde van de uitbuiting.

*Casus: Uitbuiting van travellers*<sup>287</sup>

In Noorwegen werd op 4 juli 2008 voor het eerst een vonnis gewezen in een overige uitbuitingszaak. Zowel de verdachten als de personen die voor hen werkten, waren Brits en behoorden tot de gemeenschap van ‘travellers’. Travellers komen van oorsprong uit Ierland, leiden een rondtrekkend bestaan en werken vaak in de informele economie. Verdachten wierven op straat jongeren – van wie één minderjarig – die in problemen verkeerden en soms nauwelijks voor zichzelf konden zorgen door uithuisplaatsingen, werkloosheid, dakloosheid en gezond-

283 USA v. Bradley and O’Dell, onder p.7, nr. 6, 18.

284 Zie voor een parallel het arrest van het EHRM inzake Siliadin (ook besproken in NRM5).

285 Zie zaken Chinese horeca, Van stekkie tot stickie, Moonfish, Misbruik door hulpverlener, Garagehouder en Chinese massagesalons: §12.6.2.

286 Zie bijvoorbeeld Corr. Rb. Gent, 22 oktober 2007, 19e kamer en *Jaeren District Court: The Public Prosecution Authority vs Daniel D., Case no. 08-069332MED-JARE*, 4 juli 2008.

287 *Jaeren District Court: The Public Prosecution Authority vs Daniel D., Case no. 08-069332MED-JARE*, 4 juli 2008.

heidsproblemen. Zij gingen akkoord met het voorgestelde werk, asfalteren en tegelwerk voor particulieren, eerst in het Verenigd Koninkrijk en later in Noorwegen en Zweden. Verdachten betaalden hun reis en brachten de vier tot zes werknemers onder in één caravan. Er werd zes dagen per week, twaalf uur per dag gewerkt. De meeste slachtoffers verdienden per dag het equivalent van €11 plus kost en inwoning. Op zondagen en dagen zonder werk gingen zij langs de deuren om werk te zoeken. Hoewel getuigen hierover verschillend verklaren, acht de rechtbank het geloofwaardig dat verdachten (de dreiging van) fysiek geweld tegen de slachtoffers hebben gebruikt.<sup>288</sup>

De rechtbank oordeelt dat in casu de instemming van de slachtoffers teniet wordt gedaan door het misbruik van hun kwetsbare positie. De rechtbank geeft vervolgens aan dat “[...] merely the conditions of work that the accused has admitted mean that there exists an ‘exploitation’, and key topics in any evaluation of whether this occurred in abuse of a vulnerable situation or not will be what their life situation was prior to the exploitation, and the situation in which they were exploited”. De levensomstandigheden van de slachtoffers vóór de uitbuiting waren zodanig dat in dit geval sprake was van misbruik van een kwetsbare situatie. De slachtoffers waren toen dakloos en met alleen een uitkering als inkomen. Tevens hadden enkele slachtoffers zware persoonlijke problemen. De slachtoffers kwamen over op de rechters als ‘young people who were hardly able to look after themselves’. Tijdens de uitbuiting duidde het misbruik van de kwetsbare situatie van de slachtoffers op de lage lonen, het geweld en de bedreigingen, de lange werkdagen en de slechte leefomstandigheden, waarbij ze telkens werden vervoerd naar verschillende plekken. Al was er geen gebrek aan eten en kleding, in casu deed zich uitbuiting voor door middel van misbruik van een kwetsbare situatie.

Een volgend punt is volgens de rechtbank of de slachtoffers ‘have been subjected to forced labour’. Gedwongen arbeid interpreteert de rechtbank als arbeid waar iemand niet vrijwillig aan begint en/of waaraan hij zich niet kan onttrekken. Dit laatste acht de rechtbank in deze zaak bewezen, onder meer vanwege de meervoudige afhankelijkheid van de slachtoffers van verdachten<sup>289</sup>, de bedreiging met geweld als zij weg zouden lopen en hun geldgebrek. Gelet op de situatie waarin de slachtoffers zich tijdens de uitbuiting bevonden, waren zij niet in staat zijn om vrijwillig te stoppen. Daarom waren zij onder deze omstandigheden onderworpen aan gedwongen arbeid.

De verdachte kreeg een gevangenisstraf opgelegd van anderhalf jaar met aftrek van het verblijf in voorarrest.<sup>290</sup> Aan ieder van de slachtoffers moest de dader ruim €1100 aan immateriële schade betalen. Voor de vaststelling van de hoogte van dit bedrag heeft de rechtbank rekening gehouden met de leefomstandigheden van de slachtoffers vóór de uitbuiting. Verder werden de winsten ontnomen en een auto in beslag genomen door de overheid.

