

Beleid, barrières en begrenzingen.

Een domeinoverschrijdende aanpak van het fenomeen mensenhandel

P.P.J. van der Meij en J.P. van der Leun ■

*'Realizing the importance of the case,
my men are rounding up twice the number of usual suspects.'*

Uit: Casablanca (Michael Curtiz, 1942)

1 DE NOODZAAK VAN EEN GEÏNTEGREERDE AANPAK VAN HET FENOMEEN MENSENHANDEL

De film Casablanca uit 1942 van regisseur Michael Curtiz met in de hoofdrollen Humphrey Bogart en Ingrid Bergman, bekleedt de vijftiende plaats in de top 250 van beste films aller tijden.¹ Het verhaal van de film speelt zich af in het door de Duitse overheerser bezette Afrika tegen de achtergrond van de Tweede Wereldoorlog. Casablanca is een romantisch drama waarin nachtclubeigenaar Rick Blaine zijn onbereikbare liefde Ilsa Lund en haar nieuwe vriend, de Tsjechische verzetsleider Laszlo, met valse identiteitsbewijzen en de medewerking van corrupte autoriteiten helpt vluchten naar de Verenigde Staten, opdat zij uit handen blijven van de Nazi's. Een meer romantische verbeelding van het delict mensenhandel of -smokkel is welhaast onvoorstelbaar.² Het verhaal staat dan ook in schril contrast met de schrijnende voorvallen van deze vormen van criminaliteit zoals wij die tegenwoordig uit de strafrechtspraktijk kennen.

Voorals mensenhandel is een delict dat de laatste jaren in toenemende mate internationaal en nationaal de aandacht trekt van onderzoekers en beleidsmakers, maar ook van de instanties die belast zijn met handhaving. De kern van het delict is gelegen in de uitbuiting van slachtoffers. Door verbeteringen in de signalering en opsporing van mensenhandel worden in Nederland steeds meer slachtoffers van dit delict herkend, vrouwen en

■ Mr. P.P.J. van der Meij en Prof.dr. J.P. van der Leun zijn respectievelijk als universitair docent strafrecht en hoogleraar criminologie verbonden aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden. De auteurs zijn veel dank verschuldigd aan Nina Holvast. Zij hebben kunnen putten uit haar uitstekende masterscripties uit 2009 ter afronding van haar opleidingen Criminologie en Strafrecht.

1 Volgens www.imdb.com (bezocht op 1 juli 2010). De film heeft een beoordeling van 8,7 op een schaal van 1 tot 10 met 163.292 uitgebrachte stemmen.

2 Naar de omschrijving van mensenhandel en mensensmokkel dient de situatie in de film Casablanca te worden gekwalificeerd als mensensmokkel. Mensensmokkel (art. 197a Sr) betreft de hulp bij toegang, doorreis en verblijf van illegale vreemdelingen. In deze bijdrage staat het delict mensenhandel centraal.

mannen, meerder- en minderjarig, van Nederlandse en buitenlandse komaf. De meeste slachtoffers worden uitgebuit in de seksindustrie, maar uitbuiting in de zin van mensenhandel komt zeker ook in andere sectoren van de economie voor. Het gaat in dat geval om arbeidsuitbuiting in de fabrieks- en havenindustrie, de schoonmaakindustrie en de tuinbouw.³ Er bestaat brede consensus onder onderzoekers en beleidsmakers dat de geregistreerde slachtoffers van deze vormen van uitbuiting waarschijnlijk het topje van de ijsberg zijn. Enkele jaren geleden kwam de Nederlandse overheid in het Nationaal Actieplan Mensenhandel met een omvangrijk pakket aan maatregelen om de aanpak van mensenhandel te versterken. In het coalitieakkoord van 2007 werd de bestrijding mensenhandel opnieuw als prioriteit aangewezen.⁴ Deze aanpak maakt deel uit van het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad.⁵

Er is een sterk bewustzijn bij politici en beleidsmakers dat de inzet van strafrechtelijke instrumenten alleen niet afdoende is om het fenomeen mensenhandel te bestrijden. De noodzaak voor een effectieve aanpak wordt voorts niet alleen op nationaal niveau gevoeld: ook gemeenten blijken onvoldoende toegerust om deze ernstige vorm van criminaliteit aan te pakken. Zowel op nationaal als op lokaal niveau verwacht men veel van een integrale inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke en civielrechtelijke instrumenten waarbij een preventieve aanpak beter vorm kan krijgen. De aanpak van mensenhandel wordt echter bemoeilijkt nu sinds de aanpassing van de strafbaarstelling in 2005 naast de seksuele uitbuiting zoals gezegd ook de arbeidsuiting onder mensenhandel wordt geschaard.⁶ De kenmerken van mensenhandel in andere arbeidssectoren dan de seksindustrie zijn deels anders dan bij bijvoorbeeld die in de prostitutie en in de loverboysfeer. Bovendien is over de uitbuiting in andere sectoren veel minder bekend dan over uitbuiting in de seksindustrie.⁷

Op gemeentelijk niveau was het op het beleidsterrein van de aanpak van mensenhandel tot voor kort betrekkelijk stil. De aanpak van arbeidsuitbui-

3 Ondanks de vele verschijningsvormen van mensenhandel zijn al de verschillende situaties waarin sprake is van uitbuiting, opgenomen in één en dezelfde, uitgebreide strafbaarstelling met een algemene strekking. Zie *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3, p. 17. Zie over arbeidsuitbuiting S. Lestrade & W. ten Kate, 'De strafbaarstelling van 'overige uitbuiting' binnen mensenhandel', *NJCM-bulletin* 2009, p. 852-871.

4 Brief van de formateur aan de Tweede Kamer van 7 februari 2007, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 891, nr. 4; *Kamerstukken II 2008/09*, 31 070, nr. 24 (Beleidsprogramma 'Samenwerken, samen leven').

5 *Kamerstukken II 2007/08*, 29 911, nr. 10 (Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad).

6 Mensenhandel is strafbaar gesteld in art. 273f Sr. Dit artikel is oorspronkelijk opgenomen als art. 273a bij Wet van 9 december 2004, *Stb.* 645 (inwerkingtreding op 1 januari 2005). Bij Wet van 1 juni 2006, *Stb.* 300 (inwerkingtreding op 1 september 2006) is art. 273a Sr omgenummerd tot art. 273f Sr.

