

36547 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. 6 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I. Algemeen deel

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat veel fracties expliciet de noodzaak van de modernisering en verruiming van de wetgeving inzake mensenhandel onderschrijven. Ik dank de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, SP en ChristenUnie voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel van een nadere toelichting te voorzien. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Voor de overzichtelijkheid zijn alleen die onderdelen van het verslag vermeld waarover in het verslag vragen zijn gesteld. Deze onderdelen behouden wel hun oorspronkelijke nummering uit het verslag. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samen beantwoord. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om zowel het Europees Nederlandse Wetboek van Strafrecht (hierna ook: Sr) als het Wetboek van Strafrecht BES aan te vullen met een nieuwe strafbaarstelling. Omwille van de leesbaarheid is in deze nota naar aanleiding van het verslag in beginsel steeds alleen verwezen naar de bepalingen in het Europees Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Dat neemt niet weg dat de hierna genoemde overwegingen eveneens gelden ten aanzien van het Wetboek van Strafrecht BES.

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 Sr slecht toegankelijk en complex is. Daarmee wordt de aanpak van mensenhandel tekortgedaan. Alleen het beter formuleren van dit artikel zou daarom al bij kunnen dragen aan een betere aanpak van mensenhandel. Het verheugt mij dat dat deze leden het expliciet en afzonderlijk strafbaar stellen van voordeel behalen uit mensenhandel een goede toevoeging achten. Tevens hebben deze leden waardering voor het feit dat er met dit wetsvoorstel blijk van wordt gegeven dat men ook binnen het strafrecht de instrumenten om misstanden in de arbeidsfeer 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. Deze vragen voorzie ik in deze nota naar aanleiding van het verslag graag van een antwoord.

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. Graag ga ik daarop hieronder nader in.

Het doet mij deugd dat de leden van de NSC-fractie steun uitspreken voor de voorgestelde wetswijzigingen en enthousiast zijn over de potentiële impact die deze kunnen hebben in de strijd tegen mensenhandel. Deze leden merken op dat mensenhandel een ernstig probleem is dat diepe sporen trekt in onze samenleving en dat het van groot belang is dat dit fenomeen zoveel mogelijk wordt beperkt en dat slachtoffers de bescherming wordt geboden 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. Graag ga ik in deze nota naar aanleiding van het verslag in op de gestelde vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen, welke ik graag van een antwoord voorzie.

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, welke ik graag beantwoord. Deze leden merken op dat 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. Met genoegen heb ik gelezen dat deze leden met mij menen dat dit wetsvoorstel de strafbaarstelling van mensenhandel over de gehele linie toegankelijker maakt en voorziet in een verruiming van de strafbaarheid daar waar dit vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk wordt geacht. Ook verschaft het wetsvoorstel volgens deze leden 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 tot mijn genoegen veel meerwaarde in het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om vragen te stellen over dit wetsvoorstel. Deze vragen zal ik graag beantwoorden.

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 roepen in herinnering dat zij in het verleden meerdere malen aandacht hebben gevraagd voor het verbeteren en verscherpen van de strafbaarstelling van mensenhandel, omdat artikel 273f Sr ernstig tekortschiet. 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 explicieter een plek geven van belangrijke onderdelen zoals misbruik van een kwetsbare positie. Dat stel ik zeer op prijs.

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. Deze vragen voorzie ik graag van een antwoord.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd een nota van wijziging waarin enkele technische wijzigingen zijn opgenomen. Daarvoor verwijs ik graag naar de toelichting bij de nota van wijziging.

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat mensenhandel een verwoestende vorm van criminaliteit is en een mensonterend delict. Zij vinden het fnuikend dat momenteel ruim 40 procent van de onderzoeken naar mensenhandel niet leidt tot een veroordeling. Zij vragen of de analyse wordt gedeeld dat in de praktijk de vereiste dwang momenteel lastig is te bewijzen en mede

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>).

daardoor de pakkans erg laag is. Deze leden willen weten in hoeverre met het wetsvoorstel het maximale wordt gedaan om te bevorderen dat daders worden bestraft en slachtoffers worden beschermd.

Het klopt dat ruim veertig procent van de door het openbaar ministerie (OM) afgehandelde mensenhandelzaken leidt tot een sepot. Hoewel het relatief aantal sepoten in 2022 was gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor, onderstreept dit cijfer dat het van belang is te blijven focussen op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Dit is ook de reden dat mensenhandel opnieuw een thema is in de Veiligheidsagenda 2023-2026 en dat in het kader van het Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel wordt gewerkt aan het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid. Dit wetsvoorstel beoogt aan de strafrechtelijke aanpak bij te dragen door te voorzien in een meer toegankelijke regeling waarmee de opsporings-, vervolgings- en berechtingspraktijk beter uit de voeten kan. Ook is het doel om op onderdelen te voorzien in een uitbreiding van de aansprakelijkheid, waarmee de strafrechtelijke bescherming tegen mensenhandel wordt vergroot. Ook wordt hier in navolging van de memorie van toelichting benadrukt dat voor het bewijs van zowel mensenhandel als het voorgestelde delict 'ernstige benadeling' niet is vereist dat voor het bewijs van de in deze delicten opgenomen 'beïnvloedingsmiddelen' sprake is geweest van 'dwang', zodat een relatief lage bewijsdrempel geldt. Zie voor een nadere toelichting hierop het antwoord op vragen van de CDA-fractie hierover dat hieronder is opgenomen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat kwetsbare mensen sterk oververtegenwoordigd zijn onder de slachtoffers van mensenhandel. Zij benadrukken dat veel slachtoffers binnen enkele jaren opnieuw slachtoffer worden van een ernstig misdrijf, vaak wederom van uitbuiting. Deze leden vragen op welke manier het wetsvoorstel bijdraagt aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap en hoe hiermee rekening wordt gehouden bij de implementatie van het actieplan 'Samen tegen Mensenhandel'.

Graag beantwoord ik de vragen van de leden van de VVD-fractie in onderlinge samenhang als volgt. Ik vind het onacceptabel dat slachtoffers van mensenhandel opnieuw slachtoffer van dit misdrijf kunnen worden. Van het wetsvoorstel gaat in zijn algemeenheid een afschrikwekkend effect uit doordat daarin duidelijk is vastgelegd voor welke gedragingen daders van mensenhandel kunnen worden gestraft. Dit heeft een preventieve werking op daders die (opnieuw) overgaan tot het plegen van mensenhandel. Het gevolg hiervan is dat de kans op herhaald slachtofferschap wordt verkleind.

In het Actieplan 'Samen tegen Mensenhandel' is een aantal actielijnen opgenomen die herhaald slachtofferschap dienen te voorkomen. Actielijn 1 zet in op het creëren van een brede bewustwording onder een brede groep stakeholders, waaronder professionals, slachtoffers en burgers, zodat mensenhandel eerder kan worden gesignaleerd en voorkomen. Deze kennis kan ook bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Actielijn 2 strekt ertoe de meldings- en aangiftebereidheid te vergroten. Op dit moment is het voor veel slachtoffers nog onduidelijk waar zij terecht kunnen voor hulp. Het risico bestaat dat zij opnieuw in de armen van hun uitbuiters vallen. Daarnaast is het doen van aangifte door slachtoffers niet altijd vanzelfsprekend. Deze actielijn zet daarom in op het inrichten van een centraal informatiepunt mensenhandel waar slachtoffers terecht kunnen met vragen of voor hulp. Ook wordt ingezet op het vergroten van de aangiftebereidheid van slachtoffers. Deze acties beogen slachtoffers eerder naar hulp toe te bewegen en eventuele samenwerking tussen de opsporings- en handhavingsinstanties te verbeteren. Actielijn 3 zal zich toeleggen op het investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers. Er wordt onder meer gewerkt aan het aanbod van crisisopvang, langdurige opvang en doorstroomopvang, en de hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast wordt een verwijzingsmechanisme ontwikkeld waarin slachtoffers van mensenhandel meteen toegang tot hulp en opvang kunnen krijgen. Het snel en adequaat regelen van passende hulp en opvang voor slachtoffers draagt eveneens bij aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap.

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 naar de bewijslast die komt kijken bij het begrip ‘ernstige benadeling’ en in hoeverre dit ziet op ernstige vormen van arbeidsuitbuiting. Zij willen weten wat de reden is dat niet is gekozen voor een afzonderlijke strafbaarstelling van ernstige arbeidsuitbuiting en misstanden in de arbeids sfeer. Daarnaast vragen zij of de lat niet te hoog ligt met het gebruik van de term ‘ernstige benadeling’ wanneer het gaat om het bewijzen van arbeidsuitbuiting. Deze leden willen voorkomen dat gevallen van ernstige arbeidsuitbuiting tussen wal en schip vallen, specifiek tussen de ‘ernstige benadeling’ en ‘mensenhandel’ in.

Graag voldoe ik aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting te geven op de strafbaarstelling van ernstige benadeling. Een van de belangrijke doelstellingen van dit wetsvoorstel is kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt ruimere strafrechtelijke bescherming te bieden tegen ernstige benadeling door arbeidsgerelateerde misstanden, zoals (een combinatie van) substantiële onderbetaling, onveilige arbeidsomstandigheden en ondermaatse huisvesting. Daarvoor is nodig dat de strafwet voorziet in strafbaarstellingen die voldoende mogelijkheden bieden om die misstanden gericht en effectief aan te pakken. Daartoe richt de voorgestelde strafbepaling zich tot degene die door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie een persoon onder zodanige voorwaarden of zodanige omstandigheden arbeid doet verrichten dat die persoon daardoor ernstig wordt benadeeld (voorgesteld artikel 273fa Sr). Het delictsbestanddelenpaar “door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie” beoogt tot uitdrukking te brengen dat specifiek personen die behoren tot kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt door deze strafbepaling worden beschermd. In het bijzonder valt te denken aan arbeidsmigranten die afkomstig zijn uit een land met een significant lager welvaartspeil dan dat van Nederland en die laag- of ongeschoold werk verrichten, en situaties waarin sprake is van illegale binnenkomst of illegaal verblijf, een ongedocumenteerde status, schuldbinding, verslaving aan verdovende middelen of de aanwezigheid van een relevante psychische stoornis of verstandelijke dan wel lichamelijke beperking. De misbruikmiddelen misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie zijn, met dezelfde betekenis, eveneens onderdeel van de huidige en beoogde strafbaarstelling van mensenhandel (voorgesteld artikel 273f, eerste, derde en vierde lid, Sr). Indien zo’n omstandigheid zich voordoet, kan daaruit in het algemeen worden afgeleid dat sprake is van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of een kwetsbare positie en aldus van een situatie die de gelegenheid schept tot uitbuiting in de zin van mensenhandel of ernstige benadeling in de zin van het gelijknamige misdrijf. In aansluiting op de memorie van toelichting wordt hier benadrukt dat – in lijn met de bestaande wetsgeschiedenis van de strafbaarstelling van mensenhandel en de daarbij aansluitende jurisprudentie van de Hoge Raad – bij beide misdrijven voor het bewijs van deze middelen niet is vereist dat sprake is geweest van ‘dwang’, zodat een relatief lage bewijsdrempel geldt (zie nader p. 52-54 van de memorie van toelichting).

Naar aanleiding van de vraag van deze leden over de bewijslast wordt opgemerkt dat het kernverschil tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting erin is gelegen dat voor het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” de bewijslast lager ligt dan voor het bestanddeel “oogmerk van uitbuiting”. Voor beide delictsbestanddelen geldt in het algemeen dat het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht in disproportionele verhouding staat tot het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht. Daarbij kan het gaan over het financieel nadeel voor de tewerkgestelde (zoals vormen van substantiële onderbetaling) of andersoortig nadeel dat in verband staat met de arbeidssituatie (zoals nadelige voorwaarden ten aanzien van de arbeidsduur- en tijden en vakantiedagen, ondermaatse huisvesting die door de tewerksteller ter beschikking is gesteld of vrijheidsbeperkingen die aan de tewerkgestelde zijn opgelegd (denk aan het innemen van reisdocumenten)). Financieel en ander nadeel kunnen zich ook in combinatie met elkaar voordoen. Het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” verschilt van het uitbuitingsbestanddeel voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die wordt vereist. Ter nadere afbakening van de mate van financieel nadeel die ik hierbij voor ogen heb, is in de memorie van toelichting als vuistregel geformuleerd dat het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” in ieder geval is vervuld wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk *minder is dan twee derde* van

het verschuldigde loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daarvan, het wettelijk minimumloon.

De genoemde periode van twee maanden beoogt onder meer tot uitdrukking te brengen dat substantiële onderbetaling in het kader van seizoenswerk onder het bereik van het delict ernstige benadeling kan vallen. Situaties van geringere onderbetaling – zonder bijkomend andersoortig nadeel – vallen buiten het bereik van het delict ernstige benadeling. In situaties waarin juist sprake is van nog forsere onderbetaling komt het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld. Naar het oordeel van het kabinet zal over het algemeen sprake zijn van uitbuiting, wanneer de onderbetaling zodanig is dat – zonder bijkomend andersoortig nadeel – voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk *minder is dan een derde* van het verschuldigde loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daarvan, wettelijk minimumloon. Om de reikwijdte van het delict ernstige benadeling en de afgrenzing daarvan enerzijds met mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en anderzijds met niet-strafbare benadeling nader te duiden, zijn – in aanvulling op de hiervoor genoemde vuistregels ten aanzien van financiële benadeling – in de memorie van toelichting enkele voorbeelden gegeven die zijn ontleend aan het advies van het OM bij de consultatieversie van dit wetsvoorstel (zie p. 21-23). Telkens gaat het om situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel, en dus om gevallen waarin de beoordeling zich bij uitstek richt op de concrete omstandigheden van het geval.

In aanvulling op het voorgaande wordt in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de keuze voor het strafbaar stellen van “ernstige benadeling” in plaats van het apart strafbaar stellen van “uitbuiting”, nog het volgende opgemerkt. Naar het oordeel van het kabinet vormt het “oogmerk van uitbuiting” het zwaartepunt van het strafrechtelijk verwijt van mensenhandel en van de eisen die aan het bewijs van mensenhandel worden gesteld. Daarom is gekozen voor het zelfstandig strafbaar stellen van gedragingen die strafwaardig worden geacht maar die de bewijsdrempel voor uitbuiting (net) niet halen. Niet gedeeld wordt de inschatting van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen dat het zelfstandig strafbaar stellen van het uitbuiten van een ander dezelfde bredere strafrechtelijke bescherming kan bieden als de nieuwe strafbaarstelling van ernstige benadeling. In dat geval zou het immers in de rede liggen dat het beoordelingskader dat in het kader van mensenhandel geldt voor het bewijs van arbeidsuitbuiting ook zal gelden in het kader van de zelfstandige strafbaarstelling van uitbuiting. Van extra strafrechtelijke bescherming van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt is dan geen sprake.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom is gekozen voor de term ‘ernstige benadeling’ verwijs ik deze leden graag naar mijn reactie op vragen daarover van de leden van de SP-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 2.1 Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel, van deze nota naar aanleiding van het verslag) en van de leden van de VVD-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 2.1 Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

De leden van de CDA-fractie vragen voorts in hoeverre arbeidsuitbuiting waarbij de paspoorten en bankpassen van arbeidsmigranten langdurig zijn ingenomen, valt onder de strafbaarstelling van ernstige benadeling als voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel of onder het nieuwe artikel 273f Sr. Zij willen weten wat er gebeurt in de situatie waarin 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 (Kamerstukken II 2022/23, 29861, nr. 115).

