

Vergaderjaar 2023–2024

36 547

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking (Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 17 juni 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----------|--|----------|
| I. | Algemeen deel | 2 |
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Hoofdpijnen van het wetsvoorstel | 4 |
| 2.1 | Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel | 5 |
| | <i>Opbouw en inhoud van de gemoderniseerde regeling</i> | 6 |
| | <i>Mensenhandel (artikel 273f, eerste en tweede lid)</i> | 6 |
| | <i>Ernstige benadeling (artikel 273fa)</i> | 7 |
| | <i>Voordeeltrekking (artikel 273fb)</i> | 8 |
| | <i>Overbodige strafbaarstellingen</i> | 8 |
| 2.2 | Het begrip «uitbuiting», in het bijzonder in het kader van arbeidsuitbuiting | 9 |
| | <i>Het begrip «uitbuiting»</i> | 10 |
| | <i>Seksuele uitbuiting</i> | 10 |
| | <i>Arbidsuitbuiting: het beoordelingskader</i> | 10 |
| | <i>Arbidsuitbuiting: de toepassing van het beoordelingskader</i> | 11 |
| | <i>Criminele uitbuiting</i> | 11 |
| 2.3 | Introductie strafbaarstelling ernstige benadeling | 11 |
| 2.4 | Aanpassingswetgeving en overige wetswijzigingen | 15 |
| 3. | Verhouding tot hoger recht | 15 |
| 3.1 | Verhouding tot het relevante grond- en mensenrechtenkader en daaruit voortvloeiende positieve verplichtingen | 15 |
| 3.2 | Verhouding tot overige relevante internationale verplichtingen | 15 |
| 4. | Uitvoerings- en handavingsconsequenties en financiële gevolgen | 18 |
| 5. | Ontvangen adviezen | 18 |
| | <i>Algemeen</i> | 18 |
| | <i>Mensenhandel en kinderhandel (voorgesteld artikel 273f)</i> | 19 |
| | <i>Ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa)</i> | 19 |
| | <i>Voordeeltrekking (voorgesteld artikel 273fb)</i> | 19 |
| | <i>Strafverzwaringgronden (voorgesteld artikel 273h)</i> | 19 |
| | <i>Bijzondere regelingen Verbljfsrechtelijke bescherming</i> | 19 |

| | | |
|-------------|--|----|
| | <i>Spreekrecht en schadevergoeding</i> | 19 |
| | <i>Verjaring</i> | 20 |
| | <i>Overgangsrecht</i> | 20 |
| | <i>Verhouding tot andere relevante wetsvoorstellen</i> | 20 |
| II. | Artikelsgewijze toelichting | 20 |
| | Artikel 1 etc., etc. | 20 |
| III. | Overig | 20 |

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Deze leden zijn van mening dat het huidige artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) slecht toegankelijk en complex is. Daarmee wordt de aanpak van mensenhandel tekortgedaan. Alleen al het beter formuleren van dit artikel zou daarom al bij kunnen dragen aan een betere aanpak van mensenhandel. Daarnaast achten deze leden het verruimen van de strafbaarstelling door expliciet en afzonderlijk het voordeel behalen uit mensenhandel een goede toevoeging. Tevens hebben deze leden waardering voor het feit dat de regering er blijk van geeft dat men ook binnen het strafrecht de instrumenten om misstanden in de arbeidssfeer aan te pakken, wil uitbreiden. Dat neemt niet weg dat deze leden nog wel vragen hebben ten aanzien van de wijze waarop de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel in het voorliggend wetsvoorstel wordt vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel. Deze leden vinden het belangrijk dat met het wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven aan een passage in het coalitieakkoord van Rutte-IV, waarin is afgesproken dat het artikel wordt gemoderniseerd om de vervolging van daders van mensenhandel te verbeteren. Zij stellen nog een aantal vragen en maken nog een aantal opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat mensenhandel een verwoestende vorm van criminaliteit is en een mensonterend delict. Het is fnuikend dat momenteel ruim 40 procent van de onderzoeken naar mensenhandel niet leidt tot een veroordeling. In de praktijk is de vereiste dwang momenteel lastig te bewijzen en mede daardoor is de pakkans erg laag. Deelt de regering deze analyse en in hoeverre wordt er met het wetsvoorstel het maximale gedaan om te bevorderen dat daders worden bestraft en slachtoffers worden beschermd?

De leden van de VVD-fractie stellen dat kwetsbare mensen sterk oververtegenwoordigd zijn onder de slachtoffers van mensenhandel. Uit onderzoek blijkt dat 45 procent van de slachtoffers van mensenhandel binnen vijf jaar opnieuw slachtoffer wordt van een misdrijf. Na zeven jaar is zelfs 50 procent weer slachtoffer van ernstige delicten, in veel van die gevallen gaat het dan opnieuw om uitbuiting. Op welke manier draagt het wetsvoorstel bij aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap en hoe wordt hier bij de implementatie van het actieplan «Samen tegen Mensenhandel» rekening mee gehouden?

De leden van de NSC-fractie spreken steun uit voor de voorgestelde wetswijzigingen en zijn enthousiast over de potentiële impact die deze kunnen hebben in de strijd tegen mensenhandel. Mensenhandel is een ernstig probleem dat diepe sporen trekt in onze samenleving. Het is van groot belang dat we dit fenomeen zoveel mogelijk beperken en de slachtoffers de bescherming bieden die zij verdienen. In dat kader hebben deze leden enkele vragen om de effectiviteit en uitvoering van deze wetswijzigingen beter te begrijpen en te ondersteunen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking. Deze leden hebben hierover nog een aantal vragen. In het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2021¹ is geconcludeerd dat de huidige instrumenten, waaronder de strafbaarstelling van mensenhandel die is opgenomen in artikel 273f Sr, om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken, niet effectief zijn. Ook blijkt dat artikel 273f Sr op verschillende wijzen tekortschiet, onder andere op het gebied van de ontoegankelijkheid en het gebrek aan samenhang tussen verschillende gedragingen. Dit wetsvoorstel maakt de strafbaarstelling van mensenhandel over de gehele linie toegankelijker en voorziet in een verruiming van de strafbaarheid daar waar dit vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk wordt geacht. Ook verschaft het wetsvoorstel meer duidelijkheid over de verhouding tussen mensenhandel en het daarmee nauw verwante begrip «uitbuiting».

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Deze leden zien de nut en noodzaak van de modernisering, nu het huidige artikel 273f Sr te onoverzichtelijk en ontoereikend is geworden, waardoor de bewijslast erg hoog ligt en het een effectieve rechtspleging in de weg zit. In het belang van het kunnen vervolgen van daders, het aanpakken van grove schendingen van mensenrechten en het beschermen van de slachtoffers, zien deze leden veel meerwaarde in het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om vragen te stellen aan de regering over dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is geweest om te kiezen voor het begrip «ernstige benadeling», terwijl in andere Europese lidstaten voor andere specifieke termen is gekozen, zoals «arbeidsuitbuiting» of «economische uitbuiting». Deze leden vragen of de regering in kan gaan op de bewijslast die komt kijken bij het begrip «ernstige benadeling» en in hoeverre dit ziet op ernstige vormen van arbeidsuitbuiting. Wat is de reden dat niet is gekozen voor een afzonderlijke strafbaarstelling van ernstige arbeidsuitbuiting en misstanden in de arbeidssfeer?

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie aan de regering of de lat niet te hoog ligt met het gebruik van de term «ernstige benadeling» wanneer het gaat om het bewijzen van arbeidsuitbuiting. Zo nee, waarom

¹ Algemene Rekenkamer, 28 september 2024, «Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen» (<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/09/28/daders-vrijuit-slachtoffers-niet-geholpen>).

niet? Deze leden willen namelijk voorkomen dat gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting tussen wal en schip vallen, specifiek tussen de «ernstige benadeling» en «mensenhandel» in. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre arbeidsuitbuiting waarbij de paspoorten en bankpassen van arbeidsmigranten langdurig zijn ingenomen, valt onder de ernstige benadeling als voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel of onder het nieuwe artikel 273f Sr. Wat gebeurt er specifiek in de situatie wanneer arbeidsmigranten geen beschikking hebben over hun paspoort of hun bankpas, omdat die afgegeven moest worden aan hun uitlener of huisbaas? Deze leden vragen in dat licht ook op welke manier invulling is gegeven aan de aangenomen motie-Van den Brink/De Kort (Kamerstuk 29 861, nr. 115).