7 J.P. van der Leun & L. Vervoorn, *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

ting is daar nog niet systematisch ingebed in het gemeentelijke handhavingsbeleid als zodanig en de prostitutie leek sinds de opheffing van het bordeelverbod relatief goed te zijn geregeld. In het handhavingsbeleid lag de nadruk op de vergunde prostitutiesector en misstanden kwamen zelden aan het licht. Het opsporingsonderzoek Sneep en de bijbehorende rapportage 'Schone schijn' deden deze zeepbel echter uiteenspatten. Dit ruimschoots in de media geëtaleerde onderzoek opende voor velen de ogen voor de onverkwikkelijke toestanden in de vergunde raamprostitutie. Ondanks de legalisering bleek nog volop mensenhandel plaats te vinden. Zo maakte een organisatie met maar liefst 35 pooiers, bodyguards en andere handlangers zoals taxichauffeurs en loopjongens in verschillende Nederlandse steden vermoedelijk tientallen slachtoffers.⁸ De mensenhandelaren in deze zaak gedroegen zich bijzonder gewelddadig. De rapportage laat ook zien dat de strafrechtelijke middelen van de politie tekort schoten om mensenhandel te voorkomen, tijdig te herkennen en daadkrachtig te kunnen opsporen. Natuurlijk speelt daarbij mee dat slachtoffers van mensenhandel niet graag met hun slachtofferschap naar voren treden. Sterker nog, zij voelen zich lang niet altijd slachtoffer, bijvoorbeeld vanwege hun affectieve relatie met de uitbuiters. Meer in het algemeen is duidelijk geworden dat ondanks alle inspanningen het mensenhandelbeleid onvoldoende was toegerust om mensenhandel te voorkomen, te voorkomen en op te sporen.⁹

Zoals ook in andere beleidsdomeinen is gebeurd, kan de inzet van bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangrijke aanvulling zijn op het bestaande strafrechtelijke instrumentarium. Zeker op lokaal niveau, waar de zwakke punten in de bovengenoemde aanpak zich met name manifesteren, bieden bestuurlijke middelen vaak meer respijt dan de inzet van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. Bovendien past een gecombineerde bestuurlijk-juridische aanpak in de trend om in de strijd tegen de georganiseerde misdaad niet alleen te trachten daders op te pakken, maar ook de gelegenheidsstructuur te beïnvloeden die mede van belang is voor de vraag of een bepaalde vorm van criminaliteit lucratief is en het waard is voort te zetten of zelfs uit te bouwen. Bij deze bestuurlijk-juridische aanpak gaat de aandacht ook uit naar professionals, bedrijven en instanties die bewust of onbewust bepaalde misstanden faciliteren.

Als vanzelfsprekend zijn ook de nodige haken en ogen te benoemen aan de inzet van bestuurlijk-juridische instrumenten om een strafbaar feit als mensenhandel te voorkomen of op te sporen. De wenselijkheid van de inzet van verscheidene instrumenten wordt vaak eenzijdig belicht vanuit een enkele discipline. Bovendien ligt de nadruk vaak ofwel op bestudering van het fenomeen mensenhandel, ofwel op de aanpak daarvan, en worden deze

8 M.M. J. van Hout & F.J. van der Laan, *Schone schijn: de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Driebergen: Korps Landelijke politiediensten 2008.

9 M.M. J. van Hout & F.J. van der Laan, *Schone schijn: de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Driebergen: Korps Landelijke politiediensten 2008, p. 100-103.

gezichtspunten slechts beperkt geïntegreerd. Een eenzijdige benadering draagt voorts het gevaar in zich dat met een al te voortvarende aanpak van een ernstig misdrijf als mensenhandel wordt versluierd dat een instrumentele hantering van het recht en van de middelen om misdrijven te bestrijden, kan leiden tot onrechtmatigheden zoals het omzeilen van rechtswaarborgen en tot onbehoorlijkheden zoals misbruik van bevoegdheden en willekeur. Hoewel deze instrumentele aanpak op het eerste gezicht geschikt lijkt voor het kunnen herkennen, het bemoeilijken of zelfs het voorkomen van mensenhandelactiviteiten, is het niet denkbeeldig dat de onrechtmatigheden en onbehoorlijkheden uiteindelijk in de weg staan aan een succesvolle vervolging en veroordeling van de vermeende dader. In deze bijdrage zullen we strafrechtelijke en criminologische aspecten van de aanpak van mensenhandel met elkaar te verbinden om de meerwaarde van een geïntegreerde benadering te illustreren, maar ook om aan te tonen dat een dergelijke benadering noodzakelijk is om voortijdig de valkuilen van een al te voortvarende aanpak te onderkennen.

In het vervolg gaan wij eerst in op de ontwikkeling van mensenhandel in Nederland en werpen wij een korte blik op de aanpak van mensenhandel die zich steeds meer richting een Programmatische aanpak ontwikkelt. Vervolgens schetsen we de actuele ontwikkelingen bij de inzet van bestuurlijke middelen vanuit juridisch perspectief en bespreken we de kanttekeningen die daarbij vanuit strafrechtelijk perspectief zijn te zetten, waarna we ingaan op de mogelijkheden en beperkingen van deze vormen van domeinverflechting.

2 MENSENHANDEL EN STRAFBAARHEID

Zoals gezegd is de kern van mensenhandel gelegen in de uitbuiting van een persoon. Het is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Anders dan bij mensensmokkel gaat het niet om hulp bij het overschrijden van grenzen. Bij mensenhandel is een (illegale) grensoverbrenging niet eens een noodzakelijke voorwaarde; het is heel wel mogelijk dat sprake is van mensenhandel als dat zich enkel afspeelt binnen de landsgrenzen.¹⁰

De eerste internationale verdragen over mensenhandel kwamen tot stand aan het begin van de vorige eeuw. Deze verdragen beoogden vrouwen te beschermen tegen de handel in 'blanke slavinnen' omwille van seksuele uitbuiting. In 1949 werd het VN-Verdrag tot bestrijding van de handel in personen en de exploitatie van prostitutie van anderen ontwikkeld. Het VN-Verdrag beoogde voorgaande verdragen te verenigen en verplichtte deelnemende staten tevens om de exploitatie van prostitutie strafbaar te stellen. Dit laatste was voor de Nederlandse staat de reden om het verdrag niet te ratificeren, aangezien strafbaarstelling van de exploitatie van prostitutie niet strookte met het toenmalige gedoogbeleid.

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

In 2000 werd een belangrijke vooruitgang geboekt in het bereiken van internationale overeenstemming over de bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers en de definiëring van het mensenhandelbegrip. In dat jaar kwam het Mensenhandelprotocol tot stand, behorende bij het VN-Verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Dit protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, ook wel het Palermo-protocol genoemd, is in 2000 door de Nederlandse staat ondertekend.¹¹ In dit protocol wordt mensenhandel gedefinieerd als 'het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon – met het oogmerk op uitbuiting.' Deze definitie gaat op zowel voor mannen als voor vrouwen en beperkt zich niet tot uitbuiting in de seksindustrie. Ook op Europees niveau is gewerkt aan regelgeving betreffende mensenhandel. In 2002 heeft dit geresulteerd in het Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel.¹² Naast het vaststellen van een gezamenlijke definitie legt het Kaderbesluit de lidstaten enkele zeer concrete verplichtingen op omtrent de strafbaarstelling van mensenhandel. Voorts staat het versterken van de rechtspositie van het slachtoffer centraal.

