



Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5375087

nota

Nader rapport inzake het wetsvoorstel modernisering en
uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

1. Aanleiding

Op 7 februari jl. heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) advies uitgebracht over bovengenoemd wetsvoorstel. Naar aanleiding van het advies (dictum B) is een concept-nader rapport opgesteld en zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderdelen gewijzigd en aangevuld.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met:

- het concept-nader rapport bij bovengenoemd wetsvoorstel;
- het gewijzigde wetsvoorstel en de aangepaste memorie van toelichting;
- verzending van het wetsvoorstel, de aangepaste memorie van toelichting en het nader rapport – door tussenkomst van de ministerraad – aan het Kabinet van de Koning met het oog op indiening bij de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

n.v.t.

4. Toelichting

Het wetsvoorstel wijzigt de regeling van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht en in het Wetboek van Strafrecht BES. Dit betreft een opgave uit het coalitieakkoord. Het voorstel heeft als centrale doelstelling het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers worden verbeterd. Dit wordt gedaan door middel van:

- het toegankelijker maken van de wettelijke regeling als geheel, waaronder het schrappen van overbodige strafbaarstellingen, zodat de rechtspraak wordt voorzien van een eenvoudiger te begrijpen en gemakkelijker toe te passen regeling; en
- het op onderdelen verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mensenhandel en daarmee samenhangende gedragingen, in het bijzonder ten aanzien van ernstige misstanden in de arbeids sfeer (waartoe een nieuwe strafbaarstelling wordt geïntroduceerd).

De Afdeling onderschrijft in haar advies de doelstelling van het wetsvoorstel om de strafbaarstelling van mensenhandel te vereenvoudigen en bij de tijd te brengen. Wat de inhoud betreft, merkt de Afdeling op dat belangrijke verbeteringen zijn aangebracht ten opzichte van de bestaande regeling. Positief is de Afdeling ook over de aparte strafbaarstellingen van ernstige benadeling en het trekken van voordeel uit mensenhandel of ernstige benadeling.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf-en Sanctierecht

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5375087

In het advies bij het wetsvoorstel adviseert de Afdeling:

1. in de toelichting in te gaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de voorgenomen herziening van de Europese Richtlijn ter bestrijding van mensenhandel;
2. in de toelichting nader aandacht te besteden aan de verhouding tussen de voorgestane bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsmisstanden en de strafrechtelijke handhaving van mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling;
3. in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen het bestuursrechtelijke begrip 'ernstige benadeling' en de nieuwe strafbaarstelling van 'ernstige benadeling' en te overwegen om een andere aanduiding van de strafbaarstelling te kiezen.
4. tot slot is de Afdeling ingegaan op het verzoek van de regering in de adviesaanvraag om bijzondere aandacht te besteden aan de keuze om het beginsel van niet-bestafting niet specifiek in de wet neer te leggen. De Afdeling onderschrijft de keuze van de regering om dit beginsel niet apart in de wet te verankeren.

Naar aanleiding van dit advies is in de memorie van toelichting:

1. verduidelijkt dat de noodzakelijke wetgevende maatregelen die in het kader van de implementatie van de herziening van de Europese Richtlijn ter bestrijding van mensenhandel moeten worden genomen, zullen worden neergelegd in een implementatiewetsvoorstel dat afzonderlijk in procedure zal worden gebracht, zoals te doen gebruikelijk bij implementatiewetgeving. Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen onderdelen die na de formele vaststelling en inwerkingtreding van de herziene richtlijn ongedaan zouden moeten worden gemaakt;
2. verduidelijkt dat het kabinet werkt aan het verbeteren van de bestuursrechtelijke aanpak door het versterken van de samenwerking tussen de verschillende toezichtpartijen en door voldoende capaciteit te creëren om te kunnen handhaven. Het strafrecht dient hierbij als sluitstuk. Toegezegd is dat aan de hand van de voorbeelden in de memorie van toelichting, zal worden gekeken in welke situatie van (mogelijke) arbeidsmisstanden bestuursrechtelijke interventies het meest geëigend lijken en wanneer de weging uitvalt naar het strafrecht. Dit zal de komende periode in de werkwijze van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) worden ingevuld. Afspraken met het functioneel parket van het openbaar ministerie maken hiervan deel uit;
3. een passage opgenomen over de verhouding tussen de strafbaarstelling van ernstige benadeling enerzijds en het door de NLA gehanteerde begrip 'ernstige benadeling' anderzijds. Daarin wordt verduidelijkt dat het misdrijf ernstige benadeling een eigen, ernstiger karakter heeft. Verder is van belang dat de NLA heeft aangegeven dat zij na de inwerkingtreding van de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, de term 'ernstige benadeling' uitsluitend zal gebruiken als verwijzing naar

het misdrijf ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa). Hiermee is geborgd dat de term 'ernstige benadeling' in de context van de aanpak van arbeidsmisstanden een eenduidige betekenis krijgt en wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Afdeling op dit punt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf-en Sanctierecht

