

Mr Corinne Dettmeijer-Vermeulen

**Mensenhandel in 2018:
over recht, vrijheid en verantwoordelijkheid**



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

Mensenhandel in 2018:
over recht, vrijheid en verantwoordelijkheid

Cleveringarede uitgesproken door

Mr Corinne Dettmeijer-Vermeulen

Leiden, 26 november 2018



Universiteit
Leiden

Mijnheer de Rector Magnificus, dames en heren,

Rond 2002 wordt in Marokko een zevenjarig meisje door haar vader meegegeven aan een familielid: naar Nederland. Het is de bedoeling dat zij bij deze oom in het huishouden werkt en voor zijn gehandicapte dochter zorgt. Verkocht, als het ware. Zij werkt lange dagen en gaat niet naar school. Zij wordt bang gemaakt voor de politie. Er zijn wel mensen die haar zien, zoals de dokter die voor het gehandicapte nichtje komt of de thuiszorg die wekelijks aan huis komt. Die vinden het wel gek dat het meisje alsmat aan het werk is en niet naar school gaat, maar ondernemen geen actie. In 2012, zij is dan 17, loopt ze weg en kort daarna doet ze aangifte bij de politie. De oom wordt vervolgd voor mensenhandel voor de periode na 1 januari 2005. Pas toen werd deze gedraging als mensenhandel strafbaar gesteld.

De Rechtbank Den Haag behandelt de zaak in 2016. De Haagse Assepoesterzaak wordt het genoemd. Maar het is allesbehalve een sprookje.¹ De verdachte wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van 24 maanden onvoorwaardelijk. De rechter oordeelt dat de oom het meisje haar menselijke waardigheid en persoonlijke vrijheid heeft ontnomen en daarmee haar vrije en onbezonnen jeugd.²

Er zijn meer van dit soort zaken.

Zo is er een Turks meisje dat in 2000, zij is dan tien jaar oud, door haar tante mee naar Nederland wordt genomen. Zij komt in huis bij een oom. Ook zij gaat niet naar school. Vanaf haar dertiende doet zij het huishouden en zorgt voor de kinderen in het gezin. De rechtbank stelt vast dat dit in totaal een periode van zeven jaar heeft geduurd. In de strafmotivering overweegt de rechtbank dat de oom schade heeft toegebracht aan de geestelijke integriteit van zijn nichtje.³ De rechtbank oordeelt dat 'verdachte door zijn handelen jarenlang inbreuk heeft gemaakt op fundamentele mensenrechten van het slachtoffer, haar menselijke waardigheid en haar persoonlijke vrijheid' en veroordeelt hem tot twaalf maanden gevangenisstraf.⁴

En de derde in deze reeks: Een Marokkaanse man neemt zijn neefje uit Marokko mee naar Nederland. Het veertienjarige neefje wordt verteld dat hem in Nederland een betere toekomst te wachten staat. Al snel wordt hij door zijn oom aan het werk gezet in de stoffenwinkel in de Amsterdamse Dapperbuurt en op de Dappermarkt. Daar werkt hij zes dagen per week, zo'n negen à tien uur per dag. Het werk bestaat uit het sjouwen van stofrollen, het in- en uitladen van vrachtwagens en het helpen in de stoffenwinkel. Het neefje werkt uiteindelijk meer dan acht jaar voor de oom. Al die tijd is hij illegaal in Nederland en gaat hij niet naar school.⁵ 'Aangever heeft in de vorm van moderne slavernij arbeid moeten verrichten' oordeelt de Amsterdamse Rechtbank.⁶ De rechtbank legt 32 maanden gevangenisstraf op.

De zaken zijn vergelijkbaar. In alle zaken volgde een veroordeling voor mensenhandel. Ook begon in al deze zaken de uitbuiting ver voordat deze handelingen strafbaar waren; in een periode dat het recht tegen deze vorm van uitbuiting nog geen bescherming bood. Ook in de onvrijheid van deze kinderen zitten dezelfde elementen. Illegaal en buiten het maatschappelijk leven gehouden, maar niet opgesloten. Vastgezet door isolement en bangmakerij. Tot slot zien we in deze zaken derden, omstanders, die een rol hadden kunnen spelen om deze kinderen uit hun situatie te bevrijden, maar dat niet deden.

Vandaag gedenken we de moed van professor Cleveringa, die 78 jaar geleden opstond tegen de beslissing van de Duitse bezetter om alle Joodse medewerkers van de Leidse Universiteit uit hun functie te ontheffen. Onder hen was professor Meijers, Cleveringa's zeer en terecht bewonderde leermeester. In de ochtend van 26 november 1940 nam Cleveringa, decaan van de juridische faculteit, het college van Meijers over en hield een lofzang op de briljante jurist die hij was. Ingetogen gaf Cleveringa in zijn protestrede uiting aan zijn ontzetting over deze daad van de bezetter die indruiste tegen de Grondwet en een flagrante overtreding van het volkenrecht was. 'Volgens artikel 43 van het Landoorlogsreglement is de bezetter gehouden de landswetten te eerbiedigen' zo sprak Cleveringa, en door dit

niet te doen kon het handelen van de bezetter volgens hem 'slechts als onrecht worden gevoeld'. The Rule of Law was voor Cleveringa het kompas waarop hij voer.