Naar aanleiding van deze internationale regelgeving is de Nederlandse wetgeving aangepast en is onder meer de strafbaarstelling van mensenhandel gewijzigd en geplaatst onder de titel misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Het huidige art. 273f Sr stelt onder meer het door dwang, geweld, misleiding of misbruik van omstandigheden een ander werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen met het oogmerk van uitbuiting strafbaar. Hoewel mensenhandel duidelijk kan worden onderscheiden van de strafbaarstelling mensensmokkel, komen beide delicten in de praktijk vaak in combinatie met elkaar voor. Hetzelfde geldt voor delicten als seksueel misbruik van kinderen en kinderpornografie, waarmee de strafbaarstelling van mensenhandel een zekere overlap vertoont.¹³ Zo is het denkbaar dat het 'slachtoffer' van een mensensmokkel, de gesmokkelde persoon, wordt uitgebuit omdat hij of zij de schulden die de smokkelaar is aangegaan of het werk dat deze heeft geleverd om de reis van het slachtoffer naar Nederland te bekostigen en te faciliteren, dient 'terug te betalen'. Een duidelijk voorbeeld van een dergelijke samenhang deed zich voor in de Zaak Koolvis waarin een aantal Nigeriaanse vrouwen naar Nederland werd gesmokkeld en onder dreiging van voodooerikelen te werk werd gesteld in de seks-

11 Zie *Trb.* 2001, 69.

12 Zie Kaderbesluit 2002/629/JHA van 19 juli 2002, PbEG 1 januari 2002, L 203/I.

13 Zie C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht. Achtste druk*, Kluwer: Deventer 2010, aant. 8 bij art. 273f (Van Maurik).

industrie (o.a. het maken van pornofilms en de prostitutie).¹⁴ De verdachte in deze zaak werd vrijgesproken van het delict mensenhandel, mede omdat het nodige schortte aan de wijze waarop de slachtoffers waren verhoord gedurende het opsporingsonderzoek en dat de toen en later afgelegde getuigenverklaringen niet voor het bewijs konden worden gebezigd. De verdachte werd wel veroordeeld voor het delict mensensmokkel.

De strafbaarstelling van mensenhandel is complex, niet in de laatste plaats omdat de vele bestanddelen van de delictsomschrijving zeer ruim en divers kunnen worden uitgelegd. De delictsomschrijving geeft een aantal manieren waarop de slachtoffers kunnen worden gedwongen werk te verrichten, bijvoorbeeld door de toepassing van geweld, het dreigen met geweld, maar ook door misleiding en chantage. Voor deze dwang geldt dat het initiatief dient uit te gaan van de verdachte: indien het slachtoffer zich uit eigen beweging tot de verdachte heeft gewend en vervolgens in een uitbuitingssituatie terecht is gekomen, lijkt een veroordeling voor art. 273f Sr al lastig.¹⁵ Niettemin kan mensenhandel worden bewezen indien het slachtoffer eerst vrijwillig voor eigen rekening dezelfde werkzaamheden heeft verricht als die waarmee zij later door de verdachte wordt uitgebuit.¹⁶ Er zal derhalve veel afhangen van de omstandigheden waaronder het uitoefenen van de dwang heeft plaatsgevonden en welke middelen zijn gebruikt.

De kern van de strafbaarstelling van mensenhandel, de uitbuiting, heeft eveneens meerdere aspecten die de bewijsbaarheid kunnen compliceren. Het gaat in art. 273f Sr in de eerste plaats om het *oogmerk* tot uitbuiting: weliswaar behoeft de daadwerkelijke uitbuiting niet te zijn gevolgd en is het reeds voldoende als is gebleken dat de verdachte de uiteindelijke uitbuiting voor ogen stond, maar het dient wel vast te komen staan dat de verdachte primair die uitbuiting heeft gewild.¹⁷ Ook over de vraag wanneer nu precies sprake is van uitbuiting bestaat de nodige discussie. Zo is het voor de arbeidsuitbuiting in overige sectoren dan de seksindustrie bijvoorbeeld nog altijd onduidelijk wanneer slecht werkgeverschap overgaat in uitbuiting.¹⁸ Tot op heden is slechts een beperkt aantal van dergelijke gevallen van arbeidsuitbuiting voor de rechter gebracht.

Voor de strafbaarstelling van art. 273f geldt dat de reikwijdte onbeperkt lijkt door de ruime omschrijving van de gedragingen die verdachte kunnen worden verweten (het werven, het huisvesten, het vervoeren van de slacht-

14 Zie Rb. Zwolle 3 december 2009, L/JN BK5349.

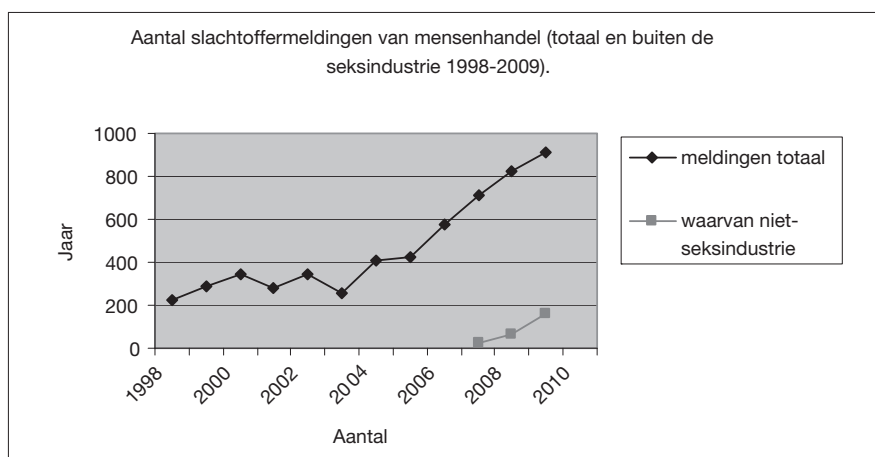
15 Vergelijk Gerechtshof 's-Hertogenbosch 30 januari 2008, L/JN BC2999 (over illegale Chinezen die zich aanbieden als personeel bij een Chinees restaurant).

16 Zie Rb. Leeuwarden 2 januari 2007, L/JN AZ5824 (over een prostituee die aanvankelijk voor zichzelf werkte, maar later voor de verdachte door middel van misleiding werd uitgebuit).

17 Zie C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*. Achtste druk, Kluwer: Deventer 2010, aant. 6 bij art. 273f Sr.