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de stukken betreffende het voorstel voor de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Deze leden hebben in het verleden meerdere malen aandacht gevraagd voor het verbeteren en verscherpen van de strafbaarstelling van mensenhandel, omdat artikel 273f Sr ernstig tekortschiet, zoals de regering zelf ook onderkent. Deze leden zijn positief gestemd over de verbeteringen die met dit wetsvoorstel worden aangebracht in de wetgeving, zoals het schrappen van een aantal bepalingen dat verwarring opleverde en juist het expliciet aangeven van belangrijke onderdelen zoals misbruik van een kwetsbare positie. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Deze leden hopen dat het wetsvoorstel bij zal dragen aan een betere bescherming van slachtoffers, waaronder slachtoffers van arbeidsuitbuiting, en een effectievere opsporing en veroordeling van daders. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik enkele vragen te stellen over het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het huidige strafrechtelijke normenkader volgens de rechtspraak ontoereikend gebleken is om huidige misstanden effectief aan te kunnen pakken. Deze leden vragen de regering nader de gebreken die de opsporingsinstanties ervaren, te concretiseren, idealiter met enkele voorbeelden.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat mensenhandel een zogenaamd «haaldelict» is. Dat betekent dat opsporingsdiensten op basis van informatie actief op zoek moeten naar de slachtoffers en hun uitbuiters. Een van de oorzaken waarom zo weinig daders worden bestraft, is dat slachtoffers uit angst voor hun uitbuiters vaak geen aangifte doen of een belastende verklaring af durven te leggen. Daarom is het des te belangrijker dat het eenvoudiger wordt om mensenhandel juridisch te bewijzen. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin mensenhandel momenteel (net) niet bewezen kan worden verklaard, waar dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wel of in elk geval makkelijker kan worden bewezen?

De leden van de SP-fractie zouden er voorstander van zijn om ook de Vreemdelingenwet 2000 dusdanig aan te passen dat ook asielzoekers die slachtoffer zijn van ernstige benadeling, naast slachtoffers van mensenhandel onder deze bescherming vallen. Is de regering hiertoe bereid? Is de regering daarnaast bereid om het spreekrecht voor slachtoffers van toepassing te laten zijn op het huidige wetsvoorstel, waardoor zij ook het spreekrecht krijgen in het geval van ernstige benadeling? Is de regering

hiernaast bereid om ook de voorschotregeling zoals wij deze kennen van toepassing te laten zijn op dit onderhavige wetsvoorstel? Is de regering bereid de regels omtrent het in aanmerking komen voor een kosteloze advocaat ook te verruimen voor slachtoffers van ernstige benadeling en slachtoffers van mensenhandel die als prostitué zijn gebruikt? Deze zorgen zijn ook door Slachtofferhulp Nederland gedeeld.

2.1 Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel

De leden van de VVD-fractie vragen, mede in het licht van de aangenomen motie-Van Dijk/Van Wijngaarden (Kamerstuk 35 341, nr. 14), waarom in de toelichting geen aandacht is besteed aan huwelijks uitbuiting, als onderdeel van mensenhandel. Deze leden vragen de regering nader te reflecteren op het volgende. In 2023 nam de regering het standpunt in dat huwelijks uitbuiting niet specifiek in artikel 273f Sr hoeft te worden opgenomen, omdat uitbuiting in alle gevallen al strafbaar is. Deze leden merken op dat in het voorgestelde vijfde lid van artikel 273f Sr wel een aantal nadere situaties wordt omschreven. In het vijfde lid wordt dus wel wettelijk vastgelegd dat uitbuiting in elk geval de situaties die daar omschreven worden, omvat. Kan de regering nader reflecteren waarom huwelijks uitbuiting ook niet aan het vijfde lid van artikel 273f Sr kan worden toegevoegd? Kan de regering ook een aantal voorbeelden geven uit de rechtspraak waaruit blijkt dat huwelijks uitbuiting ook daadwerkelijk als mensenhandel wordt beschouwd en daders effectief als zodanig worden bestraft? En kan de regering met praktijkvoorbeelden of statistieken aantonen dat het feit dat uitbuiting binnen een huwelijk of huishouden plaatsvindt, geen enkele belemmering vormt voor het opsporen, vervolgen, berechten en bestraffen van daders van huwelijks uitbuiting? Kunnen praktische zaken als het bewijzen van mensenhandel hierbij worden meegewogen? Deze leden vinden het onaanvaardbaar dat huwelijks uitbuiting, net als het aanzetten tot een huwelijk en huwelijks gevangenschap, nog altijd plaatsvindt in Nederland en dat veelal kwetsbare vrouwen hier dagelijks het slachtoffer van zijn. Wat zijn de voor- en nadelen van deze abjecte vorm van uitbuiting expliciet op te nemen in het voorgestelde artikel 273f Sr?

De leden van de VVD-fractie vragen naar een bevestiging van het volgende. Wanneer stelselmatig binnen een huwelijk gebruik wordt gemaakt van een kwetsbare, afhankelijke positie van een van de gehuwden, en wanneer er bijvoorbeeld continu druk wordt uitgeoefend om het huishouden te doen, klusjes te doen, en alles vanuit een situatie waarin de gehuwde zich niet daaraan kan onttrekken, is er dan ook juridisch sprake van uitbuiting in de zin van artikel 273f Sr?

De leden van de VVD-fractie vragen ook welke flankerende maatregelen de regering treft naast het wetsvoorstel om huwelijks uitbuiting tegen te gaan, en ook in hoeverre vanuit het actieplan «Samen tegen Mensenhandel» initiatieven worden ontplooid om te bevorderen deze schadelijke vorm van mensenhandel tegen te gaan.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor een specifieke vorm van uitbuiting, namelijk huwelijks uitbuiting. Voor sommige vrouwen, vaak met een migratieachtergrond of als huwelijksmigrant, is huwelijks uitbuiting een permanente realiteit waarin ze geen bewegingsvrijheid hebben en voortdurend gecontroleerd worden. Opgesloten, mishandeld en als huisslaaf uitgebuit. Experts zien huwelijks uitbuiting als vormen van mensenhandel, maar deze vormen van uitbuiting worden momenteel niet meegenomen in het nieuwe wetsvoorstel over mensenhandel. Dit gebrek aan erkenning belemmert de actieve aanpak van deze misstanden

en laat slachtoffers zonder adequate juridische bescherming. Erkent de regering dit probleem?

De leden van de SP-fractie vragen naar «domestic servitude», ook wel bekend als huwelijkse uitbuiting. Dit is in internationale verdragen als mensenhandel erkend. Huwelijkse uitbuiting heeft namelijk dezelfde kenmerken van dwang en uitbuiting als andere vormen van mensenhandel maar dan binnen het huwelijk, maar wordt niet op dezelfde manier erkend als andere vormen van mensenhandel. Waarom is dat zo? Waarom zouden we huwelijkse uitbuiting niet ook als vorm van mensenhandel binnen de Nederlandse wet erkennen door in artikel 273f Sr een lid toe te voegen waarin komt te staan dat onder mensenhandel tevens huwelijkse uitbuiting valt, waarbij de ene echtgenoot, geregistreerde partner of andere levensgezel, hierin gesteund door familieleden of derden, de andere persoon in een afhankelijke positie brengt met als doel deze persoon te onderwerpen aan arbeid of diensten, seksuele uitbuiting, of slavernijachtige praktijken, zonder dat de uitgebuite persoon hier vrijelijk in toestemt? Hoe ziet de regering dit? Indien dit volgens de regering niet in dit artikel thuis zou horen, op welke andere plaats zou dit dan volgens de regering gerealiseerd moeten worden, gelet op de voortdurende wens vanuit de samenleving en een politieke meerderheid om hier duidelijk over te zijn?