Wat betekenen *the Rule of Law*, het recht, de vrijheid en de verantwoordelijkheid in het kader van mensenhandel en de bestrijding daarvan? Hoe onvrij moet je zijn om van mensenhandel te spreken? Van wie komt de bescherming van slachtoffers en van wie *moet* deze komen? Ik hoop u in deze kwesties vandaag enig inzicht te geven en tegelijkertijd te laten zien dat de antwoorden niet eenduidig zijn. Ik begin met uitleg over het fenomeen mensenhandel, dat nog onvoldoende ervaren wordt als iets van hier en nu. Ik schets het juridisch kader en de internationale achtergrond. En dan zal ik ingaan op vrijheid en verantwoordelijkheid met, in de geest van vandaag, de nadruk op wat de individuele burger kan bijdragen aan de strijd tegen mensenhandel.

4

Wat is mensenhandel?

In 2000 is in Palermo het zogenoemde Mensenhandel Protocol tot stand gekomen, een aanvulling op het VN-verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad.⁷ In dit protocol is, na jarenlange onduidelijkheid, overeenstemming bereikt over de definitie van mensenhandel. In het Palermo Protocol wordt de kern van mensenhandel gevormd door drie bestanddelen: een handeling, een dwangmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Handelingen zijn bijvoorbeeld werven, vervoeren en huisvesten. Dwangmiddelen kunnen zogenaamde 'harde dwangmiddelen' zijn, zoals geweld of bedreiging, of een meer manipulatief, soms ook subtiel karakter hebben, zoals misbruik van een kwetsbare positie of misleiding. Het ondernemen van de gedragingen en het gebruiken van dwangmiddelen doet een mensenhandelaar niet voor niets: het oogmerk van dit alles – het derde bestanddeel uit de mensenhandeldefinitie – is uiteindelijk op de uitbuiting van de ander gericht. Let wel: de uitbuiting zelf hoeft nog niet te hebben plaatsgevonden om de gedraging als mensenhandel te kwalificeren. Dat betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat als iemand een jonge vrouw valselijk

heeft verteld dat hij een toekomst met haar wil opbouwen, een raam huurt op de Wallen, haar daarheen rijdt en naar die kamer brengt, reeds van een voltooid delict kan worden gesproken voordat er nog maar één klant in de buurt is geweest. De definitie uit het Protocol is vrijwel letterlijk overgenomen in ons Wetboek van Strafrecht.⁸ Daarin wordt ook de feitelijke uitbuiting als mensenhandel strafbaar gesteld.⁹ Latere verdragen en Europese rechtshandelingen hebben geleid tot verbreding en aanpassing van wat in Nederland als mensenhandel strafbaar is.

Prostitutie

Het meest bekende mensenhandel fenomeen is de uitbuiting in de prostitutie. Prostitutie betreft het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Hieronder vallen naast de raamprostitutie, escort, en thuisprostitutie ook bijvoorbeeld een *happy ending* in een massagesalon. Het is een veelomvattend begrip en kan in Nederland zowel legaal als illegaal zijn. In Nederland wordt het merendeel van de slachtoffers uitgebuit in de prostitutie.

De visie op prostitutie was een heikel punt bij de onderhandelingen over het Palermo Protocol: is prostitutie per definitie mensenhandel of is seksueel werk en wordt het pas mensenhandel als sprake is van dwang? Met andere woorden: wordt mensenhandel gedefinieerd door de aard van het werk of door de omstandigheden van dwang en uitbuiting, ongeacht het soort werk dat wordt verricht?¹⁰ Deze discussie wordt internationaal nog immer gevoerd, met aan beide zijden even felle argumenten. Het gaat hier om een sterk moreel geladen debat. Morele argumenten worden verweven met argumenten die bescherming tegen mensenhandel beogen. Hierbij wordt aan beide zijden van het spectrum een relatie gezien tussen de omvang van mensenhandel en het gevoerde prostitutiebeleid. Die relatie wordt overigens tegengesteld uitgelegd. Enerzijds wordt betoogd dat legalisering of regulering van prostitutie mensenhandel aantrekt, de vraag wordt immers in stand

gehouden. Anderzijds wordt met evenveel verve aangevoerd dat een verbod op prostitutie dan wel prostitutiebezoek ertoe zal leiden dat sekswerk zich aan controle zal onttrekken en daarmee mensenhandelaren vrij spel geeft. Een causaal verband kan echter niet met cijfers of degelijk onderzoek worden gestaafd dan wel ontkracht: we kunnen simpelweg niet zeggen welk prostitutiebeleid tot minder mensenhandel leidt.¹¹ Het resultaat is een onzuiver debat met stevig ingenomen stellingen, waarvan nauwelijks oplossingen te verwachten zijn.

Ook in Nederland was er lange tijd discussie over de vraag of prostitutie niet altijd en per definitie uitbuiting betekende. Die discussie leek pragmatisch beëindigd met de opheffing van het bordeelverbod in 2000, toen een al ruim twee decennia durende gedoogsituatie werd voorzien van een wettelijke grondslag. Geld verdienen aan prostitutie was niet langer strafbaar.¹² De opheffing van het bordeelverbod heeft er niet toe geleid dat, zoals verwacht, de criminaliteit binnen de prostitutiesector verdween. Evenmin heeft de opheffing van het bordeelverbod het debat geheel doen verstommen. De tegenstellingen lijken in de afgelopen jaren juist weer groter te worden.¹³ Prostitutie is geen makkelijk onderwerp. De dilemma's zijn groot: steeds is er het spanningsveld tussen autonomie en bescherming. Het gaat over zelfredzaamheid, maar ook over de mogelijkheid voor overheden om in te grijpen wanneer misbruik wordt gemaakt van kwetsbaarheden. En dat in een sector waarin slachtofferschap niet altijd makkelijk is vast te stellen. De balans daarin vinden is niet eenvoudig.