Het innemen van een paspoort (of ander identiteitsdocument) en/of bankpas door de werkgever, waardoor de betrokkene niet zelf kan beschikken over zijn/haar geld en paspoort zijn gedragingen die kunnen wijzen op mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting of het delict ernstige benadeling. Het hangt van de concrete omstandigheden van het geval af of aan alle vereisten voor mensenhandel of ernstige benadeling is voldaan. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld.

Globaal geformuleerd wordt iemand ernstig benadeeld wanneer in het concrete geval het

samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht in disproportionele verhouding staat met het samenstel van geldende voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht. Het kernverschil met het begrip uitbuiting dat centraal staat bij mensenhandel is gelegen in de mate van disproportionaliteit die zich voordoet. Dit verschil is dus gradueel van aard. De Nederlandse Arbeidsinspectie zet zich in om een dergelijke situatie te stoppen en waar nodig te handhaven.

In de door de leden genoemde motie wordt verzocht om te bezien of het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten met als oogmerk het inperken van diens vrijheden ook langs andere weg kan worden bestraft dan op grond van de in artikel 447b Sr opgenomen overtreding. Mogelijk voorzien de misdrijven diefstal (artikel 310 Sr) en verduistering (artikel 321 Sr) in alternatieve sanctiemogelijkheden. Diefstal wordt bedreigd met vier jaren gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie. Van verduistering is sprake als een persoon zich opzettelijk enig goed, zoals een reisdocument of bankpas, dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort en dat hij anders dan door misdrijf onder zich heeft, wederrechtelijk toe-eigent. Dit strafbare feit is bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vijfde categorie. Mede ter opvolging van de motie-Van den Brink/De Kort zal het kabinet in afstemming met het OM en de Nederlandse Arbeidsinspectie nagaan in hoeverre de inzet van deze strafbepalingen juridisch passend en haalbaar is. Daarnaast bekijkt het kabinet of er andere instrumenten zijn om het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten te sanctioneren, zodat werkgevers die op deze wijze de persoonlijke vrijheid van hun werknemers ernstig beperken, passend kunnen worden gestraft. In het commissiedebat van 4 september jl. is toegezegd om voor de begrotingsbehandeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kamer te informeren over de stand van zaken.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het huidige strafrechtelijke normenkader volgens de rechtspraak ontoereikend is gebleken om de huidige misstanden effectief aan te kunnen pakken. Deze leden vragen naar een nadere concretisering van de gebreken die de opsporingsinstanties ervaren.

In het rapport van de Algemene Rekenkamer “Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen”, uit 2021, is geconcludeerd dat de huidige instrumenten, waaronder de strafbaarstelling van mensenhandel zoals opgenomen in artikel 273f Sr, om ernstige arbeidsmisstanden aan te pakken niet effectief zijn. De Algemene Rekenkamer heeft de aanbeveling gedaan om te verkennen hoe de instrumenten om deze misstanden te bestrijden verbeterd kunnen worden en de bestaande instrumenten beter kunnen worden gebruikt, zodat de aanpak daders stopt en slachtoffers passende hulp, bescherming en ondersteuning biedt. Met de modernisering van artikel 273f Sr wordt hier invulling aan gegeven. Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie en het OM geven aan dat het huidige strafrechtelijke instrumentarium ingewikkeld en ontoereikend is om de huidige misstanden effectief aan te pakken. De bewijsdrempel voor mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting wordt in het algemeen als hoog ervaren. Met het oog daarop strekt dit wetsvoorstel tot verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, in het bijzonder door introductie van het delict ernstige benadeling.

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 waardoor zo weinig daders worden bestraft, zo stellen deze leden, is dat slachtoffers uit angst voor hun uitbuiters vaak geen aangifte doen of een belastende verklaring af durven te leggen. Daarom menen deze leden dat het des te belangrijker is dat het eenvoudiger wordt om mensenhandel juridisch te bewijzen. Deze leden vragen naar voorbeelden 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.

Een van de belangrijke doelstellingen van dit wetsvoorstel is kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt ruimere strafrechtelijke bescherming te bieden tegen substantiële benadeling door arbeidsgerelateerde misstanden, zoals (een combinatie van) forse onderbetaling, onveilige arbeidsomstandigheden en ondermaatse huisvesting. Daartoe wordt de reikwijdte van het bestaande delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting geconcretiseerd en wordt het delict ernstige benadeling geïntroduceerd.

Ten aanzien van de reikwijdte van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting heeft de Hoge Raad afwegingsfactoren geformuleerd die de rechter kan betrekken bij zijn weging of in de concrete omstandigheden van het geval sprake is van uitbuiting (de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald). Op basis van dit beoordelingskader weegt de rechter per concreet geval of de arbeidsmisstand zodanig is dat van arbeidsuitbuiting kan worden gesproken. Daarom is in zijn algemeenheid niet te zeggen bij welke precieze mate van benadeling sprake is van arbeidsuitbuiting. Het algemene beeld van de wijze waarop de afwegingsfactoren door de rechter worden toegepast, is dat hoge eisen worden gesteld aan het bewijs van arbeidsuitbuiting. Ter nadere duiding van de reikwijdte van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en de afgrenzing daarvan met het nieuwe delict ernstige benadeling, zijn in het kader van dit wetsvoorstel voor beide delicten vuistregels geformuleerd die indiceren bij welke mate van financiële benadeling ernstige benadeling of mensenhandel in beeld komt. Daarop werd hierboven ook al ingegaan in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding). Ter nadere afbakening van de mate van financieel nadeel die het kabinet hierbij voor ogen heeft, is in de memorie van toelichting als vuistregel geformuleerd dat het bestanddeel "ernstig wordt benadeeld" in ieder geval is vervuld wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk *minder is dan twee derde* van het verschuldigde loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, het wettelijk minimumloon. In situaties waarin sprake is van forsere onderbetaling komt het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld. Naar het oordeel van het kabinet zal over het algemeen sprake zijn van uitbuiting, wanneer de onderbetaling zodanig is dat – zonder bijkomend andersoortig nadeel – voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk *minder is dan een derde* van het verschuldigde loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, het wettelijk minimumloon. Omdat het achterliggende doel van de dader vaak is langs de weg van onderbetaling financieel voordeel te behalen, wordt verwacht dat deze vuistregels in veel gevallen daadwerkelijk zullen worden toegepast en daarmee een richtinggevende functie zullen hebben.

De leden van de SP-fractie zouden er voorstander van zijn om de Vreemdelingenwet 2000 dusdanig aan te passen dat ook asielzoekers die slachtoffer zijn van ernstige benadeling, naast slachtoffers van mensenhandel, onder deze bescherming vallen. Zij vragen of de regering hiertoe bereid is.

De door de leden van de SP-fractie bepleite wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, om vreemdelingen die slachtoffer zijn van ernstige benadeling onder de bescherming van de genoemde wet te laten vallen, is niet nodig, omdat deze groep slachtoffers reeds in aanmerking kan komen voor tijdelijk verblijfsrecht op grond van artikel 3.48, eerste lid, onder g, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Het in dit onderdeel genoemde begrip 'arbeidsgerelateerde uitbuiting' omvat, zoals is opgenomen in de toelichting bij het voorstel, ook slachtoffers van ernstige benadeling. De hierop betrekking hebbende beleidsregels worden momenteel nader uitgewerkt.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering daarnaast bereid is om het spreekrecht voor slachtoffers van toepassing te laten zijn op het huidige wetsvoorstel, waardoor zij ook spreekrecht krijgen in het geval van ernstige benadeling. Ook willen zij weten of de regering bereid is de voorschotregeling van toepassing te laten zijn op dit wetsvoorstel. Tot slot vragen zij of de regering bereid is de regels omtrent het in aanmerking komen voor een kosteloze advocaat te verruimen voor slachtoffers van ernstige benadeling en slachtoffers van mensenhandel die als prostituee zijn gebruikt. Zij benadrukken dat deze zorgen ook door Slachtofferhulp Nederland zijn gedeeld.

In antwoord op de vraag over het spreekrecht, wordt vooropgesteld dat de wet (artikel 51e, eerste lid, Sv) bepaalt dat het spreekrecht kan worden uitgeoefend indien het tenlastegelegde feit een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. In hetzelfde artikel staan ook feiten waarop een lagere gevangenisstraf is gesteld, maar die vanwege hun aard of de gevolgen ervan spreekrechtwaardig worden geacht. Het gaat daarbij om bepaalde misdrijven waardoor de lichamelijke of seksuele integriteit is geschaad dan wel bepaalde misdrijven die onomkeerbare gevolgen hebben gehad, bijvoorbeeld de dood die als gevolg van een mishandeling is ingetreden. Op de met onderhavig wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstellingen van ernstige benadeling (artikel 273fa Sr), voordeeltrekking (artikel 273fb Sr) en strafbaarstelling prostituant (artikel 273g Sr) staan straffen van maximaal zes respectievelijk vier jaar. Om de slachtoffers van die misdrijven spreekrecht te geven, zouden die misdrijven dus moeten worden toegevoegd aan de opsomming in artikel 51e, eerste lid, Sv. Hoewel het hier gaat om ernstige misdrijven die een grote impact kunnen hebben op het slachtoffer, kunnen deze misdrijven niet zonder meer met de in artikel 51e, eerste lid, Sv opgenomen misdrijven op een lijn worden gesteld, gezien de aard en de gevolgen van die misdrijven. Om die reden wordt geen aanleiding gezien de wettelijke regeling van het spreekrecht voor deze delicten uit te breiden. Dit laat onverlet dat slachtoffers van deze feiten wel een schriftelijke slachtofferverklaring kunnen indienen.

De vraag van deze leden over de voorschotregeling beantwoord ik als volgt. Slachtoffers kunnen zich als benadeelde partij voegen in het strafproces en een vordering tot schadevergoeding indienen. Wanneer de schadevordering door de strafrechter wordt toegewezen en daarbij de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, hoeft het slachtoffer niet zelf het geld te innen bij de veroordeelde, maar doet de overheid dit. Als de veroordeelde het volledige bedrag van de schadevergoedingsmaatregel niet heeft betaald binnen acht maanden nadat het vonnis of het arrest onherroepelijk is geworden, keert de overheid het resterende bedrag uit aan het slachtoffer (artikel 6:4:2, zevende lid, Sv). Bij deze zogenoemde voorschotregeling geldt een bovengrens van 5.000 euro, behalve wanneer het gaat om slachtoffers van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gewelds- of zedenmisdrijf (zie artikel 4:14 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). De voorschotregeling is van toepassing op alle in onderhavig wetsvoorstel opgenomen misdrijven, waarbij slachtoffers van mensenhandel (artikel 273f Sr) recht hebben op een voorschot op het volledige bedrag van de toegekende schadevergoeding en slachtoffers van de overige misdrijven recht hebben op een maximumbedrag van 5000 euro. Er is dan ook geen aanleiding om de voorschotregeling uit te breiden.

Tot slot geef ik graag antwoord op de vraag van deze leden over het recht op een kosteloze advocaat. Artikel 44, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) geeft een regeling voor rechtsbijstand aan een slachtoffer van een seksueel misdrijf of een geweldsmisdrijf of aan een nabestaande van een slachtoffer van zo een misdrijf, als het slachtoffer als gevolg van dat misdrijf is overleden. De rechtsbijstand is in de bedoelde gevallen kosteloos ongeacht de draagkracht van het slachtoffer. Voorwaarde is dat in de desbetreffende zaak vervolging is ingesteld en het slachtoffer of de nabestaande overeenkomstig artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in aanmerking komt voor een uitkering.

Bij de introductie van artikel 44, vierde lid, Wrb, heeft de toenmalige minister van Justitie aangegeven dat gesubsidieerde rechtsbijstand zonder oplegging van een eigen bijdrage alleen gerechtvaardigd is in de gevallen waarin het niet redelijk is dat het slachtoffer voor de kosten van rechtsbijstand moet opdraaien. Van een dergelijke rechtvaardiging kan worden gesproken ingeval van seksuele en geweldsmisdrijven. Dit omdat de gevolgen van deze misdrijven voor het slachtoffer veelal vergaand ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer. Niet elk slachtoffer van een seksueel of geweldsmisdrijf ontvangt kosteloze rechtsbijstand. Vereist is dat sprake is van ernstig letsel. Voor de beoordeling van dit criterium werd aangesloten bij de criteria die het Schadefonds geweldsmisdrijven hanteert voor het verstrekken van een uitkering aan slachtoffers (Kamerstukken II 2001/02, 27 553, nr. 6, p. 3 en 4).

Op grond van het beleid van de Raad voor Rechtsbijstand komen slachtoffers van mensenhandel voor kosteloze rechtsbijstand in de zin van artikel 44, vierde lid, Wrb in aanmerking. Slachtoffers van het delict 273g Sr komen als slachtoffer van mensenhandel dus ook voor kosteloze

rechtsbijstand in aanmerking. Voor de toevoeging moet volgens het beleid sprake zijn van een zaak binnen de Nederlandse rechtssfeer en een verdachte die bij justitie bekend is. De toevoeging geldt voor alle advieswerkzaamheden met betrekking tot de problematiek bij mensenhandel en de eerste procedure die hieruit voortvloeit. Het gaat dan onder meer om (bedenktijd voor het doen van) aangifte, bijstand bij het verkrijgen van een tijdelijke vergunning tot verblijf op humanitaire gronden, voeging als benadeelde partij, beklag niet vervolging na een sepot en bijstand bij (voornemen) intrekking verblijfsvergunning Mensenhandel.

Het misdrijf ernstige benadeling (artikel 273fa Sr), hoe ernstig en verwerpelijk dit misdrijf ook is, valt in beginsel niet onder de reikwijdte van artikel 44, vierde lid, Wrb, omdat het geen seksueel dan wel geweldsmisdrijf betreft. Om die reden maakt het slachtoffer van dit delict op die grondslag geen aanspraak op kosteloze rechtsbijstand op grond van artikel 44, vierde lid, Wrb. Rechtsbijstand, en zelfs kosteloze rechtsbijstand, is overigens wel mogelijk. Dit wel onder de gebruikelijke voorwaarden, inclusief een toets op de draagkracht. Als het slachtoffer van ernstige benadeling zich voegt als benadeelde partij in de strafzaak én diens inkomen en vermogen vallen binnen de grenzen van de Wet op de rechtsbijstand, dan stelt de Raad de eigen bijdrage op nihil. Om de slachtoffers van het delict van artikel 273fa Sr onder de reikwijdte van artikel 44, vierde lid, Wrb te brengen, zouden de categorieën delicten die onder deze bepaling vallen moeten worden uitgebreid. Dit zou ertoe leiden dat ook slachtoffers van andere delicten in aanmerking zullen komen voor kosteloze rechtsbijstand. De hiervoor aangehaalde rechtvaardiging van de kosteloze rechtsbijstand komt dan ter discussie te staan. Hiernaast zou een verruiming van de regeling financiële gevolgen hebben voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zou in dekking moeten worden voorzien. Er wordt dan ook geen aanleiding gezien om de regeling voor kosteloze rechtsbijstand voor slachtoffers te verruimen.

