

Voorwoord

De bestrijding van mensenhandel is in de afgelopen jaren hoog op de politieke en opsporingsagenda komen te staan. Het College van Procureurs-Generaal heeft mensenhandel aangewezen als een delict waaraan politie en justitie prioriteit moeten geven. Op gemeentelijk niveau krijgt het fenomeen tegenwoordig eveneens veel aandacht, zoals de recente harde maatregelen ter vermindering van het aantal prostitutieramen op de Amsterdamse Wallen laten zien. De schokkende uitkomsten van het opsporingsonderzoek *Sneep*, waarin prostituees op zeer grove en gewelddadige wijze werden uitgebuit door een goed georganiseerde en wijdvertakte bende mensenhandelaars, hebben ongetwijfeld bijgedragen aan de bredere bewustwording van het probleem.

Het verschijnsel mensenhandel is nauw verbonden met de prostitutiesector, en in dat opzicht zou het wellicht meer voor de hand liggen om te spreken van vrouwenhandel. Nog afgezien van het gegeven dat ook jongens en mannen al dan niet vrijwillig in de prostitutie belanden, is er nog een andere reden waarom we dit themanummer van *Justitiële verkenningen* de titel *Mensenhandel* hebben gegeven. Met de invoering van een nieuwe mensenhandelbepaling in het Wetboek van Strafrecht kan nu ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie onder het delict mensenhandel vallen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2005) spreekt in dit verband van 'three D jobs' (dirty, dangerous en degrading) in sectoren als industrie, glas- en tuinbouw en de horeca. Vooralsnog is het in dergelijke zaken niet tot een veroordeling gekomen. Cruciale bestanddelen van het misdrijf mensenhandel als dwang en uitbuiting blijken ook in de rechtszaal relatieve begrippen. Als het gaat om vrouwenhandel en prostitutie, is de grens tussen dwang en vrijwilligheid eveneens soms moeilijk te trekken, zo blijkt uit het vele (criminologische) onderzoek naar mensenhandel in de afgelopen jaren. In 2001 kwam het *Tijdschrift voor criminologie* met een gecombineerd themanummer *Mensensmokkel en mensenhandel*. Ook toen al werd geconstateerd dat veel van de betrokken vrouwen van tevoren weten dat ze in de prostitutie zullen belanden, maar vaak geen idee hebben onder welke omstandigheden en voorwaarden. Interessant is dat de laatste jaren een veel grotere nadruk op het aspect van uitbuiting is komen te liggen, terwijl

tegelijktijd vraagtekens worden gezet bij het slachtofferschap van vrouwen. In het onderzoek is tevens meer aandacht gekomen voor het perspectief van de slachtoffers zelf.

Duidelijk is dat verschillende betrokkenen bij het probleem – politiemensen, hulpverleners, zaakwaarnemers, opsporingsambtenaren en wetenschappers – allemaal hun eigen ‘frame’ hanteren: ze kaderen het onderwerp in, accentueren bepaalde aspecten en laten andere buiten beschouwing. In dit themanummer kunnen we twee ideaaltypische frames onderscheiden, die de uiteinden van een continuüm vormen. Aan de ene kant zien we auteurs die in hun verhaal de uitbuiting, het slachtofferschap en de erbarmelijke arbeidsomstandigheden centraal stellen. In dit frame oefent de prostituee zelf geen invloed uit op de inhoud en tijdsindeling van haar werk, ze is afhankelijk van haar pooier of loverboy en heeft nauwelijks bewegingsvrijheid. Aan de andere kant van het continuüm zien we auteurs die de keuzevrijheid, de voordelen en de gunstige aspecten van de ‘erbarmelijke’ arbeidsomstandigheden accentueren. Prostituees zijn in deze visie ‘agents’, zelfstandig rationeel handelende zakenvrouwen (‘sekswerkers’), die zelf keuzes maken, weten wat ze willen, en zelfs opklimmen naar een hoger niveau binnen de top van de (criminele) organisatie. Zij zien het werk als carrièrekans, ondanks de relatief slechte arbeidsomstandigheden. De werkelijkheid is echter weerbarstiger en kent allerlei tussenvormen en variaties op deze ideaaltypische frames van mensenhandel.