Ik denk dat ook in Nederland een debat over het prostitutiebeleid om meer redenen opportuun zou zijn. Prostitutie zoals we dat nu zien lijkt op geen enkele wijze meer op de prostitutie van voor 2000. De 'mondige Nederlandse prostituee', de criteriumfiguur waarop de opheffing van het bordeelverbod is gebaseerd, is nauwelijks meer te vinden in de raamprostitutie. Vooropgesteld, prostitutie moet niet teruggebracht worden tot de taboesfeer. Dat zou de autonomie van sekswerkers geen recht doen. Een dergelijk debat moet in ieder geval niet

geregeerd worden door termen als preutsheid en vertrutting. Evenmin zijn zij die dit debat voeren hetzij moraalridders hetzij progressief. Een debat waarbij de tegenstander op een dergelijke wijze wordt gediskwalificeerd doet geen recht aan de complexiteit van de problematiek.

Prostitutie is kwetsbaar voor mensenhandel. De koop en verkoop van seksuele diensten verplaatst zich naar online marktplaatsen. Het internet is het nieuwe raam. Dit compliceert de aanpak van mensenhandel en vergt ook een ander beleid om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te bereiken. Het openstellen van de grenzen naar Midden- en Oost-Europa leidde tot een toevloed van sekswerkers uit die regio. Ook daarin schuilt een kwetsbaarheid. Regelgeving en beleid inzake prostitutie moeten primair gaan over de bescherming van die kwetsbaarheid en over het voorkomen en tegengaan van mensenhandel. Het is de taak van de overheid er te zijn voor de zwakkeren in de samenleving. Dat geldt in sociaaleconomische kwesties en is niet anders in de prostitutiesector.

Uitbuiting buiten de seksindustrie

Sinds 2005 is uitbuiting buiten de seksindustrie ook strafbaar als mensenhandel. Het gaat dan om alle vormen van gedwongen arbeid of dienstverlening die geen seksuele component hebben. Hieronder valt allereerst arbeidsuitbuiting in het domein van werk en inkomen.¹⁴ Vaak gaat het om werk in de drie D-sectoren: *dirty, dangerous and demeaning*. In de rechtspraak zijn voorbeelden te vinden van zaken die zich afspeelden in de bouw, in de binnenvaart en in de champignonteelt. Anders dan in het geval van prostitutie is de afbakening van wat wel en wat niet strafbaar is niet in de wet verwoord. Daar is de invulling door de wetgever overgelaten aan de rechtspraak. Daarbij gaat het om de vraag waar slecht werkgeverschap eindigt en uitbuiting begint. In 2009 heeft de Hoge Raad in het *Chinese horeca*-arrest de piketpalen neergezet voor de invulling: het uitgangspunt voor beloning zijn de in Nederland geldende maatstaven, relevant zijn de beperkingen voor het slachtoffer, de aard en de duur van de werkzaamheden en het economisch

voordeel dat door de tewerksteller wordt behaald.¹⁵ Toch blijft binnen de strafrechtsketen de feitelijke waardering aan de hand van deze piketpalen lastig en niet uniform.

Ik ben begonnen met voorbeelden van arbeidsuitbuiting, drie gevallen van uitbuiting in de huiselijke kring, achter de voordeur. Dit soort zaken zijn moeilijk te identificeren, slachtoffers lijken onzichtbaar. We weten eigenlijk niet hoe vaak dit soort uitbuiting voorkomt maar het is veilig te zeggen dat het een veelvoud is van wat ontdekt wordt. De zaken die ik noemde waren extreem, wat betreft het niet betalen, de grote mate van dienstbaarheid, en de mate van onvrijheid. Zij zitten aan de bovenkant van het spectrum. Het gaat altijd om een combinatie van factoren, waarbij ook het onderling verband van belang is.

6 Mensen kunnen, naast arbeid, tot veel uiteenlopende diensten worden gedwongen. Voorbeelden uit de rechtspraak zijn het afsluiten van telefoonabonnementen of het gedwongen geld ophalen voor een niet-bestaande sponsorloop. Het gaat dan niet om de aard van de arbeid of de dienst, maar om de mate van dwang. Maar wat in deze zaken wringt, is dat de handelingen en omstandigheden waaronder zij zijn begaan niet direct in lijn zijn met de aard en ernst van het misdrijf of proportioneel in relatie tot de strafbedreiging in het mensenhandelar-tikel.¹⁶ Inmiddels heeft de Hoge Raad hierover duidelijkheid geschapen en daarmee ook gewaarborgd dat de aandacht voor mensenhandel geconcentreerd blijft op de zaken die deze kwalificatie rechtvaardigen.¹⁷

Een recenter in de wet opgenomen vorm van mensenhandel is criminele uitbuiting. Een sprekend voorbeeld is dat van een grootvader die zijn kleinkind liet stelen in de supermarkt.¹⁸ In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor Roma die hun kinderen of kleinkinderen inzetten voor het plegen van strafbare feiten.¹⁹ Decennialang is deze problematiek weggezet als een cultureel probleem, zonder daarbij oog te hebben voor het belang van deze kinderen en de bescherming van hun basale rechten. De gedachte dat deze kinderen mogelijk slacht-

offers waren van mensenhandel werd daarbij niet betrokken. Het leek alsof de *Rule of Law* voor hen niet gold.

