

De strafrechtelijke aanpak van hedendaagse vormen van slavernij in internationale productieketens

*Masja van Meeteren en Anne-Jetske Schaap**

Voor veel mensen is slavernij iets uit het verleden. Iets dat we achter ons hebben gelaten toen de trans-Atlantische slavenhandel ten einde kwam, en dat sommigen wellicht ook het liefst willen vergeten. Een aantal bijdragen in dit themanummer laat zien hoe belangrijk het is om deze geschiedenis juist *niet* te vergeten, en hoe deze nog steeds doorwerkt in onze moderne maatschappij. In de huidige bijdrage bekijken we slavernij door een andere lens. We zoomen net als de andere bijdragen in op het hier en nu. Maar we kijken niet naar slavernij als een verschijnsel uit het verleden, maar als een fenomeen in het heden. Dit doen we omdat slavernij helaas ook vandaag de dag nog steeds voorkomt – zij het in andere vormen dan ten tijde van de trans-Atlantische slavenhandel. Vaak spreken we dan over ‘moderne slavernij’ of ‘slavernijachtige praktijken’. Zo bevonden zich volgens de Global Slavery Index in 2016 wereldwijd ruim 40 miljoen mensen in een situatie van slavernij.¹

Waar in andere tijden slavernij niet alleen sociaal geaccepteerd was, maar soms zelfs bij wet geregeld, is de wereldwijde consensus momenteel dat slavernij onwenselijk en strafbaar is. Zo maakte Mauritië, als laatste land ter wereld, in 2007 slavernij strafbaar.² Al veel eerder zagen internationale verdragen tegen slavernij het licht. Zo kwam in 1926 het Verdrag ter bestrijding van de slavenhandel en de

* Prof. dr. M.J. van Meeteren is hoogleraar Criminologie bij de sectie Strafrecht en Criminologie aan de Radboud Universiteit. Mr. dr. A.L.M. Schaap is als universitair docent straf(proces)recht verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) van de Universiteit Utrecht.

1 Zie www.walkfree.org/global-slavery-index/.

2 Zie www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/mauritatie-kent-nog-altijd-een-middeleeuwse-vorm-van-slavernij.

slavernij tot stand, en in 1956 het Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken. Bovendien verbiedt artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) slavernij en verplicht het onder meer tot het instellen van een effectief juridisch en administratief kader. In Nederland verbiedt artikel 274 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) slaven*handel*. Slavernij is echter niet als zodanig strafbaar gesteld, maar alleen als mensenhandel (Rijken & De Volder 2022). Rijken en De Volder geven aan dat het ‘onlogisch [is] dat Nederland wel een strafbaarstelling van slavenhandel en mensenhandel heeft, maar niet van slavernij’. Voor de vervolging van slavernij zijn we in Nederland dus afhankelijk van de mogelijkheden die de strafbaarstelling van mensenhandel biedt.

Vanwege het feit dat slavernij juridisch gezien als mensenhandel strafbaar is gesteld, kiezen wij ervoor om in deze bijdrage over mensenhandel te spreken. Mensenhandel omvat meer gedragingen dan alleen slavernij, en kent verschillende vormen, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering. In deze bijdrage staat arbeidsuitbuiting centraal, omdat deze vorm van mensenhandel het meest verwant is met slavernij. In Nederland zijn er op jaarbasis naar schatting ongeveer 5.000 slachtoffers van mensenhandel, waarvan grofweg de helft slachtoffer is van arbeidsuitbuiting (Van Dijk e.a. 2021).

Mensen in Nederland hebben echter niet alleen te maken met arbeidsuitbuiting op Nederlandse bodem. Door globalisering hebben Nederlanders via de consumptie van goederen uit het buitenland indirect te maken met slachtoffers van arbeidsuitbuiting in andere landen. Hoewel dit voor veel Nederlanders als ver weg voelt, weten we dat vrijwel iedere consument vaak onbewust bijdraagt aan arbeidsuitbuiting door producten te kopen die elders in de wereld worden gemaakt in omstandigheden van arbeidsuitbuiting. Zo kwam in 2019 de situatie op Italiaanse tomatenplantages in het nieuws, waarbij migranten onder erbarmelijke omstandigheden werden uitgebuit, en bleek dat Nederlandse supermarkten deze tomaten verkochten. Zij hadden echter geen zicht op de herkomst van de tomaten, en lijken bij hun inkoop ook niet zorgvuldig te werk te zijn gegaan.³ In datzelfde jaar brachten Leidse onderzoekers aan het licht dat Nederlandse kledingbedrijven

3 Zie www.mvoplatform.nl.

zoals C&A hun kleding lieten produceren bij Chinese bedrijven die gebruik maakten van Noord-Koreaanse dwangarbeid.⁴

