

Dwalen door een woud van regels

De uitgebuite arbeidsmigrant en zijn mensenrechten

Gerrie Lodder¹

In dit artikel wordt onderzocht hoe een mensenrechtelijke benadering van arbeidsuitbuiting kan bijdragen aan een verbetering van de positie van uitgebuite arbeidsmigranten. Het perspectief van de individuele arbeidsmigrant wordt ingenomen om te bekijken welke mensenrechtelijke normen op zijn situatie van toepassing zijn, welke verplichtingen hieruit volgen voor de Staat en of de combinatie van de normen en verplichtingen ook een voldoende coherent stelsel vormt voor een mensenrechtelijke benadering die het slachtoffer centraal stelt, in het algemeen en in Nederland in het bijzonder.

1. Inleiding

In maart 2017 werd Griekenland veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Chowdury et autres/la Grèce*.² De zaak betrof werknemers uit Bangladesh die op een aardbeienplantage in Griekenland werkten. De werknemers hadden geen verblijfsvergunning en geen werkvergunning. Ze maakten lange dagen van twaalf uur onder supervisie van bewapende bewakers. De huisvesting van de werknemers was miserabel. Het beloofde salaris werd niet uitbetaald. Het Hof oordeelde dat er sprake was van een schending van artikel 4 lid 2 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM): de situatie van de werknemers was te classificeren als gedwongen arbeid en mensenhandel.³ Enkele maanden daarvoor was Brazilië veroordeeld door het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (IAHRM) wegens schending van artikel 6 lid 1 van het Inter-Amerikaans Mensenrechtenverdrag (IAVRM).⁴ Ten aanzien van vijftientig werknemers van hoofdzakelijk Afrikaanse origine op een veeboerderij in noordoost Brazilië was sprake van slavernij en mensenhandel, aldus het Hof.⁵ Deze zaken geven niet alleen meer inzicht in wanneer een situatie kan worden aangemerkt als arbeidsuitbuiting en mensenhandel, maar ook welke verplichtingen er in dat geval op de Staat rusten.

Ook in Nederland komt uitbuiting van arbeidsmigranten voor. In november 2016 werden de directeur en een aantal andere betrokkenen van het champignonbedrijf Prime Champs veroordeeld wegens de uitbuiting van zes Poolse medewerkers.⁶ De vrouwen maakten excessief lange werkdagen en moesten aan een zo hoge pluk-

norm voldoen dat het minimumloon vaak niet werd gehaald. Ook werd het aantal gewerkte uren in het registratiesysteem met 10% afgeroomd. Een ander voorbeeld van een situatie waar arbeidsuitbuiting is vastgesteld betrof illegale werknemers in een wasserij. De werknemers verbleven onrechtmatig in Nederland, moesten vaak 's nachts werken om uit het zicht van de arbeidsinspectie te blijven, kregen slecht of niet betaald en maakten lange dagen onder slechte arbeidsomstandigheden.⁷

Arbeidsuitbuiting en mensenhandel worden algemeen gezien als een grove mensenrechtenschending.⁸ Bij arbeidsuitbuiting staan de fundamentele beginselen vrijheid, gelijkheid en menselijke waardigheid onder druk. Om recht te doen aan het slachtoffer is een puur strafrechtelijke benadering onvoldoende.⁹ Bij een strafrechtelijke aanpak ligt de focus op vervolging en bestraffing van de daders. Een mensenrechtelijke benadering daarentegen zou het slachtoffer centraal moeten stellen. Staten hebben in een mensenrechtelijke benadering niet alleen de verplichting tot bestraffing en vervolging, maar ook verplichtingen die zien op de bescherming van het slachtoffer en preventie.¹⁰

In dit artikel onderzoek ik hoe een mensenrechtelijke benadering van arbeidsuitbuiting kan bijdragen aan een verbetering van de positie van uitgebuite arbeidsmigranten. Hierbij neem ik het perspectief van de individuele arbeidsmigrant en bekijk welke mensenrechtelijke normen op zijn situatie van toepassing zijn, welke verplichtingen hieruit volgen voor de Staat en of de combinatie van de normen en verplichtingen ook een voldoende coherent stelsel vormt voor een mensenrechtelijke benadering die het slachtoffer centraal stelt in het alg-

meen en in Nederland in het bijzonder.

Par. 2 geeft een overzicht van de relevante mensenrechtelijke normen die bij arbeidsuitbuiting van migranten in het geding kunnen zijn. Bij arbeidsuitbuiting zal het vaak gaan om uitbuiting door private partijen en niet door de Staat zelf. Het internationale mensenrechtelijk instrumentarium is geadresseerd aan Staten en heeft in beginsel geen horizontale werking tussen burgers. Toch hebben Staten wel verplichtingen om mensenrechtenschendingen te voorkomen en te bestraffen en slachtoffers te beschermen. De verplichtingen die zijn af te leiden uit verdragsteksten, aanbevelingen en rapportages van toezichthoudende comités en jurisprudentie van mensenrechtenhoven komen in par. 3 aan bod. In par. 4 bespreek ik in hoeverre Nederland voldoet aan de normen voor een mensenrechtelijke benadering van arbeidsuitbuiting van migranten en of dit leidt tot een mensenrechtelijke aanpak op individueel niveau.

Er bestaan verschillende juridische concepten die van toepassing kunnen zijn op een situatie die als arbeidsuitbuiting wordt omschreven. Het begrip arbeidsuitbuiting is zelf echter geen juridisch concept. Het wordt gebruikt om verschillende situaties aan te duiden, waarbij de bandbreedte groot is. Ik gebruik in dit artikel het begrip arbeidsuitbuiting voor alle situaties waarin mensenrechten van een arbeidsmigrant geschonden worden.

2. Het mensenrechtelijk kader

De Universele Verklaring voor de rechten van de Mens (UVRM) is een breed mensenrechtelijk instrumentarium, maar is juridisch niet bindend. De UVRM is uitgewerkt in twee bindende instrumenten van de Verenigde Naties die zijn onderverdeeld in enerzijds burger- en politieke rechten,¹¹ en anderzijds economische, sociale en culturele rechten.¹² Ook op regionaal niveau is dit onderscheid doorgevoerd.¹³ Daarnaast zijn er categoriale verdragen die zien op een bepaalde groep, bijvoorbeeld vrouwen, kinderen, migranten of een specifieke mensenrechtenschending zoals discriminatie. Een verbod op slavernij, met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, gedwongen arbeid en mensenhandel zijn de vormen van arbeidsuitbuiting die zijn opgenomen in mensenrechtelijke instrumenten. Daarnaast zijn er enkele sociale en economische

Een verbod op slavernij, met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, gedwongen arbeid en mensenhandel zijn de vormen van arbeidsuitbuiting die zijn opgenomen in mensenrechtelijke instrumenten

mensenrechten die van belang zijn in het geval van arbeidsuitbuiting.

