

**SEMINAR NJCM-WERKGROEP DOEM 'INTERNATIONAAL
MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD ONDERNEMEN EN HET
VOORKOMEN VAN MODERNE SLAVERNIJ'**

**Verslag door Swen Meereboer & Otto Spijkers, leden van de werkgroep
DOEM**

Inleiding

De werkgroep Duurzame Ontwikkeling en Mensenrechten van het NJCM, kortweg DOEM, organiseerde op 18 september 2014 in samenwerking met Clifford Chance Amsterdam een seminar over internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en het voorkomen van moderne slavernij. We concentreerden ons hierbij op de verantwoordelijkheid van Nederlandse bedrijven voor het naleven van mensenrechten in hun gehele productieketen. Het doel was niet zozeer om bedrijven te bekritisieren – al zullen we dat zeker niet laten als het echt nodig is – maar om manieren te vinden waarop bedrijven hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en deze in de praktijk kunnen effectueren. Het onderwerp werd benaderd vanuit een academisch perspectief (Louise Vytupil), het perspectief van de overheid (Luuk Esser), van het maatschappelijk middenveld (Sandra Claassen) en van het bedrijfsleven (Jeffrey van Meerkerk). De bijeenkomst vond plaats in de Droogbak, het kantoor van Clifford Chance te Amsterdam. Marijn de Haas, voorzitter van de werkgroep DOEM, en Floris van Hees (Clifford Chance), heetten de sprekers en deelnemers aan de bijeenkomst van harte welkom. Vervolgens was de taak aan Quirine Eijkman, onderzoeker bij de Universiteit Leiden en oud-voorzitter van het NJCM, om de bijeenkomst voor te zitten.

Louise Vytupil

Louise Vytupil, universitair docent en onderzoeker bij het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) van de Universiteit Utrecht, hield een lezing over moderne slavernij, handelsketens en contractuele controle. Ze behandelde de publieke en private regulering van moderne slavernij en gaf daarbij een overzicht van de toepasselijke internationale wet- en regelgeving.

Eerst besprak ze de definitiekwestie. Wat is moderne slavernij volgens het (internationaal) recht? Onder deze term wordt eigenlijk van alles geschaard: van uitbuiting, gedwongen arbeid en prostitutie tot mensenhandel en kinderarbeid. In ons land – en in de meeste andere Westerse landen – gaat het vooral om gedwongen prostitutie, gedwongen arbeid in de bouw of gedwongen arbeid van mensen die werkzaam zijn als hulp in de huishouding. Maar bedrijven die in Nederland geregistreerd staan, opereren vaak over de hele wereld en ze worden in hun handelsketen geconfronteerd met vele andere vormen van slavernij. Denk aan kinderarbeid bij kledingproductie of bij het vervaardigen van katoen.

Als het gaat om de *juridische* verantwoordelijkheid voor bedrijven om vormen van slavernij tegen te gaan, valt op dat er weinig regelgeving is. Het enig bestaande voorbeeld op nationaal niveau is de *Transparency in Supply Chains Act*, van de Amerikaanse staat Californië. Deze wet verplicht grote bedrijven om via hun website inzage te geven in maatregelen die ze nemen ter voorkoming en bestrijding van moderne slavernij in hun gehele handelsketen. Bedrijven doen dit, maar houden de beschreven maatregelen veelal vrij vaag, waardoor ze wel voldoen aan geldende regelgeving maar geen grondslag bieden om aansprakelijk te worden gehouden.

Wat betreft regelgeving op internationaal niveau, wordt meestal verwezen naar zogenaamde "soft law," zoals het VN Ruggie Framework, dat een verplichting tot mensenrechtenbescherming voor staten combineert met een verplichting voor bedrijven om mensenrechten te respecteren, en een verplichting om slachtoffers een rechtsmiddel te bieden. Ook wordt verwezen naar OESO richtlijnen inzake mensenrechten en bedrijven. Bedrijven nemen zelf ook wel het initiatief, bijvoorbeeld door zich vrijwillig te committeren aan een gedragscode over maatschappelijk verantwoord ondernemen, met daarin regels betreffende het voorkomen en bestrijden van 'moderne slavernij'.