288 Het vonnis vermeldt dat twee slachtoffers die meewerken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek politiebescherming krijgen. Bedreigingen met de dood door verdachten achtte de rechtbank niet bewezen.

289 Een meervoudige afhankelijke relatie deed zich onder andere voor doordat de slachtoffers zich op een onbekende locatie bevonden in een vreemd land en zich slechts moeizaam verstaanbaar konden maken. De slachtoffers waren voor onderdak en eten afhankelijk van de daders. Een slachtoffer had geen geldig paspoort.

290 De verdachte had al zeven maanden in voorarrest gezeten. De rechtbank suggereerde dat er ook al punitatieve aspecten zaten aan het feit dat de verdachte tijdens zijn voorarrest geen contact had met de buitenwereld, behalve een maandelijks telefoongesprek met zijn vrouw, die ten tijde van het voorarrest was bevallen. De verdachte was tevens een Engelstalige analfabeet, waardoor het verblijf in voorarrest als ongewoon moeilijk voor hem werd bestempeld.

*Aard van de werkzaamheden*

Zoals in §12.6.1 al werd aangegeven heeft de Nederlandse rechter zich nog niet uitgelaten over de situatie waarin iemand door gebruik van (dwang)middelen wordt bewogen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met alleen de verdachte als vorm van mensenhandel. In België is een soortgelijke discussie aangezwengeld door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (CGKR), dat jaarlijks een rapportage over mensenhandel uitbrengt. In het jaarrapport over 2007 wordt aangegeven dat onder de oude mensenhandelbepaling; art. 77bis Vreemdelingenwet, de centrale analyse van rechters werd gebaseerd op het misbruik van een preciaire situatie. Ook situaties waarin sprake was van seksuele slavernij buiten het kader van de prostitutie konden onder deze ruime definitie vallen. In het nieuwe mensenhandelartikel; art. 433quinquies Sw, is seksuele uitbuiting beperkt tot prostitutie en kinderpornografie. Als voorbeeld noemt het CGKR onderstaande casus:

*Casus seksuele handelingen met verdachte*<sup>291</sup>

In deze zaak zou het gaan om een netwerk, waarmee verdachte mooie jonge meisjes en mannelijke werkkrachten, met het vooruitzicht op riant arbeidsvoorwaarden, liet overbrengen naar België. Eenmaal aangekomen in België moesten de meisjes aan de slag (met werkdagen van 14 uur), soms zonder betaald te worden en in een erbarmelijke huisvestingssituatie. Daarnaast moesten de meisjes ook voldoen aan de talrijke seksuele behoeften van beklaagde.

De rechtbank en het hof achten mensenhandel met het oog op economische exploitatie en verkrachting bewezen. Seksuele uitbuiting wordt niet bewezen geacht.

Volgens het CGKR blijkt uit het gerechtelijk dossier duidelijk dat verdachte de jonge vrouwen ook liet komen om zijn seksuele driften te bevredigen.<sup>292</sup> Economische uitbuiting lijkt dus niet het enige oogmerk van verdachte. Het CGKR stelt zich naar aanleiding van bovenstaande zaak - waarin zij zich burgerlijk partij stelde - de vraag of de vonnissen anders zouden hebben geluid indien de delictomschrijving van mensenhandel betrekking had gehad op elke vorm van seksuele uitbuiting en niet uitsluitend op uitbuiting in de prostitutie. Overigens zijn in de Nederlandse wetgeving (art. 273flid 2 Sr) naast prostitutie ook andere vormen van seksuele uitbuiting opgenomen als vorm van uitbuiting. De vraag van het CGKR lijkt dus niet op te gaan voor de Nederlandse situatie.

## 12.7 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

<sup>291</sup> Corr. Rb. Charleroi, 15 mei 2007, 6<sup>e</sup> kamer en Bergen, 26 december 2007, 3<sup>e</sup> kamer.

<sup>292</sup> CGKR, 2007, p.15.

*Signalering en perceptie*

De aandacht voor de signalering van overige uitbuiting is groeiende. Zo ontwikkelde het ministerie van SZW de informatiekaart 'Arbeid en uitbuiting' om de bewustwording onder potentiële slachtoffers te vergroten. Echter, hoewel de Nederlandse wet- en regelgeving geen verschil maakt tussen seksuele uitbuiting en overige uitbuiting, bestaan in de praktijk wel verschillen in de signalering, opsporing, vervolging en berechting. Dit heeft met name te maken met perceptie en waardering van situaties als overige uitbuiting. De indruk bestaat dat overige uitbuiting wordt gezien als een 'minder ernstige' vorm van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. De ernst van de uitbuiting hangt in beginsel niet af van de sector waarin deze plaatsvindt. Het lijkt er voorts op dat de opvang van slachtoffers van overige uitbuiting, temeer daar het vaak om aanzienlijke aantallen gaat, de nodige praktische problemen geeft of zou kunnen geven. Slachtoffers (van overige uitbuiting) worden niet altijd aangemeld bij CoMensha. Het is duidelijk dat overige uitbuiting voorkomt. Op een exces moet dan ook adequaat worden gereageerd vanuit de hele keten van betrokken actoren.