2.1. Slavernij en slavernijachtige praktijken

Slavernij heeft eeuwenlang in diverse vormen in diverse samenlevingen bestaan.¹⁴ Een wereldwijd internationaal verbod op slavernij en slavenhandel kwam tot stand met de aanneming van het Verdrag inzake slavernij van 1926.¹⁵ Het Slavernijverdrag definieert slavernij in artikel 1 lid 1 als: 'slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised.'¹⁶ Op grond van artikel 6 zijn Staten verplicht slavernij strafbaar te stellen.

Het verbod op slavernij en slavenhandel is in veel internationale en regionale algemene mensenrechteninstrumenten terug te vinden.¹⁷

De term slavernij wordt de laatste decennia vaak gebruikt om hedendaagse vormen van arbeidsuitbuiting en met name mensenhandel aan te duiden. Het is echter de vraag of deze hedendaagse vormen van arbeidsuitbuiting ook juridisch zijn te classificeren als slavernij.¹⁸

Het EHRM heeft in geen enkele zaak geconcludeerd dat er sprake was van slavernij. In 2005 oordeelde het EHRM in de zaak *Siliadin/Frankrijk* dat voor de definitie van het begrip slavernij aansluiting gezocht moet worden bij de definitie uit het Slavernijverdrag.¹⁹ De vijf-

Auteur

1. Mr. drs. G.G. Lodder is werkzaam bij het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden.

Noten

2. EHRM 30 maart 2017, 21884/15 (*Chowdury e.a./Griekenland*).
3. *Ibid.*, r.o. 101.
4. IAHRM 20 oktober 2016, Serie C-318 (*trabajadores de la Hacienda Brasil Verde/Brasil*), alleen in het Spaans beschikbaar.
5. *Ibid.*, r.o. 343.
6. Rb. Limburg 10 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:9602.
7. Rb. Amsterdam 2 juni 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3807.
8. Zie bijv. T. Obokata, *Trafficking of human*

beings from a human rights perspective, Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006, p. 3; C. Rijken & E. de Volder, 'The European Union's struggle to realize a human rights-based approach to trafficking in human beings. A call on the EU to take THB-sensitive action in relevant areas of law', *The Connecticut Journal of International Law*, vol. 25:49, 2009, p. 49-79; A. Gallagher, 'Using international human rights law to better protect victims of human trafficking: The prohibitions on slavery, servitude, forced labour and debt bondage', in: L.N. Sadat & M.P. Scart (eds.), *The theory and practice of international criminal law: Essays in honour of M. Bassiouni*, Leiden: Martinus Nijhoff 2008, p. 397-430.

9. Zie *ibid.* Obokata 2006, Rijken & De

- Volder 2009, Gallagher 2008. Zie ook de Preamble bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel, 2005.
10. Obokata 2006, p. 121-127; OHCHR, *Human Rights and Human Trafficking*, Fact Sheet nr. 36, United Nations, New York and Geneva, 2014, p. 7-8.
 11. Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).
 12. Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).
 13. Zie voor Europa het EHRM en het Europees Sociaal Handvest.
 14. Gallagher 2008, p. 4; P. van Sasse van Ysselt, 'Slavernij en slavenhandel: verboden maar niet voorbij', *NJB* 2013/26, afl. 26, p. 1694-1701.

15. Verdrag inzake de Slavernij, Genève 25-09-1926, *Stb.* 1928, 26.
16. Dit verdrag is bij gelegenheid van de oprichting van de VN aangepast bij Protocol van 7 december 1953 (*Trb.* 1955, 33).
17. Zie bijv. art. 4 UVRM, art. 8 IVBPR, art. 4 EVRM, art. 5 Handvest van de grondrechten van de EU, art. 6 IAVRM en art. 5 van het Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en Volkeren (AHRM).
18. Zie bijv. Van Sasse van Ysselt 2013; Gallagher 2008; S. Scarpa, *Trafficking in Human Beings. Modern Slavery*, Oxford: University Press 2008.
19. EHRM 26 juni 2005 (*Siliadin/Frankrijk*).



tienjarige Togolese Siliadin was door familie van haar vader naar Frankrijk gebracht en werd gedwongen zonder vergoeding lange dagen te werken als dienstmeid in de huishouding van de familie B. Zij verbleef onrechtmatig in Frankrijk. In deze zaak stelt het Hof dat het meisje wel beroofd was van haar persoonlijke autonomie, maar dat de feiten van de zaak niet vergelijkbaar waren met het voor de klassieke definitie van slavernij vereiste juridische eigendomsrecht.²⁰

Het IAHRM geeft in de zaak van de werknemers van de *Hacienda Brasil Verde/Brazilië* wel expliciet een bredere uitleg aan het begrip slavernij.²¹ Het Hof concludeert dat er sprake kan zijn van slavernij zowel als *de jure* als *de facto* sprake is van eigendom.²²

In het Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij (1956) worden vier vormen van met slavernij vergelijkbare praktijken verboden.²³ Dit zijn schuldbinding ('debt bondage'), lijfeigenschap ('serfdom'), de gedwongen uithuwelijking, gedwongen overdracht of de overerving van een vrouw en de uitbuiting van kinderen. De overdracht van een kind door zijn ouders of voogd – al dan niet tegen een beloning – met als doel het kind zelf of zijn arbeid uit te buiten wordt gezien als een met slavernij te vergelijken praktijk.²⁴ Van schuldbinding is sprake als iemand zich verbindt zijn eigen of andermans diensten over wie hij zeggenschap heeft ter beschikking te stellen ter vereffening van de schuld terwijl 'de op redelijke wijze vastgestelde waarde van die diensten niet wordt gerekend tot delging van de schuld of indien de duur van die diensten niet beperkt noch hun aard nauwkeurig omschreven zijn'.²⁵ Lijfeigenschap is de situatie dat een pachter op het land van een ander woont, werkt en dien-

sten verricht voor die ander zonder iets aan die rechtstoestand te kunnen wijzigen.²⁶