Tot slot is er mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Het gaat hierbij primair om het verwijderen van organen. Maar het gaat ook om het bemiddelen bij reizen naar het buitenland om aldaar op illegale wijze een orgaan te verwijderen of om het ronselen of misleiden van donoren.²⁰ Ook dit komt in Nederland voor, maar in welke mate is moeilijk te zeggen. Nederlandse transplantatieprofessionals ervaren een conflict van plichten als zij merken dat hun patiënt voor een nier heeft betaald.²¹ In Nederland is het verboden om een financiële vergoeding te geven voor orgaan-donatie. Maar waarom zou, als iedereen er financieel of anderszins baat bij heeft – degene die de nier krijgt, de verzekering, de maatschappij – de donor op geen enkele wijze een voordeel kunnen krijgen?²² Als mogelijke compensatie zou kunnen worden gedacht aan levenslang een gratis ziektekostenverzekering. Het is spijtig en onverstandig dat deze discussie in het geheel niet wordt gevoerd.

Wie zijn de slachtoffers van mensenhandel? En hoeveel zijn het er?

Dat weten we niet precies. Mensenhandel speelt zich per definitie af in het verborgene. Allerlei factoren kunnen meespelen bij het identificeren van slachtoffers. De capaciteit die de politie inzet voor deze problematiek bijvoorbeeld of de prioriteit die de gemeente eraan geeft. Tot vorig jaar rapporteerde de Nationaal Rapporteur alleen over de geregistreerde slachtoffers. Die cijfers worden steeds onbetrouwbaarder. Privacywetgeving leidt ertoe dat veel, met name minderjarige, slachtoffers niet meer worden geregistreerd.²³ Deze ontwikkeling belemmert een adequate datavergaring en daarmee een effectieve aanpak van mensenhandel. Hier botst het recht op privacy met het recht op effectieve bescherming. Nederland lag lang voorop in dataverzameling over mensenhandel. Dat staat thans onder druk. Internationaal wordt het belang van kennis over aantallen slachtoffers steeds meer onderkend. De Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties bevatten voor het eerst

het terugdringen van mensenhandel. En daar horen cijfers bij. *What gets measured gets done*. Het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) heeft de taak deze doelstelling te monitoren. Samen met UNODC heb ik in dat kader vorig jaar een schattingrapport uitgebracht. Met die resultaten zijn we voor het eerst dichter bij het antwoord op de vraag: hoeveel zijn het er en wie zijn het? De resultaten laten zien dat het in Nederland jaarlijks om ongeveer 6250 slachtoffers gaat.

Dat komt neer op 37 op de 100.000 inwoners en hiervan zijn er op dit moment slechts zo'n 7 à 8 ook daadwerkelijk als slachtoffer geïdentificeerd. Bij twee groepen is het risico op slachtofferchap het grootst. Voor personen van niet-Nederlandse afkomst geldt dat 311 op de 100.000 slachtoffer wordt. En van Nederlandse meisjes tussen de 12 en de 17 jaar worden 257 op de 100.000 slachtoffer. Jaarlijks 1300. Toch hebben we maar 11% van deze meisjes in beeld. Eén op de negen, de rest zien we niet.

Wat betekent slachtofferschap van mensenhandel?

U ziet achter mij steeds beelden terugkomen. Dit is de serie *Bought and sold*²⁴, foto-installaties gemaakt door Kay Cherenush.²⁵ Zij vertellen de verhalen van 22 slachtoffers met wie Kay heeft gesproken en wier verhaal zij heeft vastgelegd. Het beeld dat op mij het meeste indruk heeft gemaakt is dat met de streepjes. Streepjes die kinderen zetten om te weten hoeveel nachties het nog slapen is voor ze jarig zijn. Het slachtoffer legt haar streepjes uit: *'Counting down: however long it would take, I knew I had to be smarter than them to survive this prison.'* Zo simpel en zo veelzeggend. Natuurlijk zijn er verschillen in de uitbuitingssituaties en ook in de ernst van trauma's van slachtoffers. Wreedheid, uitbuiting en geweld werken echter door lang nadat de uitbuitingssituatie is afgelopen. De menselijke reactie is om dat niet te willen weten, weg te kijken. Slachtoffers moeten vaak een leven lang met hun trauma omgaan.

Er wordt ook wel een vergelijking gemaakt met slachtoffers van marteling. Helen Bamber, die na de oorlog als negentienjarig

meisje naar Bergen-Belsen ging om overlevenden te helpen, heeft altijd gestreden om mensenhandel ook als marteling erkend te krijgen. Tot haar dood in 2014, op 84-jarige leeftijd, zette zij zich in voor behandeling van mensenhandelslachtoffers. Behandelen is eigenlijk niet het goede woord. Het gaat er in feite om de slachtoffers te bevrijden van de keten waarmee de mensenhandelaar het slachtoffer langdurig aan zich bindt. *'We find the remnants of resilience and courage to achieve creative survival.'*²⁶ *'When I was in Belsen'*, zei Helen, *'the lesson I learned was to bear witness, never to pass by. It is easy to be a bystander and I vowed never to be one.'*

Mensenhandel of moderne slavernij?