*Opsporing en vervolging*

Praktijk is echter dat opsporingsinstanties nog weinig zicht hebben op de problematiek van overige uitbuiting. Onduidelijkheid bestaat over de omvang, de omstandigheden waaronder tewerkstelling plaatsvindt en over de mate van betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden. In het Nationaal dreigingsbeeld 2008 wordt de overige uitbuiting gekwalificeerd als witte vlek. Ook worden signalen van uitbuiting door betrokken instanties (AI, SIOD, (vreemdelingen)politie) niet altijd uitgewisseld. Het melden van signalen door de AI aan SIOD gebeurt (nog) slechts incidenteel. Bovendien wordt een combinatie van verschillende signalen van uitbuiting niet altijd gepercipieerd als potentiële mensenhandelzaak. Eerder waardeert men de omstandigheden als een aantal op zichzelf staande situaties van overtredingen van arbeids- en bestuurswetgeving. Doordat de verschillende betrokken instanties het geheel aan gebeurtenissen zowel binnen hun eigen organisatie als samen met andere instanties niet met elkaar in verband brengen, wordt de mogelijke uitbuitingszaak niet gezien. Opsporingsinformatie wordt door het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket niet altijd opgepakt, c.q. resulteert niet altijd in een opsporingsonderzoek naar mensenhandel, terwijl de bestrijding van mensenhandel door het OM tot een prioriteit is benoemd. Het niet oppakken van signalen heeft ook te maken met het feit dat de reikwijdte van het bestanddeel uitbuiting in de rechtspraak nog niet is uitgekristalliseerd. Hierdoor is het lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie om in te schatten welke situatie de rechter als mensenhandel zal kwalificeren.

Om een impuls te geven aan de geïntegreerde aanpak van overige uitbuiting is in opdracht van het OM, samen met de politie Zuid-Holland-Zuid, een proeftuin overige uitbuiting gestart.

Verschillende diensten binnen de AI hebben trainingen gevolgd over mensenhandel. Binnen de SIOD is de bestrijding van overige uitbuiting een speerpunt, en recentelijk werd het interne 'Programma versterking aanpak mensenhandel' door de SIOD ontwikkeld.

De certificering van SIOD rechercheurs is op het moment van schrijven nog niet gerealiseerd. Daarnaast heeft de Arbo-tak van de AI nog geen mensenhandeltraining gehad, terwijl ook Arbo-inspecteurs te maken kunnen krijgen met signalen van mensenhandel, zoals slechte arbeidsomstandigheden. Wel hebben WAV-inspecteurs en AMF-inspecteurs een mensenhandeltraining gevolgd.

### *Wettekst*

Het is niet voor het eerst dat de vraag rijst of de wettekst van art. 273f Sr moet worden aangepast om zo meer duidelijkheid te scheppen over de reikwijdte van overige uitbuiting. De wettekst is inderdaad niet eenvoudig. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat deze tekst bijna letterlijk is overgenomen uit internationale bepalingen. De memorie van toelichting bij art. 273f Sr biedt weinig houvast aan de rechtspraak, waaraan de verdere invulling bewust is overgelaten. Bestudering van wetgeving en jurisprudentie in een aantal andere landen leert dat de rechtspraak in die landen met vergelijkbare problemen kampt, terwijl de wetgeving in de verschillende landen, hoewel in alle gevallen gebaseerd op het Palermo-protocol, op onderdelen uiteen loopt. Landen waarin overige uitbuiting al langere tijd strafbaar is gesteld (zoals België en de VS) hebben inmiddels veel ervaring met het vervolgen van deze vormen van mensenhandel. De Nederlandse rechter kan wellicht leren van vergelijkbare zaken in het buitenland. Een internationale databank van rechterlijke uitspraken zou uitkomst kunnen bieden. Een eventuele aanpassing van de wet zou de problemen met betrekking tot de interpretatie en waardering van wat overige uitbuiting is niet oplossen.