2.2. Dienstbaarheid

Het begrip dienstbaarheid (*servitude*) wordt voor het eerst genoemd in de UVRM.²⁷ Het komt vervolgens in diverse mensenrechtenverdragen terug.²⁸ Het begrip kent echter in geen van deze instrumenten een eigen definitie. Het EHRM heeft in enkele zaken van migranten die werken in de huishouding bij of via familie invulling gegeven aan dit begrip.²⁹ Het Hof plaatst dienstbaarheid als een aparte vorm van uitbuiting tussen slavernij en gedwongen arbeid. Dienstbaarheid is een bijzondere ernstige vorm van inperking van vrijheid, aldus het Hof.³⁰ De diensten worden onder dwang verricht en het begrip dienstbaarheid is gerelateerd aan slavernij, maar is hier ook van te onderscheiden omdat er geen sprake is van juridisch eigendomsrecht.³¹ Naast de verplichting tot het verrichten van bepaalde diensten, geldt in geval van dienstbaarheid ook de verplichting te leven bij degene voor wie de diensten worden verricht en de onmogelijkheid iets te veranderen aan die situatie.³² Deze invulling van het begrip dienstbaarheid lijkt sterk op de definitie van lijfeigenschap. In *C.N. en V./Frankrijk* beschouwt het EHRM dienstbaarheid als een verzwaarde vorm van gedwongen arbeid.³³ Deze zaak betreft twee minderjarige zussen die in Burundi zijn geboren en na het overlijden van hun ouders door toedoen van een tante naar Frankrijk worden gehaald. De oudste van de twee, C.N., blijft de hele dag thuis om huishoudelijk werk te doen en voor de kinderen van haar oom en tante te zorgen. Ze leeft in de veronderstelling dat ze onrechtmatig in Frankrijk verblijft. De jong-

ste zus V. gaat wel naar school. Belangrijk voor het oordeel of er sprake is van dienstbaarheid is of betrokkene het gevoel heeft dat de situatie permanent is. De oudste zus C.N. verkeerde in de veronderstelling dat haar verblijfspositie afhankelijk was van haar verblijf bij haar tante en oom en had geen hoop dat haar situatie zou verbeteren.³⁴

C.N./het Verenigd Koninkrijk betreft een jonge Ugandese vrouw die met behulp van een neef naar het Verenigd Koninkrijk komt en daar werkzaam is als inwonende verzorgster voor een bejaard Irakees echtpaar.³⁵ Er wordt wel salaris betaald, maar dit lijkt achtergehouden te worden door de neef. In het Verenigd Koninkrijk is op dat moment geen wetgeving die slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid strafbaar stelt. De autoriteiten onderzoeken de zaak als een mogelijke vorm van mensenhandel. In deze zaak benadrukt het Hof dat een speciale vorm van dienstbaarheid die 'domestic servitude' wordt genoemd, onderscheiden moet worden van mensenhandel. Dit onderscheid is van belang in verband met wat van een Staat verwacht mag worden in het kader van de naleving van zijn verplichtingen op grond van artikel 4 EVRM.³⁶

2.3. Gedwongen arbeid

Op verzoek van de Volkenbond heeft de ILO in 1930 een verdrag opgesteld waarin dwangarbeid werd verboden.³⁷ Artikel 2 lid 1 definieert gedwongen arbeid (dwangarbeid) als volgt: 'forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily'. Het tweede lid noemt de uitzonderingen op het verbod op dwangarbeid. Artikel 25 verplicht tot het strafbaar stellen van dwangarbeid.

De definitie van dwangarbeid bestaat uit drie elementen: 1. werk, 2. onder bedreiging van straf en 3. onvrijwillig aangeboden. In latere werkdocumenten van de ILO wordt een uitleg gegeven aan deze begrippen die de toepassing van het begrip dwangarbeid mogelijk maakt ten aanzien van hedendaagse vormen van gedwongen arbeid. Alle soorten werk of diensten vallen onder de definitie in alle sectoren waaronder ook informele sectoren.³⁸ Ook het tweede element – onder bedreiging van een straf – wordt breed geïnterpreteerd.³⁹ Het ziet zowel op fysiek geweld als psychologische druk of andere vormen van dwang zoals het innemen van identiteitsdocumenten of het verliezen van rechten of privileges. Een persoon is een werkrelatie alleen

vrijwillig aangegaan als dit op basis van vrije wil en volledige informatie is geschied en hij vrij is om de werkrelatie te beëindigen.⁴⁰ De ILO heeft een lijst opgesteld met indicatoren voor het bestaan van arbeidsuitbuiting. Deze lijst bevat zowel indicatoren die zien op de vraag of er sprake is van uitbuiting zoals extreem lange werkdagen, zeer slechte arbeidsomstandigheden en geen of zeer laag salaris, als indicatoren die een aanwijzing kunnen zijn voor het gebruik van dwang of misbruik van een kwetsbare positie bij de rekrutering of bij de uitvoering van het werk.⁴¹

Het verbod op gedwongen arbeid heeft een verdere doorwerking gehad door opname in diverse internationale mensenrechtenverdragen.⁴² Het EHRM heeft enkele klachten met betrekking tot gedwongen arbeid van arbeidsmigranten onderzocht. In *C.N. en V./Frankrijk* stelt het Hof dat niet al het werk onder dwang verricht is te kwalificeren als gedwongen arbeid.⁴³ Het EHRM gaat er dus van uit dat het verbod op gedwongen arbeid, een minimum niveau vereist om te kwalificeren als gedwongen arbeid.

De invulling die het EHRM geeft aan het begrip 'vrijwilligheid' in de zaak *Chowdury* sluit aan bij de invulling die de ILO hier eerder aan heeft gegeven. In geval van machtsmisbruik of misbruik maken van de kwetsbaarheid van de werknemer is er geen sprake van een vrijwillig aangegane arbeidsrelatie.⁴⁴ Ook als een arbeidsrelatie initieel vrijwillig is aangegaan kan dit later veranderen.⁴⁵

2.4. Mensenhandel

Met de inwerkingtreding van het Palermo Protocol is arbeidsuitbuiting geplaatst in de context van mensenhandel.⁴⁶ Het Palermo Protocol definieert mensenhandel als:

'[T]he recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.'

20. EHRM 26 juli 2005 (*Siliadin/Frankrijk*), r.o. 122. Het Hof concludeerde wel dat er sprake was van dienstbaarheid.

21. IAHRM 20 oktober 2016 (*Hacienda Brasil Verde*), r.o. 269-273.

22. *Ibid.* r.o. 272.