Opbouw en inhoud van de gemoderniseerde regeling

Mensenhandel (artikel 273f, eerste en tweede lid)

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat mensenhandelzaken doorgaans pas aan het licht komen in het stadium waarin sprake is van daadwerkelijke uitbuiting, waarbij een en dezelfde dader zich zowel schuldig maakt aan mensenhandel als aan het trekken van voordeel uit die mensenhandel. Tevens begrijpen deze leden dat ook als het beoogde gevolg van uitbuiting niet is ingetreden, dat er toch sprake kan zijn van strafbaarheid. Waarom geldt in het geval de uitbuiting wel als niet heeft plaatsgevonden dezelfde strafmaat? De regering meent de conclusie te kunnen trekken dat omdat de uitbuiting niet daadwerkelijk hoeft te hebben plaatsgevonden wil er sprake zijn van mensenhandel maar enkel het oogmerk tot uitbuiting genoeg reden voor strafbaarheid wordt, dat uitbuiting als zodanig niet afzonderlijk strafbaar hoeft te worden gesteld. Deze leden begrijpen dat de Duitse wetgever een andere keuze heeft gemaakt en ausbeuterische Beschäftigung (uitbuitende dienstbetrekking) wel expliciet strafbaar heeft gesteld. Deze leden kennen meer landen met een aparte strafbaarstelling van uitbuiting naast mensenhandel. Kan de regering aangeven, ook al is het in haar ogen niet nodig, wat er zich tegen zou verzetten om uitbuiting wel als zodanig afzonderlijk strafbaar te stellen? Deze leden komen op dit punt terug in het kader van «ernstige benadeling».

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat ten opzichte van het huidige artikel 273f Sr de opsomming van nader omschreven handelingen (zoals «werven», «vervoeren» en «huisvesten») is aangevuld met de restcategorie «enige andere handeling ten aanzien van een persoon». Daaronder wordt onder andere verstaan op zich neutrale handelingen die onder omstandigheden en met het oogmerk van uitbuiting, wel als een vorm van mensenhandel kunnen worden gekwalificeerd. In dit verband wijzen deze leden graag op de antwoorden van de regering op vragen van het lid Tseggai over uitbuiting van sekswerkers.² Die vragen gingen over Oost-Europese burgers die er vrijwillig voor kiezen om te werken in het buitenland, maar via louche wervingsadvertenties van tussenpersonen

² Aanhangsel Handelingen II, Vergaderjaar 2023–2024, nr. 1548.

terecht kunnen komen in een (seksuele) uitbuitings situatie. Is een dergelijke situatie op grond van de nieuwe wetgeving eerder strafbaar dan onder de huidige wet? Wordt het plaatsen van dergelijke advertenties met het oogmerk van uitbuiting strafbaar en zou dat onder de huidige wetgeving niet het geval zijn geweest? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Hoe verhoudt dit zich tot de keuze van de regering om niet te kiezen voor afzonderlijke strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie, omdat het enkel werven voor sekswerk in een ander land – zonder dat de keuzevrijheid op enige wijze is beperkt – door de regering niet als strafwaardig moet worden beschouwd?

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering kan aangeven in welke mate samen wordt gewerkt met andere nationale en internationale politie-eenheden om sporen van mensenhandel vroeg op de route te identificeren en aan te pakken. Kan de regering uiteenzetten hoe de samenwerking met partners langs de Balkanroute wordt geïmplementeerd in de dagelijkse praktijk? Welke uitdagingen zijn er bij deze internationale samenwerking en hoe worden deze aangepakt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat mensenhandel gericht tegen meerderjarige slachtoffers en kinderhandel gericht tegen slachtoffers onder de achttien jaar strafbaar is vanwege het maken van een ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van een persoon, alsook zijn of haar persoonlijke vrijheid. Daarom blijven volgens de regering deze gedragingen strafbaar als vormen van mensenhandel en blijft de maximale gevangenisstraf gelijk aan het huidige artikel 273f Sr. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om het strafmaximum op te hogen met het voorstel voor een gemoderniseerd artikel 273f Sr en, zo ja, wat de overwegingen zijn geweest om dit uiteindelijk niet door te voeren.

Ernstige benadeling (artikel 273fa)

De leden van de D66-fractie zijn positief over de introductie van het delict «ernstige benadeling» met een lagere bewijsdrempel dan arbeidsuitbuiting. Deze leden constateren echter dat dwang, net als in de oorspronkelijke wetgeving, niet expliciet noodzakelijk is. Kan de regering toelichten of en op welke manier het voorliggende voorstel voldoende daadwerkelijk een lagere drempel biedt, aangezien in de oude wetgeving het gebrek aan bewijs van dwang vaak werd aangedragen om geen onderzoek te beginnen of een onderzoek te eindigen, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat met het opsplitsen van het geheel van strafbaarstellingen dat in het huidige artikel 273f Sr is vervat en het introduceren van het nieuwe delict «ernstige benadeling», een ruimer strafrechtelijk normenkader ontstaat waarin de verschillende strafrechtelijke verwijten die gerelateerd zijn aan mensenhandel, beter worden onderscheiden. Deze leden vragen of de regering nader in kan gaan op dit ruimere strafrechtelijke normenkader en of dit in de praktijk bijdraagt aan een lagere bewijslast. Met andere woorden: hoe draagt dit voorstel precies bij aan de mogelijkheden om daders van mensenhandel effectiever te veroordelen en slachtoffers beter te kunnen beschermen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat ernstige benadeling een zelfstandige strafbaarstelling krijgt in de vorm van artikel 273fa Sr. Hierdoor kan strafrechtelijk worden opgetreden tegen personen die verantwoordelijk zijn voor ernstige arbeidsmisstanden in gevallen waarin de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting net niet wordt gehaald. Deze leden constateren dat dit een vangnetbepaling is en vragen de regering waarom alleen deze vorm van mensenhandel een aparte vangnetbepaling

heeft gekregen. Licht de bewijsdrempel van arbeidsuitbuiting dermate hoger dan die van bijvoorbeeld seksuele en criminele uitbuiting?

De leden van de SP-fractie hebben zorgen over de term «ernstige benadeling» die wordt gekozen voor ernstige misstanden in de arbeids-sfeer. Ook CoMensha deelt deze zorgen. Is de regering het eens met de constatering dat hier veel onduidelijkheid over kan ontstaan en is de regering bereid om deze term te veranderen naar «economische uitbuiting»? De memorie van toelichting lijkt ten aanzien van slachtoffers van ernstige benadeling enkel te spreken over slachtofferbeschermings-rechten in de context van het strafproces. Dat lijkt deze leden enigszins beperkt. Deze leden vragen de regering daarom of de aanpassing van de huidige wetgeving niet leidt tot juist minder slachtofferbescherming dan voorheen als het gaat om slachtoffers van ernstige benadeling. Waarom is er bijvoorbeeld ook niet voor gekozen om de term «misleiding» bij dit onderdeel te betrekken, omdat deze definitie veel concreter in te vullen is?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van het Openbaar Ministerie (OM) dat een ruimere uitleg van het begrip «uitbuiting» ervoor had kunnen zorgen dat de introductie van het begrip «ernstige benadeling» niet nodig was geweest. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

Voordeeltrekking (artikel 273fb)

De leden van de BBB-fractie merken op dat de strafbaarstelling van voordeeltrekking zich richt tot profiteurs van mensenhandel, kinderhandel of de ernstige benadeling van een persoon. Het gaat telkens om het verkrijgen van financieel voordeel uit een van deze misdrijven. De strafbaarstelling hiertoe is opgenomen in artikel 273fb Sr en kent een strafmaximum van zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie. Personen die aan deze voordeeltrekking doen, kunnen in de praktijk ook opdrachtgever (iemand die bijvoorbeeld een nieuwe nier zoekt en dit niet kan vinden via de legale weg) zijn van mensenhandel en uitbuiting. Op deze manier ontlopen zij het hoge strafmaximum door een ander persoon het daadwerkelijke strafbare feit te laten begaan. Deelt de regering de mening dat dit probleem voorkomen dient te worden door het strafmaximum voor voordeeltrekking gelijk te stellen met het strafmaximum van artikel 273f Sr? En mocht de regering hier niet toe bereid zijn, hoe denkt de regering dit opdrachtgeverschap te kunnen voorkomen? Bij die desbetreffende voordeeltrekking moet diegene weet of ernstige redenen hebben om te vermoeden dat arbeid, diensten of handelingen het voorwerp zijn van mensenhandel, kinderhandel of ernstige benadeling. Vele producten (een bekend voorbeeld is kleding) die Nederlandse bedrijven in- en verkopen, zijn afkomstig uit landen en fabrieken waarvan zeer aannemelijk kan worden geacht dat er volgens de Nederlandse wetgeving kinderhandel, mensenhandel of uitbuiting achter schuil gaat. Uiteindelijk halen Nederlandse bedrijven hier financieel gewin uit. Hoe staat de regering hierin en kan dit wetsartikel gevolgen hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven?