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5375087

4. op het punt van het beginsel van niet-bestraffing verduidelijkt welke verbetermaatregelen op dit moment, onder meer door het openbaar ministerie, worden genomen en waarom specifieke wettelijke verankering vooralsnog niet opportuun is. Daarin is bijzondere aandacht voor de nadelige gevolgen die zowel een te beperkte als een te ruime regeling van het beginsel in de wet kan hebben.

De keuze van de regering om het beginsel van niet-bestraffing niet specifiek wettelijk te verankeren, betekent dat vooralsnog geen uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden Bikker en Mutluer, die tijdens het tweeminutendebat over mensenhandel en prostitutie van 27 september 2023 is ingediend en op 3 oktober 2023 door de Tweede Kamer werd aangenomen. De staatssecretaris heeft de ministerraad hierover geïnformeerd tijdens de vergadering van 28 maart jl. Bij de bespreking van dit wetsvoorstel in de ministerraad zal de afdoening van de motie verder worden besproken.

4.1 Politieke context

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de strafbaarstelling van mensenhandel wordt gemoderniseerd. Via de 'Hoofdlijnenbrief - Modernisering strafbaarstelling mensenhandel' van 9 september 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 28638, nr. 210) hebben de SJenV en de MinSZW de Tweede Kamer geïnformeerd over de doelstelling van de modernisering, het proces rondom en het tijdpad van het wetgevingstraject en de financiële dekking.

De SJenV ondertekent mede namens de MJenV en de MSZW. De betrokkenheid van SZW houdt verband met de onderdelen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. De NLA – die ressorteert onder het Ministerie van SZW – is belast met het toezicht op de naleving van arbeidswetten en heeft bovendien een eigen (bijzondere) opsporingsdienst die onder gezag van het functioneel parket bij het openbaar ministerie opsporingsonderzoeken verricht naar arbeidsuitbuiting en, indien dit voorstel kracht van wet krijgt, naar ernstige benadeling.

4.2 Financiële overwegingen

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Het verhogen van efficiëntie in de opsporing van mensenhandel, ruimere strafrechtelijke aansprakelijkheid voor misstanden in de arbeidssfeer en ten aanzien van hen die profiteren van een anders uitbuiting en ernstige benadeling.
2. Beleidsinstrument(en)	Het gaat om een combinatie van strafrecht en daarop afgestemd beleid.

3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de Rijksbegroting. Voor de bekostiging van dit voorstel is vanuit de SZW-begroting in totaal 10,1 miljoen euro beschikbaar.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	Dit voorstel heeft mogelijk financiële gevolgen voor tewerkstellers die na inwerkingtreding van deze wet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Een toegankelijker wetsartikel leidt naar verwachting tot een efficiëntere opsporing van mensenhandelzaken. Uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van ernstige misstanden in de arbeidssfeer moet leiden tot een meer sluitende bescherming van slachtoffers en heeft naast de beoogde retributieve werking, ook tot doel om af te schrikken en een preventief effect, zowel in generale als specifieke zin, te realiseren.
5. Nagestreefde doelmatigheid	De beoogde doelstellingen hangen nauw samen met doel en functies van het strafrecht, reden waarom primair voor dit instrument is gekozen.
6. Evaluatieparagraaf	Onze Minister van Justitie en Veiligheid zendt krachtens artikel V van het wetsvoorstel binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf-en Sanctierecht

Datum
28 maart 2024

Ons kenmerk
5375087

4.4 Krachtenveld

Het nader rapport en de wijzigingen in de memorie van toelichting zijn samen met DGRR/DRC en het Ministerie van SZW (in samenspraak met de NLA) tot stand gebracht. De financiële consequenties zijn afgestemd met DFEZ.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Alle informatie uit deze nota kan openbaar worden gemaakt. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijlagen

1. Gewijzigd wetsvoorstel
2. Gewijzigde memorie van toelichting
3. Nader rapport
4. Aanbiedingsformulier ministerraad
5. Advies van de Afdeling