2.1 Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel

De leden van de VVD-fractie stellen verschillende vragen over huwelijks uitbuiting, mede in het licht van de aangenomen motie-Van Dijk/Van Wijngaarden (Kamerstukken II 2020/21, 35341, nr. 14). Zij willen onder meer weten waarom in de toelichting geen aandacht is besteed aan huwelijks uitbuiting als onderdeel van mensenhandel en waarom huwelijks uitbuiting niet aan het vijfde lid van artikel 273f Sr is toegevoegd. Tevens vragen zij om voorbeelden uit de rechtspraak waaruit blijkt dat huwelijks uitbuiting ook daadwerkelijk als mensenhandel wordt beschouwd en daders effectief als zodanig worden bestraft. In dat kader willen zij bevestigd zien 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.

Ik beantwoord deze vragen graag in onderlinge samenhang als volgt. Met deze leden vind ik huwelijks uitbuiting onaanvaardbaar. Er zijn voorbeelden te benoemen waarin uitbuiting van een gedwongen huwelijk als mensenhandel wordt beschouwd en de daders op de voet van artikel 273f Sr zijn veroordeeld. Voorbeelden hiervan zijn onder meer te vinden in de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, zie onder meer de Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur, hoofdstuk 12.

In de herziene EU-richtlijn mensenhandel (2024/1712) wordt uitbuiting van een gedwongen huwelijk als een van de vormen van uitbuiting genoemd. De implementatie van deze richtlijn zal door middel van een apart wetgevingstraject worden uitgevoerd. Hierop is bewust met dit wetsvoorstel niet vooruitgelopen, omdat op het moment dat dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend de onderhandelingen over de richtlijn nog liepen en het gebruikelijk is om wijzigingen als gevolg van een EU-rechtshandeling in een apart wetgevingstraject te realiseren.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke flankerende maatregelen worden getroffen om huwelijks uitbuiting tegen te gaan, en ook in hoeverre vanuit het actieplan 'Samen tegen Mensenhandel' initiatieven worden ontplooid om deze vorm van mensenhandel tegen te gaan, wordt geantwoord dat het kabinet in 2020 de 'Actieagenda Schadelijke praktijken' (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 28345 en 31015, nr. 228) met uw Kamer heeft gedeeld. In het kader hiervan zijn maatregelen genomen om onder meer het Landelijk Knooppunt voor Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) te versterken met aanvullende financiering en het inrichten van een

structureel noodfonds voor aanvullende hulp en ondersteuning aan slachtoffers in het buitenland. Het LKHA richt zich op het geven van voorlichting in Nederland en het helpen van slachtoffers in het buitenland. Daarnaast worden ambtenaren van de burgerlijke stand getraind in het herkennen van huwelijksdwang, wordt bij de inburgering specifiek aandacht besteed aan zelfbeschikking zodat huwelijksdwang minder vaak voorkomt en is er voorlichtingsmateriaal ontwikkeld over de strafbaarstelling van huwelijks dwang. Over de opbrengst van de Actieagenda en de voortzetting van de aanpak is uw Kamer door de staatssecretaris van VWS en de minister voor Rechtsbescherming bij brief geïnformeerd op 14 september 2023.²

Evenals de leden van de VVD-fractie vragen de leden van de SP-fractie aandacht voor huwelijks uitbuiting. Zij benadrukken dat voor sommige vrouwen, vaak met een migratieachtergrond of als huwelijksmigrant, huwelijks uitbuiting een permanente realiteit is, waarin ze geen bewegingsvrijheid hebben en voortdurend gecontroleerd worden. Deze leden brengen naar voren dat experts huwelijks uitbuiting zien als vorm van mensenhandel, maar dat deze vorm van uitbuiting momenteel niet wordt meegenomen in het nieuwe wetsvoorstel over mensenhandel. Dit gebrek aan erkenning belemmert volgens deze leden de actieve aanpak van deze misstanden. Deze leden vragen of de regering dit probleem erkent. Ook benadrukken de leden van de SP-fractie dat huwelijks uitbuiting (*domestic servitude*) in internationale verdragen als mensenhandel is erkend. Zij vragen waarom huwelijks uitbuiting niet ook als vorm van mensenhandel binnen de Nederlandse wet wordt erkend door in artikel 273f Sr een lid toe te voegen waarin komt te staan dat onder mensenhandel tevens huwelijks 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.

Deze vragen van de leden van de SP-fractie beantwoord ik graag in onderlinge samenhang als volgt.

Uitbuiting binnen gedwongen huwelijken is niet specifiek in het wetsvoorstel opgenomen. Dat neemt niet weg dat uitbuiting in welke vorm dan ook, dus ook binnen de context van het huwelijk, strafbaar is en blijft op de voet van artikel 273f Sr. Alle vormen van uitbuiting zijn namelijk via de strafbaarstelling van mensenhandel strafbaar gesteld; het voorgestelde artikel 273f, vijfde lid, Sr, bevat een niet-limitatieve opsomming van vormen van uitbuiting die onder de strafbepaling vallen. Ook slachtoffers van huwelijks uitbuiting kunnen dus, mits ook aan de andere vereisten van artikel 273f Sr is voldaan, juridische bescherming ontleen aan deze strafbepaling. Daarnaast is in het kader van de herziene EU-richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) de uitbuiting van gedwongen huwelijken expliciet opgenomen in het artikel waarin, op niet-limitatieve wijze, vormen van uitbuiting zijn opgenomen. Het betreft hier geen strafbaarheidsverplichting, maar een oproep om ook de uitbuiting binnen gedwongen huwelijken op te nemen in de minimumdefinitie van uitbuiting. In het kader hiervan zal deze vorm van uitbuiting via een separaat implementatiewetgevingstraject worden verwerkt in de Nederlandse wetgeving. Zoals hierboven in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie hieromtrent reeds werd opgemerkt, is hierop bewust met dit wetsvoorstel niet vooruitgelopen, omdat op het moment dat dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend de onderhandelingen over de richtlijn nog liepen en het gebruikelijk is om wijzigingen als gevolg van een EU-rechtshandeling via een apart wetgevingstraject te realiseren.

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. Zij vragen waarom zowel in het geval de uitbuiting wel als niet heeft plaatsgevonden dezelfde strafmaat geldt. In verband daarmee willen deze leden ook weten wat zich ertegen zou verzetten om uitbuiting wel als zodanig afzonderlijk strafbaar te stellen. Daarbij verwijzen deze leden naar Duitsland. Zij begrijpen dat de Duitse wetgever een andere keuze heeft gemaakt en ausbeuterische Beschäftigung (uitbuitende dienstbetrekking) wel expliciet strafbaar

² Kamerstukken II 2022/23, 28345/31015, nr. 268.

heeft gesteld. Deze leden kennen meer landen met een aparte strafbaarstelling van uitbuiting naast mensenhandel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren terecht dat het bestanddeel “oogmerk van uitbuiting” van de strafbaarstelling van mensenhandel behalve de daadwerkelijke uitbuiting van een persoon ook de beoogde maar (nog) niet verwezenlijkte uitbuiting van een persoon omvat. Die uitleg sluit aan bij andere delicten in het Wetboek van Strafrecht waarin een oogmerkbestanddeel is opgenomen – zoals bij ambtelijke omkoping, diefstal en oplichting (vgl. de artikelen 177, 310 en 326) – waarbij evenmin is voorzien in afzonderlijke strafbaarstelling van de situatie dat het beoogde gevolg daadwerkelijk is ingetreden. Het strafmaximum van twaalf jaar laat voldoende ruimte aan het OM en aan de rechter om in het concrete geval gelet op de aard en de ernst van het voorliggende feit, de omstandigheden waaronder het is begaan en de persoon van de dader te bepalen welke strafeis respectievelijk welke straf in het concrete geval passend en geboden is. Daarbij kan een rol spelen of het beoogde gevolg (de uitbuiting van een persoon) is ingetreden. Dit is evenwel slechts een van de mee te wegen omstandigheden; niet is gezegd dat in gevallen waarin het beoogde gevolg is ingetreden, de straf per definitie hoger zou moeten zijn dan in gevallen waarin dit niet het geval is.

Voor de beoordeling of het introduceren van een aparte strafbaarstelling van het uitbuiten van een ander wenselijk is, is verder relevant of verwacht mag worden dat zo'n strafbaarstelling daadwerkelijk toegevoegde waarde zal hebben naast de misdrijven mensenhandel en ernstige benadeling. Naar het oordeel van het kabinet vormt het “oogmerk van uitbuiting” het zwaartepunt van het strafrechtelijk verwijt van mensenhandel. In de huidige praktijk stelt de rechter zodanige eisen aan het bewijs van dit delictsbestanddeel dat alleen zeer ernstige arbeidsmisstanden onder het bereik van mensenhandel vallen. Daarbij kan een rol spelen dat op mensenhandel een relatief hoog strafmaximum van twaalf jaren gevangenisstraf is gesteld. In de praktijk bestaat de wens om ook strafrechtelijk te kunnen optreden tegen ernstige misstanden in de arbeidssfeer, waarvan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt het slachtoffer zijn, die de huidige bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting (net) niet halen.³ Het strafrecht voorziet nu niet in een aanverwante strafbepaling met een lagere bewijsdrempel. Dat brengt mee dat in concrete gevallen waarin de rechter de verdachte moet vrijspreken van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, niet een lichter equivalent voorhanden is waarop kan worden teruggevallen. Met het oog daarop vormt de introductie van het misdrijf ernstige benadeling, bedreigd met zes jaren gevangenisstraf, een wenselijke extra sport op de strafrechtelijke ladder. De verhouding van dit delict tot mensenhandel heb ik nader toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding, van deze nota naar aanleiding van het verslag). Het daarnaast apart strafbaar stellen van het uitbuiten van een ander zou naar het oordeel van het kabinet niet extra bijdragen aan de bescherming van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en de bestrijding van excessieve verdienmodellen ten koste van die groepen. Dit vanwege de grote overlap met de strafbaarstelling van mensenhandel die zou ontstaan; het zou immers in de rede liggen dat het beoordelingskader dat in het kader van mensenhandel geldt voor het bewijs van arbeidsuitbuiting ook zal gelden in het kader van de zelfstandige strafbaarstelling van uitbuiting. De modernisering van de regeling van mensenhandel heeft juist mede ten doel overlap tussen strafbaarstellingen te voorkomen en daarmee de wettelijk regeling toegankelijker te maken. Tegen de achtergrond van het voorgaande is afgezien van een afzonderlijke strafbaarstelling van uitbuiting.

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

³ Zie de rapportages over arbeidsuitbuiting van de Nederlandse Arbeidsinspectie (Kamerstukken II 2020/21, 29544, nr. 1080, bijlage nr. 2021D43508); Algemene Rekenkamer, *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting* (2021) en Conny Rijken & Eefje de Volder, *Arbidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland* (Tilburg University en Impact: Center against Human Trafficking and Sexual Violence in Conflict), 2022.

over uitbuiting van sekswerkers.⁴ Die vragen gingen over Oost-Europese burgers die er vrijwillig voor kiezen om te werken in het buitenland, maar via louche wervingsadvertenties van tussenpersonen terecht kunnen komen in een (seksuele) uitbuitingsituatie. Zij willen weten of een dergelijke situatie op grond van de nieuwe wetgeving eerder strafbaar is dan onder de huidige wet. Tevens vragen zij of het plaatsen van dergelijke advertenties met het oogmerk van uitbuiting strafbaar is en of dat onder de huidige wetgeving niet het geval zou zijn geweest. Tot slot vragen deze leden hoe dit zich verhoudt 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 – volgens de regering niet als strafwaardig moet worden beschouwd.

Ik beantwoord de vragen van deze leden graag in onderlinge samenhang als volgt. Vooropgesteld wordt dat voor mensenhandel is en blijft vereist dat de dader een handeling verricht, een beïnvloedingsmiddel gebruikt en het oogmerk van uitbuiting heeft. Voor strafbaarheid eist de huidige delictsomschrijving dat de dader één van de nader omschreven handelingen verricht (zoals werven, vervoeren of huisvesten). In dit wetsvoorstel wordt die opsomming aangevuld met de restcategorie “enige andere handeling ten aanzien van een persoon”, met als doel zeker te stellen dat ook andere handelingen die ten aanzien van een persoon worden verricht met het oogmerk van uitbuiting kunnen vallen onder het bereik van mensenhandel. Gedacht kan worden aan handelingen die onder omstandigheden niet als “werven” kunnen worden aangemerkt, zoals het – met het oogmerk van seksuele uitbuiting – plaatsen van een seksadvertentie waarin seksuele dienstverlening door de uit te buiten persoon wordt aangeboden, het aanpraten van sekswerk via sociale media of het regelen van beveiliging op de werkplek. Hiermee wordt de reikwijdte van de strafbaarstelling dus verruimd. Opmerking verdient dat in het concrete geval waarnaar de leden verwijzen sprake leek te zijn van het “werven” van personen via het plaatsen van louche wervingsadvertenties. Die concrete handeling is al opgenomen in de huidige delictsomschrijving, zodat daders onder de voorgestelde strafbaarstelling niet eerder strafrechtelijk aansprakelijk zullen zijn.

Het laten vervallen van de afzonderlijke strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie staat los van het opnemen in de delictsomschrijving van artikel 273f Sr van de restcategorie “enige andere handeling ten aanzien van een persoon”, waarmee de opsomming van de nader omschreven handelingen wordt aangevuld, zodat de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid enigszins wordt verruimd. Nu al overlapt de strafbaarstelling uit het huidige artikel 273f, eerste lid, onder 3°, Sr naar de huidige uitleg daarvan vrijwel volledig met het delict mensenhandel als bedoeld in het voorgestelde artikel 273f, eerste en tweede lid, Sr, omdat de Hoge Raad heeft bepaald dat de in artikel 273f, eerste lid, onder 3°, Sr omschreven gedragingen alleen strafbaar zijn als uit de bewijsvoering blijkt dat zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. Uitgaande van die uitleg kan de aparte strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie worden gemist. Hieronder zal daarop in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over die strafbaarstelling (onder het kopje overbodige strafbaarstellingen) uitgebreider worden ingegaan.

De leden van de NSC-fractie vragen of kan worden aangegeven in welke mate wordt samengewerkt met andere nationale en internationale politie-eenheden om sporen van mensenhandel vroeg op de route te identificeren en aan te pakken. Zij vragen voorts of kan worden uiteengezet hoe de samenwerking met partners langs de Balkanroute wordt geïmplementeerd in de dagelijkse praktijk, welke uitdagingen er zijn bij deze internationale samenwerking en hoe deze worden aangepakt.

Internationale samenwerking is een structureel onderdeel van de aanpak van mensenhandel in Nederland en dus ook onderdeel van het politiewerk. Dit kan gaan om het delen of verkrijgen van informatie (rechtshulpverzoeken) via diverse kanalen, zoals Europol, Interpol of het netwerk van *liaison officers* in relatie tot specifieke onderzoeken of in sommige gevallen concrete operationele en niet-operationele interventies. Zo investeert de politie momenteel in de samenwerking met de Kroatische politie om de brede informatiepositie in de regio te verbeteren (dit betreft niet alleen mensenhandel). Voor wat betreft niet-operationele interventies ter preventie en bewustwording ten

⁴ Aanhangsel Handelingen II, Vergaderjaar 2023-2024, nr. 1548.

aanzien van mensenhandel, richt de politie zich niet zozeer op de Balkanroutelanden, maar specifiek op de bronlanden waar slachtoffers die in Nederland worden aangetroffen vandaan komen, zoals bijvoorbeeld Roemenië en Hongarije. De politie investeert in deze landen, onder meer met steun van het ministerie van Justitie en Veiligheid, in voorlichting over mensenhandel en het verbeteren van de informatiepositie door samenwerking met universiteiten en de lokale opsporingsdiensten om specifieke werkwijzen en criminele netwerken mogelijk vroegtijdig te identificeren en te belemmeren.