Voor consumenten zijn de toeleveringsketens van bedrijven nagenoeg onzichtbaar, waardoor het vaak niet duidelijk is waar (een deel van) een product precies vandaan komt, laat staan onder welke omstandigheden het vervaardigd en verhandeld is. Desalniettemin voelen sommige Nederlanders een morele aansprakelijkheid om geen producten te kopen die het resultaat zijn van onvrije arbeid, getuige de populariteit van initiatieven als Tony Chocolonely's 'slaafvrije' chocolade of keurmerken voor kleding, zoals het 'Fair for life'-keurmerk.⁵

De laatste jaren is er steeds meer druk gekomen op bedrijven om hun productieketens transparanter te maken en meer verantwoordelijkheid hiervoor te nemen. Dit heeft vooral bij multinationals geleid tot beleid op het terrein van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Critici waarschuwen dat dit door bedrijven vooral wordt gebruikt als marketinginstrument en niet heeft gezorgd voor een daling in het aantal gevallen van arbeidsuitbuiting wereldwijd (LeBaron 2020). IMVO lijkt inmiddels echter geen vrijblijvend verschijnsel meer te zijn en zowel op nationaal als op Europees niveau is wetgeving op dit gebied in ontwikkeling.⁶ Of, en zo ja, welke rol hierbij (uiteindelijk) precies aan het strafrecht wordt toegedicht, is voorspog onduidelijk.⁷ Dit roept de vraag op in hoeverre bedrijven momenteel strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden voor arbeidsuit-

4 Zie www.universiteitleiden.nl/nieuws/2019/04/nederlandse-betrokkenheid-bij-arbeidsuitbuiting-in-noord-korea-china-en-pakistan.

5 Het 'Fair for life'-keurmerk geeft aan of er aandacht is voor eerlijke prijzen. Producten als groente en fruit of kleding krijgen het keurmerk wanneer werknemers op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, en wanneer de nationale regels voor ziekteverlof worden gerespecteerd of overtroffen. Bovendien heeft de werkgever de verplichting om stabiel werk te bieden en om certificeringsbedrijven controles uit te laten voeren op deze aspecten.

6 Zie onder meer het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, COM(2022)71 final, het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie, COM(2022)453 final en het Voorstel van wet van de leden Van der Graaf, Van Dijk, Thijssen, Van der Lee, Koekkoek en Hammelburg houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in waardeketens om schending van mensenrechten en het milieu tegen te gaan bij het bedrijven van buitenlandse handel (Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen). Zie ook Jansen & De Jong 2022; Enneking 2022.

7 Het strafrecht is reeds een rol toegedicht in de Wet zorgplicht kinderarbeid, die in mei 2019 door de Eerste Kamer is aangenomen. Wet van 24 oktober 2019 houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen, *Stb.* 2019, 401. Of deze wet ook in werking zal treden, is nog maar de vraag.

buiting die plaatsvindt in hun productieketen, of bedrijven die over de scheef gaan ook daadwerkelijk worden vervolgd en berecht, en met welke hindernissen men dan te maken krijgt. In het eerste deel van deze bijdrage beantwoorden we de vraag: welke mogelijkheden biedt het huidige Nederlands strafrecht om (Nederlandse) bedrijven aansprakelijk te stellen voor arbeidsuitbuiting in hun internationale productieketens? Vervolgens analyseren we de jurisprudentie over arbeidsuitbuiting, op zoek naar gevallen waarbij (Nederlandse) bedrijven terechtstonden voor de arbeidsuitbuiting die plaatsvond in hun internationale productieketen. Tot slot bespreken we welke barrières en knelpunten er optreden bij de opsporing, vervolging en berechting van deze internationale vorm van arbeidsuitbuiting. We sluiten af met een conclusie.

Welke mogelijkheden biedt het huidige Nederlands strafrecht?

Arbidsuitbuiting is strafbaar gesteld via artikel 273f Sr (Lestrade 2018, p. 33). De strafbaarstelling omvat diverse, naar hun aard verschillende gedragingen. De voor arbeidsuitbuiting relevante gedragingen zijn neergelegd in lid 1 sub 1, 2, 4 en 6. Het gaat dan om de strafbaarstelling van de handelaar en de kinderhandelaar (respectievelijk sub 1 en 2), de exploitant (sub 4) en de profiteur (sub 6).⁸ Anders geformuleerd: de werkingssfeer van artikel 273f Sr bestrijkt gedragingen die voorafgaan aan de uitbuiting, de daadwerkelijke uitbuiting⁹ en het profiteren van de uitbuiting.

Bedrijven¹⁰ kunnen op grond van artikel 51 Sr strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor deze gedragingen. Aan de hand van toerekeningscriteria die zijn ontwikkeld in de rechtspraak zal dan vast moeten komen te staan dat het bedrijf een of meer van de relevante gedragingen uit artikel 273f lid 1 Sr heeft verricht. Echter, om een bedrijf hiervoor ook daadwerkelijk te kunnen vervolgen en berechten, dient Nederland rechtsmacht te hebben.

8 Volgens de typologie van Lestrade (2018), tevens gevolgd door Ten Kate (2022) en in navolging daarvan ook door Rijken en De Volder (2022).