Overbodige strafbaarstellingen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat elke gedraging die niet als zodanig is overgeheveld naar het nieuwe artikel 273f Sr, in de praktijk wel zal worden vervolgd op grond van het nieuwe artikel. Klopt het dat er louter wetstechnische redenen aan ten grondslag liggen om deze gedragingen niet over te hevelen, en dat het geenszins de bedoeling is van de regering dat gedragingen op dit moment wel, maar in de toekomst niet meer als strafwaardig zijn te achten?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het handhaven van de strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie als overbodig wordt gezien, omdat het «*bezwaarlijk [is deze] als een strafwaardige gedraging aan te merken.*»³ Deze leden hebben hier moeite mee, omdat veel vrouwen die in de prostitutie in Nederland werken afkomstig zijn uit Oost-Europa en de vrijwilligheid van de keuze om zich in Nederland beschikbaar te stellen voor prostitutie, zeer twijfelachtig is. Deze leden vragen de regering hoe kan worden gewaarborgd dat werving voor prostitutie in Nederland op vrijwillige basis gebaseerd is. Deze leden vragen ook waar de grens ligt tussen werving op basis van vrijwilligheid en strafbare werving.

De leden van de ChristenUnie-fractie weten zich gesterkt in de noodzaak tot handhaving van het artikel door het advies van het OM waarin ook wordt gepleit voor handhaving van de strafbaarstelling. Deze leden vragen de regering waarom er niet voor gekozen is om de kritiek van het OM te volgen. Kan de regering dit nader onderbouwen? Is de regering alsnog bereid dit punt te wijzigen gezien de toegevoegde waarde die de strafbaarstelling volgens het OM heeft?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er met betrekking tot de oogmerks bij kinderhandel een nieuw element wordt toegevoegd, namelijk dat de oogmerks is vervuld bij het oogmerk dat het desbetreffende kind zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zich beschikbaar stelt tot het verwijderen van diens organen tegen betaling. Deze leden vragen waarom ook criminele uitbuiting hier niet wordt benoemd. Kan de regering nader uitleg verschaffen of en in hoeverre dit element ook van toepassing kan zijn op slachtoffers van criminele uitbuiting?

2.2 Het begrip «uitbuiting», in het bijzonder in het kader van arbeidsuitbuiting

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Arbeidsinspectie bij het uitoefenen van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving momenteel al werkt met het begrip «ernstige benadeling». Het wetsvoorstel introduceert ernstige benadeling als zelfstandig strafbaar feit in het Wetboek van Strafrecht (in de vorm van het voorgestelde artikel 273fa). Kan nogmaals worden toegelicht hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden? De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ook aangegeven dat in de uitvoeringspraktijk verwarring kan optreden, omdat het begrip momenteel op een andere manier door de Arbeidsinspectie wordt ingevuld. Deze leden lezen dat de Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat zij na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel de term «ernstige benadeling» uitsluitend zal gebruiken als verwijzing naar het misdrijf «ernstige benadeling». Toch kunnen in de praktijk twijfels en onduidelijkheden blijven ontstaan. Welk begrip gaat de Arbeidsinspectie hanteren in de situaties waar zij nu nog de beleidsterm «ernstige benadeling» gebruikt? En welk begrip wordt bedoeld als er in het actieplan «Samen tegen Mensenhandel» wordt gesproken over ernstige benadeling?

De leden van de NSC-fractie merken op dat het wetsvoorstel beoogt om de drempel voor het bewijs van ernstige benadeling te verlagen door geen expliciet bewijs van dwang te vereisen. Hoe gaat de regering, gezien het voorgaande, ervoor zorgen dat in de praktijk ook zonder bewijs van dwang meer uitbuitingszaken succesvol vervolgd en veroordeeld worden?

³ Kamerstuk 36 547, nr. 3, p. 10–11.

Het begrip «uitbuiting»

De leden van de BBB-fractie lezen in het vijfde lid van artikel 273f Sr welke gedragingen gekwalificeerd worden als uitbuiting van een persoon. Hier staat onder andere het verwijderen van organen en het uitoefenen van bedelarij. Deze leden vragen waarom deze twee kwalificaties onder hetzelfde strafmaximum worden geplaatst. Een persoon uitbuiten om te bedelen of een persoon uitbuiten door middel van het verwijderen van een of meerdere organen vinden deze leden echt van een andere orde. Dit geldt net zo voor de kwalificatie tussen verplichte arbeid of seksuele uitbuiting. Is de regering bereid een verschil in strafmaxima aan te brengen in de ernst van verschillende soorten uitbuiting?

Seksuele uitbuiting

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie delen de mening van de regering dat de bescherming van minderjarigen tegen seksuele uitbuiting «*maakt dat aan de wil van de minderjarige geen betekenis toe komt.*»⁴ Deze leden zouden hierbij aan de Valkenburgse zedenzaak willen refereren, waarin het Hof in 2016 lagere dan geëiste straffen oplegde onder andere omdat niet was gebleken dat de verdachten de jeugdige prostituee hadden gedwongen de bewezen verklaarde seksuele handelingen te verrichten. In hoeverre maakt de nu voorziene bescherming van minderjarigen tegen seksuele uitbuiting dat een dergelijke gedachtegang van de rechter niet meer kan opgaan en zorgt het ervoor dat ook ongedwongen seksuele handelingen met een minderjarige in de prostitutie volledig, dat wil zeggen zonder dat de wil van de minderjarige daarbij kan worden meegewogen, strafbaar worden? Deelt de regering de mening van deze leden dat klanten die gebruik maken van seksuele diensten van een minderjarige sekswerker, zelf de verantwoordelijkheid dragen om de leeftijd van die sekswerker te checken en indien zij dat niet doen, dat dat niet als reden mag gelden voor een lagere straf? Zo ja, waarom en hoe zijn of worden de wettelijke bepalingen daaromtrent? Zo nee, waarom niet?

Arbeidsuitbuiting: het beoordelingskader

De leden van de BBB-fractie merken op dat het beoordelingskader voor arbeidsuitbuiting meerdere factoren weegt, zoals «aard en duur van de tewerkstelling», «zwaarte of gevaar van het werk» en «de al dan niet structurele aard van de misstanden». Het algemene beeld van de wijze waarop deze afwegingsfactoren door de rechter worden toegepast, is dat hoge eisen worden gesteld aan het bewijs van arbeidsuitbuiting. Deze leden vinden dit gek, omdat er wettelijke regels zijn ter bescherming van de werknemer, zoals die voor het minimumloon of het maximaal aantal uren dat gewerkt mag worden. Deze leden zijn dan ook van mening dat werkgevers hiervan op de hoogte moeten zijn. Zij vragen de regering naar mogelijkheden te kijken om de bewijsdrempel te verlagen bij arbeidsuitbuiting. Om dit probleem gedeeltelijk op te vangen, wordt een nieuwe strafbaarstelling geïntroduceerd. Dit is de strafbaarstelling ernstige benadeling. Dit kent een lagere bewijsdrempel. Deze leden vragen of dit dekkend is voor alle arbeidsuitbuitingen. Mocht dit niet zo zijn, dan is het des te belangrijker de bewijsdrempel te verlagen bij arbeidsuitbuiting.

⁴ Kamerstuk 36 547, nr. 3, p. 14.