De Nederlandse Arbeidsinspectie werkt samen met andere lidstaten en de European Labour Authority (ELA) om misstanden op de arbeidsmarkt aan te pakken. De ELA ondersteunt de autoriteiten in de lidstaten bij hun toezicht op grensoverschrijdende arbeid en sociale zekerheid. Met behulp van de ELA worden bijvoorbeeld gezamenlijke controles georganiseerd en wordt informatie uitgewisseld met andere Europese instanties. Europese opsporingsdiensten en arbeidsinspecties werken dan met elkaar samen. Dit is vaak noodzakelijk om een schijnconstructie te ontrafelen of om vast te stellen of de werknemers de juiste arbeidsvoorwaarden hebben gekregen. De Nederlandse Arbeidsinspectie is verder Europees 'action leader' van EMPACT. Zij organiseert jaarlijks de internationale actieweek (Joint Action Week) tegen arbeidsuitbuiting vanuit het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) en wordt daarbij ondersteund door EUROPOL en de ELA.

In concrete strafrechtelijke onderzoeken met een grensoverschrijdend karakter wordt daar waar het opportuun is voor de vergaring van inzicht in de feiten en/of het bewijs - of het in kaart brengen van crimineel vermogen in het buitenland - samengewerkt met de autoriteiten van het desbetreffende land. Binnen de Europese Unie wordt dit, voor wat betreft bewijsvergaring, gedaan door middel van een Europees onderzoeksbevel op grond van de Richtlijn 2014/41/EU. Voor landen buiten de Europese Unie wordt ten behoeve van bewijsvergaring samengewerkt door middel van klassieke rechtshulpverzoeken. Samenwerking vindt ook plaats op politieel niveau bij Europol. De liaisons van de politie, Koninklijke Marechaussee en de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie delen informatie uit strafrechtelijke onderzoeken en intelligence met Europol. Europol analyseert deze informatie waarna het gebruikt wordt voor ondersteuning of opstarten van internationale strafrechtelijke onderzoeken en ten behoeve van trends en fenomenen op het gebied van mensenhandel.

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.

Het misdrijf mensenhandel is bedreigd met een gevangenisstraf van twaalf jaren; op het misdrijf kinderhandel staat een maximum gevangenisstraf van vijftien jaren (het voorgestelde artikel 273, eerste en tweede lid, Sr). Dit is gelijk aan het geldende recht. Het strafmaximum van mensenhandel - en daarmee ook het strafmaximum van kinderhandel, dat onder het geldende recht drie jaren hoger is dan het strafmaximum van mensenhandel - is de afgelopen jaren reeds meermalen verhoogd: van zes jaar tot acht jaar gevangenisstraf in 2009 (Stb. 2009, 245) en van acht jaar tot twaalf jaar gevangenisstraf in 2013 (Stb. 2013, 84). Op grond van het voorgestelde artikel 273h Sr, dat inhoudelijk overeenkomt met het huidige artikel 273f, derde tot en met vijfde lid, Sr, kan dit strafmaximum in enkele gevallen met een derde worden verhoogd. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is of indien het feit de dood ten gevolge heeft, bedraagt het strafmaximum achttien jaren respectievelijk dertig jaren dan wel een levenslange gevangenisstraf.

Naar het oordeel van het kabinet wordt met dit strafmaximum op passende wijze uitdrukking gegeven aan de ernst van dit feit, ook afgezet tegen de strafmaxima die gelden voor andere feiten in het Wetboek van Strafrecht.

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 dat dwang, net als in de oorspronkelijke wetgeving, niet expliciet noodzakelijk is. Zij vragen of kan worden toegelicht of en op welke manier het voorliggende voorstel daadwerkelijk een lagere drempel biedt.

Het doet mij genoegen dat de leden van de D66-fractie positief zijn over de introductie van het delict ernstige benadeling. De strafbepaling richt zich tot degene die door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie een persoon onder zodanige voorwaarden of zodanige omstandigheden arbeid doet verrichten dat die persoon daardoor ernstig wordt benadeeld. Het kernverschil tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting is erin gelegen dat voor het bestanddeel "ernstig wordt benadeeld" de bewijslat lager ligt dan voor het bestanddeel "oogmerk van uitbuiting". Dit is hierboven reeds toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding).

De misbruikmiddelen "door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie" – die met dezelfde betekenis ook onderdeel zijn van de huidige en beoogde strafbaarstelling van mensenhandel – beogen tot uitdrukking te brengen dat personen die in verminderde mate in staat moeten worden geacht tot een vrije wilsbepaling omtrent het verrichten van de arbeid of dienst worden beschermd. Kort gezegd gaat het om personen die behoren tot kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. In het bijzonder valt te denken aan arbeidsmigranten die afkomstig zijn uit een land met een significant lager welvaartspeil die laag- of ongeschoold werk verrichten, of situaties waarin sprake is van illegale binnenkomst of illegaal verblijf, een ongedocumenteerde status, schuldbinding, verslaving aan verdovende middelen, de aanwezigheid van een relevante psychische stoornis of verstandelijke dan wel lichamelijke beperking. Indien wordt bewezen dat zo'n omstandigheid zich voordoet, kan daaruit in het algemeen worden afgeleid dat sprake is van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of een kwetsbare positie en aldus van een situatie die de gelegenheid schept tot uitbuiting in de zin van mensenhandel of ernstige benadeling in de zin van het gelijknamige misdrijf. In aansluiting op de memorie van toelichting (zie p. 52-54 van die toelichting) wordt hier benadrukt dat – in lijn met de bestaande wetsgeschiedenis van de strafbaarstelling van mensenhandel en de daarbij aansluitende jurisprudentie van de Hoge Raad – bij beide misdrijven voor het bewijs van die misbruikmiddelen niet is vereist dat sprake is geweest van 'dwang'. De wetgever benadrukt dat er relatief snel zal kunnen worden aangenomen dat er sprake is van een van de misbruikmiddelen als een (betrekkelijk eenvoudig bewijsbare) omstandigheid als hiervoor is genoemd, zich voordoet. Daaraan wordt de verwachting ontleend dat de toepassing in de rechtspraak hierbij zal aansluiten.

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 nader kan worden ingegaan op dit ruimere strafrechtelijke normenkader en of dit in de praktijk bijdraagt aan een lagere bewijslast. Deze leden willen weten hoe dit voorstel bijdraagt aan de mogelijkheden om daders van mensenhandel effectiever te veroordelen en slachtoffers beter te kunnen beschermen.

Net als nu vormen de misdrijven mensenhandel en kinderhandel de kern van de voorgestelde wettelijke regeling (voorgesteld artikel 273f, eerste en tweede lid, Sr). In aanvulling op deze misdrijven strekken de overige misdrijven in de voorgestelde wettelijke regeling tot strafbaarstelling van daarmee samenhangende vormen van laakbaar handelen (voorgestelde artikelen 273fa tot en met 273g Sr). Het strafrechtelijk normenkader wordt langs twee lijnen verruimd. In de eerste plaats door de introductie van het delict ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa Sr). Voor dit misdrijf gelden lagere voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid dan voor mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, omdat de bewijsdrempel bij het delictsbestanddeel "ernstig wordt benadeeld" lager ligt dan bij het voor mensenhandel vereiste

oogmerk van uitbuiting. Dit betekent dat er ruimere mogelijkheden zullen zijn om strafrechtelijk op te treden tegen ernstige arbeidsmisstanden waarvan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt het slachtoffer zijn. Graag verwijs ik de leden naar mijn nadere toelichting op de verhouding tussen beide misdrijven, in reactie op een daarop toegesneden vraag van de aan het woord zijnde leden (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

In de tweede plaats wordt de al bestaande strafbaarstelling van voordeeltrekking verbreed (voorgesteld artikel 273fb Sr). Allereerst wat betreft de gronddelicten waaruit voordeel kan worden getrokken: ook het trekken van voordeel uit het nieuwe delict ernstige benadeling van een persoon wordt onder het bereik van de strafbaarstelling gebracht. Daarnaast wordt het vereiste schuldverband uitgebreid met een schuldvariant. Dit brengt mee dat ook in strafbaarheid wordt voorzien in gevallen waarin kan worden vastgesteld dat een (rechts)persoon voordeel trekt uit arbeid van een ander, wanneer die (rechts)persoon “ernstige reden heeft om te vermoeden” dat die arbeid het voorwerp is van mensenhandel, kinderhandel of ernstige benadeling. De schuldvariant vereist dat de voordeeltrekker, hoewel diegene op de hoogte is van duidelijke signalen dat de arbeid waaruit voordeel wordt getrokken mogelijk onder ernstige benadeling van de desbetreffende persoon wordt verricht, er ten onrechte vanuit gaat ‘dat het wel goed zal zitten’, in plaats van op toereikende wijze te verifiëren of dit het geval is. Het delict voordeeltrekking kan bijvoorbeeld van toepassing zijn in de situatie dat tewerkgestelde arbeidsmigranten bij het inlenende bedrijf melding maken van ernstige benadeling door het uitlenende uitzendbureau (bijvoorbeeld in de vorm van substantiële onderbetaling, ondermaatse huisvesting of het ontbreken van toegang tot zorg) of in het geval iemand tegen betaling een woning beschikbaar stelt voor sekswerk, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de prostitutiewerkzaamheden het voorwerp zijn van mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting.

De geschetste verruiming van het strafrechtelijk normenkader brengt mee dat in meer situaties aangifte kan worden gedaan en dat de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en het OM meer mogelijkheden hebben om op te treden tegen strafbaar gedrag. Bij constatering van een strafbaar feit kunnen opsporing en vervolging plaatsvinden. En bij veroordeling kan een passende straf of maatregel worden opgelegd. Daarnaast geeft het wetsvoorstel een duidelijk signaal af aan (potentiële) daders dat het strafbaar gestelde gedrag niet acceptabel is en wordt bestraft. Daarmee gaat van dit wetsvoorstel ook een onmiskenbare normerende en preventieve werking uit.

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 niet wordt gehaald. Deze leden constateren dat dit een vangnetbepaling is en vragen waarom alleen deze vorm van mensenhandel een aparte vangnetbepaling heeft gekregen. Zij willen weten of de bewijsdrempel van arbeidsuitbuiting dermate hoger ligt dan die van bijvoorbeeld seksuele en criminele uitbuiting.

De delictsomschrijving van ernstige benadeling richt zich op benadeling die is gerelateerd aan voorwaarden of omstandigheden waaronder arbeid wordt verricht. Beoogd is personen die behoren tot kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt extra strafrechtelijke bescherming te bieden in situaties waarin het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder diegene arbeid verricht in wanverhouding staat met wat in de desbetreffende arbeidssector naar Nederlandse maatstaven gebruikelijk is. Daarmee is dit delict inderdaad niet van toepassing op situaties waarin een persoon is bewogen tot het verrichten van strafbare activiteiten. De strafwet geeft al ruime mogelijkheden om degene die een ander beweegt om een of meer strafbare feiten te begaan te vervolgen, ook als die ander zelf niet strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gehouden voor het begaan van de desbetreffende feiten. Naast mensenhandel valt in het bijzonder te denken aan strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van het uitlokken van een ander om een strafbaar feit te plegen of het doen plegen van een strafbaar feit (artikel 47 Sr). Daarbij komt dat slachtoffers van mensenhandel op basis van het beginsel van niet-bestrafing (ook wel: het non-punishmentbeginsel) zelf worden beschermd tegen vervolging en bestrafing in gevallen waarin zij zijn gedwongen tot het plegen van strafbare feiten, zoals winkeldiefstal of zakkenrollerij, als gevolg van de mensenhandelsituatie waarin zij verkeren.

Situaties waarin een persoon tot seksuele dienstverlening is bewogen kunnen wel onder het toepassingsbereik van het delict ernstige benadeling vallen. Het kabinet is evenwel van oordeel dat dit delict in dergelijke gevallen geen toegevoegde waarde zal hebben, aangezien het delict mensenhandel in zulke situaties al in strafrechtelijke bescherming voorziet. Uit de heersende jurisprudentie over mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting kan namelijk worden afgeleid dat sprake is van het oogmerk van seksuele uitbuiting wanneer – kort gezegd – iemand met het oog op financieel gewin een ander met behulp van één van de wettelijk omschreven beïnvloedingsmiddelen (bijvoorbeeld door misbruik van een kwetsbare positie) beweegt tot seksuele dienstverlening. Het accent ligt op het onvrijwillige karakter van de seksuele dienstverlening – waarin een grove aantasting van de lichamelijke en seksuele integriteit alsook de persoonlijke vrijheid ligt besloten – die met het gebruik van een beïnvloedingsmiddel is gegeven. Anders dan bij mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting zijn aanvullende vaststellingen over de duur van de (beoogde) werkzaamheden en de beperkingen die daarbij aan het slachtoffer (zullen) worden opgelegd telkens minder van belang (zie nader de memorie van toelichting, paragraaf 2.2, onder ‘Seksuele uitbuiting’). In het geval van een minderjarig slachtoffer is sprake van strafbaarheid wegens kinderhandel bij het enkele verrichten van een handeling ten aanzien van een minderjarige met het oogmerk dat die minderjarige zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, zonder dat aanvullend hoeft te worden bewezen dat door de dader een beïnvloedingsmiddel is aangewend of financieel gewin wordt nagestreefd (voorgesteld artikel 273f, tweede en zesde lid, Sr).

De leden van de SP-fractie hebben zorgen over de term ‘ernstige benadeling’ die wordt gekozen voor ernstige misstanden in de arbeidssfeer. Zij halen aan dat CoMensha deze zorgen deelt. Zij vragen of de regering het eens is met de constatering dat hier veel onduidelijkheid over kan ontstaan en zij willen daarom weten of de regering bereid is om deze term te veranderen naar ‘economische uitbuiting’.

Met de leden van de SP-fractie ben ik van oordeel dat moet worden voorkomen dat – indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt – de juridische kwalificatie van de bedoelde nieuwe strafbaarstelling bij burgers of uitvoeringsorganisaties tot misverstanden kan leiden. In reactie op onder andere het consultatieadvies van CoMensha is in de memorie van toelichting uitdrukkelijk toegelicht dat de strafbaarstelling van ernstige benadeling een eigen inhoud heeft die losstaat van het gelijknamige beleidsbegrip dat de Nederlandse Arbeidsinspectie op dit moment hanteert. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is die toelichting verder aangevuld met een passage over de verhouding van die strafbaarstelling tot dat beleidsbegrip. Daarin is verduidelijkt dat dit misdrijf een ernstiger karakter heeft. Anders dan de normering in de arbeidswetten richt het strafrechtelijk verwijt zich op het maken van misbruik van de kwetsbare of afhankelijke positie waarin een ander zich bevindt. Het gaat om een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Daarnaast moet voor het bewijs van dat misdrijf – anders dan voor wat betreft de beleidsterm ‘ernstige benadeling’, waarbij het kan gaan om de cumulatieve ernst van het handelen van de werkgever – steeds per individueel slachtoffer worden bewezen dat die persoon door dat misbruik ernstig is benadeeld. Voor meer context en achtergrond verwijs ik de leden van de SP-fractie graag naar mijn reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie hieronder (zie onder I. Algemeen deel, 2.2. Het begrip «uitbuiting», in het bijzonder in het kader van arbeidsuitbuiting).