9 Opvallend is dat uitbuiting als zodanig niet expliciet strafbaar is gesteld in art. 273f Sr, maar wel valt binnen de reikwijdte van de strafbaarstelling (Lestrade 2018, p. 58-59).

10 De begrippen 'bedrijf', 'onderneming' en 'rechtspersoon' worden in deze bijdrage uitwisselbaar gebruikt. Hiermee duiden wij de entiteiten aan die op grond van art. 51 Sr strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden.

Het uitgangspunt voor het vestigen van rechtsmacht is het territorialiteitsbeginsel (art. 2 Sr): indien het strafbare feit wordt begaan op Nederlands grondgebied kan een strafrechtelijke actie worden ingesteld.¹¹ Ook wanneer de plaats van het delict niet in Nederland ligt, kan de Nederlandse strafwet onder omstandigheden gelding hebben. Uit het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht (hierna: het Besluit)¹² volgt dat voor artikel 273f Sr een bijzonder regime van toepassing is op basis van internationale verplichtingen: een Nederlands bedrijf kan worden vervolgd voor mensenhandel waar dan ook gepleegd. Er geldt geen vereiste van dubbele strafbaarheid.¹³ Het is dus niet nodig dat het gepleegde feit ook in het pleegland strafbaar is gesteld.

Wanneer het echter gaat om de rol van Nederlandse bedrijven bij arbeidsuitbuiting in het buitenland zijn het doorgaans niet deze bedrijven zelf die als ‘handelaar’ of ‘exploitant’ optreden en de gedragingen uit sub 1, 2 en 4 verrichten, maar bijvoorbeeld buitenlandse dochterondernemingen of onderaannemers van deze bedrijven. Voor de gedragingen van deze ondernemingen voorziet het nationale strafrecht niet in rechtsmacht.¹⁴

Toch biedt het huidig Nederlands strafrecht – in elk geval in theorie – enkele mogelijkheden om Nederlandse bedrijven aansprakelijk te stellen voor arbeidsuitbuiting in de internationale productieketen. De meest in het oog springende mogelijkheid is via sublid 6, namelijk via de strafbaarstelling van het voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander.¹⁵ Deze mogelijkheid wordt ingegeven door de wijze waarop het sublid is vormgegeven: de gedraging die centraal staat, is het voordeel trekken, niet de uitbuiting zelf. Dit is dan ook de gedraging die in Nederland gesitueerd dient te worden, of deze gedraging dient door een Nederlands bedrijf te zijn verricht om rechtsmacht te kunnen ves-

11 Het bepalen van de *locus delicti* kan op meerdere manieren geschieden. Zie bijvoorbeeld De Hullu 2021, p. 139.

12 Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht, *Stb.* 2014, 47 (in combinatie met enkele wijzigingen).

13 Dit op grond van art. 4 lid 4 van het Besluit (verplichtingen in het kader van de Europese Unie). Art. 6 Sr biedt de formeel wettelijke basis.

14 Enkel wanneer er sprake is van een Nederlands slachtoffer of een slachtoffer met zijn woon- of verblijfplaats in Nederland (op grond van art. 4 lid 5 van het Besluit). Dit zal niet vaak het geval zijn.

15 Vanwege de grenzen gesteld aan deze bijdrage zal niet worden ingegaan op mogelijkheden in het kader van de deelnemingsvormen, toerekening van gedragingen (uit art. 273f Sr) in concernverhoudingen of andere strafbepalingen met een extraterritoriale werking. Zie hiervoor Kristen 2010, p. 146-169; Enneking e.a. 2016, p. 227-228, 248-252.

tigen. Uiteraard moet er wel sprake zijn van een uitbuitingssituatie, maar voor rechtsmacht hoeft 'alleen' te worden vastgesteld dat een onderneming hiervan in Nederland heeft geprofiteerd, of dat een Nederlandse onderneming hiervan heeft geprofiteerd, waar de uitbuiting ook heeft plaatsgevonden en wie deze ook tot stand heeft gebracht. Hoe bedrijven hiervoor aansprakelijk kunnen worden gesteld, zal hieronder nader worden toegelicht, waarbij de vereisten van artikel 273f lid 1 sub 6 Sr eerst de revue passeren, om vervolgens in te gaan op de vraag wanneer een onderneming dit feit heeft begaan.

Voordeel trekken uit de uitbuiting

Sublid 6 stelt het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander strafbaar. Hierdoor worden achtergrondaders (de profiteurs) binnen het bereik van de strafbepaling gebracht.¹⁶ Wil een onderneming aansprakelijk worden gesteld voor dit sublid, dan moet worden aangetoond dat aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Ten eerste moet worden vastgesteld dat een onderneming heeft *geprofiteerd* van de uitbuiting. Het voordeel trekken lijkt ruim te kunnen worden uitgelegd (Schaap 2017, p. 42-43). Concreet aanwijsbaar voordeel (bijvoorbeeld winst) is niet vereist; enig daadwerkelijk voordeel volstaat.