18 Zie H. de Jonge van Ellemeet, 'Slecht werkgeverschap of 'moderne slavernij'? Handhaving van een nader af te bakenen verbod', *Justitiële Verkenningen* 2007-7, 107-119 en J. Coster van Voorhout, 'Human trafficking for labour exploitation. Interpreting the crime', *Utrecht Law Review* 2007-2, 44-69.

offers), van de middelen om de slachtoffers te dwingen en van de wijze waarop de uitbuiting vorm kan krijgen. Anderzijds is de invulling van de bestanddelen weer zo weinig afgebakend dat het voor de rechter lastig te bewijzen is wanneer nu sprake is van uitbuiting. Op grond van een vluchtige analyse van de rechtspraak op dit thema, lijkt een aantal factoren bepalend te kunnen zijn voor de beantwoording van deze vraag, zoals de jeugdige leeftijd van het slachtoffer (een geringe weerbaarheid), de afhankelijkheidsrelatie van het slachtoffer ten opzichte van de verdachte (is het slachtoffer vrij om te gaan waar zij wilt of heeft de verdachte bijvoorbeeld de identiteitspapieren afgepakt?), de aanwezigheid van ernstig lichamelijk letsel bij het slachtoffer en de grootte van de groep waarvan de verdachte deel uitmaakt. Indien dergelijke factoren zich niet of slechts in beperkte zin voordoen, of niet zichtbaar zijn, is het veel lastiger 'uitbuiting onder dwang' aan te nemen. Wat te denken van de situatie waarin een minderjarig meisje tegen haar wil wordt uitgehuwelijkt aan een haar onbekende, veel oudere echtgenoot die woonachtig is in een land dat zij niet kent en waarvan zij de taal niet spreekt, en waarin dat meisje als huisslaaf wordt gebruikt, tegen haar wil stelselmatig wordt onderworpen aan allerlei seksuele handelingen of op het dievenpad wordt gestuurd? In een dergelijke situatie wijst alles op de uitbuiting die art. 273f Sr beoogt te bestraffen en waartegen het slachtoffer dient te worden beschermd, maar het is zeker geen uitgemaakte zaak dat de rechter de verdachte zal veroordelen (nog daargelaten of een dergelijke zaak al aan het licht zal komen). Dit is wat ons betreft te duiden als de paradox van de strafbaarstelling van mensenhandel: enerzijds is die zo breed dat veel situaties daaronder kunnen worden gebracht, anderzijds is deze zo weinig afgebakend de strafbaarstelling in veel schrijnende onhanteerbaar kan blijken te zijn.



Figuur 1. Meldingen van mensenhandel 1998-2008.

Bron: Comensha 2009¹⁹.

19 CoMensha (2009). *Jaarverslag 2009*. Amersfoort: Comensha. CoMensha, het Coördinatiecentrum Mensenhandel, fungeert als landelijk meldpunt voor de aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel.

Ondanks deze paradox neemt het aantal meldingen van het delict mensenhandel toe. De beschikbare cijfers (zie figuur 1) laten een evidente toename zien, met een sterke stijging na 2005, het jaar waarin de aangepaste strafbaarstelling van art. 273f in werking is getreden. Het merendeel van de meldingen van mensenhandel bestaat overigens uit uitbuitingsgevallen in de seksindustrie.

3 DE AANPAK DOOR DE JAREN HEEN

In internationale verdragen en in de academische literatuur wordt mensenhandel gezien als een vorm van georganiseerde criminaliteit. Hoewel het plegen van mensenhandel niet noodzakelijkerwijs door een criminele organisatie hoeft te gebeuren, is dit meestal wel het geval. Volgens een ruwe schatting wordt 15% van de mensenhandelzaken door een solist gepleegd, de overige 85% door criminele netwerken.²⁰

Criminologisch onderzoek naar georganiseerde misdaad meer in het algemeen laat zien dat de opsporing zich niet zozeer op centrale leiders dient te richten, voor zover deze alles in aanmerking genomen al zouden bestaan, maar meer op de personen die een knooppunt vormen tussen verschillende contacten binnen de betrokken netwerken.²¹ Daarnaast hebben criminele netwerken de hulp van personen uit de legale markt nodig die al dan niet bewust criminele handelingen faciliteren. Een aanpak van deze faciliteerders maakt het moeilijker voor criminelen hun illegale werkzaamheden uit te voeren. In dit kader wordt wel gesproken van het opwerpen van barrières. In navolging van het besef dat faciliteerders een belangrijke rol spelen in het voortbestaan en de groei van de georganiseerde criminaliteit, laat de handhavingspraktijk een tendens zien van een meer proactieve aanpak met de nadruk op preventieve – vaak bestuurlijk-juridische – instrumenten die criminele activiteiten als mensenhandel onaantrekkelijk dienen te maken.

Sinds 2005 betreft de strafbaarstelling van mensenhandel zoals gezegd niet langer louter het gedwongen verrichten van seksuele diensten, maar gaat het ook om overige vormen van (arbeids)uitbuiting. In datzelfde jaar is het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) opgericht als verzamelpunt voor informatie van mensenhandel in den brede. Het EMM betreft een samenwerkingsverband tussen de Nationale Recherche, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Het EMM kan de verzamelde informatie verifiëren, analyseren, combineren en verfijnen ten behoe-

20 A.G. Korvinius e.a., *Mensenhandel. Vierde rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM, 2005, p. 24.

21 C. Fijnaut e.a. (red.), *Organized crime in the Netherlands*, Den Haag: Kluwer Law International 1998, p. 123; E.M.H. van Dijk e.a., *Mensenhandel in Nederland 1997-2000*, Zoetermeer: KLPD (NRI) 2002; R. Staring, 'Handelaars in vrouwen; achtergronden en werkwijze', *Justitiële verkenningen* 2007-7, p. 50-63.

ve van de opsporing.²² Ondanks de verruiming van de delictsomschrijving en de totstandkoming van het samenwerkingsverband EMM blijkt dat signalen van overige uitbuiting vaak niet als zodanig worden herkend en worden uitgewisseld, opgespoord en geregistreerd. 'Het aantal vervolgingen voor overige uitbuiting steekt nog steeds schril af bij het aantal vervolgingen voor seksuele uitbuiting.'²³ Het *dark number* wordt geacht groot te zijn.