Vytopil onderzocht zelf de contractuele maatregelen die bedrijven in Nederland, Engeland en Californië (VS) namen, en concludeerde dat er grof gezegd bedrijven zijn die kiezen voor gedragscodes met een zwakke, gemiddelde en een sterke inhoud. Ze concludeerde dat Nederlandse bedrijven er vaak voor kiezen om de vrijwillig aangegane gedragscodes juridisch "dicht te timmeren," in een poging aansprakelijkheid te vermijden, terwijl Amerikanen het om diezelfde reden juist allemaal zo vaag mogelijk houden. De meeste landen hebben helemaal geen wetgeving die bedrijven dwingt dergelijke gedragscodes op te stellen, en zijn ook niet van plan wetgeving te maken. Dit werpt de vraag op of het recht nu wel het meest geschikte middel is om moderne slavernij te bestrijden.

Luuk Esser

In tegenstelling tot de vorige spreker Vytopil, is Luuk Esser, onderzoeker bij het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, een strafrechtjurist. Hij bekijkt moderne slavernij vanuit het perspectief van de strafrechtelijke opsporing en vervolging in Nederland, maar ook in hoeverre het bestuursrecht hierin een rol kan hebben. Naast zijn werk voor de Nationaal Rapporteur, promoveert Esser aan de Universiteit Leiden op de strafbaarstelling van mensenhandel, waardoor hij tot een van de experts op dit gebied gerekend kan worden. Dat mensenhandel en moderne slavernij niet alleen van heel ver weg is, illustreerde Esser met een interactieve kaart van de directe omgeving van het seminar. Twee opvallende zaken passeerden de revue, dat van een minderjarig neefje dat te werk werd gesteld op de Dappermarkt en van twee illegale immigranten die tegen hun wil als huishoudsters werden vastgehouden in Slotervaart. Een onderbelichte sector waar uitbuiting voorkomt is de besloten zetting van de scheepvaart, waar nu twee strafrechtelijke onderzoeken naar lopen. Maar ook au pairs lopen het risico om uitgebuit te worden. De Nationaal Rapporteur, Corinne Dettmeijer-Vermeulen, neemt een vrij unieke positie in omdat zij onafhankelijk de regering en vele andere betrokken en relevante organisaties adviseert over een specifiek beleidsterrein. Ze wordt daarin ondersteund door een staf van vijftien personen, waarvan Esser deel uitmaakt.

Volgens Luuk Esser was 2005 voor Nederland het sleuteljaar met de implementatie van het VN Palermo Protocol uit 2000 in artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht (later vernummerd tot het huidige artikel 273f Sr). Daarmee is een internationale definitie van mensenhandel tot stand gekomen en werd uitbuiting ook strafbaar gesteld buiten de seksindustrie. Binnen de Raad van Europa kwam vervolgens in 2005 een verdrag ter bestrijding van mensenhandel tot stand dat meer gericht is op het slachtoffer. In 2011 kwam ook de EU-richtlijn 2011/36/EU ter bestrijding van mensenhandel tot stand, de opvolger van een EU-Kaderbesluit uit 2002. De huidige definitie van mensenhandel heeft als gevolg dat alle vormen van mensenhandel ook als moderne slavernij beschouwd moeten worden en vice versa. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht wordt in de jurisprudentie ruim geïnterpreteerd; bij uitbuiting bijvoorbeeld moet volgens de Hoge Raad gekeken worden naar het economische voordeel dat de verdachte ermee gewonnen heeft en niet naar wat het slachtoffer in het land van herkomst verdiend zou hebben met hetzelfde werk. Bovendien wordt een breed dwangbegrip aangehouden; niet alleen geweld of de dreiging daarmee valt daaronder, maar bijvoorbeeld ook misbruik van een kwetsbare positie en misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht.