Ten tweede is bewijs van het bestaan van een situatie van uitbuiting vereist. Relevant voor de werkingsfeer van het delict is dat de onderneming deze situatie niet zelf hoeft te hebben gecreëerd. Het volstaat dat een feitelijke uitbuitingssituatie bestaat. In artikel 273f lid 2 Sr is uiteengezet wat ten minste onder uitbuiting valt, zoals slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid, maar artikel 273f Sr bestrijkt meer vormen. Om te bepalen of hier sprake van is, moeten verschillende factoren die kunnen duiden op een uitbuitingssituatie gewogen worden, waarbij de in Nederland geldende maatstaven uiteindelijk als referentiekader dienen. Het gaat dan onder meer om: de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerkstelling wordt behaald.¹⁷

¹⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, nr. 3, p. 9.

¹⁷ HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, *NJ* 2010/598, m.nt. Buruma (*Chinese horeca*), r.o. 2.6.1. Zie ook HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309 in geval van een minderjarig slachtoffer.

Het voordeel moet het resultaat zijn van de uitbuiting; er moet een verband tussen het voordeel trekken en de uitbuiting worden vastgesteld. Het voordeel hoeft echter niet rechtstreeks uit de uitbuiting voort te vloeien. Het huidige sublid 6 lijkt ook ruimte te bieden aan een interpretatie waarbij indirect voordeel volstaat. Voor de rechtspersoon die profiteert, betekent dit dat het voordeel ook via een aantal stappen bij de onderneming terecht kan komen. Gedacht kan worden aan een onderneming die producten goedkoper kan afnemen van een onderaannemer die zijn werknemers uitbuit, of een moederbedrijf dat voordeel trekt omdat de dochter die uitbuit minder arbeidskosten heeft en er sprake is van een geconsolideerde jaarrekening. Tot slot dient de onderneming de subjectieve bestanddelen van sublid 6 te hebben vervuld. Het gaat er dan om dat de onderneming bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zij voordeel trekt, en de aanmerkelijke kans inziet dat er sprake is van uitbuiting en dit ook aanvaardt (voorwaardelijke opzet).¹⁸

Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon

Het strafbare feit uit sublid 6 kan op grond van artikel 51 Sr door een rechtspersoon worden begaan. Om aansprakelijkheid te vestigen zal vast moeten komen te staan dat de rechtspersoon zowel de objectieve zijde als de subjectieve zijde van het delict heeft vervuld. Voor het daderschap van de rechtspersoon geeft de Hoge Raad in het zogenoemde *Drijfmest*-arrest een beoordelingskader.¹⁹ Het uitgangspunt is dat een rechtspersoon kan worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit als de desbetreffende gedraging redelijkerwijs aan die rechtspersoon kan worden toegerekend. De Hoge Raad stelt voorop dat de concrete omstandigheden van het geval doorslaggevend zijn. Hiertoe behoort mede de aard van de (verboden) gedraging. Als belangrijk oriëntatiepunt geeft de Hoge Raad het sfeercriterium. Wanneer de gedraging in de sfeer van de rechtspersoon heeft plaatsgevonden of is verricht, kan deze in beginsel aan de rechtspersoon worden toegerekend. De Hoge Raad somt vervolgens een aantal omstandigheden op die het sfeercriterium nader concretiseren, maar tegelijkertijd slechts dienen ter indicatie. De omstandigheden zijn niet limitatief; andere omstandigheden zijn ook mogelijk. Zij hoeven evenmin alle

18 HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467, NJ 2015/374.

19 HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938, NJ 2006/328, m.nt. Mevis (*Drijfmest*).

aanwezig te zijn om ouderschap te kunnen vestigen. In principe kan elk van de vier omstandigheden voldoende voorwaarde zijn voor ouderschap. De Hoge Raad geeft als relevante omstandigheden:

- Het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon.
- De gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon.²⁰
- De gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening.
- En, de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard. Onder aanvaarden is mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.²¹

Het is niet moeilijk voor te stellen hoe het voordeel trekken redelijkerwijs aan de onderneming toegerekend kan worden op basis van een of meer van deze omstandigheden. In principe is toepassing van alle vier de omstandigheden denkbaar, maar in de praktijk lijken met name ook de tweede en derde omstandigheid ruime mogelijkheden te bieden.²²

De onderneming moet eveneens het vereiste opzet hebben. Dit kan kort samengevat worden vastgesteld door (1) opzet van een of meer natuurlijke personen aan de rechtspersoon toe te rekenen of (2) opzet bij de rechtspersoon zelf vast te stellen, bijvoorbeeld aan de hand van het beleid van de rechtspersoon of de feitelijke gang van zaken.²³ Een combinatie van beide routes is ook mogelijk. Het rechtstreeks vaststellen van voorwaardelijk opzet bij de rechtspersoon laat zich bij het strafbare feit uit sublid 6 bijvoorbeeld op de volgende wijze denken:

20 'Taakuitoefening' is in recentere rechtspraak van de Hoge Raad toegevoegd aan de tweede en derde Drijfmes-omstandigheid. Zie HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733, *NJ* 2016/375, m.nt. Wolswijk, r.o. 3.4.1.