4 DE PROGRAMMATISCHE AANPAK IN ONTWIKKELING

De Programmatische aanpak is geworteld in de gedachte dat het strafrecht alleen niet toereikend is voor de bestrijding van complexe criminaliteitsproblemen zoals mensenhandel. Ook bestuurlijke partners zouden hun verantwoordelijkheid moeten nemen, door het systematisch opwerpen van bestuurlijke drempels.²⁴ De eerder genoemde Zaak Sneep diende in het jaar 2006 als pilot. Na deze pilot en de evaluatie ervan selecteerde het Openbaar Ministerie drie gemeenten – Amsterdam, Utrecht en Alkmaar – voor een verdere samenwerking in de programmatische aanpak. De gemeenten werden overtuigd van het schokkende karakter van de meeste mensenhandelzaken en zij aanvaardden breed het voorstel om intensief samen te werken en informatie over bendes van mensenhandelaars te delen. De intensieve samenwerking kende, zoals in het algemeen vaak het geval is,²⁵ zeker ook problemen. Toen de bestuurlijke rapportage 'Schone Schijn' gereed was en aan de lokale driehoeken van de betrokken gemeenten werd gepresenteerd, bleken de verwachtingen omtrent een dergelijke rapportage zeer uiteen te lopen. Gemeentefunctionarissen hadden behoefte aan feitelijke, concrete gegevens over faciliteerders waarmee zij bestuursrechtelijk aan de slag zouden kunnen gaan. De rapportage was echter meer beleidsmatig van aard en gericht op het opwerpen van barrières in het algemeen. Ook bleek het delen van informatie soms problematisch en waren de gemeenten in een relatief laat stadium betrokken bij de aanpak. Een belangrijke winst leek echter te zijn gelegen in de agendering van de problematiek en de bewustwording bij gemeenten omtrent hun rol in de aanpak.²⁶

22 L.A.W. van de Watering, *De (in)effectiviteit van artikel 273f bij 'overige' uitbuiting vier jaar na inwerkingtreding*, Tilburg: Afstudeerscriptie Juridische Hogeschool 2009.

23 Zie BNRM, *Mensenhandel. Zevende rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM 2009, p. 510.

24 B. van Gestel en M.A. Verhoeven (2009) *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel. Plan- en procesevaluatie van een pilot*. Den Haag: WODC. BNRM 2009.

25 R.A. Visser e.a., *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: Leiden University Press.

26 Zie BNRM, *Mensenhandel. Zevende rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM 2009.

Hoewel de bestuurlijke en meer preventieve aanpak, die voor een belangrijk deel nog in de kinderschoenen staat, veelbelovend lijkt als het om de effectiviteit gaat, zijn vanuit criminologische perspectief ook kanttekeningen te plaatsen. De meest gehoorde kritiek op situationele criminaliteitsbestrijding is dat de criminaliteit niet zozeer zal verdwijnen maar dat deze zich grotendeels zal verplaatsen teneinde de barrières te ontwijken. Dit gevaar is reëel bij mensenhandel omdat de achtergrondfactoren niet worden aangepakt die maken dat mensen ook onder slechte omstandigheden ofwel hun geluk in andere landen blijven beproeven, ofwel zich in eigen land laten uitbuiten door een ander individu. Ook zou een dergelijke aanpak voor ongelijke bescherming kunnen zorgen. Rijkere gemeenten of particuliere initiatieven kunnen door middel van het opwerpen van barrières criminaliteit in bepaalde gebieden/branches mogelijk effectiever weren dan elders gebeurt. De zwakkere groepen in de samenleving kunnen zich minder weren. Dit zou bovendien stigmatisering van desbetreffende groepen of gebieden in de hand kunnen werken.²⁷ Tot slot is met name bij de aanpak van uitbuiting van vreemdelingen het gevaar dat onder het mom van de aanpak van mensenhandel illegaal werkende vreemdelingen worden opgepakt en worden uitgezet zonder dat serieus wordt gekeken naar de vraag of zij wellicht (ook) slachtoffer zijn van mensenhandel. Het perspectief van mensenrechten en het perspectief van een restrictief vreemdelingenbeleid gaan niet per definitie altijd goed samen.²⁸ In deze bijdrage gaan we echter vooral in op de juridische overwegingen bij de bestuurlijk-juridische aanpak.

5 ENKELE PRINCIPIËLE BEZWAREN BIJ DE BESTUURLIJK-JURIDISCHE AANPAK VAN MENSENHANDEL

Hoewel de inzet van bestuurlijk-juridische instrumenten pas sinds enkele jaren onderdeel uitmaakt van de aanpak van mensenhandel, heeft deze zijn oorsprong in de jaren tachtig van de twintigste eeuw en wel in de bestrijding van de zogenaamde kleine criminaliteit die destijds op grote schaal voor veel overlast zorgde.²⁹ De kleine criminaliteit betrof volgens de Commissie Roethof die onder meer het beleidsplan Samenleving & Criminaliteit

27 N.L. Holvast, *Bestuurlijk Juridische Handhaving ter bestrijding van mensenhandel. Een criminologisch en pragmatisch onderzoek naar de inzet van bestuurlijk juridische maatregelen bij het tegengaan van mensenhandel in de raamprostitutie van de steden Amsterdam en Alkmaar*. Leiden: Masterscriptie Criminologie Universiteit Leiden.

28 J.P. van der Leun en L. Vervoorn, *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004. Overigens zijn ook veel slachtoffers autochtone Nederlanders.

29 Zie P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek. Een onverminderde zoektocht naar evenwicht in de rolverdeling tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 272-279.

schreef, 'strafbaar gesteld gedrag dat vanwege de totale schade en hinder die het veroorzaakt weliswaar bestrijdenswaardig wordt gevonden, maar dat, gezien de ernst van elk delict afzonderlijk niet persé vraagt om een repressieve aanpak'.³⁰ Het succes dat van de aanpak van kleine criminaliteit werd verwacht, maakte dat in een alles overkoepelend beleidsplan eveneens een dergelijk beleid ten aanzien van de zware, georganiseerde drugscriminaliteit werd uitgestippeld. Het verschil in de aanpak tussen de kleine en de georganiseerde criminaliteit lag in het besef dat alleen de ernstigste feiten volledig strafrechtelijk zouden worden benaderd en dat met name de overlast zou worden bestreden op bestuurlijk niveau door onder meer de samenwerking tussen verschillende Ministeries (onder andere Sociale Zaken, Onderwijs en Economische Zaken) en lagere overheden en bij voorkeur op bestuursrechtelijke (administratiefrechtelijk) en civielrechtelijke wijze.

De kritiek op deze aanpak was niet van de lucht: de oorzaken van de criminaliteit die de beleidsmakers aanwezen werden in twijfel getrokken, het onderscheid tussen de verschillende criminaliteitsvormen werd te gekunsteld geacht, de aanpak zelf zou te gecompliceerd zijn en de verwachtingen omtrent het resultaat te hoog.³¹ Het debat rondom de bestuurlijk-juridische aanpak van de criminaliteit veranderde bovendien snel van toon en de wens van meer repressie in plaats van preventie klonk zeer luid door. Voor beide criminaliteitsvormen had dit consequenties, maar voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit nog het meest. In de praktijk ontwikkelden politie en Openbaar Ministerie de nodige onorthodoxe opsporingsmethoden die geen uitdrukkelijke grondslag en gedegen normering in het Wetboek van Strafvordering kenden. Een volgend kritiekpunt diende zich aan: de inzet van het recht zou te instrumenteel zijn geworden, er zou geen aandacht meer zijn voor het 'rechtsgehalte' van de inzet van de juridische middelen bij de criminaliteitsbestrijding.³² De kritiek bleek niet misplaatst: de nietsontziende aanpak van de georganiseerde criminaliteit leidde uiteindelijk in de jaren negentig tot een omvangrijke crisis in de opsporing.