Criminele uitbuiting

De leden van de BBB-fractie merken op dat bij het beoordelingskader of er sprake is van criminele uitbuiting, het volgens de regering van belang is in welke mate de keuzevrijheid van de ander is ingeperkt. Deze leden begrijpen dat dit meeweegt bij het bepalen van de strafmaat. Echter vinden deze leden dat het ronselen of aanzetten van criminele handelingen ook strafbaar dient te zijn wanneer dit vrijwillig gaat. Deelt de regering de mening dat het aanzetten (ook als het vrijwillig gaat) tot criminele activiteiten ook strafbaar dient te zijn? En is de regering bereid dit op te nemen in het wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie lezen dat wat betreft criminele uitbuiting gekeken moet worden naar de aard en de duur van de te verrichten strafbare activiteit, welke beperkingen deze voor de betrokkene meebrengt en het daarmee behaalde economisch voordeel. Deze situatie is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Acht de regering het begrip «criminele uitbuiting» hiermee voldoende duidelijk en zorgvuldig omschreven, zodat ook duidelijk is voor het OM en de politie wanneer sprake is van criminele uitbuiting? Vallen ook de voorbereidingshandelingen van een strafbaar feit onder criminele uitbuiting wanneer het slachtoffer hiertoe wordt gedwongen?

De leden van de SP-fractie constateren dat het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) aangeeft dat ook in het nieuwe wetsvoorstel de bepaling voor criminele uitbuiting tekortschiet en het lage aantal aangiftes dat nu voorkomt, niet zal verhelpen. In het nieuwe wetsvoorstel krijgen «profijt» en «voordeeltrekking» een apart artikel. Hier worden ook voorbeelden van genoemd, maar niet het voorbeeld van «criminele uitbuiting». Is de regering bereid hier nog een nadere toelichting op te geven? Is de regering ook bereid dit nader toe te lichten bij het nieuwe element van kinderhandel waar ook sprake kan zijn van criminele uitbuiting?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de huidige strafbaarstelling ten aanzien van criminele uitbuiting wordt ervaren door de politie en het OM.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de zorgen van het CKM omtrent hetgeen in het wetsvoorstel niet is opgenomen aangaande criminele uitbuiting. Het CKM constateert dat de huidige strafbaarstelling voor criminele uitbuiting onduidelijk is, waardoor zaken aangaande criminele uitbuiting vaak niet worden opgepakt. Herkent de regering dit signaal? Kan de regering nader toelichten waarom zij niet gekozen heeft om het begrip «criminele uitbuiting» nader te verduidelijken met een richtinggevend kader, zodat opsporingsinstanties werk kunnen maken van opsporing van zaken van criminele uitbuiting?

2.3 Introductie strafbaarstelling ernstige benadeling

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het nieuwe misdrijf «ernstige benadeling» waarmee kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt een ruimere strafrechtelijke bescherming geboden moeten krijgen. Deze leden delen het belang van een betere strafrechtelijke bescherming van deze doelgroep en waarderen het feit dat de regering hiertoe de strafwet wil aanpassen. Deze leden hebben wel enkele vragen in hoeverre deze nieuwe strafbaarstelling daartoe bijdraagt. In dit kader zouden deze leden willen wijzen op de mening van onder andere de Nationaal Rapporteur Mensenhandel die opmerkt dat «ernstige

benadeling» door het opnemen van dwangmiddelen in de delictomschrijving van ernstige benadeling een grote overlap met het delict «mensenhandel» kent. De regering heeft het zelf ook over een gradueel verschil, zo is te lezen in de memorie van toelichting.⁵ Deelt de regering de mening dat door twee dwangmiddelen uit het mensenhandelartikel aan de delictomschrijving van ernstige benadeling toe te voegen, dat daarmee de lichtere variant van arbeidsmisstanden toch nog te moeilijk te bewijzen valt terwijl er wel sprake kan zijn van strafbare misstanden die weer wel buiten het bestuursrechtelijk instrumentarium vallen? Kan de regering hier nader op ingaan?

En aan de andere kant van het strafrechtelijk spectrum: de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vreest dat ernstige arbeidsmisstanden toch niet als zodanig vervolgd gaan worden, omdat dergelijke misstanden in juridische zin niet meer altijd als uitbuiting gezien gaan worden. Met als gevolg dat dergelijke situaties in de toekomst afgedaan gaan worden onder het lichtere strafbare feit van ernstige benadeling. Kan de regering ook hier nader op ingaan? In dit verband zijn deze leden van mening dat ook slachtoffers van ernstige benadeling, waarbij immers sprake is van misbruik van een kwetsbare positie, net zoals slachtoffers van mensenhandel bescherming moeten kunnen krijgen. Bovendien kan het vaak pas gedurende het strafrechtelijk onderzoek duidelijk worden of er sprake zal zijn van vervolging op grond van ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting in de context van mensenhandel. Kan de regering toezeggen dat de bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling gelijk zal zijn aan die van mensenhandel? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat er een overlap is tussen mensenhandel enerzijds en ernstige arbeidsmisstanden anderzijds. In het geval arbeidsmisstanden bijzonder ernstig zijn, kan dat leiden tot de kwalificatie «mensenhandel», in het geval er sprake is van minder ernstige misstanden kan dat leiden tot «ernstige benadeling». Deze overlap zorgt ervoor dat, ondanks het feit dat in de memorie van toelichting voorbeelden worden genoemd, het onduidelijk blijft wanneer er sprake is van uitbuiting in de zin van mensenhandel en wanneer van ernstige benadeling. Dat komt naar de mening van deze leden de strafrechtelijke aanpak van ernstige arbeidsmisstanden niet ten goede. Kan de regering ook hier nader op ingaan? Waarom wordt er niet gekozen voor een afzonderlijke strafbaarstelling van arbeids- of economische uitbuiting? Door dwangmiddelen en handelingen niet in de delictomschrijving van uitbuiting op te nemen, kan een afzonderlijke strafbaarstelling naast mensenhandel wel zorgen voor een verbreding van de aanpak van arbeidsmisstanden. Kan de regering hier nader op ingaan?

Begrijpen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie het goed dat, zonder bijkomend ander nadeel, in het geval dat iemand minimaal twee maanden meer dan 2/3 van het cao-loon (of bij gebrek daaraan het minimumloon) krijgt maar niet 100 procent, er sprake is van een bestuursrechtelijke overtreding, als dat minder dan 2/3 is maar meer dan 1/3 dat er dan sprake is van ernstige benadeling, en in het geval van minder dan 1/3 van mensenhandel? Zo nee, wat begrijpen deze leden dan niet goed? Deze leden vragen of deze vuistregels in de praktijk goed toepasbaar zijn in het geval er geen sprake is van een duidelijke registratie van het aantal gewerkte uren, bijvoorbeeld als er sprake is van arbeid «achter de voordeur» of andere vormen van niet goed geadmistreerde vormen van arbeid, hetgeen bij arbeidsuiting vaak juist het geval is.

⁵ Kamerstuk 36 547, nr. 3, p. 20.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat naast financieel nadeel voor het bewijs van ernstige benadeling ook ander nadeel kan meespelen, zoals slechte arbeidsvoorwaarden ten aanzien van de arbeidsduur en -tijden en vakantiedagen, of ondermaatse huisvesting die door de tewerksteller of uitlener ter beschikking is gesteld. Daarnaast kunnen ook vrijheidsbeperkingen die aan de tewerkgestelde zijn opgelegd, meewegen. De voorbeelden die nu in de memorie van toelichting staan, komen deze leden als nogal anekdotisch over. Deze leden hebben behoefte aan een meer specifieke afbakening van wanneer er sprake is van uitbuiting, ernstige benadeling en wanneer het bestuursrecht van toepassing is. Speelt het bij al deze genoemde nadelen een rol in welke mate daar sprake van is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan in het geval van zodanig ernstige benadeling ten aanzien van de arbeidsduur ook sprake zijn van uitbuiting en dus mensenhandel dan wel bij een lichte overtreding bestuursrechtelijk worden afgedaan? Zo ja, kan de regering dan net zoals bij financiële benadeling concreet aangeven bij welke grenzen van benadeling met betrekking tot de arbeidsduur er sprake is van mensenhandel, ernstige benadeling respectievelijk bestuursrechtelijke aanpak? Kunnen deze grenzen ook ten aanzien van de arbeidstijden worden gegeven, ten aanzien van de mate waarin de huisvesting ondermaats is en de mate waarin vrijheidsbeperkingen worden opgelegd? Als de regering deze grenzen niet kan aangeven, welke houvast heeft een rechter straks dan om uit te maken van welke vorm van misbruik van arbeidsomstandigheden daar sprake is? En als dat niet kan, hoe verhoudt zich dat dan tot het legaliteitsbeginsel dat ten doel heeft dat het voor een persoon of rechtspersoon duidelijk moet zijn welk gedrag wel en welk gedrag niet strafbaar is? Waarom is de regering van mening dat in lijn met het legaliteitsbeginsel het voor burgers beter voorzienbaar wordt welk gedrag strafbaar is, welke juridische kwalificatie daarop van toepassing is en welk strafmaximum geldt?