Ernstige benadeling is naar het oordeel van het kabinet passender dan de term ‘economische uitbuiting’, die de verhouding van de beoogde nieuwe strafbaarstelling (voorgesteld artikel 273fa Sr) tot de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel (voorgesteld artikel 273f Sr) onvoldoende tot uitdrukking brengt. Hiervoor verwijs ik de leden van de SP-fractie graag naar mijn reactie op vragen daarover van de leden van de CDA-fractie hierboven (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding) en van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hierboven (zie onder I. Algemeen deel, 2.1 Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel).

De leden van de SP-fractie lijkt het enigszins beperkt om ten aanzien van slachtoffers van ernstige benadeling enkel te spreken over slachtofferbeschermingsrechten in de context van het strafproces. Zij 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. Zij vragen waarom er bijvoorbeeld ook niet voor is gekozen om de term 'misleiding' bij dit onderdeel te betrekken, omdat deze definitie veel concreter in te vullen is.

In reactie op deze vragen wordt geantwoord dat dit wetsvoorstel strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel, en zich daarmee beperkt tot de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en samenhangende misdrijven. In dat kader vormt de introductie van het delict ernstige benadeling een uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, waardoor het strafrecht personen die behoren tot kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt strafrechtelijk beter beschermt tegen grove benadeling in de arbeidssfeer. Het betekent immers dat in meer situaties aangifte kan worden gedaan en dat de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en het OM meer mogelijkheden hebben om op te treden tegen strafbaar gedrag. Bij veroordeling kan aan de dader(s) een passende straf of maatregel worden opgelegd.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de SP-fractie waarom in de delictsomschrijving behalve "misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht" en "misbruik van een kwetsbare positie" niet ook "misleiding" als beïnvloedingsmiddel is opgenomen, wordt het volgende opgemerkt. Het specifieke doel van dit nieuwe delict is – in aanvulling op het beschermingsbereik van het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting – personen die zich in een kwetsbare of afhankelijke positie bevinden extra bescherming te bieden tegen ernstige benadeling in de arbeidssfeer. Dit specifieke beschermingsbereik vindt uitdrukking in de twee misbruikmiddelen die in de delictsomschrijving zijn opgenomen. Met de opname van het beïnvloedingsmiddel "misleiding" zou het misdrijf een wezenlijk ruimer bereik en ander karakter krijgen. Dit wordt niet wenselijk geacht. Daarbij speelt ook een rol dat situaties waarin een werknemer door een werkgever is misleid – bijvoorbeeld doordat langer moet worden gewerkt of minder wordt uitbetaald dan is afgesproken – al kan worden tegengegaan op basis van het huidige bestuursrechtelijk en strafrechtelijk normenkader. Ik wijs in dit verband op de normen die zijn neergelegd in de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, en op de delicten oplichting (artikel 326 Sr) dwang (artikel 284 Sr) en valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr). Mij zijn geen signalen bekend dat dit kader ontoereikend zou zijn voor een adequate aanpak van misleiding in de arbeidssfeer. Tegen die achtergrond is gekozen voor de voorgestelde afbakening van de delictsomschrijving van ernstige benadeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van het 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.

Uit de uitgebrachte consultatieadviezen blijkt brede steun voor de keuze om de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen. Het advies van het College van procureurs-generaal van het OM (hierna kortheidshalve: het advies van het OM) vormt daarop geen uitzondering. Dit advies bevat ook de meer algemene opmerking dat de introductie van ernstige benadeling mogelijk niet nodig was geweest als het begrip uitbuiting ruimer zou worden uitgelegd. Gevraagd naar een reactie hierop wordt vooropgesteld dat 'uitbuiting', als onderdeel van het bestanddeel "oogmerk van uitbuiting", een centraal onderdeel is van het strafrechtelijk verwijt van mensenhandel. Vanwege de grove aantasting van de lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid van het slachtoffer wordt mensenhandel beschouwd als een zeer ernstig misdrijf. Om de zwaarte van dit misdrijf beter tot uitdrukking te brengen en ook de ernstigste gevallen passend te kunnen bestraffen, heeft de wetgever de destijds geldende strafmaxima van mensenhandel meermalen verhoogd: van zes jaar tot acht jaar gevangenisstraf in 2009 (Stb. 2009, 245) en van acht jaar tot twaalf jaar gevangenisstraf in 2013 (Stb. 2013, 84). De voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel – en daarmee de eisen die worden gesteld aan het bewijs van het bestanddeel "oogmerk van uitbuiting" – moeten zich redelijk blijven verhouden tot de hoogte van het huidige strafmaximum. In dat licht wordt het niet passend geacht om een wezenlijk ruimere uitleg te geven aan het begrip "uitbuiting". Daarom is gekozen voor introductie van het delict ernstige benadeling waarop een strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf wordt gesteld, dat is gepositioneerd tussen mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en de bestuursrechtelijk te handhaven arbeidswetten. Voortbouwend op de genoemde keuze bevat het advies van het OM bij de consultatieversie van dit wetsvoorstel diverse suggesties en opmerkingen die beogen bij te dragen

aan de verduidelijking van de onder- en bovengrens van het strafbare gedrag dat onder ernstige benadeling valt, en de verhouding daarvan met bestaande delicten. Die inbreng is benut om de reikwijdte van dit delict in de toelichting te verhelderen. Ter nadere afbakening van de mate van financieel nadeel die het kabinet voor ogen heeft bij ernstige benadeling onderscheidenlijk mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting zijn vuistregels geformuleerd. Daarnaast zijn nadere voorbeelden opgenomen in de memorie van toelichting – die zijn ontleend aan het advies van het OM – welke betrekking hebben op situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel. Voor een nadere toelichting op dit punt verwijs ik de leden graag naar mijn reactie op vragen daarover van de leden van de CDA-fractie hierboven (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding).

De beoogde verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid maakt het in meer situaties dan nu mogelijk om verantwoordelijken voor ernstige arbeidsmisstanden passend te bestraffen, terwijl is gewaarborgd dat voor burgers en justitiële autoriteiten in voldoende mate voorzienbaar is welk gedrag onder welke strafbepaling valt.

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 gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Deze leden merken op dat personen die aan deze voordeeltrekking doen, in de praktijk ook opdrachtgever (iemand die bijvoorbeeld een nieuwe nier zoekt en dit niet kan vinden via de legale weg) kunnen zijn van mensenhandel en uitbuiting. Deze leden vrezen dat zij op deze manier het hoge strafmaximum ontlopen door een ander persoon het daadwerkelijke strafbare feit te laten begaan. Zij vragen of de regering de mening deelt dat dit probleem voorkomen dient te worden door het strafmaximum voor voordeeltrekking gelijk te stellen met het strafmaximum van artikel 273f Sr.

De vrees van de leden van de BBB-fractie dat opdrachtgevers van mensenhandel of ernstige benadeling hun straf voor de misdrijven mensenhandel, kinderhandel of ernstige benadeling zouden kunnen ontlopen, doordat zij deze feiten niet zelf zouden plegen, wordt door het kabinet niet gedeeld. Immers, als daders van een strafbaar feit kunnen worden gestraft zij die het feit plegen, doen plegen of medeplegen (artikel 47, eerste lid, onder 1°, Sr) en zij die door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen het feit opzettelijk uitlokken (artikel 47, eerste lid, onder 2°, Sr). Voor alle vier geldt hetzelfde strafmaximum. In het door de leden van de BBB-fractie gegeven voorbeeld van iemand die een ander de opdracht geeft om een nieuwe nier voor hem te bemachtigen, kan bijvoorbeeld – afhankelijk van de precieze omstandigheden van het geval (er zou ook sprake kunnen zijn van doen plegen of medeplegen) – sprake zijn van uitlokking, zoals hiervoor omschreven. Van strafbare uitlokking is sprake als is voldaan aan vijf vereisten: de uitlokker moet opzet hebben op zowel het aanzetten van een ander tot het begaan van het delict als op de bestanddelen van dat delict; de uitlokker moet een ander hebben doen besluiten het strafbare feit te begaan (waarbij het gaat om het besluit om een concreet strafbaar feit te plegen; daaraan doet niet af dat iemand al eerder een zelfde soort delict heeft gepleegd, en daarmee al een zekere bereidheid heeft getoond (HR 3 januari 1934, NJ 1934, p. 549; HR 28 juni 1937, NJ 1938/173; Hof 's-Hertogenbosch 16 oktober 1998, NJ 1999/81; Rb. Dordrecht 3 april 2012, ECLI:NL:RBDOR:2012:BW0716)); de uitlokker moet één of meer van de hiervoor genoemde uitlokkingmiddelen (bijvoorbeeld giften, beloften of misbruik van gezag) hebben gebruikt; het uitgelokte delict moet zijn gevolgd en tot slot moet de uitgelokte strafbaar zijn voor het feit dat hij heeft begaan. Deze vijf voorwaarden zijn vervuld als de opdrachtgever (uitlokker) een ander (uitgelokte) de opdracht geeft voor hem een nier te bemachtigen, tegen een (hoog) geldbedrag en de uitgelokte deze nier speciaal voor hem bemachtigt door zich schuldig te maken aan het misdrijf van artikel 273f, eerste lid, Sr, terwijl de uitlokker wist of in ieder geval op de koop toe nam dat de nier via het plegen van dit misdrijf zou worden bemachtigd. In dat geval kan aan zowel de uitgelokte als de uitlokker dezelfde (maximum)straf worden opgelegd. De opdrachtgever ontloopt dan dus niet zijn straf.

De leden van de BBB-fractie stellen voorts dat bij die desbetreffende voordeeltrekking diegene weet of ernstige reden moet 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, zo merken deze leden op, 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. Deze leden vragen naar het standpunt van de regering hierin en zij willen weten of dit wetsartikel gevolgen kan hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Het antwoord op deze vragen luidt dat de strafbaarstelling van voordeeltrekking zich beperkt tot directe profijttrekking; er dient een rechtstreekse relatie te bestaan tussen de mensenhandel, kinderhandel of ernstige benadeling en het financieel voordeel dat daaruit wordt verkregen. Niet is beoogd te voorzien in een vorm van ketenaansprakelijkheid, waarbij bijvoorbeeld ook afnemers van producten van een fabriek buiten Nederland – waarin mogelijk naar Nederlandse maatstaven sprake is van bijvoorbeeld ernstige benadeling of kinderhandel – onder het toepassingsbereik van strafbare voordeeltrekking zouden kunnen vallen. In dat geval is er een te ver verwijderd verband tussen deze strafbare feiten en het verkregen voordeel.

Deze ketenaansprakelijkheid wordt wel gevraagd in de op 25 juli 2024 in werking getreden Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) van de Europese Unie (EU) (Richtlijn (EU) 2024/1760). Grote bedrijven die onder deze richtlijn vallen worden verplicht gesteld om risico's in hun waardeketen op het terrein van mensenrechten en milieu te identificeren en waar nodig aan te pakken. In de bijlage (deel 1) van de richtlijn zijn specifieke verbodsbepalingen uit internationale mensenrechtenverdragen opgenomen die bedrijven hierbij in ogenschouw moeten nemen, zoals het verbod op gedwongen of verplichte arbeid, als gevolg van schuldhorigheid of mensenhandel (overeenkomstig artikel 2, lid 1, van het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid van de Internationale Arbeidsorganisatie, 1930 (nr. 29)); alsmede het verbod op alle vormen van slavernij en slavenhandel, met inbegrip van praktijken die verwant zijn aan mensenhandel (overeenkomstig artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten). Ook de Dwangarbeidverordening van de EU,⁵ die naar verwachting eind dit jaar in werking treedt, is in een dergelijk geval relevant. Deze verordening verbiedt bedrijven om producten vervaardigd met dwangarbeid op de markt van de Unie te plaatsen of daarvandaan uit te voeren. De verordening hanteert de definitie van dwangarbeid van de International Labour Organisation (ILO) en voegt daar gedwongen kinderarbeid aan toe. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen positief uitgesproken over het doel van de verordening, namelijk het effectief tegengaan van dwangarbeid en het bestrijden van oneerlijke concurrentie door het verdienmodel om gebruik te maken van dwangarbeid bij bedrijven weg te nemen.

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 zal worden vervolgd op grond van het nieuwe artikel. Zij vragen om een bevestiging van de regering 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.

Het antwoord hierop luidt dat om verschillende redenen – in veel gevallen is sprake van overlap tussen deze strafbaarstellingen en het delict mensenhandel als bedoeld in het voorgestelde artikel 273f, eerste en tweede lid, Sr – wordt voorgesteld om bij de modernisering van artikel 273f Sr een aantal overbodige strafbaarstellingen te schrappen, zonder wezenlijk af te doen aan de huidige reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van die bepaling. Geen van deze strafbaarstellingen wordt geschrapt ten gevolge van een verandering van inzicht ten aanzien van

⁵ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie, COM/2022/453 final.

de strafwaardigheid van deze strafbare feiten. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor het OM om de gedragingen te vervolgen die zij ook op grond van de oude regeling kon vervolgen, zo bevestig ik aan de leden van de VVD-fractie. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om buitenlandse werving voor seksuele uitbuiting. Zie daarover uitgebreider de beantwoording van vragen van leden van de ChristenUnie-fractie daarover hieronder.

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.”⁶ 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, volgens hen 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.

De vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie beantwoord ik graag in onderlinge samenhang als volgt. Daarbij betrek ik ook hetgeen over dit onderwerp is gewisseld tussen de minister van Justitie en Veiligheid en de leden Bikker (ChristenUnie) en Boomsma (NSC), tijdens het commissiedebat over mensenhandel en prostitutie op 11 september 2024.

Het huidige artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr – welke bepaling niet terugkeert in de nieuwe regeling – stelt strafbaar het aanwerven, medenemen of ontvoeren van een ander met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van sekswerk. Deze delictsomschrijving vindt haar oorsprong in het Internationaal Verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen uit 1933. Hoewel naar de letter van de wet ook het aanwerven van een prostituee in het buitenland om vrijwillig in Nederland aan het werk te gaan, valt onder de reikwijdte van deze strafbepaling, heeft de Hoge Raad bepaald dat de hier bedoelde gedragingen alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld (HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857). ‘Uitbuiting’ – waarbij het genoeg is dat de uitbuiting is beoogd; deze hoeft nog niet te zijn verwezenlijkt – moet dus worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van deze strafbepaling. Dit maakt dat de strafbaarstelling naar de huidige uitleg daarvan vrijwel volledig overlapt met het delict mensenhandel als bedoeld in het voorgestelde artikel 273f, eerste en tweede lid, Sr. De in de delictsomschrijving van het huidige artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr genoemde handelingen aanwerven, medenemen en ontvoeren vallen namelijk onder de handelingen die worden genoemd in de delictsomschrijving van mensenhandel (werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen of “enige andere handeling” ten aanzien van een persoon) en in gevallen waarin uitbuiting kan worden verondersteld zal in de regel ook een beïnvloedingsmiddel (bijvoorbeeld misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of misbruik van een kwetsbare positie; het kan, maar hoeft zeker niet om dwang te gaan) zijn toegepast en een oogmerk van uitbuiting aanwezig zijn. Om die reden heeft de (aparte) strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie niet of praktisch geen meerwaarde naast het mensenhandeldelict van het voorgestelde artikel 273f Sr voor de bestrijding van seksuele uitbuiting, zodat deze kan worden gemist.