23. *Trib.* 1957, 118.

24. Art. 1 sub d Aanvullend Slavernijverdrag.

25. Art. 1 sub a Aanvullend Slavernijverdrag.

26. Art. 1 sub b Aanvullend Slavernijverdrag.

27. Zie art. 4 UVRM.

28. Zie bijv. art. 8 IVBPR, art. 4 EVRM of

art. 6 IAVRM.

29. Zie de zaken EHRM 26 juli 2005 (*Siliadin/Frankrijk*), EHRM 11 oktober 2012, 67724/09 (*C.N. en V./Frankrijk*), EHRM 13 november 2012, 4239/08 (*C.N./Verenigd Koninkrijk*).

30. EHRM 26 juli 2005, (*Siliadin/Frankrijk*), r.o. 123.

31. *Ibid.* r.o. 124.

32. *Ibid.* r.o. 123.

33. EHRM 11 oktober 2012 (*C.N. en V./Frankrijk*).

34. *Ibid.* r.o. 92.

35. EHRM 13 november 2012 (*C.N./Verenigd Koninkrijk*).

36. EHRM 13 november 2012 (*C.N./Verenigd Koninkrijk*), r.o. 80.

37. Forced Labour Convention, 1930 (nr. 29). Zie L. Swepston, *Forced and compulsory labour in international human rights law*, ILO 2014, p. 6-8. De massale inzet van dwangarbeiders in de Tweede Wereldoorlog en door communistische regimes heeft geleid tot een aanvullende Conventie die in 1957 is vastgesteld.

38. ILC.101/III/1B.docx, p. 111. Zie ook: General survey 2007.

39. ILC.101/III/1B.docx, p. 111. General survey 2007, p. 20.

40. General survey 2007, p. 20, 21.

41. ILO Indicators of Forced Labour, 1 oktober 2012.

42. Zie bijv. art. 8 IVBPR, art. 4 lid 2 EVRM en art. 6 IAVRM.

43. EHRM 11 oktober 2012 (*C.N. en V./Frankrijk*), r.o. 74.

44. EHRM 30 maart 2017 (*Chowdury e.a./Griekenland*), r.o. 96.

45. *Ibid.*, r.o. 97.

46. Optional Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000. Datum inwerkingtreding: 25 december 2003.

Het Palermo Protocol is een internationaal strafrechtelijk instrument. In de mensenrechtelijke instrumenten die eerder dan de vaststelling van het Palermo Protocol tot stand zijn gekomen is een verbod op mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting niet opgenomen.⁴⁷ Een mensenrechtelijke benadering van mensenhandel is te vinden in het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel (Europees Mensenhanderverdrag, 2005).⁴⁸ Verder bevat artikel 5 lid 3 Handvest van de Grondrechten van de EU een verbod op mensenhandel.⁴⁹ Uit de toelichting blijkt dat hiermee ook wordt bedoeld op arbeidsuitbuiting.⁵⁰

In de zaak *Rantsev/Cyprus en Rusland* die betrekking heeft op gedwongen prostitutie, heeft het EHRM voor het eerst geoordeeld dat de situatie was te classificeren als mensenhandel en dat mensenhandel als zodanig valt onder de verboden bepalingen van artikel 4 EVRM.⁵¹ In de zaak *Chowdury* concludeert het EHRM voor het eerst in een zaak van arbeidsuitbuiting dat er sprake is van mensenhandel.⁵² Het IAHRM kwam eerder in de zaak *Hacienda Brasil Verde* tot dit oordeel.⁵³

Een eendimensionale focus op een bepaalde vorm van arbeidsuitbuiting zou er toe kunnen leiden dat de signalen die duiden op een andere vorm niet worden opgemerkt

De jurisprudentie van het EHRM en het IAHRM laat een tendens zien om het begrip mensenhandel als overkoepelend begrip te gebruiken waar de andere vormen van arbeidsuitbuiting onder vallen. Het is de vraag of er dan nog een belang is om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van arbeidsuitbuiting. Dit belang zou kunnen zijn dat de verschijnselen van de diverse vormen van elkaar verschillen. Een eendimensionale focus op een bepaalde vorm van arbeidsuitbuiting zou er toe kunnen leiden dat de signalen die duiden op een andere vorm niet worden opgemerkt.

2.5. Sociaal economische rechten

Armoede wordt als een van de belangrijke oorzaken voor mensenhandel genoemd, zowel als het gaat om seksuele uitbuiting als in geval van arbeidsuitbuiting.⁵⁴ Het recht niet in armoede te hoeven leven volgt uit artikel 25 UVRM. Lid 1 bepaalt: 'Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin'. In artikel 11 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) is dit recht verder uitgewerkt. Op Europees niveau is in artikel 30 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting neergelegd.

Artikel 23 UVRM bepaalt verder dat een ieder recht heeft op gunstige arbeidsvoorwaarden (artikel 23 lid 1) en een gunstige en rechtvaardige beloning (artikel 23 lid 2). De bepalingen die zien op beloning en arbeidsvoorwaarden zijn een uitdrukking van het principe dat menselijke arbeid niet een goed is dat uitgebuit mag worden of tegen de laagst mogelijke prijs gekocht kan worden.⁵⁵ Deze bepalingen zijn terug te vinden in artikel 7 sub a IVESCR. Het gelijkheidsbeginsel kan in gevallen van arbeidsuitbuiting bij migranten een rol spelen als een arbeidsmigrant niet gelijk wordt behandeld als andere (lokale) werknemers. Gelijk loon voor gelijk werk is een norm die al in artikel 23 lid 2 UVRM is opgenomen.⁵⁶ Deze bepaling is opgenomen na een lobby van de vrouwenbeweging, maar ziet in de gekozen formulering uitdrukkelijk op een breed toepassingsbereik dat niet is beperkt tot gelijkheid tussen man en vrouw.⁵⁷ Het recht op gelijke beloning voor gelijk werk is ook opgenomen in artikel 7 IVESCR, artikel 15 IAVRM en in artikel 25 van het Verdrag inzake Migrerende Werknemers.⁵⁸ Artikel 25 lid 2 van dit Verdrag vult aan dat het ook verboden is om in privé-arbeidsovereenkomsten af te wijken van het principe van gelijke beloning en arbeidsvoorwaarden.