Kan een aantal nadelen die ieder op zich te gering zijn om van ernstige benadeling of uitbuiting te spreken, in de optelling bij elkaar wel leiden tot ernstige benadeling of uitbuiting, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Denk daarbij aan een relatief kleine onderbetaling gecombineerd met een te hoge huur voor het pand waarin iemand is ondergebracht of ietwat onveilige werksituatie. Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? En hoe kan de afweging gemaakt worden in het geval een lichtere overtreding al via bestuursrechtelijke handhaving is afgedaan?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre de wens om ernstig nadeel bij arbeidsomstandigheden strafbaar te stellen, voortkomt uit een gebrek aan mogelijkheden, zowel juridisch als wat betreft capaciteit bij de Arbeidsinspectie, om bestuursrechtelijke instrumenten effectief in te zetten. Zijn alle mogelijkheden van de bestuursrechtelijke handhaving wel benut?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat «aan de hand van de voorbeelden in de memorie van toelichting zal worden gekeken in welke situatie van (mogelijke) arbeidsomstandigheden bestuursrechtelijke interventies het meest geëigend lijken en wanneer de weging uitvalt naar het strafrecht.»⁶ Dit sterkt deze leden in de overtuiging dat in de memorie van toelichting een duidelijkere afbakening van in welke gevallen het strafrecht dan wel het bestuursrecht van toepassing zal zijn. Zij verwijzen daarbij naar de hierboven gestelde vragen. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet? En wanneer worden de afspraken tussen de Arbeidsinspectie en het OM hierover gemaakt? Worden die afspraken

⁶ Kamerstuk 36 547, nr. 3, p. 25.

al voordat deze wet in werking zal treden, gemaakt en worden die openbaar?

Voorts zouden de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie erop willen wijzen dat met de toevoeging van het delict «ernstige benadeling» mogelijk ook het aantal slachtoffers toeneemt dat wordt gesignaleerd en die in aanmerking komen voor hulpverlening en opvang onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of de Jeugdwet, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Deelt de regering die mening en wat betekent dat voor de gemeenten en de capaciteit en financiering van deze extra hulpverlening en opvang? Bovendien kunnen deze leden zich voorstellen dat er ook meer van gemeenten gevraagd gaat worden wat betreft de controle op huisvesting van mogelijke slachtoffers van ernstige benadeling. Kan de regering inzichtelijk maken wat de impact gaat zijn van de verruiming van de strafbaarstelling van mensenhandel voor gemeenten?

Daarnaast hebben gemeenten ook een rol in de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, zoals bestuurlijk toezicht en handhaving met betrekking tot sekswerk, malafide bedrijvigheid en huisvesting. Hoe gaat de bestuurlijke aanpak van malafide bedrijvigheid en bijvoorbeeld uitzendbureaus zich verhouden tot de strafrechtelijke aanpak van ernstige benadeling? Deelt de regering de mening dat het wenselijk is dat partijen weten wanneer een misstand bestuursrechtelijk of strafrechtelijk moet worden aangepakt, of een combinatie daarvan? En welke regels gelden er ten aanzien van de gegevensdeling tussen gemeente, OM en Arbeidsinspectie?

De leden van de VVD-fractie zien dat er regelmatig competentievraagstukken kunnen ontstaan wanneer er signalen worden geconstateerd van «ernstige benadeling» in de zin van arbeidsmisstanden. Dan is niet direct duidelijk wanneer bestuursrechtelijke interventies het meest geëigend lijken en wanneer de weging uitvalt naar het strafrecht. De regering schrijft dat dit de komende periode in de werkwijze van de Arbeidsinspectie zal worden ingevuld. Afspraken met het Functioneel Parket van het OM maken hiervan deel uit. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft hieraan aandacht besteed in haar advies. Kan nog nader worden toegelicht op welke termijn afspraken worden gemaakt over de afbakening van het bestuursrechtelijk instrumentarium en het strafrechtelijk instrumentarium?

De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs dat de afspraken tussen de opsporing (het Functioneel Parket) en het bestuursrechtelijk toezicht (bijvoorbeeld via de Arbeidsinspectie) goed worden vastgelegd, zodat efficiënt en zorgvuldig kan worden samengewerkt. Wat zal de status zijn van deze afspraken? Wordt dit gegoten in de vorm van een convenant? Gaat het OM richtlijnen opstellen? Hoe worden de rechten van slachtoffers gewaarborgd als er wordt gekozen voor een bestuursrechtelijke interventie en is hier contact over met Slachtofferhulp Nederland? Deze leden hebben begrip voor de complexiteit van afbakeningsvraagstukken, maar achten het van belang – ook voor de Arbeidsinspectie en het OM zelf – dat zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de strekking en inhoud van deze afspraken. Is het ook het voornemen om afspraken te maken over gegevensuitwisseling? Zo ja, is er voor alle gegevensverwerkingen die de Arbeidsinspectie en het OM noodzakelijk achten, voldoende juridische grondslag om gegevensverwerking daadwerkelijk mogelijk te maken?

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de voorbeelden in de memorie van toelichting, waarmee wordt beoogd duidelijkheid te verschaffen over bijvoorbeeld het verschil tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Kan de regering voor elk van de casussen die worden

genoemd in de memorie van toelichting, aangeven in hoeverre het voor de hand ligt dat de Arbeidsinspectie het bestuursrechtelijk instrumentarium inzet en in welke gevallen het OM aan zet is voor strafrechtelijke vervolging wegens ernstige benadeling?

De leden van de BBB-fractie merken op dat uit de dadermonitor van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat 36 procent van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting binnen twee jaar opnieuw een delict pleegt. Het recidivepercentage van daders van binnenlandse seksuele uitbuiting loopt zelfs op naar 58 procent binnen vijf jaar en 65 procent binnen zeven jaar. Dit zijn zeer hoge recidiveaantallen en deze leden zijn van mening dat hier rekening mee gehouden dient te worden in het wetsvoorstel. Is de regering bereid om (forse) strafverzwaringen op te nemen in het wetsvoorstel bij recidive?

Ook zijn de leden van de BBB-fractie van mening dat de strafmaxima laag zijn. Op het moment dat iemand tegen zijn zin organen moet afstaan of een kind tegen zijn zin seksueel wordt uitgebuit, volstaat twaalf of vijftien jaar echt niet. Ziet de regering mogelijkheden om deze strafmaxima op te hogen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie lezen dat een nieuwe strafbaarstelling wordt geïntroduceerd voor ernstige benadeling, waarbij een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar kan worden opgelegd. Kan de regering nader ingaan op de motivering van de hoogte van de maximumstraf?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van het OM stevige kritiek op de inrichting van de strafbaarstelling rond ernstige benadeling. Deze leden vragen de regering uitgebreid en zorgvuldig toe te lichten op welk punt het wetsvoorstel is aangepast na ontvangst van het advies van het OM en of naar oordeel van de regering daarmee afdoende recht is gedaan aan de kritiek van het OM. Heeft de regering, na eventuele aanpassing van het wetsvoorstel, het opnieuw voorgelegd aan het OM voor reactie?

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de regering reageert op de stelling van het OM dat de omschrijving van de strafbaarstelling rond ernstige benadeling weinig houvast biedt voor de rechtspraktijk. Hoe reageert de regering op de vraag van het OM wat het onderscheid is tussen arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling en niet-ernstige benadeling, zo vragen deze leden.

2.4 Aanpassingswetgeving en overige wetswijzigingen

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Verhouding tot het relevante grond- en mensenrechtenkader en daaruit voortvloeiende positieve verplichtingen

3.2 Verhouding tot overige relevante internationale verplichtingen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het politiek akkoord dat is bereikt tussen het Europees parlement en de Raad op 23 januari 2024 over de herziening van de Richtlijn 2011/36/EU. Uit de herziening volgt een uitbreiding van de gedragingen die als uitbuiting moeten worden aangemerkt. Wanneer kan naar verwachting het herzieningsvoorstel formeel worden aangenomen door het Europees parlement en de Raad?