Over de terminologie is bij de totstandkoming van het Palermo Protocol lang onderhandeld. Eigenlijk is niemand echt gelukkig met de term mensenhandel, *trafficking in human beings*. Het wordt verward met het begrip mensensmokkel. Handel suggereert beweging, van het ene land naar het andere, maar daarvan hoeft geen sprake te zijn. In Angelsaksische landen wordt veeleer de term 'modern slavery' gebruikt. Moderne slavernij heeft een urgentere klank dan mensenhandel. Ik noemde in het begin de zaak op de Dappermarkt, waar de Rechtbank Amsterdam in de strafmotivering ook die term gebruikte. En natuurlijk kan ik niet waarmaken dat dat voor de rechtbank meespeelde om een hogere straf op te leggen, maar moderne slavernij geeft een hogere strafwaardigheid aan dan het 'ontnemen van een vrije en onbezonnen jeugd'. Taal doet ertoe.

Zijn moderne slavernij en mensenhandel hetzelfde? Nee, niet echt. Bij slavernij, dat overigens in Nederland niet apart strafbaar is gesteld, geldt het criterium zoals neergelegd in het Slavernij Verdrag uit 1926: *Slavernij is de staat of toestand van een persoon over wie eigendomsrechten, hetzij in vollen omvang, hetzij in beperkte mate, worden uitgeoefend.*²⁷ Slavernij en met slavernij of dienstbaarheid vergelijkbare praktijken vormen een onderdeel van het Palermo Protocol. Maar het Protocol heeft een ruimere reikwijdte. Juridisch is het door elkaar gebruiken van de termen moderne slavernij en mensenhandel dan ook

niet zuiver en zelfs beperkend, maar door het beeld dat wordt opgeroepen bij het woord *slavernij*, kan het gebruik ervan door de mobiliserende werking zeker effectief zijn.

In 2010 lijkt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het *Rantsev*-arrest mensenhandel vrijwel gelijk te stellen met slavernij door in die zaak artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in algemene zin op mensenhandel van toepassing te verklaren.²⁸ Artikel 4 luidt dat niemand zal worden gehouden in slavernij of dienstbaarheid. Juridisch valt op die beslissing wel wat af te dingen en is er ook kritiek geweest.²⁹ Zo is het nog maar zeer de vraag of, en zo ja, hoe het Hof slachtoffers van mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering ook de bescherming van het EVRM zal bieden. Voor de aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers was het *Rantsev*-arrest evenwel van grote betekenis.

8

De term moderne slavernij suggereert verder een link met het slavernijverleden. Het Verenigd Koninkrijk legt die link zeer nadrukkelijk; daar zijn ze trots op William Wilberforce, wiens optreden leidde tot de afschaffing van de slavenhandel. In Nederland ontbreekt die relatie.³⁰ Dat is in de Nederlandse context ook volstrekt begrijpelijk. Bij de slavenhandel ging het om het institutioneel en door de overheid gesanctioneerd handelen jegens andere volkeren. Mensenhandel betreft gedragingen van criminelen waar de overheid tegen optreedt. Het zonder meer gelijkstellen zou een flagrante miskennis zijn van het onrecht van toen. Toch denk ik dat een zekere verbinding tussen de concepten slavernij van vroeger en mensenhandel nu de strijd tegen mensenhandel zou kunnen versterken. Het slavernijverleden is een smet op de vaderlandse geschiedenis. We kunnen nu nog voorkomen dat mensenhandel een smet wordt op het verleden van de toekomst.

Vrijheid

In het kader van mensenhandel kan vrijheid op zeer verschillende wijzen worden ingeperkt. Volledig, omdat een deur

letterlijk wordt afgesloten. Of door geweld of bedreiging met geweld van het slachtoffer of van diens familie, die maken dat een slachtoffer geen kant op kan. Ook een geveinsde liefdesrelatie kan leiden tot volledige controle over een slachtoffer. De subtielere dwangmiddelen zijn vaak moeilijker te bewijzen, en daarbij is dan de vraag in hoeverre vrijheid was om zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken. Dat is een subjectief criterium. Een Roemeense landarbeider die voor stukloon asperges steekt en zijn loon pas aan het eind van het seizoen krijgt, kan voor zijn gevoel niet de bus terug naar Roemenië nemen, hoe erbarmelijk de uitbuitingssituatie ook is. Soms wordt een slachtoffer zodanig gemanipuleerd dat zij denkt dat de uitbuiting haar eigen keuze is. Hierin voorziet het Protocol en dus ook de wet: als er sprake is van een dwangmiddel, dan is de instemming van het slachtoffer niet relevant.

Over de objectieve invulling van het begrip vrijheid gaat de zaak Siliadin.

Henriette Siliadin was een 15-jarig meisje uit Togo dat in Parijs werd uitgebuit in het huishouden. De uitbuiters kwamen ook uit Togo. Dat zien we veel, dat mensenhandelaren en slachtoffers uit hetzelfde land of dezelfde regio komen. In 1994 begon zij te werken voor de familie B. Haar werkzaamheden begonnen om zeven uur in de ochtend en 's avonds om half elf was zij klaar. Zij zorgde voor de vier kinderen en deed het huishouden. Zij sloep op de grond bij de baby voor het geval deze wakker werd. Zij kreeg nauwelijks te eten. Een pak cornflakes en een kip per maand, zo vertelde zij.³¹ De familie gooide het eten nog liever weg dan het aan haar te geven. Zij kreeg in het geheel niet betaald. Zij was illegaal in Frankrijk. In 1998 ging ze met hulp van een buurvrouw naar de politie. De rechtbank vond dat er geen sprake was van een behandeling in strijd met de menselijke waardigheid, er was immers geen sprake van bedreiging of geweld. En het niet beschikken over een eigen kamer was in Parijs niet uitzonderlijk. De rechtbank zag wel een aantal andere strafbare feiten in de gedragingen van het echtpaar en kwam tot een veroordeling van twaalf maanden