21 HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938, *NJ* 2006/328, m.nt. Mevis (*Drijfmes*), r.o. 3.4.

22 Voor een uitgebreidere bespreking zie Schaap 2020, p. 196-199, 2017, p. 62-70. Vgl. Kristen 2010, p. 134-137; Enneking e.a. 2016, p. 234-239. Voor een uitgebreide bespreking van de omstandigheden zij verwezen naar Schaap 2022, p. 63-77.

23 HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733, *NJ* 2016/375, m.nt. H.D. Wolswijk, r.o. 3.4.2.

als duidelijk wordt dat een onderneming opereerde in een sector waarin een hoog risico bestaat op uitbuiting en zij producten tegen een zeer lage/(te) lage prijs kocht, kan een aanmerkelijke kans op het profiteren van de uitbuiting zeer wel aanwezig zijn. Indien de onderneming al eerder werd geconfronteerd met uitbuiting in haar toeleveringsketen,²⁴ maar uit de feitelijke gang van zaken volgt dat zij op dezelfde wijze bleef werken of geen maatregelen nam om te voorkomen dat zij daarvan zou profiteren, kan zij deze kans bewust hebben aanvaard.

De praktijk van vervolging en berechting

Voor een blik op de praktijk van vervolging en berechting van arbeidsuitbuiting in de internationale productieketens van bedrijven hebben we een uitgebreide jurisprudentieanalyse verricht van arbeidsuitbuitingszaken in eerste aanleg. Voor dit onderzoek werd gezocht op de term ‘mensenhandel’ op Rechtspraak.nl in de periode 2013-2021. Vervolgens zijn alle uitspraken die over arbeidsuitbuiting gingen geselecteerd en in een Atlas.ti-bestand gecodeerd en geanalyseerd. Dit leverde in totaal 86 uitspraken op, die zowel vrijspraken als veroordelingen betreffen. Voor al deze uitspraken is vastgesteld waar de vermeende uitbuiting heeft plaatsgevonden. Voor deze bijdrage zijn wij geïnteresseerd in gevallen waarbij de uitbuiting, dat wil zeggen de werkzaamheden, in het buitenland plaatsvond.

Uit de analyse bleek dat in alle gevallen de vermeende uitbuiting in Nederland had plaatsgevonden.²⁵ In een klein aantal zaken vond de vermeende uitbuiting in Nederland, maar ook in het buitenland plaats. Deze uitspraken zijn vervolgens onder de loep genomen. Bij nadere beschouwing bleek het bij geen enkele zaak te gaan om uitbuiting die plaatsvond in de internationale productieketen van een bedrijf. De andere landen dan Nederland waren vaak buurlanden, waarbij de slachtoffers werkten en woonden in de grensstreek. Zij waren in de uitbuitingsperiode bijvoorbeeld tijdelijk woonachtig geweest in Duitsland, en de slechte huisvesting droeg bij aan de uit-

24 Waarbij opgemerkt zij dat de ‘due diligence’-verplichtingen in de voorgestelde wetgeving (zie voetnoot 6) de kans vergroten dat hier sprake van is.

25 Of plaats zou hebben gevonden. De uitbuiting hoeft voor een veroordeling voor mensenhandel niet daadwerkelijk plaats te hebben gevonden; alleen het oogmerk op uitbuiting is al voldoende. In één casus was hier sprake van.

buitingssituatie. Wat ook voorkwam was dat een Nederlands uitzendbureau samenwerkte met een uitzendbureau in China, de Filipijnen of Bulgarije. Hoewel slachtoffers dan ook door een uitzendbureau in het buitenland werden misleid, was dit altijd om slachtoffers vervolgens in Nederland te laten werken en stonden de verdachten in deze zaken ook terecht voor de daadwerkelijke uitbuiting (op grond van sub 1 en/of 4). Uit de analyse blijkt dus dat er geen gevallen konden worden geïdentificeerd waarbij (Nederlandse) bedrijven aansprakelijk werden gesteld of terechtstonden voor het voordeel trekken uit arbeidsuitbuiting die in hun internationale productieketens heeft plaatsgevonden.

Barrières en knelpunten

In 2021 concludeerde de Algemene Rekenkamer na uitgebreid onderzoek dat de Nederlandse aanpak van arbeidsuitbuiting niet effectief is.²⁶ Dat wij geen zaken zijn tegengekomen van internationale arbeidsuitbuiting heeft vermoedelijk dan ook te maken met een aantal barrières en knelpunten in de aanpak van arbeidsuitbuiting. Daarnaast zijn er belemmeringen die specifiek spelen bij de opsporing, vervolging en/of berechting van internationale arbeidsuitbuiting. We beginnen met het bespreken van factoren die spelen op het niveau van de opsporing en vervolging, en gaan daarna in op factoren die de berechting bemoeilijken.