In het openingsartikel van Smit en Boot wordt stilgestaan bij de internationale en historische dimensies van het begrip mensenhandel en bij het nieuwe artikel 273f in het Nederlandse wetboek van strafrecht. Dit wetsartikel hanteert een ruime definitie van mensenhandel zodat ook uitbuiting in andere economische sectoren dan de seksindustrie onder dit begrip kan vallen. De brede en ingewikkelde nieuwe mensenhandelbepaling maakt echter niet precies duidelijk welke vormen van misbruik in arbeidssituaties precies als mensenhandel moeten worden beschouwd. De auteurs geven een overzicht van de jurisprudentie op dit terrein, die vooral meer inzicht geeft in de rol en betekenis van dwang en onvrijwilligheid in dit verband. De rechtspositie van de slachtoffers van mensenhandel staat centraal in het artikel van Rijken en Van Dijk. Zij laten zien dat in Nederland en veel andere Europese landen medewerking aan de strafrechtelijke procedure tegen mensenhandelaars een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor hulp en bescherming

en voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit strookt niet met de mensenrechtelijke benadering van mensenhandel die de Europese Unie voorstaat en evenmin met het algemene principe van solidariteit met slachtoffers van misdrijven. De auteurs pleiten ervoor dat slachtoffers van mensenhandel – los van hun eventuele rol als getuige in een strafrechtelijke procedure – op humanitaire gronden worden geholpen en een verblijfsvergunning krijgen. Of een (mogelijk) slachtoffer daarvoor in aanmerking komt, zou kunnen worden nagegaan aan de hand van een checklist van criteria, zoals de mate van vrijheidsbeperking, de aard en duur van de uitbuiting, de dreiging van vergelding enzovoort.

Dat vrouwen niet alleen maar als slachtoffer figureren, maar soms ook als dader, laat Siegel zien aan de hand van een analyse van strafdossiers uit Nigeriaanse vrouwenhandelzaken. De betrokken Nigeriaanse madams spelen een actieve en leidende rol in de organisaties die zich hiermee bezighouden. Een verklaring hiervoor wordt gezocht in de specifieke sociaal-economische ontwikkelingen en veranderingen in de culturele waardering van prostitutie in Nigeria. Daarnaast biedt de prostitutie in Nederland de vrouwen kansen op welvaart, een 'carrière' en maatschappelijk aanzien. We komen een dergelijke benadering van vrouwenhandel ook tegen in het recent verschenen boek *Reizende sekswerkers* van Marie Louise Janssen. Het boek wordt in dit themanummer gerecenseerd door Verhoeven.

Staring focust in zijn bijdrage op de sociale organisatie van mensenhandelnetwerken aan de hand van een analyse van grote opsporingsonderzoeken in Nederland. Mensenhandelorganisaties kunnen worden gekarakteriseerd als heterogeen met betrekking tot hun omvang, etnische achtergrond, coördinatie en bindingen. De georganiseerde vrouwenhandel lijkt overigens hiërarchischer georganiseerd te zijn dan bijvoorbeeld mensensmokkelbendes. Ook worden vrouwenhandelbendes gekenmerkt door (dreiging met) geweld jegens vrouwen. Echter, geen goed inzicht kan worden verkregen in het verschijnsel wanneer vrouwen slechts als passieve slachtoffers worden voorgesteld, aldus de auteur.