In de praktijk hanteert de Nederlandse overheid een multidisciplinaire aanpak ter bestrijding van mensenhandel. In de bestuurskunde wordt ook wel gesproken over een 'netwerk-oriëntatie', waarmee wordt bedoeld dat organisaties actief buiten hun eigen organisatie zoeken naar partners waarmee wellicht een betere aanpak te ontwikkelen valt. Dat geldt voor overheidsorganisaties onderling, maar bijvoorbeeld ook voor de samenwerking met het bedrijfsleven (publiek-private samenwerking). Luuk Esser eindigde met een aantal interessante juridische vragen voor de toekomst: Hoe ver reiken de positieve verplichtingen van de overheid onder het EVRM om mensenhandel te voorkomen? Houdt dat ook een verplichting in om met het bedrijfsleven in conclaaf te gaan? Een andere ontwikkeling is het strafbaar stellen van een prostitueebezoek als de bezoeker weet of moet vermoeden dat de prostituee slachtoffer is van mensenhandel. Kan deze lijn doorgetrokken worden naar het bedrijfsleven, wanneer er bijvoorbeeld een vermoeden bestaat van mensenhandel bij een leverancier? De bestrijding van moderne slavernij richt zich vooral op grote bedrijven, maar hebben we eigenlijk enige zicht op de productieketen van het MKB?

Sandra Claassen

Sandra Claassen, directeur van Fairwork, besprak enkele actuele voorbeelden van moderne slavernij in Nederland die zij tegenkomt in haar werk voor de organisatie. Fairwork is een stichting die zich inzet voor de bestrijding en voorkoming van moderne slavernij in Nederland. Claassen wilde het publiek van het seminar meenemen naar de achtergrond van de slachtoffers van moderne slavernij. Hoe komen mensen in een dergelijke situatie terecht en waarom komen ze er niet meer uit? Om dat uit te kunnen leggen, toonde zij een korte film over een Poolse vrouw die het slachtoffer werd van mensenhandel in Nederland en zelfs door haar vrienden daaruit bevrijd moest worden. Deze zaak ligt op dit moment nog bij de rechter. Een ander verhaal was dat van een oudere Tsjechische man die erop vertrouwde dat hij in Nederland als steigerbouwer kon rekenen op een loon en een nette behandeling, maar het tegendeel bleek het geval te zijn. De redenen dat mensen in Nederland niet per direct ontslag nemen en in deze situatie 'gevangen' blijven, heeft naast fysieke en geestelijke dreiging en mishandeling ook te maken met het feit

dat ontslag onmiddellijk het verlies van hun woning in kan luiden en dat ontslag ook de hoop wegneemt om nog iets van hun salaris tegemoet te zien.

Claassen wil maar aangeven dat niet alleen illegale vreemdelingen het slachtoffer kunnen worden van uitbuiting. Ook andere personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden kunnen het slachtoffer worden van uitbuiting. Er zijn signalen die aan kunnen geven of er sprake is van sociale afhankelijkheid en die een indicatie kunnen zijn dat er wellicht sprake is van moderne slavernij of mensenhandel. Met betrekking tot het Nederlandse bedrijfsleven wees Claassen nog op de code van verantwoordelijk marktgedrag, die nu toepassing vindt bij de aanbesteding van de schoonmaak. Deze code kan in de toekomst worden uitgebreid naar de catering en beveiliging. Bij de aanbesteding kan namelijk naar meer dan alleen de prijs worden gekeken. Volgens Claassen zouden bedrijven meer kunnen samenwerken met maatschappelijke organisaties om moderne slavernij te voorkomen. Fairwork werkt op dit gebied al een aantal jaren samen met Manpower, de volgende gastspreker van het seminar.

Jeffrey van Meerkerk

Jeffrey van Meerkerk geeft onder meer leiding aan de afdeling maatschappelijk verantwoord ondernemen van ManpowerGroup Nederland, een bedrijf dat op allerlei manieren actief is in de (internationale) uitzendbranche. Hij zette uiteen hoe je als bedrijf om kunt gaan met moderne slavernij wanneer je dit in je keten aantreft. Hij presenteerde een ethisch kader voor de grensoverschrijdende werving en uitzending van werknemers, dat was opgesteld door ManpowerGroup in samenwerking met Verite. Wat betreft de activiteiten van ManpowerGroup in Nederland, verwees Van Meerkerk naar de samenwerking die zijn bedrijf is aangegaan met FairWork. Gezamenlijk proberen ze de risico's van gedwongen arbeid en mensenhandel te verminderen.