Uit onderzoek zijn diverse factoren naar voren gekomen die de opsporing en vervolging van mensenhandel bemoeilijken. Zo zal de normschending allereerst aan het licht moeten komen. Uit onderzoek blijkt echter dat onder slachtoffers van mensenhandel vaak sprake is van een lage zelfidentificatie (Van Meeteren & Hiah 2020). Dit terwijl de verklaringen van slachtoffers zowel in de opsporing als in de vervolging van arbeidsuitbuiting vaak een cruciale rol spelen. Wanneer zij zichzelf echter niet zien als slachtoffer, dan zullen zij ook minder snel geneigd zijn om aangifte te doen of een verklaring af te leggen. Het is goed voorstelbaar dat wanneer men al moeite heeft om slachtoffers in Nederland ervan te overtuigen om aangifte te doen, dit voor slachtoffers in het buitenland soms nog veel moeilijker kan zijn. Zeker in landen waar het vertrouwen in politie en justitie lager ligt dan in Neder-

26 Zie www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/09/28/aanpak-arbeidsuitbuiting-door-inspectie-niet-effectief.

land. Voor het type arbeidsuitbuiting dat in deze bijdrage centraal staat, geldt als extra complicatie dat het Openbaar Ministerie (OM) dan ook nog kennis moet krijgen van het bestaan van een uitbuitings-situatie in de internationale productieketen van een Nederlands bedrijf dat daarvan profiteert. Ten tweede speelt ook dat slachtoffers van mensenhandel vaak niet willen verklaren uit angst voor repercussies van de uitbuiters.

Hierbij merken wij op dat het meer in het algemeen ook lastig kan zijn om voldoende bewijsmateriaal te verkrijgen om tot vervolging over te gaan, wanneer de uitbuiting in het buitenland heeft plaatsgevonden. Afhankelijk van het land waar het om gaat, kan het lastig of onmogelijk zijn om bewijsmateriaal te (laten) verzamelen, vanwege 'rechtshulp-perikelen en strafvorderlijke complicaties' (Enneking e.a. 2016, p. 232; Kristen 2010, p. 180-181).

Ten derde bemoeilijkt een gebrek aan capaciteit zeer waarschijnlijk de opsporing en vervolging van arbeidsuitbuiting, zo blijkt uit onderzoek van Rijken en De Volder. Zij analyseerden 110 brieven van het OM, meer specifiek 100 voortijdige beëindigingen en 10 sepotbrieven, in mogelijke arbeidsuitbuitingszaken. Op basis van deze brieven en een aanvullende analyse van jurisprudentie concludeerden zij dat capaciteitsproblemen het onderzoek en de vervolging van arbeidsuitbuiting bemoeilijken. Opsporingsambtenaren hebben niet de mogelijkheid om alle zaken op te pakken en gaan voor de eenvoudige zaken. Inge-wikkelde zaken blijven hierdoor eerder op de plank liggen (Rijken & De Volder 2022). Dit probleem lijkt overigens niet alleen bij arbeidsuitbuiting een rol te spelen, maar ook binnen de bredere recherche in Nederland (Van Schaik 2022). Bij arbeidsuitbuitingszaken leidt dit ertoe dat bij zaken met constructies waarbij meerdere rechtspersonen betrokken zijn die in verschillende landen zijn gevestigd, vaak wordt geconcludeerd dat de capaciteit die nodig is om zulke constructies te doorgronden onvoldoende voorhanden is (Rijken & De Volder 2022). Daarnaast zijn er factoren die het moeilijk maken om tot een veroordeling van arbeidsuitbuiting te komen. Opgemerkt zij dat deze factoren ook weer een rol kunnen spelen in de beslissing van het OM om al dan niet vervolging in te stellen (in het licht van een oordeel over de haalbaarheid van de vervolging). Uit onderzoek blijkt dat er bij arbeidsuitbuiting überhaupt relatief weinig veroordelingen zijn in vergelijking met seksuele uitbuiting, en bijgevolg veel vrijspraak (Van Meeteren & Heideman 2021). Uit onderzoek van de Nationaal Rapport-

teur Mensenhandel bleek dat in de periode 2015-2019 72% van de gevallen van binnenlandse seksuele uitbuiting en 68% van de zaken van transnationale seksuele uitbuiting resulteerden in een veroordeling. Bovendien toonde het onderzoek aan dat in dezelfde periode slechts 46% van de arbeidsuitbuitingszaken resulteerde in een veroordeling (Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2021). Dit lijkt voor een deel te komen doordat rechters soms een extra drempelverhogende eis toevoegen aan het juridisch kader. Deze extra drempel bestaat eruit dat er sprake moet zijn van een inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van het slachtoffer dan wel van een mensenrechtenschending alvorens van mensenhandel op grond van artikel 273f Sr kan worden gesproken (Van Meeteren & Heideman 2021). Deze vereisten volgen niet uit de wettekst of de wetsgeschiedenis. Hoewel Rijken en De Volder (2022) erop wijzen dat het op deze wijze handelen van de rechter mogelijk een schending van artikel 4 EVRM zou kunnen opleveren, wordt deze praktijk met enige regelmaat gesignaleerd (Van Meeteren & Heideman 2021; Rijken & De Volder 2022).