gevangenisstraf. Het hof sprak het echtpaar in hoger beroep echter vrij. Het zag in Siliadin, ondanks haar jeugdige leeftijd, een zekere onafhankelijkheid. Zij ging zondags naar de kerk, sprak Frans en wist de weg in Parijs, deels, aldus het hof, om de kinderen naar school te brengen. Het hof zag in haar geen kwetsbaarheid en zag ook geen behandeling in strijd met de menselijke waardigheid. Toen kwam de zaak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.³² Het Europees Hof oordeelde dat Siliadin in dienstbaarheid werd gehouden en dat sprake was van schending van artikel 4 van het EVRM. Anders dan het Franse Hof zag het Europese Hof wel de kwetsbaarheid van Siliadin; in haar jeugdige leeftijd, in het feit dat zij illegaal was. Het Hof concludeerde dat Siliadin geen vrijheid had en gaf hiermee aan dat je niet feitelijk hoeft te zijn opgesloten om je bewegingsvrijheid en autonomie te verliezen. Dit was de eerste uitspraak van het Europees Hof in een mensenhandelzaak waarbij een schending van artikel 4 EVRM werd vastgesteld. Een mijlpaal, omdat het begrip onvrijheid werd ingekleurd aan de hand van kwetsbaarheid en angst, en niet aan daadwerkelijk ketenen.

Maar Siliadin gaat ook over de vrijheid *binnen* de mensenhandelsituatie. Ik heb meerdere malen met Henriette Siliadin gesproken. Een ongelooflijk sterke en warme vrouw. Zij is verpleegkundige, is getrouwd en heeft twee kinderen. Zij spreekt over geestelijke en emotionele vrijheid, ook gedurende de jaren van uitbuiting. Zij vertelde mij: 'Het was de liefde van en voor de kinderen die mij kracht gaf.' De kinderen die zeiden dat hun moeder gemeen was en dat zij later voor Henriette zouden zorgen. Rationeel niet bemoedigend van kinderen van vier, maar emotioneel een reddingsboei. Zij koos ervoor om ondanks haar situatie van die vier kleine kinderen te houden. Is dat een vrije keuze? Viktor Frankl zou zeggen van wel:

'We who lived in concentration camps can remember the men who walked through the huts comforting others, giving away their last piece of bread. They may have been few in number, but they offer sufficient proof that everything can be taken from a

*man but one thing: the last of the human freedoms -- to choose one's attitude in any given set of circumstances, to choose one's own way.*³³

Maar wat betekent dan die keuze? En hoe wordt dat gepercipieerd? Dat de omstandigheden wellicht toch niet zo erg waren? Als een slachtoffer in een uitbuitingssituatie beslissingen neemt of gedragingen laat zien die niet stroken met het beeld dat bestaat van *het* slachtoffer maakt dat soms dat men het slachtofferschap ontkent. Dan wordt de vrijheid om te kiezen voor de eigen weg, ongeacht de vreselijke omstandigheden, afgestraft en wordt ten onrechte het slachtofferschap ook voor het overige niet geloofd. Een voorbeeld is een jonge vrouw die door een verdachte gemanipuleerd was tot prostitutie, maar die desondanks toch naar school ging. Juist die keuze maakte dat het dwangmiddel niet werd bewezen.³⁴

Verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van mensenhandel ligt primair bij de overheid. Maar de overheid kan het niet alleen. Er is ook een rol voor private partijen, het maatschappelijk middenveld en de burger. Ik beperk me vandaag tot de vraag waaruit de verantwoordelijkheid van de individuele burger bestaat. Het moedige optreden van professor Cleveringa op 26 november 1940 getuigt waartoe de individuele burger in staat is en wat hij vermag te bewerkstelligen als zijn gedrag is gegrond in de beginselen van de rechtsstaat.

Waar staat de individuele burger? De structuur van de huidige wereld, met zijn *information overload* en *filter bubbles*, is zo ingewikkeld dat, wanneer je als burger niet je best doet om te zien welke onrechtvaardigheden plaatsvinden, je deze ook niet ziet.³⁵ En ook als je wel je best doet, is *mensenhandel* moeilijk te signaleren. In Nederland hebben we toch vooral het idee dat mensenhandel iets is van ver weg. We vertrouwen op etiketten als *fair trade*, en hopen dat de grote bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen om in ieder geval kinderarbeid tegen te gaan. Maar laten we een vergelijking maken. Als je als prostituant

weet of zou moeten weten dat een prostituee wordt uitgebuit dan zou het als misdrijf strafbaar moeten zijn als je toch van haar diensten gebruik maakt. Dat is het niet, nog niet, maar het is een concept dat niet onlogisch klinkt. Wellicht moeilijk te handhaven, maar dat zou voor de normstelling niet doorslaggevend mogen zijn. Maar hoe zit het dan met het kopen van goederen die door uitbuiting, van kinderen of van volwassenen, zijn vervaardigd? Kun je dat weten als burger? Moet je dat weten? En zou het strafbaar moeten zijn om die te kopen? Het antwoord hierop is al veel lastiger. Vrijwel alle garnalen uit Thailand worden gevestigd onder erbarmelijke omstandigheden en met evidente uitbuiting. En ze worden hier verkocht. En soms schrijft *The Guardian*³⁶ erover, met naam en toenaam, met aanduiding van de winkels waar je ze kunt kopen. Ook toonde Een Vandaag³⁷ eerder al aan dat diezelfde garnalen in alle Aziatische supermarkten rond Hilversum verkocht worden. Koop je ze dan toch? Vraag je naar de herkomst in het Thaise restaurant? Harari zegt hierover in zijn *21 lessons for the 21st Century*:

'In a world in which everything is interconnected, the supreme moral imperative becomes the imperative to know. The greatest crimes in modern history resulted not just from hatred and greed but even more so from ignorance and indifference.'(p.226)

Daar ligt dus de verantwoordelijkheid voor de burger. Er zijn verschillende manieren om misstanden bij de burger onder de aandacht te brengen, betrokkenheid te creëren. Eén manier is het noemen van cijfers.³⁸ Het Nivel spreekt van een griepepidemie als 51 personen per 100.000 griep hebben.³⁹ Wij schatten, via een betrouwbare schattingsmethode, 37 slachtoffers van mensenhandel per 100.000 inwoners. Dat zou een zeker schok-effect met zich kunnen en moeten brengen. Gedurende een griep epidemie kent iedereen wel iemand die griep heeft. Hoe zit dat met slachtoffers van mensenhandel?

Een andere manier is het vertellen van individuele verhalen, verhalen die het verdienen verteld te worden. Die cijfers een

gezicht geven. Die de problematiek hanteerbaar maken. Hier wordt de burger geholpen door CNN, Netflix, Twitter, en ook Trouw en de EO, die in toenemende mate die verhalen vertellen en toegankelijk maken. Maar ook hier geldt, je moet die verhalen niet alleen bekijken, maar ze ook verenigen met jouw wereldbeeld. Ik kom terug op de drie casus waar ik mee begon. Al die zaken speelden zich af in een gewoon huis, te midden van andere huizen. De jongen op de Dappermarkt viel wellicht niet op bij een voorbijgaande klant, maar de marktmeester had zich toch wel eens af kunnen en moeten vragen waarom hij niet naar school ging. Bij het meisje uit de eerste zaak kwam wekelijks een thuiszorgmedewerker over de vloer, die wel merkte dat het kleine meisje altijd aan het werk was, maar niet bedacht dat zij kon handelen om het leven van het kind te verbeteren.⁴⁰ Drie kinderen die in onvrijheid opgroeiden en waar één iemand het verschil had kunnen maken.

Helaas blijven zowel schokkende cijfers als aangrijpende verhalen maar beperkt hangen. En moeten zij dus keer op keer verteld worden, net zolang tot weggijken niet meer kan. Dat is gelukt met het klimaat. Ook mensenhandel verdient een plaats in het collectief en individueel bewustzijn. De verantwoordelijkheid van de overheid is de normstelling en normhandhaving, maar zeker ook het scheppen van een klimaat waarin onwetendheid en onverschilligheid plaats maken voor kennis en betrokkenheid. 37 slachtoffers op de honderdduizend, 1.300 minderjarige meisjes ieder jaar slachtoffer van seksuele uitbuiting. Cijfers die vragen om politieke aandacht op het hoogste niveau.

Ik kom tot een afronding

Er zijn vele uitdagingen in de strijd tegen mensenhandel. Het rekruteren van slachtoffers en het verkopen van hun diensten gebeurt in toenemende mate via internet en is dus ongrijpbaarder. Migratie, armoede en oorlogssituaties in de wereld leiden tot kwetsbare mensen in kwetsbare en afhankelijke posities waar mensenhandelaren een verdienmodel in zien. De drie casus waar ik mee begon laten zien dat we niet alleen moeten

kijken naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Op kleine schaal zien kleine criminelen, dichtbij huis, ook een verdienmodel in het uitbuiten van anderen. Voor de slachtoffers is het trauma hetzelfde.

Ik heb dilemma's aangegeven en toegelicht dat oplossingen niet eenduidig zijn. Hoe bescherm je de slachtoffers van mensenhandel in de sekssector en respecteer je tegelijkertijd de positie van de sekswerker? Waar eindigt slecht werkgeverschap en waar begint uitbuiting? Moeten of kunnen zij die een nier doneren financieel gecompenseerd worden? Hoe verhoudt mensenhandel zich tot de slavernij uit het verleden? Wat is een vrije keuze in een situatie van dwang en manipulatie? Wat betekent de verantwoordelijkheid van de individuele burger?

Ik heb de burger centraal gezet bij de bespreking van verantwoordelijkheden. En hier heb ik wel een antwoord. De burger is verantwoordelijk voor zijn eigen bewustzijn van maatschappelijke misstanden en zijn keuze daarnaar te handelen. Mensenhandel ondermijnt de samenleving, niet alleen worden slachtoffers direct geraakt, ook hun familie en naasten zijn slachtoffer. En ook de samenleving als geheel: ik, wij, willen niet wonen in een maatschappij waarin mensen gebruikt worden als wegwerpartikel. Mensen die in onvrijheid leven. Vrijheid voor iedereen is de norm, en de verantwoordelijkheid om die te waarborgen, ligt bij ons allemaal.