3. Verplichtingen voor de Staat

Bij arbeidsuitbuiting gaat het in de meeste gevallen om uitbuiting door private partijen. Het is dan ook de vraag wat de verplichtingen van de Staat zijn. Deze verplichtingen kunnen ten eerste afgeleid worden uit verdragen. Het Europees Mensenhanderverdrag bevat gedetailleerde verplichtingen voor Staten, net als het Protocol bij het Verdrag inzake gedwongen arbeid (ILO Protocol 2014). Publiekrechtelijke handhaving van de diverse verdragen vindt plaats via een veelheid aan toezichthoudende comités, die periodiek rapportages opstellen en aanbevelingen doen. Deze rapportages en aanbevelingen zijn een tweede bron voor het achterhalen van de positieve verplichtingen van Staten. Ten slotte kent een groeiend aantal verdragen een rechtsprekende instantie met een (individueel) klacht recht.⁵⁹ Uit de uitspraken van deze instanties kunnen ook verplichtingen voortvloeien.

3.1. Strafbaarstelling, onderzoek en vervolging

De strafrechtelijke verplichtingen die Staten hebben zijn ook in het mensenrechtelijk kader het duidelijkst benoemd. Op grond van artikel 6 Slavernijverdrag geldt een verplichting tot strafbaar stellen van overtredingen van de regels die tot doel hebben slavernij af te schaffen en slavenhandel te voorkomen. Artikel 25 van de ILO conventie 1930 bevat de verplichting om dwangarbeid strafbaar te stellen. Het Europees Mensenhanderverdrag ziet voor een belangrijk deel op maatregelen in het kader van strafbaarstelling, sancties, onderzoek en vervolging van mensenhandel (artikel 18 t/m 31). Uit de verschillende uitspraken van het EHRM volgt dat dit Hof ook veel belang toekent aan strafbaarstelling, onderzoek en vervolging. De vraag wat strafbaar moet worden gesteld om te voldoen aan de verplichtingen op grond van artikel 4 EVRM is in de zaak *Chowdury* verduidelijkt. Het Hof stelt in deze zaak dat hoewel in de Griekse wet geen aparte strafbaarstelling van gedwongen arbeid is opgenomen, Griekenland door ratificatie van het Palermo Protocol en

het Europees Mensenhandelsverdrag en implementatie van de EU Richtlijn inzake mensenhandel⁶⁰ in essentie heeft voldaan aan zijn verplichting tot strafbaarstelling.⁶¹

Staten hebben ook de procedurele verplichting een situatie van potentiële uitbuiting te onderzoeken als deze onder de aandacht komt van de autoriteiten.⁶² In de zaak *Chowdury* had Griekenland hierin gefaald, niet alleen op het moment dat een groep arbeiders kwam melden dat hun salaris niet werd uitbetaald, maar ook eerder waren er voldoende serieuze signalen die niet zijn onderzocht.⁶³ Ook als het gaat om arbeidsuitbuiting in de vorm van schending van het recht op goede arbeidsomstandigheden en een gelijke beloning heeft de Staat op grond van de algemene aanbevelingen van het CESR ten aanzien van artikel 7 IVESCR de verplichting tot onderzoek en bestraffing.⁶⁴

3.2. Preventie

Een tweede positieve verplichting van Staten die breed wordt erkend is de plicht preventieve maatregelen te treffen. Deze verplichting is te vinden in artikel 5 van het Europees Mensenhandelsverdrag en artikel 2 van het ILO Protocol 2014. Maatregelen die zien op preventie zijn onder andere educatie en voorlichting en versterking van de arbeidsinspectie.⁶⁵ Het EHRM verwijst in de zaak *Chowdury* naar de verplichting tot preventie die in het Europees Mensenhandelsverdrag is opgenomen.⁶⁶ Het CESCR ten slotte noemt ook de verplichting tot preventie als het gaat om verplichtingen in het kader van artikel 7 IVESCR.⁶⁷

3.3. Compensatie

Een derde positieve verplichting van Staten die onderscheiden kan worden ziet op financiële genoegdoening. Het kunnen vorderen van achterstallig loon is een belangrijke behoefte van slachtoffers van arbeidsuitbuiting.⁶⁸ Het Europees Mensenhandelsverdrag verplicht tot maatregelen die schadeloosstelling van slachtoffers door daders (artikel 15 lid 3 en 4) moeten verzekeren. Ook het ILO Protocol 2014 verplicht tot het zekerstellen dat alle slachtoffers van gedwongen arbeid toegang hebben tot effectieve remedies, zoals compensatie (artikel 1 en 4 lid 1).

Het EHRM verwijst in de zaak *Chowdury* bij het vaststellen van de verplichtingen die Staten hebben naar artikel 15 Europees Mensenhandelsverdrag.⁶⁹ Het Hof erkent dat de slachtoffers zonder meer materiële schade hebben geleden door het niet uitbetalen van hun salaris door hun werkgevers. Het Hof acht het daarom passend om een schadevergoeding toe te kennen. Het Hof stelt dat het niet in staat is om precieze bedragen vast te stellen, en bepaalt daarom een vergoeding per individu die dient ter compensatie van zowel de materiële als de immateriële schade.⁷⁰ Uit deze uitspraak kan echter geen algemene verplichting voor de Staat om zelf te voorzien in een schadevergoeding afgeleid worden, nu de autoriteiten in deze zaak veel te weinig hadden gedaan om de arbeidsuitbuiting te voorkomen en strafrechtelijk aan te pakken. In geval van schending van het recht op goede arbeidsomstandigheden en een gelijke beloning moeten de Staten ook maatregelen treffen die voorzien in compensatie volgens de aanbevelingen van het CESCR.⁷¹

Een verantwoordelijkheid van de Staat voor compensatie kan tot op zekere hoogte worden aangenomen, maar uit de toepasselijke bepalingen, aanbevelingen en jurisprudentie volgt niet glashelder welke schade vergoed moet worden, hoe de schade moet worden vastgesteld, wie de schade moet vergoeden en hoe ver de verplichtingen van de Staat gaan.

3.4. Verbliffsrecht

Voor arbeidsmigranten met geen of een kwetsbare verblijfsstatus die slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting is de vraag of zij een verblijfsrecht aan het bestaande mensenrechten acquis kunnen ontleen van groot belang.⁷² Staten hebben echter op grond van het internationaalrechtelijk soevereiniteitsbeginsel zeggenschap over toelating en uitzetting van personen die niet de nationaliteit hebben van de betreffende Staat. Slechts in uitzonderlijke situaties kan een mensenrechtelijke norm er toe strekken dat een Staat beperkt wordt in zijn soevereiniteit en verplicht is een persoon toe te laten of niet uit te zetten.