Doordat de (buitenlandse) werving voor prostitutie met het oogmerk van uitbuiting van die geworven persoon onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 273f, eerste lid, Sr valt, blijft gewaarborgd dat alleen is toegestaan het werven voor prostitutie in binnen- of buitenland, waarbij de betrokken persoon vrijwillig aan het werk gaat in de prostitutie en geen sprake is van (beoogde) seksuele uitbuiting van die persoon. De grens tussen strafbare en niet strafbare werving voor prostitutie ligt dan ook met name in het antwoord op de vraag of de prostitutiewerkzaamheden in juridische zin een vrijwillig karakter hebben. Bij het bewijs van (het oogmerk van) uitbuiting ligt hierop de nadruk. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat wanneer kan worden vastgesteld

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36547, nr. 3, p. 10-11.

dat iemand uit winstbejag een ander met een beïnvloedingsmiddel (bijvoorbeeld door misleiding of misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht) heeft bewogen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, (het oogmerk van) seksuele uitbuiting – en daarmee strafbaarheid wegens mensenhandel – is gegeven. Ten aanzien van dergelijke situaties benadrukt het voorgestelde artikel 273f, zevende lid, Sr dat de feitelijke instemming van een persoon – in dit geval de prostituee – met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting irrelevant is.

In zijn consultatieadvies geeft het OM aan dat de strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie vooral veel toegevoegde waarde had voor de praktijk toen nog niet de uitbuitingseis gold. Met het oog daarop werd in overweging gegeven om het uitbuitingsvereiste dat nu geldt met dit wetsvoorstel los te laten. Het loslaten van deze eis zou er inderdaad voor zorgen dat deze strafbaarstelling zelfstandige betekenis zou krijgen naast de voorgestelde strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr. Gelet evenwel op het feit dat prostitutie een legale bedrijfstak is in Nederland en er binnen de Europese Unie vrij verkeer van werknemers en diensten bestaat, kan moeilijk worden volgehouden dat het enkele "medenemen" of "aanwerven" van een ander met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot seksuele dienstverlening – zonder dat de keuzevrijheid op enige wijze is beperkt – een strafbaar feit zou moeten opleveren. Om die reden is geen gevolg gegeven aan het advies om de zelfstandige strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie te behouden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat met betrekking tot de oogmerkeis bij kinderhandel een nieuw element wordt toegevoegd, namelijk dat de oogmerkeis 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 criminele uitbuiting hier niet wordt benoemd. Zij vragen om nadere uitleg over of en in hoeverre dit element ook van toepassing kan zijn op slachtoffers van criminele uitbuiting.

Het antwoord hierop luidt als volgt. Betaalde seksuele dienstverlening door kinderen en betaalde orgaanverwijdering bij kinderen leveren een zeer grove aantasting op van de lichamelijke en/of seksuele integriteit van die minderjarigen. Vanwege de bijzonder schadelijke gevolgen die seksuele dienstverlening of orgaanverwijdering in het algemeen voor kinderen heeft, is in het voorgestelde zesde lid van artikel 273f Sr vastgelegd dat het oogmerk om een kind hiertoe te brengen zonder meer kwalificeert als een oogmerk van uitbuiting van dat kind. Hiermee blijft de huidige specifieke strafrechtelijke bescherming die op die twee situaties is toegespitst (zie het huidige artikel 273f, eerste lid, onder 5, eerste subonderdeel, Sr) onverkort gehandhaafd. In het algemeen kan criminele uitbuiting van kinderen – zoals het inschakelen van kinderen voor zakkenrollen of winkeldiefstal – niet op één lijn worden gesteld met betaalde seksuele dienstverlening door kinderen of betaalde orgaanverwijdering bij kinderen. Daarom moet bij het aanzetten van kinderen om strafbare activiteiten te verrichten – net als in de huidige regeling – per geval worden beoordeeld of sprake is van het oogmerk om een kind uit te buiten. Daarbij kan acht worden geslagen op de aard en duur van de te verrichten strafbare activiteit, welke beperkingen deze voor de betrokkene meebrengt, het daarmee behaalde economisch voordeel door degene die de betrokkene tot die strafbare activiteit heeft aangezet en de minderjarige leeftijd van het slachtoffer. Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat in gevallen waarin zeer jonge kinderen zijn ingezet voor het verrichten van een strafbare activiteit, reeds het eenmalig begaan van een strafbaar feit – zoals een winkeldiefstal – kan worden aangemerkt als criminele uitbuiting.⁷ Daarbij verdient tot slot nog opmerking dat de strafwet ook buiten het kader van kinderhandel ruime mogelijkheden geeft om vervolging in te stellen tegen degene die een kind ertoe brengt om een of meer strafbare feiten te begaan, ook als het desbetreffende kind zelf niet strafrechtelijk verantwoordelijk is voor het begaan van de desbetreffende feiten. In dergelijke gevallen kan de dader langs de weg van het 'doen plegen' van een strafbaar feit (artikel 47 Sr) worden vervolgd en bestraft.

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

⁷ Zie Hoge Raad 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:672.

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). Deze leden zien graag toegelicht hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Deze leden verwijzen naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel, waarin wordt opgemerkt 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 volgens deze leden in de praktijk twijfels en onduidelijkheden blijven ontstaan. Zij vragen daarom welk begrip de Arbeidsinspectie gaat hanteren in de situaties waar zij nu nog de beleidsterm 'ernstige benadeling' gebruikt. Tevens willen zij weten welk begrip wordt bedoeld als er in het actieplan 'Samen tegen Mensenhandel' wordt gesproken over ernstige benadeling.

Voorkomen moet worden, zo bevestig ik aan de leden van de VVD-fractie, dat - indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt - de term 'ernstige benadeling' bij burgers of uitvoeringsorganisaties tot misverstanden kan leiden. In navolging van het advies van de Afdeling is daarom in de memorie van toelichting een passage opgenomen over de verhouding tussen de strafbaarstelling van ernstige benadeling enerzijds en het begrip 'ernstige benadeling' dat nu door de Nederlandse Arbeidsinspectie wordt gehanteerd anderzijds. Daarin is verduidelijkt dat het misdrijf ernstige benadeling een eigen, ernstiger karakter heeft. Anders dan de normering in de arbeidswetten richt het strafrechtelijk verwijt zich op het maken van misbruik van de kwetsbare of afhankelijke positie waarin een ander zich bevindt. Het gaat om een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Daarnaast moet voor het bewijs van dat misdrijf - anders dan voor wat betreft de beleidsterm ernstige benadeling, waarbij het kan gaan om de cumulatieve ernst van het handelen van de werkgever - steeds per individueel slachtoffer worden bewezen dat die persoon door dat misbruik ernstig is benadeeld.

Deze leden constateren terecht dat de Nederlandse Arbeidsinspectie na de inwerkingtreding van deze wet, de term 'ernstige benadeling' uitsluitend zal gebruiken als verwijzing naar het misdrijf ernstige benadeling in het Wetboek van Strafrecht. Hiermee is geborgd dat de term 'ernstige benadeling' in de context van de aanpak van arbeidsmisstanden een eenduidige betekenis krijgt. Voor het duiden van situaties waarin wel arbeidswetten zijn overtreden maar geen sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling in strafrechtelijke zin, is geen nieuwe terminologie nodig. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal steeds afwegen welk middel het meest efficiënt ingezet kan worden.

Opgemerkt wordt tot slot dat de term ernstige benadeling niet voorkomt in het Versterkte actieplan 'Samen tegen Mensenhandel' dat gepubliceerd is op 17 juni 2024.

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

Met het wetsvoorstel wordt de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling geïntroduceerd, naast het misdrijf mensenhandel. Daardoor kan ook strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen (rechts)personen die verantwoordelijk zijn voor ernstige arbeidsmisstanden in gevallen waarin de bewijsdrempel voor mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting (net) niet wordt gehaald, maar wel sprake is van strafwaardig gedrag. In die zin wordt, zoals deze leden stellen, de bewijslat verlaagd ten opzichte van het bestaande wettelijke kader. Het delict ernstige benadeling kan als vangnetfunctie fungeren in die situaties waarin arbeidsuitbuiting niet kan worden bewezen. Met de strafbaarstelling van ernstige benadeling wordt het gemakkelijker om daders te vervolgen als zij op de werkvloer misbruik maken van een werknemer in een kwetsbare positie en er sprake is van grove benadeling. Dat moet leiden tot een effectievere vervolging en veroordeling van daders.

Het is belangrijk om, wanneer dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, de uitvoeringspraktijk, die immers de schakel vormt in het vergaren van bewijs in eventuele zaken waardoor daders kunnen worden aangepakt, te versterken. Daarom speelt de Nederlandse Arbeidsinspectie, en met name de Opsporingsdienst die toeziet op het strafrechtelijk onderzoek, een belangrijke rol. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft middelen ontvangen om de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de organisatie op te kunnen vangen. Zo zijn er middelen beschikbaar gesteld om de personele capaciteit te versterken waaronder 28 fte voor het behandelen van zaken bij de Opsporingsdienst, 4 fte voor inspectiebrede ondersteuning en 5,8 fte om te voorzien in aanvullende expertise om op juridisch, financieel, analytisch en bestuurlijk gebied samen te werken. Dit alles zal bijdragen aan een versterkte uitvoeringspraktijk en daarmee ook aan een effectieve handhaving van het delict ernstige benadeling.

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. Deze leden zijn van oordeel dat een persoon uitbuiten om te bedelen of een persoon uitbuiten door middel van het verwijderen van een of meerdere organen echt van een andere orde is. Dit geldt volgens deze leden net zo voor de kwalificatie tussen verplichte arbeid of seksuele uitbuiting. Deze leden vragen of de regering bereid is een verschil in strafmaxima aan te brengen in de ernst van verschillende soorten uitbuiting.

In reactie hierop wordt vooropgesteld dat de strafbaarstelling van mensenhandel uitvoering geeft aan daartoe strekkende internationale verplichtingen en nauw aansluit bij de bewoordingen daarvan. Onder meer het Palermo Protocol, het RvE-Verdrag tegen mensenhandel en de Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan – die recentelijk is herzien bij Richtlijn (EU) 2024/1712 (PbEU L 1712) – geven een definitie van mensenhandel en beschrijven welke vormen van uitbuiting ten minste daaronder moeten worden begrepen. Tevens verplichten zij tot de strafbaarstelling van mensenhandel, waarbij de (herziene) richtlijn ook concrete minimumstrafhoogtes voorschrijft. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van uitbuiting. De strafmaxima van twaalf jaren voor mensenhandel en vijftien jaren voor kinderhandel (voorgesteld artikel 273f, eerste en tweede lid, Sr) liggen ruimschoots boven de minimale strafmaxima die op grond van de genoemde EU-richtlijn voor mensenhandel moeten gelden (te weten: minimaal een strafmaximum van vijf jaren of – bij nader omschreven ernstige vormen van mensenhandel – tien jaren gevangenisstraf). Beide nationale strafmaxima kunnen bovendien verder worden verhoogd in het geval een of meer strafverzwarringsgronden van toepassing zijn (voorgesteld artikel 273h Sr). Daarmee laten de voorgestelde strafmaxima voldoende ruimte aan het OM en aan de rechter om in het concrete geval gelet op de aard en de ernst van het voorliggende feit, de omstandigheden waaronder het is begaan en de persoon van de dader te bepalen welke strafeis respectievelijk welke straf in het concrete geval passend en geboden is. Daarbij kan een rol spelen op welke wijze en in welke mate een persoon is uitgebuit.

Seksuele uitbuiting

Het verheugt mij dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onderschrijven dat de bescherming van minderjarigen tegen seksuele uitbuiting “maakt dat aan de wil van de minderjarige geen betekenis toe komt.”⁸ Deze leden refereren hierbij aan de Valkenburgse zedenzaak, 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 bewezenverklaarde seksuele handelingen te verrichten. In verband daarmee vragen deze leden in hoeverre de met dit wetsvoorstel voorziene bescherming van minderjarigen tegen seksuele uitbuiting ervoor zorgt dat een dergelijke redenering van de rechter niet meer kan opgaan en bewerkstelligt 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.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36547, nr. 3, p. 14.

In reactie op de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wordt benadrukt dat het belang van kinderen beneden de leeftijd van achttien jaar bij een ongestoorde seksuele ontwikkeling maakt dat zij extra moeten worden beschermd tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik door anderen. Zij worden in beginsel strafrechtelijk beschermd tegen iedere vorm van seksueel contact. In situaties waarin een kind door een ander ertoe wordt gebracht met een derde tegen betaling seksuele handelingen te verrichten, is daarom voor een veroordeling wegens kinderhandel in de vorm van seksuele uitbuiting van dat kind (door die ander) dan wel aanranding of verkrachting van dat kind (door die derde) niet vereist dat wordt vastgesteld dat het seksueel contact plaatsvindt tegen de wil van het desbetreffende kind. Tegen die achtergrond is in de memorie van toelichting ten aanzien van de vaststelling van strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens kinderhandel opgemerkt "dat aan de wil van de minderjarige geen betekenis toe komt". Dit laat onverlet dat de rechter in concrete gevallen de omstandigheid dat een kind al dan niet is gedwongen om zich seksueel te laten exploiteren – bijvoorbeeld via pressie, bedreiging of geweld – kan meewegen in het bepalen van de hoogte van de op te leggen straf. Een fundamenteel uitgangspunt van het Nederlands strafrecht is dat de rechter per geval met gebruikmaking van diens ruime straftoemingsvrijheid een passende straf bepaalt. Dit brengt mee dat de rechter – binnen de grenzen die de wet stelt – vrij is in de keuze van de op te leggen straf, en in de keuze en de weging van de factoren die hij daarvoor in de concrete zaak van belang acht. De beslissing over de straftoemeting wordt in sterke mate bepaald door de ernst van het delict en de omstandigheden van het specifieke geval, waarbij oog is voor vergelding en voor het voorkomen van nieuwe strafbare feiten in de toekomst. Blijkens het persbericht van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch over de zogenoemde Valkenburgse zedenzaken, waaraan de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie kennelijk refereren, heeft het gerechtshof 23 verdachten veroordeeld wegens het verrichten van seksuele handelingen met een minderjarige prostituee. Bij de straftoemeting per individuele verdachte heeft het gerechtshof rekening gehouden met verschillende omstandigheden, waaronder ook de omstandigheid dat niet is gebleken dat de 23 verdachten bewust op zoek waren naar een seksafpraak met een minderjarige prostituee. Daarmee heeft het gerechtshof gebruik gemaakt van zijn straftoemingsvrijheid. Dit wetsvoorstel raakt niet aan die vrijheid van de rechter. Daarbij verdient nog opmerking dat het genoemde persbericht betrekking heeft op zaken waarin de verdachten als bezoeker van een minderjarige sekswerker telkens zijn veroordeeld voor een ander delict dan kinderhandel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen voorts of de regering de mening van deze leden deelt dat klanten die gebruikmaken 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.