Vervolgens kijken we naar de situatie in de Nederlandse prostitutiesector. Daalder stelt in haar bijdrage de vraag of de opheffing van het algehele bordeelverbod in 2000 van invloed is geweest op mensenhandel. Op basis van de evaluatie van de wetswijziging lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat het aantal buitenlandse

prostituees zonder geldige verblijfsvergunning is gedaald. Dit als gevolg van striktere controles en handhaving. Dat neemt niet weg dat onvrijwillige prostitutie nog steeds een probleem vormt en er zijn geen aanwijzingen dat dit minder vaak voorkomt. Evenmin is er een afname van het aantal prostituees met pooiers. De auteur noemt dit zorgelijk met het oog op de strijd tegen de exploitatie van onvrijwillige prostitutie.

In een kort opiniërend artikel wijst Van de Bunt op voortdurende misstanden in de vergunde sector, waarbij de zaak Sneep als voorbeeld dient. Er is vooralsnog geen enkele reden om aan te nemen dat uitbuiting, dwang en geweld minder zouden voorkomen in de vergunde sector dan in de illegale circuits. Beide verdienen dan ook de niet aflatende aandacht van justitie en politie, aldus de auteur. Bovenkerk en Pronk wijden hun bijdrage aan het verschijnsel loverboys. Zij stellen dat het souteneurschap typisch een economische *niche* is voor kansarme minderheden en beschrijven de 'loverboy-methode'. In Nederland zijn Marokkaanse en Antilliaanse jongens en mannen oververtegenwoordigd onder de loverboys. Na de constatering dat bestrijding van het fenomeen ingewikkeld is, wordt eerst ingegaan op de mogelijkheden voor preventie. Daarbij valt te denken aan voorlichting aan potentiële slachtoffers en het betrekken van etnische gemeenschappen bij het probleem door inschakeling van Marokkaanse 'buurtvaders' en imams. Strafrechtelijk gezien komen er langzamerhand meer mogelijkheden om loverboys aan te pakken, ook als er geen aangifte is of direct bewijs van geweldgebruik en dwang. En hoewel de bestrijding van mensenhandel een prioriteit is van het College van Procureurs-Generaal, blijkt op het niveau van de korpsen dat de politie zich geen goed raad weet met dit lastige delict en andere zaken belangrijker vindt.

Aan de hand van het opsporingsonderzoek *Sneep* laten Kiemel en Ten Kate zien welke koers het Openbaar Ministerie vaart bij de bestrijding van mensenhandel. Met de zogeheten programmatische aanpak tracht het O.M. kringen rond daders en slachtoffers te betrekken bij de bestrijding van het fenomeen. Samenwerking met lokale overheden en organisaties is daarbij onontbeerlijk. Het *Sneep*-onderzoek was gefocust op zogeheten drempels die moeten worden genomen om mensenhandelactiviteiten te ontplooiën, zoals het land inkomen, onderdak vinden, identiteitspapieren regelen, financiële transacties doen, enzovoort.

Ten slotte gaan we dieper in op de al in het openingsartikel genoemde strafbaarheid van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, zoals de landbouw, de horeca en de huishouding. De Jonge van Ellemeet laat zien dat de bekendheid met het nieuwe wetsartikel 273f geleidelijk groeit, maar dat het aan de rechter is overgelaten nader te bepalen wat precies onder uitbuiting en dwang moet worden verstaan. Zij beschrijft de twee zaken die tot nu toe voor de rechter zijn gebracht. In beide gevallen werden de verdachten vrijgesproken van mensenhandel. Om het onderscheid tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting helder te krijgen zou volgens de auteur bestudering van deze uitspraken én van de jurisprudentie van het EVRM nuttig kunnen zijn, met name het oordeel in de zaak *Siliadin v. France*. Op den duur moet dit leiden tot grotere rechtszekerheid en effectievere bescherming voor slachtoffers.

B. van Gestel*
M.P.C. Scheepmaker

Literatuur

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

*Mensenhandel; vijfde rapportage
van de nationaal rapporteur*
Den Haag, BNRM, 2007

* Gastredacteur dr. Barbra van Gestel is als onderzoeker werkzaam bij het WODC.
Drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.