Het Europees Mensenhandelsverdrag vormt een uitzondering op dit beginsel. Artikel 14 verplicht tot het

47. Het VN-Vrouwenverdrag en het VN-Kinderrechtenverdrag bevatten wel bepalingen die zien op mensenhandel gericht op de specifieke doelgroep van deze verdragen.

48. De preambule benadrukt dat mensenhandel een mensenrechtenschending is die vraagt om een aanpak waarbij de mensenrechten van de slachtoffers centraal staan.

49. Buiten het mensenrechtelijk kader is in EU verband verder Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan relevant.

50. Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten (2007/C 303/02).

51. EHRM 7 januari 2010, 25965/04, *NTM/NJCM-Bull.* jrg. 35, 2010, nr. 5, m.nt.

M. Boot-Mathijssen (*Rantsev/Cyprus en Rusland*).

52. EHRM 30 maart 2017 (*Chowdury e.a./Griekenland*), r.o. 100.

53. IAHRM 20 oktober 2016 (*Hacienda Brasil Verde/Brasil*), r.o. 343.

54. Obokata 2006, p. 122.

55. J. Morsink, *Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2010, p. 129.

56. *Ibid.*, p. 127-129.

57. De ILO conventie inzake gelijke beloning, 1951 (nr. 100) ziet daarentegen wel uitdrukkelijk op gelijke beloning voor gelijk werk van mannen en vrouwen (zie art. 1).

58. Diverse andere mensenrechtenverdragen bevatten wel een algemene gelijke behandelingsnorm. Art. 26 IVBPR, art. 14

EVRM en Protocol 12 bij het EVRM zien op gelijkheid ten aanzien van de rechten opgenomen in het betreffende verdrag dan wel in het geval van het Protocol, in gelijkheid voor de wet.

59. Onder andere het EVRM, IAVRM, ESH, het IVBPR en sinds 2013 het IVESCR.

60. Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan.

61. EHRM 30 maart 2017 (*Chowdury e.a./Griekenland*), r.o. 105-109.

62. *Ibid.*, r.o. 88.

63. *Ibid.*, r.o. 111-115. Het Hof lijkt hier zijn eerdere uitgangspunt in de zaak *C.N./Verenigd Koninkrijk* te hebben verlaten. Zie

EHRM 13 november 2012 (*C.N./Verenigd Koninkrijk*), r.o. 80.

64. CESCR, *General Comment nr. 20*,

E/C.12/GC/20, 2 juli 2009.

65. Zie art. 2 ILO Protocol 2014.

66. EHRM 30 maart 2017 (*Chowdury e.a./Griekenland*), r.o. 104.

67. CESCR, *General Comment nr. 20*.

68. C. Rijken, J. van Dijk & F. Klerx-van Mierlo, *Mensenhandel: het slachtofferperspectief. Een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland*, Tilburg: INTERVICT 2013, p. 133-134.

69. EHRM 30 maart 2017 (*Chowdury e.a./Griekenland*), r.o. 126.

70. *Ibid.*, r.o. 131.

71. CESCR, *General Comment nr. 20*.

72. C. Rijken, J. van Dijk & F. Klerx-van Mierlo 2013, p. 131.

Een (harde) verplichting voor Staten om te voorzien in een verblijfsrecht aan slachtoffers van arbeidsuitbuiting kan op grond van het mensenrechtelijk acquis niet vastgesteld worden

verstrekken van een verlengbare verblijfsvergunning in geval de autoriteiten oordelen dat dit noodzakelijk is op grond van de persoonlijke situatie van het slachtoffer (lid 1 sub a), en/of wanneer dit noodzakelijk is in verband met het onderzoek en strafrechtelijke vervolging (lid 1 sub b). Staten hebben echter op grond van deze bepaling wel de nodige discretie om te bepalen wanneer dit noodzakelijk is.

Het EVRM kent geen verplichting tot het verlenen van een verblijfsvergunning, maar het recht op verblijf of bescherming tegen uitzetting kan wel een uitvloeisel zijn van andere rechten die in het EVRM zijn gegarandeerd. Tot op heden is een dergelijke recht alleen erkend in geval van het recht op privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) en het recht niet onderworpen te worden aan een onmenselijke of wrede behandeling (artikel 3 EVRM).⁷³ In zaken die betrekking hadden op arbeidsuitbuiting heeft het EHRM wel de kwetsbaarheid van niet-rechtmatig verblijvende migranten onderkend,⁷⁴ maar kwam de vraag of Staten een verplichting hebben slachtoffers van schending van arbeidsuitbuiting een verblijfsrecht te garanderen niet ter sprake.

Een (harde) verplichting voor Staten om te voorzien in een verblijfsrecht aan slachtoffers van arbeidsuitbuiting kan op grond van het mensenrechtelijk acquis dus niet vastgesteld worden.

3.5. Het recht op basisvoorzieningen

Onvoldoende bestaansmiddelen kunnen een reden zijn in te stemmen met een vorm van arbeidsuitbuiting. Er geldt echter geen duidelijke positieve verplichting voor Staten om het recht op een voldoende levensstandaard voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen te garanderen. De zaak *Hunde/Nederland* betreft de klacht van een uitgeprocedeerde Ethiopische asielzoeker dat de weigering hem onderdak en basisvoorzieningen te verschaffen een schending is van artikel 3 EVRM.⁷⁵ Het EHRM stelt in deze zaak dat de keerzijde van het recht om te bepalen wie op het grondgebied mag verblijven, de verplichting van de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling is om te vertrekken.⁷⁶ Weigering opvang te bieden is in een dergelijke situatie geen schending van artikel 3 EVRM.

Het Europees Sociaal Handvest is in beginsel niet van toepassing op niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen.⁷⁷ Toch heeft het Europees Comité voor Sociale rechten (ESCR) in verschillende zaken tegen Nederland waarin een beroep werd gedaan op het recht op basisvoorzieningen voor uitgeprocedeerde vreemdelingen beslist dat Nederland in bepaalde situaties gehouden is om voorzieningen te verstrekken.⁷⁸ De gekozen formulering sluit niet uit dat ook in andere situaties waarin de menselijke waardigheid in het geding is basisvoorzieningen moeten worden geboden.⁷⁹

Het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) stelt dat het IVESCR wel van toepassing

is op iedereen, met inbegrip van vreemdelingen, ongeacht hun verblijfsstatus en documentatie.⁸⁰ De vraag is of aan de bepalingen ten aanzien van een voldoende levensstandaard rechtstreekse werking toegekend kan worden.