### *Jurisprudentie*

Hoewel de reikwijdte van het delict mensenhandel in de zin van overige uitbuiting in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd is, tekenen zich een aantal tendensen af in de jurisprudentie tot nu toe. Tot op heden leidden drie van de twaalf berechte zaken van overige uitbuiting tot een veroordeling terzake mensenhandel. De bewezenverklaring in de bestudeerde vonnissen strandde het vaakst op de bestanddelen (oogmerk van) uitbuiting en het (dwang)middel 'misbruik van een kwetsbare positie'. Mogelijk zijn de werkplek (achter de voordeur of op een bedrijfslocatie die onderdeel is van de formele economie) en de mate van zakelijkheid in de relatie tussen verdachte en slachtoffer van invloed op de vraag waar de rechter de grens trekt tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting. Mogelijk ook is overtuigend bewijs voor uitbuiting eenvoudiger te leveren, als de lichamelijke integriteit van het slachtoffer door fysiek geweld is geschonden dan door, bijvoorbeeld, lichamelijk schadelijk werk of een uitputtend arbeidsregime.

Voor wat betreft het criterium dat het slachtoffer niet de vrijheid heeft of redelijkerwijs meent te hebben om uit de arbeidssituatie te ontsnappen, leverde de subjectieve beleving van onvrijheid moeilijkheden op in een aantal vonnissen. Rechters lijken (nog) verschillend om te gaan met de vraag naar het eventuele, redelijke alternatief van de arbeidskracht dan in een uitbuitingssituatie te geraken. In andere landen lijkt de rechter eerder aan te nemen dat het slachtoffer geen reëel alternatief had dan voor de uitbuiting te werken.

In vier van de twaalf bestudeerde zaken in Nederland waren de slachtoffers/werknemers betrokken bij strafbare feiten die nauw samenhangen met de uitbuitingssituatie. In twee van deze zaken werden de slachtoffers terzake vervolgd. Dit gegeven is interessant in het kader van de mogelijkheden die het *non punishment*-beginsel biedt (zie Hoofdstuk 6). In de twee vonnissen die tot vrijspraak voor mensenhandel leidden heeft de rechtbank in haar oordeel dat geen sprake was van uitbuiting de strafbaarheid van de werkzaamheden wel genoemd, maar uit het oordeel blijkt niet dat de rechtbank enig gewicht heeft toegekend aan het feit dat de werkzaamheden die de arbeiders moesten verrichten strafbaar zijn.

In de helft van de onderzochte zaken werden volgens de tenlastelegging ook seksuele diensten verricht door de werknemers/slachtoffers. In één zaak betrof het seksuele diensten met een derde tegen betaling, in de vijf andere zaken zouden de werknemers/slachtoffers door verdachten zelf seksueel zijn misbruikt. De vraag rijst of het onder dwang verrichten van seksuele diensten met één persoon, buiten de seksindustrie, kan vallen binnen de reikwijdte van art. 273f Sr. De rechtspraak heeft zich over deze kwestie nog niet uitgesproken. In België speelt een soortgelijke discussie.

Voorts lijkt de praktijk te bevestigen dat er bij (bepaalde vormen van) etnisch ondernemerschap een verhoogd risico van uitbuiting bestaat en dat uitbuiting ook binnen relaties en/of familieverband voorkomt. Er bestaat weinig duidelijkheid over de ruimte en de grenzen waarin de culturele achtergrond kan worden meegewogen in een vonnis in een overige uitbuitingszaak.

#### *Risicosectoren en risicogroepen*

Aan enkele risicogroepen werd aandacht besteed in dit hoofdstuk. Wat opvalt is dat mensen uit Midden- en Oost Europese landen en illegale vreemdelingen in Nederland vaak werkzaam zijn via malafide uitzendbureaus. Hierdoor zijn zij kwetsbaar voor uitbuiting. Voorts is het aantal misstanden bij gecertificeerde uitzendbureaus weliswaar lager dan bij niet-gecertificeerde ondernemingen, maar het percentage is nog steeds relatief hoog. Dit is dan ook een punt van aandacht.

Ten aanzien van huishoudelijk werkers in dienst bij diplomaten geldt een extra risico op blootstelling aan uitbuiting, in verband met het feit dat de diplomatieke onschendbaarheid van diplomaten vervolging in geval van misstanden gecompliceerd maakt. Door BuZa zijn verschillende stappen gezet om de positie van huishoudelijk werkers in dienst van diplomaten te verbeteren. Zo wordt aan huishoudelijk werkers een instructie gegeven over onder meer mensenhandel. De instructie geschiedt mondeling; schriftelijke informatie – met daarin bijvoorbeeld telefoonnummers van hulpverlening, politie en BuZa – maakt geen onderdeel uit van de instructie. Een huishoudelijk werker weet daardoor misschien niet altijd de juiste instanties te bereiken wanneer hij of zij in een situatie van uitbuiting komt te verkeren.

Ook uitbuiting binnen het huwelijk vormt een aandachtspunt. Gegevens over aard en omvang daarvan zijn niet voorhanden.