Anno 2010 lijkt de inzet van bestuurlijk-juridische instrumenten bij de bestrijding van mensenhandel meer uitgebalanceerd dan ten tijde van de bestrijding van de drugscriminaliteit. In de handhaving lijkt de nadruk weer te liggen op het preventieaspect. Opvallend is het verschil in idee achter de

30 Commissie Roethof, *Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1986, p. 9.

31 Zie P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek. Een onverminderde zoektocht naar evenwicht in de rolverdeling tussen de rechter-commissaris, de officier van justitie en de verdediging* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 279-283.

32 Zie C. Kelk, 'De implicaties van "Samenleving en Criminaliteit" voor de verhouding tussen staat en burgers (de marginaliteit van de verbetering)', in: C. Fijnaut en P. Spierenburg (red.), *Scherp toezicht*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 47-76; R. Foqué & A.C. 't Hart, 'Strafrecht en beleid. De instrumentaliteit van rechtsbescherming', in: C. Fijnaut en P. Spierenburg (red.), *Scherp toezicht*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 193-209.

inzet van de bestuurlijk-juridische instrumenten bij een ernstig delict als mensenhandel: waar de beleidsmatige aanpak voorheen impliceerde dat georganiseerde criminaliteit strikt strafrechtelijk, repressief zou worden bestreden, brengt tegenwoordig het besef dat een dergelijke wijze van misdaadbestrijding niet tot resultaten leidt juist met zich dat die criminaliteit eerst bestuurlijk in kaart dient te worden gebracht en aangepakt (onder het mom van het houden van toezicht), mogelijk als startpunt van een effectieve strafrechtelijke bestrijding. Zoals gezegd wordt de inzet van louter strafrechtelijke instrumenten ontoereikend geacht.

De inzet van bestuurlijk-juridische instrumenten zorgt evenwel voor nieuwe valkuilen die een uiteindelijke strafrechtelijke vervolging en veroordeling van mensenhandelaars kunnen bemoeilijken. De valkuilen zijn vergelijkbaar met die uit de jaren negentig, ook al ademt de huidige aanpak van een delict als mensenhandel niet de vergaande instrumentaliteitsgedachte van destijds uit en is de legitimiteit van het overheidshandelen in elk geval op het eerste gezicht niet in het geding. De vergelijkbaarheid is gelegen in het feit dat een wijdvertakte beleidsmatige aanpak over vele schakels aanvankelijk eventuele onrechtmatigheden en onbehoorlijkheden in de opsporing (of het daaraan voorafgaande traject, het toezicht) aan het oog kan onttrekken, die later wel op het onderzoek ter terechtzitting de kop kunnen opsteken en die door de zittingsrechter worden gesanctioneerd met alle gevolgen van dien.

Eén van de oorzaken die wij hebben genoemd voor het feit dat mensenhandel lastig is op te sporen, is dat de slachtoffers maar al te vaak – uit angst, afhankelijkheid of affectie – niet belastend willen verklaren en zo hun uitbuiters als het ware in bescherming nemen. Gezien de ernst van een delict als mensenhandel voor de slachtoffers en de ontwrichtende werking ervan voor de samenleving is het dan zaak op een andere wijze eventuele misstanden te achterhalen. Het houden van bestuurlijk toezicht op de naleving van bijvoorbeeld de voorwaarden in de vergunningen die zijn vergeven, van veiligheidsvoorschriften of van regels aangaande de sociale zekerheid en fiscale verplichtingen. Toezicht heeft een sterke preventieve werking omdat het meer is dan de toezicht op naleving van voorschriften: de toezichthouder verkeert in de omgeving waar handelingen zouden kunnen worden verricht waarin politie en Openbaar Ministerie eventueel vanuit opsporingsperspectief zijn geïnteresseerd, kan die omgeving verkennen en komt rechtstreeks in contact met mogelijke daders en slachtoffers.³³

Het kan op deze manier voor de verschillende overheidsinstanties aantrekkelijk zijn in onderling (driehoeks)overleg bij de aanpak van een delict als mensenhandel ervoor te kiezen in plaats van de strafrechtelijke weg, de

33 Zie A.B. Blomberg, 'Handhaving en toezicht', in: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving*, Deventer: Kluwer 2006, p. 19; L.J.J. Rogier, 'Toezicht op de naleving van de Algemene wet bestuursrecht', in: L.J.J. Rogier & H. de Doelder (red.), *Toezicht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 19-54.

bestuurlijk-juridische weg te bewandelen. Door een andere informatiepositie van de toezichthouder ten opzichte van de betrokkenen kunnen de geschetste problemen in de opsporingspraktijk naar de achtergrond verdwijnen. Hoewel sfeercumulatie in de rechtshandhaving vaker voorkomt en zeker niet problematisch hoeft te zijn, kan dat laatste oordeel anders uitvallen indien de strafrechtelijke weg het meest voor de hand ligt en de bestuursrechtelijke weg louter wordt betreden om de beperkingen te omzeilen die aan de uitoefening van strafrechtelijke bevoegdheden zijn gesteld. De Hoge Raad heeft ten aanzien van sfeercumulatie als uitgangspunt gegeven dat het gebruik van toezichtsbevoegdheden ten behoeve van de opsporing is toegestaan, mits de aan de verdachte in het kader van de opsporing toekomende rechten zijn gewaarborgd en mits de toezichtsbevoegdheden niet uitsluitend worden aangewend voor opsporingsdoeleinden.³⁴

Dit gevaar hoeft niet denkbeeldig te zijn, bijvoorbeeld als men denkt aan het nalevingstoezicht op en de inzet van bestuurlijke middelen in de aanpak van mensenhandel in de vergunde raamprostitutie.³⁵ Een ambtenaar van de gemeente die belast is met dergelijk toezicht en die in dat kader een betrokkene die enkele 'ramen' exploiteert, ondervraagt of sommeert inzage te geven in zijn papierwinkel, hoeft zich omdat het hier toezicht betreft weinig gelegen laten liggen aan bijvoorbeeld de cautieplicht en het fundamentele rechtsbeginsel dat een verdachte niet kan worden verplicht mee te werken aan zijn eigen vervolging. Het voert te ver reeds hier aan te nemen dat sprake is van onrechtmatige opsporing als de gegeven belastende informatie later in een opsporingsonderzoek tegen de betrokkene wordt gebruikt. Maar wat als de weg van het toezicht is bewandeld omdat de politie weet dat de betreffende 'ramen' worden geëxploiteerd door een bende mensenhandelaars waartegen een concrete verdenking kan worden geformuleerd, een redelijk vermoeden van schuld dat enkele verdachten hun slachtoffers dwingen onder mensonterende omstandigheden seksuele handelingen te verrichten waarvan zij de opbrengst dienen af te staan aan de verdachte?³⁶ Het antwoord kan ondanks deze casus die niets aan duidelijk te wensen overlaat, niet met zekerheid worden gegeven. Het bestaan van een verdenking is hoe dan ook niet genoeg voor de stelling dat in deze casus sprake zou zijn van misbruik van bevoegdheden, aangezien veel afhankelijk is van de mate waarin de rechtswaarborgen van de betrokkene in acht zijn genomen.³⁷