4. Een mensenrechtelijke benadering in Nederland?

Uit de voorgaande twee paragrafen volgt dat er een diversiteit aan mensenrechtelijke normen is die van toepassing kunnen zijn in een situatie van arbeidsuitbuiting van migranten en dat staten bepaalde verplichtingen hebben op grond van deze normen. Voor een evaluatie van de vraag of Nederland voldoende doet om te kunnen spreken van een mensenrechtelijke benadering van arbeidsuitbuiting is ten eerste relevant of Nederland gebonden is aan de bovengenoemde instrumenten.

Nederland is partij bij de meeste mensenrechtenverdragen die relevant zijn in het kader van arbeidsuitbuiting, zoals het Slavernijverdrag, de ILO conventie inzake gedwongen arbeid, het IVBPR, EVRM, ESH en het Europees Mensenhandelsverdrag. Nederland heeft op 8 augustus 2017 het ILO protocol 2014 geratificeerd⁸¹ en is begonnen met de procedure tot ratificatie van het aanvullend protocol bij het IVESCR waarmee een individueel klachtrecht wordt geïntroduceerd.⁸² Nederland weigert vooralsnog zich aan te sluiten bij het Internationaal Verdrag inzake Migrerende Werknemers, omdat Nederland van mening is dat niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen niet dezelfde sociaal- economische rechten zouden moeten krijgen als rechtmatig verblijvende vreemdelingen.⁸³ Ratificatie van het aanvullend protocol bij het IVESCR en aansluiting bij het Internationaal Verdrag inzake Migrerende Werknemers door Nederland zouden een mensenrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting kunnen versterken.

Een tweede vraag is in hoeverre Nederland de verplichtingen die volgen uit de diverse verdragen nakomt. Als het gaat om de strafrechtelijke aanpak lijkt Nederland te voldoen aan zijn verplichtingen. Hoewel Nederland geen aparte strafbaarstelling kent van slavernij en ook niet van de concepten dienstbaarheid en gedwongen arbeid is het delict mensenhandel in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht wel uitgebreid met een bepaling die ziet op het dwingen tot arbeid of het verrichten van diensten.⁸⁴ Ook heeft Nederland het Europees Mensenhandelsverdrag geratificeerd en de EU Richtlijn inzake mensenhandel.⁸⁵ Na de uitspraak van het EHRM in de zaak *Chowdury* moet aangenomen worden dat Nederland hiermee voldoet aan zijn verplichtingen inzake strafbaarstelling. Er zijn geen klachten tegen Nederland ingediend bij het EHRM met betrekking tot schending van artikel 4 EVRM ten aanzien van uitgebuite arbeidsmigrantten. In 2014 is de aanpak van mensenhandel en arbeidsuitbuiting geëvalueerd door het Europees Mensenhandelsverdrag in het leven geroepen toezichthoudend orgaan (Group of

Experts on Trafficking in Human Beings, GRETA). Het rapport over de implementatie in Nederland is op grote lijnen positief over de maatregelen die Nederland heeft getroffen.⁸⁶

Op het gebied van onderzoek en preventie geldt als een van de verplichtingen voldoende inspecties. Er is in Nederland kritiek geweest op onvoldoende capaciteit en kwaliteit van de arbeidsinspectie. Door de FNV is in 2012 een klacht ingediend bij de ILO met betrekking tot onvoldoende arbeidsinspecties.⁸⁷ In het jaarplan voor 2018 heeft de inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een uitbreiding van de handhavingstaken aangekondigd waarbij het grootste deel zal gaan naar controles op onderbetaling en uitbuiting.⁸⁸

Een voldoende mensenrechtelijk kader staat niet garant voor een mensenrechtelijke benadering op individueel niveau

Ten aanzien van compensatie is niet volstrekt duidelijk hoever de positieve verplichtingen van Staten reiken. GRETA heeft haar tevredenheid uitgesproken over het Nederlandse systeem waarbij een slachtoffer van mensenhandel zich kan voegen in een strafzaak, het bestaan van een algemeen fonds waar slachtoffers van misdrijven een beroep op kunnen doen en de mogelijkheid van een civiele procedure.⁸⁹ Uit onderzoek van Fair Work blijkt echter dat in veel gevallen schadevergoeding tijdens het strafproces niet wordt aangevraagd of niet wordt toegekend en civiele vorderingen bijna niet worden ingediend.⁹⁰

In par. 3.5 is geconcludeerd dat er geen harde mensenrechtelijke verplichtingen bestaan tot verlening van een verblijfsrecht en basisvoorzieningen aan niet-rechtmatig verblijvende arbeidsmigranten die slachtoffer zijn

van arbeidsuitbuiting. Nederland kent wel een verblijfsregeling ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel, maar die is in beginsel gekoppeld aan het strafproces.⁹¹ GRETA roept echter op tot een meer gewogen balans tussen aandacht voor de mensenrechten van een slachtoffer en de strafrechtelijke aanpak.⁹² Een van de aandachtspunten is de koppeling van bijstand, bescherming en legaal verblijf aan medewerking aan het strafproces.

Nederland lijkt dus in grote lijnen te voldoen aan zijn mensenrechtelijke verplichtingen. Een derde vraag is echter of het stelsel van mensenrechtelijke normen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor de staat voldoende zijn voor een mensenrechtelijke benadering in een individueel geval van arbeidsuitbuiting. Ter illustratie twee voorbeelden.

Op grond van cijfers van de inspecties SZW over de periode 2012-2016 kan geconcludeerd worden dat het aantal onderbetaalden ruim vijf keer groter is dan het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting (in strafrechtelijke zin).⁹³ De scheidslijn tussen arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting zoals onderbetaling is dun en niet altijd duidelijk. Alleen personen die gezien worden als potentiële slachtoffers van arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel komen echter in aanmerking voor bijstand en bescherming. Er is geen specifiek mensenrechtelijke bescherming voor andere slachtoffers, hoewel er wel sprake kan zijn van schending van artikel 7 IVESCR.