De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat tijdens het schriftelijk overleg over het BNC-fiche over de herziening van de richtlijn, de regering stelde dat er in het herzieningsvoorstel veel aandacht is voor preventie van mensenhandel (Kamerstuk 32 317, nr. 827). Het voorstel voor de herziene richtlijn bevat een bepaling die lidstaten verplicht om het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, strafbaar te stellen (artikel 18a van het voorstel). Als dit artikel straks in de herziene richtlijn komt, hoe wordt dat in Nederland geïmplementeerd? Deze leden vragen of het klopt dat de herziene richtlijn naar verwachting minimale maximumstraffen zal bevatten voor een aantal delicten en, zo ja, of dat dan betekent dat in het kader van de implementatie van de herziene richtlijn ook de strafmaxima van artikel 273f Sr en een aantal andere strafmaxima zullen worden verhoogd. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie merken op dat gedwongen huwelijken en illegale adoptie als vormen van uitbuiting zouden moeten worden opgenomen, volgens het voorstel van de Europese Commissie. In hoeverre zou volgens het voorstel tevens huwelijkse uitbuiting (naast gedwongen huwelijken en huwelijkse gevangenschap) onder de definitie van uitbuiting moeten worden gebracht? In hoeverre is er aandacht geweest voor huwelijkse uitbuiting bij de onderhandelingen over de herziene richtlijn?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het voorgestelde artikel 8 van de herziene richtlijn geen wijziging van Nederlandse wet- en regelgeving vergt. Klopt het dat het OM al voldoende discretionaire bevoegdheden heeft om zelfstandig te beslissen niet over te gaan tot vervolging van slachtoffers van mensenhandel die als gevolg van hun slachtofferschap werden gedwongen tot het plegen van strafbare feiten?

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd over de keuze om het beginsel van niet-bestrafing niet op te nemen in het wetsvoorstel, ondanks een aangenomen motie-Bikker/Mutluer (Kamerstuk 28 638, nr. 229) om dit wel te doen. Kan de regering toelichten waarom zij deze wens van de Kamer naast zich neerlegt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om het non-punishmentbeginsel niet wettelijk te verankeren. De regering acht dit niet nodig vanwege het opportunitiebeginsel van de officier van justitie en de vrijheid van de rechter om al dan niet een straf op te leggen. Deze leden vragen of in veel gevallen het slachtoffer van criminele uitbuiting niet wordt gestraft voor het strafbare feit waartoe is aangezet. Zo ja, waarom acht de regering het dan alsnog niet nodig om het non-punishmentbeginsel niet wettelijk te verankeren als extra bescherming voor de slachtoffers van criminele uitbuiting? En hoe plaatst de regering dit besluit om het niet wettelijk te verankeren in het licht van de aangenomen motie-Bikker/Mutluer over het wettelijk verankeren van het non-punishmentbeginsel (Kamerstuk 28 638, nr. 229)?

De leden van de CDA-fractie lezen dat mede in het licht van de recente bevindingen uit een onderzoek van het CKM en het recente arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van dit wetgevingstraject met het OM wordt gezien op het non-punishmentbeginsel voldoende in het beleid en de uitvoeringspraktijk is verankerd. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen deze verkenning te doen voorafgaand aan de behandeling van onderhavig wetsvoorstel? Heeft de regering inmiddels gesproken hierover met het OM en, zo ja, kan de regering een overzicht geven wat de uitkomsten hiervan zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie betreuren het dat geen opvolging is gegeven aan de aangenomen motie-Bikker/Mutluer (Kamerstuk 28 638, nr. 229) waarin de regering werd opgeroepen om het non-punishmentbeginsel op te nemen in de wet. De regering heeft hier niet voor gekozen, ondanks de aangenomen motie en de inbreng van het CKM, Comensha, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zoals blijkt uit de memorie van toelichting. Deze leden zijn hier teleurgesteld over en hebben hier verschillende vragen over. De regering weet zich gesteund door de stelling van de Raad van State dat het Nederlands strafrechtstelsel voldoende in staat is om zo nodig slachtoffers van mensenhandel die zelf criminele feiten hebben begaan, niet te bestraffen. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat in de praktijk niet altijd grenzen te trekken zijn wie dader en wie slachtoffer is. Echter, zo benadrukt ook het CKM, is het non-punishmentbeginsel juist bedongen vanwege deze overlopende grenzen tussen slachtoffer- en daderschap. Als de wereld zwart-wit zou zijn, zou het non-punishmentbeginsel geen functie hebben. Is de regering dit met deze leden eens? Zo nee, waarom niet? De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat «open normen» in de strafbaarstelling van mensenhandel onvermijdelijk zijn. Is de regering het met deze stelling eens, zo vragen deze leden. Zo ja, waarom zou het non-punishmentbeginsel als open norm een stap te ver gaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering reflecteert op de diverse oproepen vanuit onder andere de wetenschap om het non-punishmentbeginsel te verankeren in de wet. Deze leden vragen de regering in dit kader te reageren op de oproep uit 2012 van de landelijk officier mensenhandel Ten Kate, dat Nederland beter zou voldoen aan internationale verplichtingen door het non-punishmentbeginsel wettelijk te verankeren («De Hedendaagse betekenis van het non-punishmentbeginsel», verschenen in *Trema* (3)). Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft in 2017 hierover haar zorgen geuit (L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, «Van beginsel tot praktijk. Het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken», DD 2017/40, p. 412–434). Ook onderzoekers van de Vrije Universiteit hebben recent aangetoond dat in de strafrechtketen onduidelijkheid bestaat over de toepassing van het non-punishmentbeginsel (Loenen, M. & Medema-Baroud, L (2023). Slachtoffer of dader? Van slachtoffer naar dader in mensenhandelzaken: het non-punishmentbeginsel onder de loep genomen. *Delikt en Delinkwent*, 53(4), 312–330). Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. Tonen deze diverse auteurs, uit zowel wetenschap als praktijk, niet aan dat wettelijke verankering van het non-punishmentbeginsel de benodigde helderheid zou creëren? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij uit de strafrechtelijke praktijk (cijfermatig) kan onderbouwen in hoeveel zaken gebruik is gemaakt van het principe van het non-punishmentbeginsel. Deze leden vragen de regering of zij kan hardmaken dat wettelijke verankering van het beginsel niet noodzakelijk is, gezien de huidige strafrechtpraktijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reflecteren op het niet-wettelijk verankeren van het non-punishmentbeginsel in relatie tot wetgeving van andere landen, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk waar het non-punishmentbeginsel wel is verankerd in wetgeving. Welke verschillen ziet de regering tussen de strafrechtpraktijk in zaken van mensenhandel tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk en het effect van de verankering van het non-punishmentbeginsel?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering erkent dat het voor slachtoffers gemakkelijker is om uit een situatie van mensenhandel richting de politie te stappen als zij de zekerheid hebben dat zij in beginsel niet vervolgd worden voor hun begane criminele feiten in het kader van mensenhandel. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt daders van mensenhandel sneller op te sporen. Erkent de regering dat niet-bestrafen van slachtoffers van mensenhandel bij kan dragen aan het eerder en effectiever opsporen van (netwerken van) mensenhandel? Deze leden vragen de regering of het wettelijk verankeren van het non-punishmentbeginsel daarmee niet juist het doel achter het wetsvoorstel, verbeterde vervolging van daders van mensenhandel, zou ondersteunen.

4. Uitvoerings- en handhavingsconsequenties en financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie menen dat het wetsvoorstel niet alleen gevolgen zal hebben voor de werklust van de politie, het OM, de Rechtspraak, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Arbeidsinspectie, maar ook voor de reclassering. Is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel contact geweest met de reclassering en is een inschatting gemaakt van het extra aantal reclasseringsrapportages dat zal worden uitgevraagd door het OM?