34 Zie HR 13 mei 1997, NJ 1998, 481.

35 M. Bottenberg & N.L. Holvast, Bestuurlijk Juridische Handhaving in Amsterdam en Alkmaar. Bestuurlijke rapportage over de bevindingen in het programma Ablak, Woerden: DNR 2009.

36 Vergelijk de vragen die annotator Schalken opwerpt bij het hierboven genoemde arrest van de Hoge Raad.

37 Vergelijk HR 21 november 2006, NJ 2006, 653: het bestaan van een verdenking staat niet in de weg aan het uitoefenen van controlebevoegdheden door politieambtenaren, mits bij aanwending daarvan tegenover een verdachte de aan deze als zodanig toekomende waarborgen in acht worden genomen.

En in zaken waarin sprake is sfeercumulatie is nu juist zeer lastig te bewijzen dat de bestuursrechtelijke middelen zijn ingezet louter in het belang van een doelmatige opsporing,³⁸ vooral als dat onderdeel uitmaakt van een bestuurlijk-juridische aanpak die is ingebed in een omvangrijk gemeentelijk handhavingsbeleid.

Een andere kanttekening bij de rechtmatigheid van een bestuurlijk-juridische aanpak van een delict als mensenhandel die uitmondt in een opsporingsonderzoek en uiteindelijk in een vervolging, betreft het moment waarop wordt 'overgestapt' van die aanpak naar het strafrechtelijke traject. Uit het bovenstaande volgt dat het ontstaan van een verdenking niet zonder meer met zich brengt dat de strafrechtelijke weg dient te worden bewandeld. Dit kan problematisch zijn vanuit twee oogpunten. In de eerste plaats is dat de situatie waarin de betrokkene/verdachte gedurende de fase van het nalevingstoezicht een aanzienlijke lijst aan strafbare feiten opbouwt die korter zou zijn geweest als de autoriteiten eerder op strafrechtelijke handhaving zouden zijn overgeschakeld en de verdachte bijvoorbeeld zou zijn aangehouden.³⁹ Van belang is evenwel op te merken voor het delict mensenhandel een absoluut doorlaatverbod geldt conform art. 126ff Sv.⁴⁰ De reden hiervoor is gelegen in het feit dat bij een delict als mensenhandel de menselijke waardigheid zonder meer in het geding is en het niet aanvaardbaar is het misdrijf te laten voortduren, zelfs niet met het oog op een zwaarwegend opsporingsbelang.⁴¹ Een belangrijke complicatie bij dit absolute verbod is echter dat het juist in het geval van sfeercumulatie lastig blijft vast te stellen vanaf welk moment in de uitoefening van toezicht een strafvorderlijk verbod wordt overtreden.

Ten tweede kan het zeer problematisch zijn dat de politie wel degelijk een verdenking zou kunnen formuleren jegens een betrokkene/verdachte voor een delict als mensenhandel of mensensmokkel, maar dat (vooralsnog) wordt afgezien van strafrechtelijk ingrijpen. In het geval dat de slachtoffers van de verdachte vervolgens iets ernstigs overkomt, kan dat ertoe leiden dat in een klachtprocedure ten overstaan van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt geoordeeld dat de nationale overheid zijn posi-

38 Zie N.L. Holvast, Bestuurlijk Juridische Handhaving ter bestrijding van mensenhandel. Een criminologisch en pragmatisch onderzoek naar de inzet van bestuurlijk juridische maatregelen bij het tegengaan van mensenhandel in de raamprostitutie van de steden Amsterdam en Alkmaar. Leiden: Masterscriptie Criminologie Universiteit Leiden, § 4.2.

39 Zie hieromtrent nader de bijdrage van Cleiren en Crijns in deze bundel.

40 Dit doorlaatverbod is bij wijze van motie aangenomen, Zie Kamerstukken II 1998/99, 25 403, nr. 30.

41 Aldus de minister van Justitie in een brief aan de Kamer. Zie Kamerstukken II 1998/99, 25 403, nr. 35.

tieve verplichting tot de strafrechtelijke handhaving van ernstige strafbare feiten heeft geschonden.⁴²

Een dergelijke schending is onlangs vastgesteld in de zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland.⁴³ Hoewel niet helemaal duidelijk is of het in deze zaak draaide om seksuele uitbuiting, vertoont de casus genoeg aanknopingspunten om het verband te leggen met het delict mensenhandel dan wel mensen-smokkel. De feiten⁴⁴ zijn dat de Russische Oxana Rantseva van Rusland naar Cyprus eist om aan het werk te gaan als 'cabaretartieste' in een nachtclub, dat zij in dat kader een tijdelijke verblijfsvergunning verkrijgt, maar een week na afgifte van die vergunning de benen neemt. De manager van de nachtclub geeft haar als vermist op en als zij vervolgens weer in de nachtclub verschijnt, levert hij haar af op het politiebureau met de mededeling dat zij illegaal op Cyprus verblijft. Waarschijnlijk kon de manager slechts een beperkt aantal werkvisa aanvragen en wilde hij zich op deze wijze van Rantseva ontdoen om zo een vervangende artieste naar Cyprus te kunnen halen. De politie ontdekt echter na enige tijd dat Rantseva niet als illegale vreemdeling staat gesignaleerd en sommeert de manager haar weer te komen ophalen, hetgeen hij aanvankelijk weigert. Nadat hij haar toch heeft opgehaald – opmerkelijk genoeg wordt Rantseva niet gewoon vrijgelaten, maar moet zij worden opgehaald en krijgt de manager bovendien haar identiteitspapieren mee, zodat zij aan hem is overgeleverd – neemt hij Rantseva mee naar een appartement van een andere werkneemster, installeert haar op de bovenste verdieping en slaapt zelf een verdieping lager, waardoor hij Rantseva feitelijk belet het appartement te verlaten. Het ziet ernaar uit dat Rantseva een ontsnappingspoging heeft ondernomen door haar dekens aan de balustrade van het balkon te knopen; zij wordt korte tijd later dood onder het balkon op straat gevonden.