Degene die seksuele handelingen verricht met een persoon terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren (artikel 273g Sr). Indien het feit wordt begaan met een kind dat de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, kan de op het misdrijf gestelde gevangenisstraf met een derde worden verhoogd (artikel 273h, eerste lid, onderdeel b, Sr). Voor de toepasselijkheid van de strafverzwarringsgrond is niet relevant of de dader wist dat deze met een kind in een bepaalde leeftijd te maken had. Uitsluitend de leeftijd hoeft te worden bewezen. Overigens is een klant die gebruikmaakt van seksuele diensten van een minderjarige sekswerker ook strafbaar op grond van artikel 245, eerste lid, aanhef en onderdeel d, Sr. Het betreft de strafbaarstelling van aanranding van een kind in de leeftijd van zestien tot achttien jaren dat zich tegen betaling hiervoor beschikbaar stelt. Ook hier geldt dat de leeftijd van het kind aan het opzetvereiste is onttrokken. Niet relevant is of de dader wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat deze met een kind in een bepaalde leeftijd te maken had. Uitsluitend de leeftijd hoeft te worden bewezen. Het is uiteindelijk aan de rechter om bij veroordeling voor een van deze misdrijven op basis van de precieze omstandigheden van het geval een passende straf op te leggen.

Arbeidsuitbuiting: het beoordelingskader

De leden van de BBB-fractie merken op dat in het beoordelingskader voor arbeidsuitbuiting meerdere factoren een rol spelen. Het algemene beeld van deze leden 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, zo merken deze leden op, wordt een nieuwe strafbaarstelling geïntroduceerd, die van ernstige benadeling. Dit kent een lagere bewijsdrempel. Deze leden vragen of dit dekkend is voor alle arbeidsuitbuitingen.

Voor een adequate bescherming van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en een krachtige bestrijding van excessieve verdienmodellen ten koste van die groepen, is nodig dat de strafwet voorziet in strafbaarstellingen die voldoende mogelijkheden bieden om arbeidsgerelateerde misstanden – zoals (een combinatie van) substantiële onderbetaling, onveilige arbeidsomstandigheden en ondermaatse huisvesting – gericht en effectief aan te pakken. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Het strekt ertoe de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor benadeling van personen als gevolg van arbeidsgerelateerde misstanden te verruimen, door de introductie van het delict ernstige benadeling waarop zes jaren gevangenisstraf wordt gesteld. De bewijsdrempel die voor dit misdrijf geldt en de verhouding met de voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, heb ik nader toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie hierboven (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding).

Kort gezegd is het kernverschil erin gelegen dat voor het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” de bewijslat lager ligt dan voor het bestanddeel “uitbuiting”. Voor beide delictsbestanddelen geldt dat het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht in disproportionele verhouding staat met het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector zou moeten worden verricht. Daarbij kan het gaan om financieel nadeel voor de tewerkgestelde (zoals vormen van substantiële onderbetaling) of andersoortig nadeel dat in verband staat met de arbeidssituatie (zoals nadelige voorwaarden ten aanzien van de arbeidsduur- en tijden en vakantiedagen, ondermaatse huisvesting die door de tewerksteller ter beschikking is gesteld of vrijheidsbeperkingen die aan de tewerkgestelde zijn opgelegd (denk aan het innemen van reisdocumenten)). Financieel en ander nadeel kunnen zich ook in combinatie met elkaar voordoen. Het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” verschilt van het uitbuitingsbestanddeel voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die wordt vereist. Ter nadere afbakening van de mate van financieel nadeel die het kabinet hierbij voor ogen heeft, is in de memorie van toelichting als vuistregel geformuleerd dat het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” in ieder geval is vervuld wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk *minder is dan twee derde* van het minimumloon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, het wettelijk minimumloon. De genoemde periode van twee maanden beoogt onder meer tot uitdrukking te brengen dat substantiële onderbetaling in het kader van seizoenswerk onder het bereik van het delict ernstige benadeling kan vallen. Situaties van geringere onderbetaling – zonder bijkomend andersoortig nadeel – vallen buiten het bereik van het delict ernstige benadeling. In voorkomende gevallen kan bij overtreding van arbeidswetten bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. In situaties waarin sprake is van nog forsere onderbetaling komt het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld. Bij de beantwoording van die vraag of een arbeidsmisstand in een concreet geval van zodanige aard is dat van arbeidsuitbuiting kan worden gesproken, wordt in de jurisprudentie onder meer betekenis toegekend aan de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald (Hoge Raad 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099).

Om nader invulling en richting te geven aan dit globale afwegingskader is in de memorie van toelichting (p. 17, 20-21) uiteengezet dat naar het oordeel van het kabinet over het algemeen sprake zal zijn van uitbuiting, wanneer de onderbetaling zodanig is dat – zonder bijkomend andersoortig nadeel – voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk minder is dan een derde van het verschuldigde minimumloon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, het wettelijk minimumloon. Dit concretiseert bij welke mate van onderbetaling het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld komt en geeft ook ten aanzien van situaties waarin sprake is van een

combinatie van financieel en andersoortig nadeel richting voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die valt onder het bereik van respectievelijk mensenhandel en ernstige benadeling. Opmerking verdient dat bij de kwalificatie 'mensenhandel' en het daarvoor geldende strafmaximum van twaalf jaren gevangenisstraf niet past dat de voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel wezenlijk naar beneden worden bijgesteld.

Het kabinet is van oordeel dat met de introductie van het misdrijf ernstige benadeling – dat dus moet worden gepositioneerd tussen enerzijds het strafrechtelijk te handhaven delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en anderzijds de bestuursrechtelijk te handhaven arbeidswetten – het strafrechtelijk instrumentarium voldoende is toegerust om arbeidsgerelateerde misstanden gericht en effectief aan te pakken.

Criminele uitbuiting

De leden van de BBB-fractie merken op dat bij het beoordelingskader of sprake is van criminele uitbuiting, het 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, maar zij zijn van oordeel dat het ronselen voor of aanzetten tot criminele handelingen ook strafbaar zou moeten zijn wanneer deze handelingen vrijwillig worden verricht. Deze leden vragen of de regering dit standpunt deelt en of de regering in verband daarmee bereid is dit op te nemen in het wetsvoorstel.

Het klopt, zoals de leden van de BBB-fractie opmerken, dat bij de beoordeling of sprake is van criminele uitbuiting van belang is in welke mate de keuzevrijheid van de ander is ingeperkt. Hoe groter de beperking van die keuzevrijheid is, doordat de beïnvloeding indringender is, hoe eerder het bestaan van criminele uitbuiting zal worden aangenomen. Deze leden benadrukken dat het ronselen van een ander voor of het aanzetten van een ander tot criminele handelingen ook strafbaar zou moeten zijn wanneer die ander daaraan vrijwillig gevolg geeft en zij vragen of de regering deze opvatting deelt. Het antwoord daarop is bevestigend. Het Wetboek van Strafrecht voorziet in deze gevallen ook reeds in strafrechtelijke aansprakelijkheid. Zowel een persoon die een ander uitlokt een strafbaar feit te begaan (uitlokker) als de persoon die dit strafbare feit door die uitlokking begaat (uitgelokte) kan als dader van het strafbare feit worden vervolgd en veroordeeld. Zie voor een nadere beschouwing van de juridische deelnemingsvorm uitlokking het antwoord op een vraag van de leden van de BBB-fractie over voordeeltrekking hierboven (paragraaf 2.1, onder het subkopje voordeeltrekking).

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. Deze leden vragen of de regering het begrip 'criminele uitbuiting' hiermee voldoende duidelijk en zorgvuldig omschreven acht, zodat ook duidelijk is voor het OM en de politie wanneer sprake is van criminele uitbuiting. Zij willen weten of ook de voorbereidingshandelingen van een strafbaar feit onder criminele uitbuiting vallen, wanneer het slachtoffer hiertoe wordt gedwongen.

Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt, waarbij wordt vooropgesteld dat (de strafbaarstelling van) criminele uitbuiting niet nieuw is; dit is reeds strafbaar gesteld in het huidige artikel 273f, eerste lid, Sr, waarbij in het huidige tweede lid wordt verduidelijkt dat uitbuiting ook de uitbuiting van strafbare activiteiten omvat. Bij criminele uitbuiting is de dienst die voor een dader moet worden verricht strafbaar; het voorgestelde artikel 273f, vijfde lid, aanhef en onder d, Sr spreekt – evenals het huidige artikel, dat hiervoor werd aangehaald – van uitbuiting 'bij het verrichten van strafbare activiteiten'. Het gaat hierbij niet alleen om voltooide strafbare feiten, maar ook om een poging daartoe en om de voorbereiding ervan, mits in het specifieke geval voorbereidingshandelingen strafbaar zijn. Dat is het geval indien het de voorbereiding betreft van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld (artikel 46, eerste lid, Sr).

In de jurisprudentie is verder uitgekristalliseerd wanneer sprake is van (criminele) uitbuiting. In het *Chinese horeca*-arrest (Hoge Raad 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099) overwoog de Hoge

Raad dat “de vraag of - en zo ja, wanneer - sprake is van 'uitbuiting' in de zin van de onderhavige bepaling, niet in algemene termen [is] te beantwoorden, maar sterk [is] verweven met de omstandigheden van het geval.” Vervolgens benoemt de Hoge Raad een aantal criteria waaraan betekenis toekomt. Deze criteria vormen het richtinggevend kader voor de vaststelling of sprake is van criminele uitbuiting (Hoge Raad 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:672). Het gaat daarbij onder meer om de aard en duur van de te verrichten strafbare activiteit, welke beperkingen deze voor de betrokkene meebrengt en het daarmee behaalde economisch voordeel door degene die de betrokkene tot die strafbare activiteit heeft aangezet. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd. Dat steeds sprake is van een weging van factoren aan de hand van de omstandigheden van het geval, is binnen het strafrecht zeer gebruikelijk. Er zijn mij ook geen signalen bekend dat de politie en het OM over onvoldoende handvatten beschikken om te kunnen beoordelen of sprake is van criminele uitbuiting.

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 krijgt voordeeltrekking een apart artikel. Hiervan worden voorbeelden genoemd, maar niet het voorbeeld van ‘criminele uitbuiting’. Deze leden vragen of de regering bereid is hier nog een nadere toelichting op te geven. Tevens vragen zij of de regering bereid is dit nader toe te lichten bij het nieuwe element van kinderhandel waar ook sprake kan zijn van criminele uitbuiting.

Criminele uitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij er zowel sprake kan zijn van slachtofferschap als daderschap. Specifiek voor criminele uitbuiting geldt dat in artikel 273f, vijfde lid, onder e, Sr - in lijn met de internationale definitie van mensenhandel - de ‘uitbuiting van een persoon bij het verrichten van strafbare activiteiten’ is opgenomen. Daarmee is wettelijk vastgelegd dat criminele uitbuiting onder het bereik van mensenhandel valt. De strafbaarstelling van voordeeltrekking (voorgesteld artikel 273fb Sr) is onder nader omschreven voorwaarden van toepassing op het trekken van profijt uit een vorm van mensenhandel. Ook degene die financieel voordeel trekt uit de criminele uitbuiting van een ander kan dus op basis van dit artikel worden bestraft.

In relatie tot kinderhandel wordt bijzondere strafrechtelijke bescherming geboden aan kinderen die slachtoffer zijn van (criminele) uitbuiting. Dit betekent dat in situaties die onder 273f, tweede lid, Sr (kinderhandel) vallen niet afzonderlijk hoeft te worden bewezen dat een beïnvloedingsmiddel tegen de betrokken minderjarige is ingezet. Daarnaast geldt dat in het bijzonder in gevallen waarin zeer jonge kinderen zijn ingezet voor het verrichten van een strafbare activiteit, reeds het eenmalig begaan van een strafbaar feit - zoals een winkeldiefstal - kan worden aangemerkt als criminele uitbuiting (Hoge Raad 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:672).

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.

Naar het oordeel van de politie en het OM is het huidige wettelijke kader voldoende duidelijk om vorm te geven aan de opsporing en vervolging in zaken betreffende criminele uitbuiting. Wel stelt deze vorm van uitbuiting de politie en het OM dikwijls voor uitdagingen, omdat slachtoffers van deze vorm van mensenhandel vaak niet als zodanig, maar eerst als verdachte van het onder dwang begane feit in beeld komen. Om ervoor te zorgen dat er breed in de organisatie bewustzijn is van signalen van mensenhandel zijn politie en OM bewustwordingscampagnes en trainingen gestart. De politie heeft verder binnen het kader van de aanpak van criminele uitbuiting het interne ‘Actieplan criminele uitbuiting’ geïnitieerd. Voornaamste doelstelling van dit actieplan is het leggen van meer focus op het delict criminele uitbuiting binnen de organisatie door middel van enkele actiepunten. Hierbij kan worden gedacht aan het vergroten van het bewustzijn over criminele uitbuiting bij eerstelijns politiemedewerkers.

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. Deze leden willen weten of de regering dit signaal herkent. Zij vragen of de regering nader kan toelichten waarom zij niet ervoor heeft gekozen om het begrip 'criminele uitbuiting' nader te verduidelijken met een richtinggevend kader, zodat opsporingsinstanties werk kunnen maken van opsporing van zaken van criminele uitbuiting.

Het kabinet herkent dit signaal niet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn een aantal richtinggevendende aanknopingspunten geformuleerd ten aanzien van het fenomeen criminele uitbuiting (p. 17), die de uitvoeringspraktijk voldoende richting bieden bij de toepassing in zaken waar sprake is van criminele uitbuiting.

2.3 Introductie strafbaarstelling ernstige benadeling

Het doet mij deugd dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie het belang onderschrijven van een betere strafrechtelijke bescherming van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en dat zij het waarderen dat de regering hiertoe de strafwet wil aanpassen door de introductie van de strafbaarstelling van ernstige benadeling. Deze leden wijzen op het standpunt van onder andere de Nationaal Rapporteur Mensenhandel die opmerkt dat ernstige benadeling door het opnemen van dwangmiddelen in de delictsomschrijving een grote overlap met het delict mensenhandel kent. Zij memoreren dat de regering het in de memorie van toelichting (p. 20) zelf ook heeft over een gradueel verschil. In verband daarmee vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of de regering de mening deelt – zo begrijp ik hun vraag – dat door het toevoegen aan de delictsomschrijving van ernstige benadeling van twee dwangmiddelen uit het mensenhandelartikel, ernstige benadeling toch nog te moeilijk te bewijzen valt, terwijl er wel sprake kan zijn van strafbare misstanden die buiten het bestuursrechtelijk instrumentarium vallen.