5. Ontvangen adviezen

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het uitvoerige advies van het College van procureurs-generaal over een eerdere versie van het wetsvoorstel. Deze leden hebben gezien dat de regering naar aanleiding van het advies enkele passages in de toelichting heeft aangevuld. Zijn er nog punten uit het advies van het College van procureurs-generaal die niet zijn overgenomen en, zo ja, welke? Kunnen deze leden ervan uitgaan dat het College van procureurs-generaal met het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt, goed uit de voeten kan, en dat alle suggesties om het wetsvoorstel beter te maken, zijn opgevolgd? Zo nee, welke andere keuzes maakt de regering?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering heeft gekozen voor één wetsbepaling over de verschillende soorten mensenhandel, omdat dit bijdraagt aan de toegankelijkheid van de wettelijke regeling en omdat de strafbaarstelling van de verschillende vormen dezelfde structuur heeft. Hebben andere lidstaten voor ditzelfde systeem gekozen?

De leden van de SP-fractie zien dat met de nieuwe definitie van dwangmiddel er meer duidelijkheid wordt gevraagd. Deze leden vragen, net als de Raad voor de rechtspraak, waarom er niet is gekozen voor een meer diverse uitsplitsing van de verschillende vormen van mensenhandel in andere wetsbepalingen, zoals een splitsing in mensensmokkel, gedwongen prostitutie of arbeidsmisbruik. Ook lijkt met de nieuwe term «dwangmiddel» per ongeluk een soort beperking zich voor te doen. In de oude definitie stond bijvoorbeeld nog uitgelegd hoe men iemand kan «bewegen» iets te doen. Dit is nu weggelaten. Betekent deze nieuwe definitie enkel nog dat «dwang» strafbaar is? Of is dit ook nog het iemand bewegen iets te doen? Zo ja, hoe is dit dan ondervangen in het huidige wetsvoorstel?

Mensenhandel en kinderhandel (voorgesteld artikel 273f)

Ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa)

Voordeeltrekking (voorgesteld artikel 273fb)

Strafverzwaringsgronden (voorgesteld artikel 273h)

De leden van de VVD-fractie vragen naar een bevestiging van het volgende. Wanneer een dader van mensenhandel wist dat een slachtoffer zich in een kwetsbare positie bevond, dan geldt de strafverzwaringsgrond uit artikel 273h, eerste lid, onder a, Sr. In dat geval kan de op het misdrijf gestelde gevangenisstraf met een derde worden verhoogd. Geldt deze strafverzwaringsgrond ook voor de gevallen waarin niet direct kan worden bewezen dat een dader op de hoogte was van de kwetsbare positie van het slachtoffer, maar wel dat de dader had moeten weten dat het slachtoffer zich in een kwetsbare positie bevond? Zo nee, waarom niet?

Bijzondere regelingen Verblijfsrechtelijke bescherming

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat bij de toepassing van het non-punishmentprincipe voor slachtoffers van mensenhandel of ernstige benadeling het OM enige beleidsruimte moet hebben, maar zou het vanwege het feit dat een consistente toepassing van het non-punishmentprincipe gewenst is en gezien de toename van het aantal slachtoffers, niet toch beter zijn om dit principe wel expliciet in de wet op te nemen?

Spreekrecht en schadevergoeding

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering stelt dat de delicten in de artikelen 273fa, 273fb en 273g Sr, hoe verwerpelijk ook, niet zonder meer op een lijn kunnen worden gesteld met misdrijven die expliciet in artikel 51e, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering worden genoemd, omdat bij die misdrijven de lichamelijke dan wel seksuele integriteit is geschaad, dan wel onomkeerbare gevolgen hebben gehad. Kan de regering dit standpunt heroverwegen? Is de regering bereid om in gesprek te gaan met slachtoffers en hun vertegenwoordigers en ook aan hen toe te lichten waarom het onderscheid tussen deze slachtoffers en bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel gerechtvaardigd is? Ook bij de misdrijven in de artikelen 273fa, 273fb en 273g Sr gaat het in de regel om kwetsbare slachtoffers die langdurig psychisch en/of lichamelijk misbruik kunnen hebben ondergaan. Het is volgens deze leden niet uitlegbaar om aan deze groep (veelal kwetsbare) slachtoffers het spreekrecht te onthouden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop is gebaseerd dat slachtoffers van mensenhandel recht hebben op een voorschot op het volledige bedrag van de toegekende schadevergoeding, terwijl bij slachtoffers van ernstige benadeling dit recht wordt gemaximeerd op 5.000 euro. Wat zouden de financiële consequenties zijn als dit onderscheid wordt opgeheven en ook de slachtoffers van delicten in de artikelen 273fa en 273fb Sr recht zouden krijgen op een voorschot op het volledige bedrag van de toegekende schadevergoeding?

Verjaring

Overgangsrecht

Verhouding tot andere relevante wetsvoorstellen

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 etc., etc.

III. OVERIG

De leden van de VVD-fractie lezen in het verslag over het actieplan «Samen tegen Mensenhandel» (Kamerstuk 28 638, nr. 250) dat bij meerdere instanties uit verschillende domeinen die moeten samenwerken, de vraag steeds opkomt of en hoe (persoons)gegevens mogen worden uitgewisseld in het kader van die samenwerking. Dit is een vraag die volgens de regering in dat verslag zich door de complexiteit van wet- en regelgeving niet eenvoudig laat beantwoorden. Vaak treedt er handelingsverlegenheid op of worden gegevens niet gedeeld waar dat wel nodig was geweest om mensen beter te helpen. Het probleem is dan niet alleen «de privacy», maar ook het feit dat de samenwerkende organisaties onvoldoende hebben geïnvesteerd in het goed doordenken van de samenwerking en wijze waarop de noodzakelijke gegevensverwerking wel kan plaatsvinden. Kan de regering nader toelichten op welke wijze is geborgd dat deze samenwerking en gegevensverwerking wel kan plaatsvinden? Waar kunnen medewerkers bij de verschillende organisaties terecht als zij vragen hebben over gegevensverwerking in het kader van een samenwerking die plaatsvindt om mensenhandel tegen te gaan? Is het vraagstuk van voldoende juridische grondslag voor gegevensverwerking nu afdoende wettelijk geregeld? Deze leden vragen tot slot waarom het wetsvoorstel inzake de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel nog niet bij de Kamer is ingediend.

De leden van de NSC-fractie zijn enthousiast over de wetswijziging, maar hebben als centrale vraag of de Arbeidsinspectie, naast de verruimde budgettering, ook extra mankracht krijgt toegewezen om het vervoer van mensen met het doel tot exploitatie eerder te herkennen en aan te pakken. Acht de regering het wenselijk dat hier extra mankracht voor wordt geworven/vrijgemaakt?

De leden van de NSC-fractie merken op dat de nieuwe wetstekst slachtoffers van ernstige benadeling recht biedt op een tijdelijke verblijfsvergunning, waarbij de geringste aanwijzing van mensenhandel voldoende moet zijn. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze bepaling in de praktijk niet met een te hoge drempel wordt toegepast, zodat alle slachtoffers van ernstige benadeling de bescherming krijgen die zij nodig hebben? Welke rol spelen lokale autoriteiten en niet-gouvernementele organisaties langs de Balkanroute in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel? Hoe worden deze partijen ondersteund en geïntegreerd in de bredere internationale strategie?

In navolging van de motie-Brekelmans/Veldkamp (Kamerstuk 36 410-VI, nr. 79) willen de leden van de NSC-fractie graag informeren naar de voortgang van de uitvoering van deze motie. Kan de regering deze leden op de hoogte stellen van de stappen die tot nu toe zijn ondernomen om deze mensensmokkelorganisaties en de daarbij betrokken smokkelaars op de sanctielijst te plaatsen binnen het EU-kader? Daarnaast zijn zij benieuwd hoe deze maatregelen zullen bijdragen aan de preventie en

opsporing van (pogingen tot) mensenhandel in een eerder stadium en eerder op de route.

De leden van de NSC-fractie vragen welke maatregelen worden getroffen om de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel te waarborgen. Zijn er nieuwe voorzieningen of diensten geïntroduceerd om slachtoffers beter te helpen en hoe wordt hun toegang tot deze diensten gegarandeerd?

De leden van de NSC-fractie merken op dat de vuistregels voor het bepalen van financieel nadeel bij ernstige benadeling gedetailleerde loonberekeningen vereisen. Hoe waarborgt de regering dat deze vuistregels effectief en toepasbaar zijn in situaties waar betrouwbare administratie ontbreekt, zoals bij malafide werkgevers of in de informele sector?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Tilburg