Voor deze bijdrage is relevant dat het EHRM heeft geoordeeld dat mensenhandel binnen het bestek van art. 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) valt, namelijk het gebod dat niemand mag worden gedwongen in slavernij of dienstbaarheid te worden gehouden. Het EHRM verwijt Cyprus dat het Rantseva niet afdoende heeft beschermd tegen eventuele mensenhandel en uitbuiting; het land kent geen adequaat

42 Vergelijk EHRM 9 juni 2009, NJ 2010, 345 (Opuz tegen Turkije), m.nt. E.A. Alkema. In deze zaak wordt een vrouw meermalen ernstig mishandeld door haar echtgenoot (hij steekt haar neer en rijdt haar met zijn auto aan), die uiteindelijk haar moeder doodschiet. Het Hof stelt een inbreuk op art. 2 EVRM vast omdat de Staat tekort is geschoten in de positieve verplichting het leven van de moeder van verzoekster te beschermen. De toepassing van de Turkse wetgeving, die in de gegeven omstandigheden een aangifte als voorwaarde voor vervolging stelt (en die aangifte was er in casu niet), voldoet niet aan de positieve verplichtingen voor de Staat om een effectief systeem vast te stellen en toe te passen om alle vormen van huiselijk geweld te bestraffen en aldus de slachtoffers afdoende te beschermen.

43 Zie EHRM 7 januari 2010, appl.nr. 25965/04,

44 Zie voor de feiten ook de rubriek 'Rechtspraak EHRM', DD 2010, p. 338-343.

wettelijk en administratief systeem waarin het verstrekken van visa werd bijgehouden waardoor misstanden vroeg aan het licht zouden kunnen komen, de politie heeft niet onderzocht of Rantseva slachtoffer was van mensenhandel terwijl de wet tal van maatregelen biedt voor slachtoffers in geval dat wel wordt vermoed en achteraf is evenmin onderzocht of sprake was van mensenhandelpraktijken. Rusland wordt verweten dat het nauwelijks onderzoek heeft gedaan naar mensenhandelpraktijken in eigen land. Die zelfstandige onderzoeksplicht bestaat volgens het EHRM voor elk land ten aanzien van de eigen onderdanen, omdat mensenhandel niet persé grensoverschrijdend hoeft te zijn.

Het EHRM lijkt in de zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland een positieve verplichting ten aanzien van onderzoek naar mensenhandel te formuleren. De vraag die voor deze bijdrage relevant is of de inzet van bestuurlijk-juridische middelen wel onder dergelijk onderzoek kan worden geschaard. Enerzijds lijkt dit voor de hand te liggen. Bij een sluitend systeem van toezicht zou de werkgever eerder tegen misstanden zijn aangelopen bij het werven en tewerkstellen van zijn 'cabaretières' door de nachtclubbeigenaar. En als de politie Rantseva als potentieel slachtoffer van mensenhandel had herkend, zou zij haar bescherming hebben kunnen bieden in plaats van haar bijna als 'bezit' over te dragen aan haar uitbouter. Anderzijds is ook het tegenovergestelde te denken: hoeveel baat zou Rantseva hebben gehad bij een gedegen uitgedacht, wijdvertakt beleid waarin toezicht een belangrijke rol speelt? Zou het niet effectiever zijn geweest en bovendien meer bescherming hebben geboden als bij een eerstegraads verdenking van een geval van mensenhandel direct over was gegaan tot de inzet van strafrechtelijke bevoegdheden zoals de aanhouding van de verdachte en de toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen? Op dit moment kunnen we slechts concluderen dat de vervlechting van domeinen bij de aanpak mensenhandel in de praktijk steeds duidelijker vorm krijgt en dat de voordelen helder lijken, maar dat rondom de wijze waarop deze domeinvervlechting in de praktijk uitpakt nog veel vragen onbeantwoord zijn. Het voorbeeld van Rantseva laat in ieder geval zien dat een preventieve bestuurlijk-juridische aanpak niet in de plaats kan komen van een strafrechtelijke aanpak. Sterker nog: in sommige gevallen kunnen beide domeinen elkaar in de weg zitten.

6 TOT SLOT

De aanpak van mensenhandel binnen en buiten de seksindustrie in Nederland is sterk in beweging, zoals we in deze bijdrage hebben laten zien. De strafbaarstelling is uitgebreid en de overheid heeft aanmerkelijk geïnvesteerd in het institutionele speelveld. Het uitgangspunt dat het terugdringen van een dergelijke ernstige en vaak georganiseerde vorm van criminaliteit zeker niet exclusief behoort tot het domein van het strafrecht, lijkt inmiddels diep doorgedrongen. In toenemende mate vormt ook het bestuursrecht een belangrijk instrument in het palet dat de overheid ter beschikking staat in

het tegengaan van mensenhandel. De toegenomen inspanningen van de overheid mensenhandel serieus te nemen, vertaalt zich evident in een hogere cijfers van bij de relevante instanties bekende slachtoffers van mensenhandel. Dit geldt eerst en vooral op het punt van uitbuiting binnen de seksindustrie, maar de laatste jaren ook ten aanzien van de overige (arbeids)uitbuiting. Allengs tekent zich ook beter de integrale werkwijze van de programmatische aanpak af. Hier hoort de bewustwording bij dat ook gemeenten een belangrijke taak hebben in het opwerpen van barrières tegen mensenhandelaren en praktijken. Dit kunnen we zien als de eerste tekenen van een toenemende effectiviteit.

Toch hebben we vanuit juridisch perspectief bij de effectiviteit en legitimiteit van deze vorm van domeinvervlochtening ook enkele kanttekeningen geplaatst. Soms zorgt de inzet van bestuurlijk-juridische instrumenten voor nieuwe valkuilen die een uiteindelijke strafrechtelijke vervolging en veroordeling van mensenhandelaars kunnen bemoeilijken. Op dergelijke punten kan een integrale aanpak ook contraproductief zijn. In de praktijk zal de precieze taakverdeling tussen het strafrecht en bestuursrecht zich nog verder moeten uitkristalliseren, maar we hopen duidelijk te hebben gemaakt zien dat de tijd rijp is om deze consequenties van die integrale aanpak goed in kaart te brengen.

Om nog eenmaal in termen van de film Casablanca te blijven: *'Realising the importance of the case'* en *'rounding up twice the number of usual suspects'* vormen een belangrijk begin, maar het past niet om vervolgens tevreden achterover te leunen. Een werkelijk effectieve aanpak zou Nederland onaantrekkelijk maken voor uitbuiting in de zin van mensenhandel in alle sectoren van de economie. En degenen die zich daar dan toch nog aan schuldig zouden maken, zouden een gereede kans moeten lopen daarvoor te worden veroordeeld door de rechter. Deze doelstellingen dienen uiteindelijk de inzet te bepalen van het gekozen beleidsinstrumentarium. De vervlochtening van domeinen vormt geen doel op zich.