Een woord van dank

Allereerst wil ik het College van Bestuur bedanken voor de eervolle benoeming de Cleveringa leerstoel te bekleden. Mijn dank gaat ook uit naar de Raad van Decanen die, door mij voor te dragen, heeft onderstreept dat mensenhandel thuishoort in deze reeks van recht, vrijheid en verantwoordelijkheid. Ik wil de universiteit bedanken voor wat ik hier als student heb geleerd. Veel meer dan ik toen dacht. Een kleine vijftig jaar geleden kregen de rechtenstudenten vlak voor hun kandidaats een promotiepraatje van de hoogleraren van de verschillende richtingen. Ons werd verteld waarom handels-

recht dan wel strafrecht zo'n goede keuze zou zijn. Het woord was aan professor Drion om het civiele recht te propageren. Na anderhalve zin stopte hij, keek ons aan en zei: 'Ach dames en heren, het doet er niet zoveel toe wat u kiest: als u maar briljant bent'. Ik hoor en zie het hem nog zeggen, een onuitwisbare indruk. Ik koos het burgerlijk recht. In mijn werkzame leven heb ik mij daarentegen voornamelijk met het strafrecht beziggehouden. 28 jaar geleden stond professor Drion hier en blikte terug op de vijftig jaar na 26 november 1940. Ik heb getracht zijn aansporing op te volgen. Ik draag deze oratie aan hem op. Ik wil Hiltje en Theo ten Kate bedanken voor de tijd die ze namen om met mij over hun vader c.q. schoonvader te praten. Ik ben blij dat ik de kans heb gekregen het onderwerp mensenhandel vanaf deze plek nader te belichten. Vorig jaar heb ik afscheid genomen als Nationaal Rapporteur en heb toen allen bedankt die in mijn loopbaan een rol hebben gespeeld, niet wetend dat er nog een herkansing zou komen. Die grijp ik aan om Suzanne Heerdink te bedanken voor het baanbrekend werk dat zij heeft verricht in het door mij genoemde schattingrapport. Een waarlijk innovatief gebruik van statistiek dat de strijd tegen mensenhandel verder zal brengen. Ik dank ook Luuk Esser en Femke Eisma die mee hebben gelezen, met mij hebben gespard en waardevol advies hebben gegeven. En ik dank de toehoorders voor hun aandacht.

Ik heb gezegd.

Noten

1. Nationaal Rapporteur, Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel, Den Haag 2016, p. 88.
2. Rb. Den Haag 26 februari 2016, ECLI:RBDHA:2016:1968.
3. Nationaal Rapporteur, Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel, Den Haag 2016, p. 89.
4. Rb. Den Haag 30 januari 2015, ECLI:RBDHA:2015:996.
5. Nationaal Rapporteur, Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel, Den Haag 2016, p. 89.
6. Rb. Amsterdam 3 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:8461.
7. <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.
8. Art. 273f lid 1, sub 1, Sr.
9. Art. 273f, lid 1, sub 4, Sr.
10. M. Ditmore & M. Wijers, 'The negotiations on the UN Protocol on Trafficking in Persons; moving the focus from morality to actual conditions', *Nemesis* 2013, afl. 4, p. 79-88.
11. Nationaal Rapporteur, Prostitutie en mensenhandel, Den Haag 2016, p. 58 e.v.
12. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/19991109/publicatie_wet_2
13. https://www.npostart.nl/nieuwlicht/14-10-2018/VP-WON_1289243
14. Nationaal Rapporteur, Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur, Den Haag 2017, p. 29 e.v.
15. HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097.
16. L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedraging in de delictomschrijving van artikel 273f lid 1 sub 4', DD 2014/48. Vgl. ook Nationaal Rapporteur, Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur, Den Haag 2017, p. 47 en S.M.A. Lestrade & C.R.J.J. Rijken, 'Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald', DD 2014/64.
17. HR 5 april 2016, ECLI:NL:2016:554.
18. Rb. Midden-Nederland, 9 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:2679
19. Nationaal Rapporteur, Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel, Den Haag 2016, p.72-74.
20. Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur, Den Haag 2009, p. 577 e.v.
21. J.A.E. Ambagtsheer, *Organ Trade* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017.
22. Ibid.
23. Nationaal Rapporteur, Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017, Den Haag 2018.
24. <https://artworksforfreedom.org/portfolio-item/bought-sold/>
25. <https://artworksforfreedom.org/kay-chernush/>
26. www.helenbamber.org
27. http://wetten.overheid.nl/BWBV0006262/1955-07-07#Verdrag_2 .
28. EHRM 7 januari 2010, ECLI:NL:XX:2010:BL6652 (Rantsev/Cyprus en Rusland).
29. J. Allain, 'Rantsev v Cyprus and Russia: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery', *Human Rights Law Review* 2010, afl. 3, p. 546-557.
30. J.E. Overdijk-Francis, 'Slavernij vroeger en nu' (symposium College voor de Rechten van de Mens, 26 november 2013).
31. Toespraak Henriette Siliadin, ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Verdrag van Warschau, Straatsburg, 2015.
32. EHRM 26 juli 2005, ECLI:NL:XX:2005:AU4068 (Siliadin/Frankrijk).
33. V.E. Frankl, *De zin van het bestaan: een inleiding tot de logotherapie*, Rotterdam: Donker 1997.

34. Hof Den Bosch 15 april 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BI1162
35. Y.N. Harari, 21 lessons for the 21st Century, Londen: Random House 2018.
36. <https://www.theguardian.com/global-development/2018/jan/23/thai-seafood-industry-report-trafficking-rights-abuses> ; <https://www.theguardian.com/global-development/2014/jun/10/supermarket-prawns-thailand-produced-slave-labour>
37. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/goedkope-garnalen-door-slavenarbeid/>
38. Y.N. Harari, 21 lessons for the 21st Century, Londen: Random House 2018.
39. <https://www.nivel.nl/nl/nieuws/einde-langdurige-griepepidemie-nog-niet-zicht>
40. Nationaal Rapporteur, Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel, Den Haag 2016, p. 90.

MR CORINNE DETTMEIJER-VERMEULEN



Universiteit
Leiden