Veel van de factoren die de berechting van arbeidsuitbuiting bemoeilijken, hebben daarnaast te maken met de bewijslast. Zo signaleren Rijken en De Volder (2022) dat de afwezigheid van steunbewijs vaak een belemmerende factor is, en dat soms niet kan worden voldaan aan het wettelijk bewijsminimum, waarbij geldt dat iets pas bewezen is als het kan worden ondersteund door twee uiteenlopende bronnen. Omdat men in arbeidsuitbuitingszaken vaak te maken heeft met het woord van het slachtoffer versus het woord van de verdachte, en omdat er vaak geen deugdelijke administratie is bijgehouden van gewerkte en uitbetaalde uren, levert dit problemen op voor de bewijsvoering. Daarnaast worden de criteria waarmee (het oogmerk van) uitbuiting kan worden vastgesteld erg casuïstisch en daarmee op onvoorspelbare wijze ingevuld (Rijken & De Volder 2022).

Naast deze meer algemene moeilijkheden bij de berechting van arbeidsuitbuiting, is er een aantal aanvullende belemmeringen aan te wijzen voor de berechting van mensenhandel, in de zin van het voordeel trekken door Nederlandse bedrijven van arbeidsuitbuiting gepleegd in het buitenland. Zo vereist artikel 273f lid 1 sub 6 Sr dat er een verband moet zijn tussen het voordeel trekken en de uitbuiting. Dit kan in de praktijk veeleisend zijn om te bewijzen. Bewijs dat de onderneming van de uitbuiting heeft geprofiteerd, kan moeilijk te verkrijgen zijn wanneer de uitbuiting in de keten in het buitenland plaats-

vindt. Bovendien is het waarschijnlijk al ingewikkeld om überhaupt vast te stellen dat er sprake is van een uitbuitingssituatie. Dit niet alleen vanwege de factoren die hiervoor al zijn geïdentificeerd, die bij het vaststellen van een uitbuitingssituatie meer in het algemeen spelen, maar ook omdat de vraag kan worden opgeworpen hoe uitbuiting kan worden vastgesteld als deze in het buitenland – bijvoorbeeld in de toeleveringsketen – plaatsvindt. Immers, het gebruik van Nederlandse normen als maatstaf bij de weging van de genoemde ‘uitbuitingsfactoren’ in gevallen waarin uitbuiting niet in Nederland plaatsvindt, lijkt niet vanzelfsprekend. Tot op heden is er geen jurisprudentie op dit punt. Daarnaast moet worden bewezen dat er sprake is van voorwaardelijk opzet op het voordeel trekken en de uitbuitingssituatie. Ook dit kan veeleisend zijn om te bewijzen.

Conclusie

De acties van bedrijven rond IMVO hebben niet geleid tot een afname van vormen van moderne slavernij wereldwijd (LeBaron 2020). Dit roept de vraag op of overheden niet meer zouden moeten optreden tegen moderne vormen van slavernij, bijvoorbeeld via het strafrecht. In deze bijdrage hebben wij verkend wat de huidige mogelijkheden zijn van de Nederlandse overheid om arbeidsuitbuiting die in het buitenland plaatsvindt in de productieketen van (Nederlandse) bedrijven strafrechtelijk aan te pakken. Hieruit bleek dat er in theorie zeker mogelijkheden zijn. Volgens Rijken en De Volder (2022, p. 40), die breder naar arbeidsuitbuiting keken dan wij, bleek uit hun analyse dat ‘de mogelijkheden die artikel 273f biedt (...) onvoldoende benut zijn in de praktijk’. In onze analyse zijn wij voorts geen zaken tegengekomen waarin bedrijven terechtstaan voor het voordeel trekken uit arbeidsuitbuiting die plaatsvindt in de internationale productieketen middels artikel 273f Sr. We hebben laten zien dat dit waarschijnlijk samenhangt met een aantal belemmeringen in de opsporing, vervolging en berechting van arbeidsuitbuiting. Door diverse factoren blijkt het in de praktijk überhaupt lastig om arbeidsuitbuiting in Nederland veroordeeld te krijgen. Door de toevoeging van de internationale context wordt het bovendien nog complexer en loopt men tegen onder meer aanvullende praktische (capaciteits)problemen aan, en juridische

vraagstukken waar momenteel nog geen jurisprudentie over is die uitsluitend of houvast kan bieden.