Een tweede voorbeeld waaruit blijkt dat een voldoende mensenrechtelijk kader niet garant staat voor een mensenrechtelijke benadering op individueel niveau is de zaak van de Poolse champignonplukkers. De directeur en enkele andere betrokkenen zijn veroordeeld voor arbeidsuitbuiting ten aanzien van zes werknemers. De tenlastelegging betrof echter zestien werknemers en gezien het gegeven dat de werkwijze die ten aanzien van de zes slachtoffers werd toegepast de normale bedrijfsvoering leek te zijn, acht de rechtbank het aannemelijk dat veel meer werknemers werden uitgebuit.⁹⁴ Nu deze werknemers niet in de procedure zijn meegenomen, of ten aanzien van hen om verschillende redenen geen mensenhandel bewezen kan worden, kunnen zij niet delen in de dezelfde bescherming die aan de slachtoffers wordt geboden.

73. Zie EHRM 28 mei 1985, 30471/08 (Abdulaziz, Cabales en Balkandali/Verenigd Koninkrijk) met betrekking tot art. 8 EVRM en EHRM 30 oktober 1991 (Vilvarajah e.a./Verenigd Koninkrijk) met betrekking tot art. 3 EVRM.

74. Zie bijv. EHRM 30 maart 2017 (Chowdury e.a./Griekenland), r.o. 95-97.

75. EHRM 5 juli 2016, 17931/16, JV 2016/284, (Hunde/Nederland).

76. Ibid., r.o. 49.

77. Zie Bijlage bij het ESH, par. 1.

78. Zie bijv. ECSR 20 oktober 2009, 47/2008 (DCI/Nederland), ten aanzien van gezinnen met minderjarige kinderen en ECSR 1 juli 2014, 90/2013 (CEC/Nederland), bevestigd

in de resolutie van het Comité van Ministers CM/ResChS(2015)5, ten aanzien van volwassen uitgeprocedeerde asielzoekers.

79. Zie ook: P.R. Rodrigues, *Zorgen voor uitgeprocedeerde vreemdelingen*, (Thorbeckecollege-41), Wolters Kluwer, 2016.

80. CESCR, *General Comment nr. 20*.

81. [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200-P11200-COUNTRY_ID:102768](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200-COUNTRY_ID:102768).

82. HRC, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*, A/HRC/WG.6/27/NLD/1, mei 2017, p. 4.

83. HRC, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex*

to Human Rights Council resolution 16/21, p. 8.

84. Zie art. 273f lid 1 sub 4 VwvSr: degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten (...).

85. Richtlijn 2011/36/EU.

86. GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Being by the Netherlands*, Straatsburg: GRETA 2014(10). Zie voor de kritiek op de arbeidsinspectie die aanleiding vormde voor de klacht: J. Popma, 'Inkrimping Arbeidsinspectie in strijd met ILO Verdrag

81', ARBAC, afl. 11, 2011.

87. Zie ook www.slideshare.net/Vakbond/capaciteit-en-werkwijzen-arbeidsinspectie-uitspraak-ilo-over-klacht-vakcentrales-2.

88. Inspectie SZW, *Jaarplan 2018*.

89. GRETA 2014(10), p. 48-49.

90. M. Heemskerk & E. Willemsen, *Compensatie voor slachtoffers van mensenhandel*, Fair Work 2013.

91. Art. 3.48 lid 1 VB 2000.

92. Ibid., p. 57.

93. Inspectie SZW, *Staat van eerlijk werk Loon naar werken?*, Rijksoverheid, juni 2017, p. 7-9.

94. Rb. Limburg 10 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:9602, r.o. 6.3.

5. Conclusie

Er is een veelheid en veelzijdigheid aan mensenrechtelijke normen die van toepassing kunnen zijn in een situatie van arbeidsuitbuiting van een migrant. Deze normen zijn enerzijds normen die een bepaalde vorm van arbeidsuitbuiting verbieden en anderzijds normen die betrekking hebben op arbeidsomstandigheden, beloning en leefomstandigheden. De vijf verschillende vormen van arbeidsuitbuiting die worden erkend als een mensenrechtenschending zijn hoofdzakelijk dan wel volledig geformuleerd in termen van dominantie en onvrijheid. De mate waarin de vrijheid wordt beperkt en de wijze waarop dit gebeurt varieert. De verschillende vormen van arbeidsuitbuiting zouden op een continuüm kunnen worden geplaatst van complete juridische inperking van de vrijheid in geval van slavernij in klassieke vorm, de feitelijke onmacht om iets aan de eigen situatie te veranderen in geval van dienstbaarheid, tot aan lichte vormen van dwang zoals misleiding en misbruik maken van een kwetsbare positie. Als er sprake is van een bepaalde vorm van arbeidsuitbuiting zal er doorgaans ook sprake zijn van schending van bijvoorbeeld het recht op fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden of een eerlijke en gelijke beloning. Er kan echter ook sprake zijn van een schending van sociale en economische rechten zonder dat de situatie aangemerkt kan worden als een van de hier besproken typologieën van arbeidsuitbuiting.

Naast de as waarop de verschillende vormen van arbeidsuitbuiting naar gelang de mate van inperking van de vrijheid kunnen worden geplaatst kan er een tweede as geconstrueerd worden op basis van schendingen van sociale en economische rechten.

Een analyse van welke rechten in welke mate zijn geschonden zou vervolgens als uitgangspunt moeten dienen voor het bepalen van de juiste vorm van genoegdoening voor het slachtoffer. Op deze manier kan worden voorkomen dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting die niet vallen onder een van de in mensenrechteninstrumenten neergelegde typologieën, of ten aanzien van wie wegens

De versnippering van mensenrechtelijke normen over verschillende verdragen en verschillende toezicht houdende instanties met een verschillend mandaat belemmert de mogelijkheid tot het afdwingen van deze normen

onvoldoende bewijs dit niet strafrechtelijk kan worden bewezen, met lege handen achterblijven.

De versnippering van mensenrechtelijke normen over verschillende verdragen en verschillende toezicht houdende instanties met een verschillend mandaat belemmert echter de mogelijkheid tot het afdwingen van deze normen.

Nederland scoort niet slecht als het gaat om de met name strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting als een vorm van mensenhandel. Voor een meer effectieve mensenrechtelijke benadering van arbeidsuitbuiting van migranten in brede zin waar het slachtoffer centraal staat, is het noodzakelijk dat er een meer coherente aanpak van arbeidsuitbuiting in al zijn uitingsvormen komt. Uitgangspunt dient de feitelijke situatie van de arbeidsmigrant te zijn, waarbij de keuze van de aanpak op een analyse van die situatie wordt gebaseerd. Hierbij verdienen de migratierechtelijke aspecten en financiële compensatie meer aandacht. •