Van Meerkerk benadrukte de enorme omvang en urgentie van het probleem. Vandaag de dag bevinden aanzienlijk meer dan 200 miljoen mensen zich buiten hun land van herkomst. Migrerende werknemers en hun gezinnen zijn goed voor 90% van alle internationale migratie. Mensen migreren dus bovenal om te zoeken naar werk. Dit maakt dat er een noodzaak is om, juist in de grensoverschrijdende uitzendbranche waarin ManpowerGroup actief is, deze bescherming te bieden tegen specifieke vormen van misbruik.

Het ethisch kader dat door ManpowerGroup is ontwikkeld bestaat uit aanbevelingen en een verificatiemethodiek. Het helpt werkgevers om te voorkomen dat ze te maken krijgen met onethische praktijken wanneer ze zoeken naar werknemers; en het helpt NGO's, vakbonden, consumentenorganisaties en andere belanghebbenden om bedrijven op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Een onafhankelijke partij – een assessment bureau - stelt vast in hoeverre een bedrijf voldoet aan de verplichtingen ter bestrijding van mensenhandel waaraan dit bedrijf zichzelf vrijwillig heeft gecommitteerd. Dit bureau moet aangeven op welk gebied het bedrijf zich aan de regels houdt, waar mogelijkheden zijn voor verbetering en wanneer onmiddellijk actie moet worden ondernomen. De dialoog tussen het bedrijf en het bureau moet waar mogelijk in volledige openheid plaatsvinden.

Tot slot besprak Van Meerkerk een casus, waarmee hij heel overtuigend de uitdagingen liet zien waar een bedrijf mee geconfronteerd kan worden. Het ging om een reparateur van smart-

phones in Breda, waar de arbeidsomstandigheden tijdens de uitzonderlijk warme zomerdagen van dit jaar niet optimaal waren. Het zou in de fabriekshal te warm zijn, mensen werden onwel, en de werknemers kregen niet fatsoenlijk te drinken en mochten geen extra pauze nemen. In de pers werd zelfs gesproken van 'moderne slavernij'. Manpower had een groot deel van het personeel aan deze fabriek geleverd, en maakte zich dus oprecht zorgen. Manpower vroeg zich af hoe een dergelijk scenario voorkomen had kunnen worden, en in de toekomst voorkomen kan worden. Jeffrey vroeg de deelnemers om reacties en suggesties, en dat leidde tot een geanimeerde constructieve discussie.

Conclusie

Door de samenstelling van de sprekers, die allen vanuit een geheel eigen perspectief over de bestrijding van moderne slavernij spraken, is het een interessant seminar geworden dat door de bezoekers ook zeer gewaardeerd werd. Maar dit is niet het laatste dat de werkgroep DOEM met dit onderwerp wil gaan doen en daarom nam Marijn de Haas, de voorzitter van de werkgroep DOEM, het afsluitende woord. De bedoeling van de werkgroep is om deze bijeenkomst te gebruiken bij het verder ontwikkelen van een gids voor het bedrijfsleven, waarin aanbevelingen worden gegeven betreffende de verantwoordelijkheden van het bedrijven bij het voorkomen en bestrijden van moderne slavernij. Vragen die we daarin willen beantwoorden zijn onder meer hoe je als bedrijf met 'moderne slavernij' geconfronteerd kunt worden, hoe je passend beleid kunt maken en hoe je dit beleid kunt (laten) toetsen. Een terechte vraag vanuit het publiek werd gesteld of wij als werkgroep ook andere gidsen en soortgelijke materialen hebben bestudeerd, omdat er wat dat betreft al veel op de markt is. Daar gaan wij zeker gebruik van maken, al zal de insteek bij deze gids van het NJCM een hoog juridisch gehalte hebben.