Daarmee constateren we dat het slecht gesteld lijkt te zijn met de aanpak van slavernij in Nederland. Slavenhandel mag dan wel een eigen strafbaarstelling kennen, slavernij heeft dit niet en kan alleen als mensenhandel worden vervolgd. Dit is niet alleen onlogisch, zoals Rijken en De Volder (2022) stellen, maar het maakt ook dat we bij de strafrechtelijke aanpak van situaties van slavernij te maken hebben met alle moeilijkheden die bij de opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel komen kijken. Aangezien er zoveel moeilijkheden zijn, roept dit de vraag op of Nederland genoeg doet tegen slavernij. Een afzonderlijke strafbaarstelling van slavernij is niet verplicht, zolang Nederland maar met het mensenhandelarartikel slavernij effectief vervolgt en berecht. Rijken en De Volder (2022, p. 42) vragen zich op basis van hun analyse af of Nederland hier eigenlijk wel aan voldoet. Uit de hier gepresenteerde analyse blijkt dat het voor wat betreft het vervolgen en berechten van slavernij die in het buitenland plaatsvindt en waar Nederlandse bedrijven van profiteren, ook maar zeer de vraag is of Nederland genoeg doet.

Op het moment van schrijven ligt er een nieuw wetsvoorstel ter openbare consultatie om artikel 273f Sr ingrijpend te reviseren. Volgens Rijken en De Volder (2022) is dit een uitgelezen kans om slavernij wellicht toch apart strafbaar te stellen. Vooral nog maakt dit echter geen deel uit van de voorgenomen plannen. Mocht het wetsvoorstel in de toekomst ook daadwerkelijk in nieuwe wetgeving worden omgezet, dan heeft dit uiteraard implicaties voor de vervolging van arbeidsuitbuiting. Op dit moment is het echter nog niet duidelijk hoe de definitieve wetswijziging er precies uit komt te zien, en daarmee ook niet mogelijk om te beoordelen wat de gevolgen precies zullen zijn voor de mogelijkheden die het strafrecht biedt om arbeidsuitbuiting in internationale productieketens aan te pakken.

Literatuur

Van Dijk e.a. 2021

J. van Dijk, M. Cruyff & P. Heijden, *Multiple Systems Estimation slachtoffers mensenhandel Nederland 2016-2019* (rapport Tilburg University, Universiteit Utrecht en WODC), 2021.

Enneking 2022

L.F.H. Enneking, 'Van beleid naar gepaste zorgvuldigheid in mondiale waardeketens. Over de samenwerking tussen due diligence wetgeving en het privaatrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2022/43, p. 357-371.

Enneking e.a. 2016

L.F.H. Enneking e.a., *Zorgplichten van Nederlandse ondernemingen inzake internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de UN Guiding Principles*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

De Hullu 2021

J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Jansen & De Jong 2022

K.J.O. Jansen & E.R. de Jong, 'Verantwoord ondernemen, duurzaamheid en privaatrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2022/42, p. 353-356.

Ten Kate 2022

W.J.B. ten Kate, *Mensenhandel*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Kristen 2010

F.G.H. Kristen, 'Maatschappelijk verantwoord ondernemen en strafrecht', in: *Maatschappelijk verantwoord ondernemen* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2010-I), Deventer: Kluwer 2010, p. 121-189.

LeBaron 2020

G. LeBaron, *Combatting modern slavery. Why labour governance is failing and what we can do about it*, Cambridge: Polity Press 2020.

Lestrade 2018

S.M.A. Lestrade, *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland. Een toetsing op basis van internationale en Europese mensenrechten, anti-mensenhandelregelgeving en de grondslagen van het strafrecht* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Van Meeteren & Heideman 2021

M. van Meeteren & N. Heideman, 'Taking stock of labour trafficking in the Netherlands', *Archives of Criminology* (43) 2021, afl. 1, p. 143-168.

Van Meeteren & Hiah 2020

M. van Meeteren & J. Hiah, 'Self-identification of victimization of labor trafficking', in: J. Winterdyk & J. Jones (red.), *The Palgrave international handbook of human trafficking*, Cham: Palgrave Macmillan 2020, p. 1605-1618.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2021

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019*, 2021, www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2021/01/21/dadermonitor-mensenhandel-2015-2019.

Rijken & De Volder 2022

C. Rijken & E. de Volder, *Arbeidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland* (rapport FNV en Comensha), 2022.

Schaap 2017

A.L.M. Schaap, *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen voor moderne slavernij. Een onderzoek naar de mogelijkheden en onmogelijkheden om internationaal opererende ondernemingen op basis van artikel 273f Sr strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor moderne slavernij*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2017.

Schaap 2020

A.L.M. Schaap, 'Legally binding duties for corporations under domestic criminal law not to commit modern slavery', in: L.F.H. Enneking e.a. (red.), *Accountability, international business operations and the law: Providing justice for corporate human rights violations in global value chains*, Londen: Routledge 2020, p. 192-216.

Schaap 2022

A.L.M. Schaap, *Het ouderschap van de rechtspersoon. Een onderzoek naar het Drijfknestkader als richtinggevend kader voor het ouderschap van de rechtspersoon* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2022.

Van Schaik 2022

A.H. van Schaik, 'Dweilen met de kraan open. De gevolgen van het capaciteitstekort bij de recherche', *Actioma* 2022/217, p. 15-21.