Het kabinet is van oordeel dat met de introductie van het misdrijf ernstige benadeling – in aanvulling op de bestaande strafbaarstelling van mensenhandel – het strafrechtelijk normenkader toereikend zal zijn om strafrechtelijk op te treden tegen arbeidsmisstanden, in alle gevallen waarin een strafrechtelijke reactie wenselijk wordt geacht. Het kernverschil tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting is erin gelegen dat voor het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” de bewijslat lager ligt dan voor het bestanddeel “oogmerk van uitbuiting”. Dit is toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie hierboven (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding). Op die plaats is ook ingegaan op de reikwijdte van het delict ernstige benadeling en de afgrenzing daarvan enerzijds met mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en anderzijds met niet-strafbare benadeling. In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie terecht constateren dat voor ernstige benadeling is vereist dat gebruik is gemaakt van één van de twee in de delictsomschrijving opgenomen misbruikmiddelen (“door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie”) en dat die beïnvloedingsmiddelen met dezelfde betekenis ook onderdeel zijn van de delictsomschrijving van mensenhandel. Deze beïnvloedingsmiddelen beogen tot uitdrukking te brengen dat personen die in verminderde mate in staat moeten worden geacht tot een vrije wilsbepaling omtrent het verrichten van de arbeid of dienst worden beschermd. Voor de verdere duiding hiervan verwijs ik de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie graag naar mijn reactie op vragen daarover van de leden van de D66-fractie hierboven (zie onder I. Algemeen deel, 1. Ernstige benadeling). Indien wordt bewezen dat een van de daar genoemde omstandigheden zich voordoet, zoals een situatie van illegale binnenkomst of illegaal verblijf, kan daaruit in het algemeen worden afgeleid dat sprake is van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of een kwetsbare positie en aldus van een situatie die de gelegenheid schept tot uitbuiting in de zin van mensenhandel of ernstige benadeling in de zin van het gelijknamige misdrijf. In aansluiting op de memorie van toelichting (zie p. 52-54 van die toelichting) wordt benadrukt dat voor het bewijs van zo'n misbruikmiddel niet is vereist dat sprake is geweest van “dwang”. Dat deze middelen geen dwangkarakter hebben, wordt ook onderschreven in het consultatieadvies van de Raad voor de rechtspraak. De hiervoor gegeven voorbeelden onderstrepen dat het kabinet van oordeel is dat op dit punt een relatief lage bewijsdrempel heeft te gelden. Daaraan wordt de verwachting ontleend dat de toepassing in de rechtspraktijk hierbij zal aansluiten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vreest dat ernstige arbeidsmisstanden toch niet als zodanig gaan worden vervolgd, omdat

dergelijke misstanden in juridische zin niet meer altijd als uitbuiting gezien gaan worden. Dit zou tot gevolg hebben dat dergelijke situaties in de toekomst afgedaan gaan worden onder het lichtere strafbare feit van ernstige benadeling. Deze leden vragen of de regering hierop nader kan 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, dezelfde bescherming als slachtoffers van mensenhandel zouden moeten krijgen. Bovendien, zo merken deze leden op, kan het vaak pas gedurende het strafrechtelijk onderzoek duidelijk worden of sprake zal zijn van vervolging op grond van ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel. Deze leden vragen of de regering kan toezeggen dat de bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling gelijk zal zijn aan die van mensenhandel.

De vrees van de Nationaal Rapporteur wordt niet door het kabinet gedeeld. De introductie van het delict 'ernstige benadeling' beoogt in aanvullende strafbaarstelling te voorzien in situaties waarin sprake is van ernstige misstanden in de arbeidssfeer. Zowel het voorstel als de toelichting geven uitdrukking aan het feit dat deze gedraging evenwel in ernst dient te worden onderscheiden van arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel. Van kabinetswege is de verwachting dat hiermee ook in de uitvoeringspraktijk rekening wordt gehouden. Dit laat onverlet dat in voorkomende zaken sprake kan zijn van grensgevallen. Het is in die situaties aan het professionele oordeel van de Arbeidsinspectie en het OM om te bezien op basis van welk artikel opsporing en vervolging het meest opportuun is. Ook kan ervoor worden gekozen om beide strafbare feiten via een primair/subsidiair-tenlastelegging ter berechting aan de rechter voor te leggen. Aan de vrees van de rapporteur lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat in zaken waarin evident sprake is van arbeidsuitbuiting het risico op de loer ligt – bijvoorbeeld in verband met de eenvoudigere bewijsbaarheid – dat alsnog zou worden besloten om vervolging in te stellen voor het delict ernstige benadeling; die situatie acht het kabinet vanzelfsprekend onwenselijk en tegelijk ook niet goed voorstelbaar.

Met betrekking tot de vormgeving van de bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling zij verwezen naar het antwoord hierboven op vragen van de leden van de SP-fractie hierover (zie onder I. Algemeen deel, 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel).

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie menen dat overlap bestaat tussen mensenhandel en ernstige arbeidsmisstanden. 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 er volgens deze leden voor dat het, ondanks het feit dat in de memorie van toelichting voorbeelden worden genoemd, onduidelijk blijft wanneer sprake is van uitbuiting in de zin van mensenhandel en wanneer van ernstige benadeling. Deze leden vragen of de regering hierop nader kan ingaan. Zij willen weten waarom niet wordt 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 volgens deze leden zorgen voor een verbreding van de aanpak van arbeidsmisstanden. Zij vragen of de regering hier nader op kan ingaan.

Voor de vragen waarom niet is gekozen voor een afzonderlijke strafbaarstelling van uitbuiting in plaats van of naast de voorgestelde strafbaarstelling van ernstige benadeling en voor een nadere toelichting op het grensvlak tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, verwijs ik de leden graag naar mijn reacties op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie en van de aan het woord zijnde leden hierboven (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding en 2.1 Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

In aanvulling daarop wordt ten aanzien van bedoeld grensvlak nog opgemerkt dat de wetgever slechts bij benadering antwoord kan geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden sprake is van "arbeidsuitbuiting" in de context van mensenhandel of "ernstig wordt benadeeld" zoals is vereist voor ernstige benadeling. Dit houdt verband met de grote variëteit van concrete omstandigheden die zich in afzonderlijke gevallen kan voordoen. Tegen die achtergrond kan worden begrepen dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies heeft opgemerkt dat het onvermijdelijk is dat dergelijke strafbaarstellingen open normen kennen en

dat de Hoge Raad in zijn jurisprudentie over mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting heeft overwogen dat de vraag wanneer sprake is van uitbuiting niet in algemene termen is te beantwoorden. In plaats daarvan heeft de Hoge Raad relevante afwegingsfactoren geformuleerd die de rechter kan betrekken bij zijn weging of in de omstandigheden van het geval sprake is van uitbuiting (de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald). Ter nadere duiding van de reikwijdte van het delict ernstige benadeling en de afgrenzing daarvan met mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, zijn in het kader van dit wetsvoorstel voor beide delicten vuistregels geformuleerd die indiceren bij welke mate van financiële benadeling ernstige benadeling of mensenhandel in beeld komt. Omdat in dergelijke gevallen het achterliggende doel vaak is financieel voordeel te behalen, wordt verwacht dat deze vuistregels in veel gevallen daadwerkelijk een richtinggevende functie zullen hebben. In aanvulling hierop zijn in de memorie van toelichting voorbeelden gegeven die zijn ontleend aan het advies van het OM bij de consultatieversie van dit wetsvoorstel (zie p. 21-23), waarbij het telkens gaat om situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel, en dus om gevallen waarin de beoordeling zich bij uitstek richt op de concrete omstandigheden van het geval. Hiermee is beoogd zoveel mogelijk te concretiseren bij welke mate van onderbetaling het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld komt en ook ten aanzien van situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel richting te geven voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die valt onder het bereik van respectievelijk mensenhandel en ernstige benadeling. Naar het oordeel van het kabinet is hiermee voor burgers en justitiële autoriteiten in voldoende mate voorzienbaar welk gedrag onder welke strafbepaling valt, terwijl de formulering van beide strafbepalingen tegelijk voldoende ruimte laat aan de officier van justitie en de rechter om alle relevante omstandigheden mee te wegen in de beoordeling of sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling. Onvermijdelijk is dat zich in de rechtspraak op het vlak van de bewijsvoering moeilijke grensgevallen zullen gaan voordoen, waarbij – binnen de door de wetgever getrokken grenzen – langs de weg van jurisprudentie nader invulling zal worden gegeven aan de verhouding tussen beide delicten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen bevestiging dat in het geval, zonder bijkomend ander nadeel, iemand minimaal twee maanden meer dan twee derde van het cao-loon (of bij gebrek daaraan het minimumloon) krijgt maar niet honderd procent, sprake is van een bestuursrechtelijke overtreding, dat in het geval het loon minder dan twee derde van het cao-loon bedraagt maar meer dan een derde, sprake is van ernstige benadeling, en dat in het geval van minder dan een derde van het cao-loon sprake is van mensenhandel.

In de memorie van toelichting is mede aan de hand van vuistregels en voorbeelden de strafbaarstelling van ernstige benadeling nader afgebakend en gepositioneerd ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen. Ter nadere afbakening van de mate van financieel nadeel die het kabinet hierbij voor ogen heeft, is als vuistregel geformuleerd dat het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” in ieder geval is vervuld wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon minder is dan twee derde van het verschuldigde loon. Bij geringere onderbetaling, zoals de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie juist concluderen, komt de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens mensenhandel of ernstige benadeling niet in beeld. In voorkomende gevallen kan bij overtreding van arbeidswetten bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. In situaties waarin juist sprake is van nog forsere onderbetaling (vuistregel: meer dan 66% onderbetaling) komt het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen voorts of de vuistregels in de praktijk goed toepasbaar zijn in het geval geen sprake is van een duidelijke registratie van het aantal gewerkte uren, bijvoorbeeld als sprake is van arbeid ‘achter de voordeur’ of andere vormen van niet goed geadmistreerde vormen van arbeid. Hiervoor verwijs ik deze leden graag naar mijn reactie op vragen daarover van de leden van de NSC-fractie (zie onder III. Overig van deze nota naar aanleiding van het verslag).

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 sprake is van uitbuiting, ernstige benadeling en wanneer het bestuursrecht van toepassing is. Zij vragen of bij al deze genoemde nadelen een rol speelt in welke mate daarvan sprake is. Zij vragen ook of net als bij financiële benadeling concreet kan worden aangegeven bij welke mate van benadeling met betrekking tot de arbeidsduur, arbeidstijden, ondermaatse huisvesting en vrijheidsbeperkingen sprake is van mensenhandel, ernstige benadeling, respectievelijk bestuursrechtelijke aanpak. Als de deze grenzen niet kunnen worden gegeven, vragen deze leden zich af welk houvast een rechter dan heeft om uit te maken van welke vorm van misbruik van arbeidsmisstanden sprake is. Tot slot vragen zij hoe dit moet worden gezien in het licht van het legaliteitsbeginsel.

De vragen van deze leden worden in onderlinge samenhang als volgt beantwoord. Uitbuiting of benadeling beperkt zich niet tot één soort nadeel. Vaak zal het gaan om een combinatie van financieel nadeel en andersoortig nadeel. Te denken valt aan lange werkweken tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden. Het andersoortig nadeel kan bijvoorbeeld ook bestaan in huisvestingsomstandigheden of opgelegde vrijheidsbeperkingen, indien deze als voorwaarde of omstandigheid waaronder iemand arbeid verricht onderdeel zijn van de arbeidsrelatie. Ook situaties waarin uitsluitend sprake is van ofwel financieel nadeel ofwel een vorm van andersoortig nadeel kunnen “uitbuiting” of “ernstige benadeling” opleveren. In algemene zin is de mate van disproportionaliteit – dat wil zeggen: de mate waarin de voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht voor diegene nadelig zijn ten opzichte van de voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht – inderdaad relevant voor de beoordeling of sprake is van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting dan wel ernstige benadeling. Hierboven is naar aanleiding van een vorige vraag van deze leden al ingegaan op het grensvlak tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Op die plaats is aangegeven dat de wetgever slechts bij benadering antwoord kan geven op de vraag onder welke concrete omstandigheden sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling, en naar voren gebracht waarom de geformuleerde vuistregels ten aanzien van de mate van financiële benadeling naar het oordeel van het kabinet daadwerkelijk houvast geven aan de rechtspraak om – binnen de door de wetgever getrokken grenzen – langs de weg van jurisprudentie nader invulling te geven aan de verhouding tussen beide delicten. Bovendien zijn in de memorie van toelichting voorbeelden gegeven (zie p. 21-23), waarbij het telkens gaat om situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel, en dus om gevallen waarin de beoordeling zich bij uitstek richt op de concrete omstandigheden van het geval.

In reactie op de opmerking van de aan het woord zijnde leden dat deze voorbeelden “anekdotisch” zijn, wordt erop gewezen dat het OM in zijn consultatieadvies juist heeft verzocht om concrete gevallen als deze te betrekken in de memorie van toelichting teneinde de gradaties van misstanden waarbij over het algemeen sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling scherper in beeld te krijgen. De vraag wanneer sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling is namelijk niet in algemene termen te beantwoorden. Bij elkaar genomen is beoogd zoveel mogelijk te concretiseren bij welke mate van onderbetaling mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling in beeld komt en ook ten aanzien van situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel richting te geven voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die valt onder het bereik van arbeidsuitbuiting onderscheidenlijk ernstige benadeling. Naar het oordeel van het kabinet is hiermee voor burgers en justitiële autoriteiten in voldoende mate voorzienbaar welk gedrag onder welke strafbepaling valt, terwijl de formulering van beide strafbepalingen tegelijk voldoende ruimte laat aan de officier van justitie en de rechter om alle relevante omstandigheden mee te wegen in de beoordeling of sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling. Daarbij wordt nog aangetekend dat voor veel delicten in het Wetboek van Strafrecht geldt dat de desbetreffende strafbare gedragingen vrij algemeen zijn omschreven, waarbij langs de weg van wetsgeschiedenis en jurisprudentie nadere indicaties worden geboden ten aanzien van de specifieke gedragingen die onder het bereik van de algemene delictomschrijving vallen. Het strafrechtelijk uitgangspunt dat algemene delictomschrijvingen nader inhoud krijgen in jurisprudentie is naar het oordeel van het Europees Hof voor de Rechten

van de Mens niet alleen verenigbaar met het legaliteitsbeginsel, maar tevens een “well-entrenched and necessary part of legal tradition in the Convention” (Grote Kamer 21 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009 (*Del Río Prada v. Spain*), rov. 91-93).

Tot slot wordt opgemerkt dat ernstige benadeling – als misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid – een eigen, ernstiger karakter heeft ten opzichte van de verbodsnormen die zijn opgenomen in de arbeidswetten. Anders dan de normering in de arbeidswetten richt dit strafrechtelijk verwijt zich immers op het maken van misbruik van de kwetsbare of afhankelijke positie waarin een ander zich bevindt. Dit komt tot uitdrukking in de misbruikbestanddelen. Wat betreft de handhaving in de aanpak van arbeidsmisstanden zal in de komende periode door de Nederlandse Arbeidsinspectie en het functioneel parket van het OM worden gezien in welke situatie van (mogelijke) arbeidsmisstanden bestuursrechtelijke interventies het meest geëigend lijken en wanneer de weging uitvalt naar het strafrecht.

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. Ook willen zij weten hoe de afweging kan worden gemaakt in het geval een lichtere overtreding al via bestuursrechtelijke handhaving is afgedaan.

In antwoord op deze vragen wordt vooropgesteld dat voor zowel ernstige benadeling als mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting vereist is dat het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht in disproportionele verhouding staat met het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht. Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag al aan de orde kwam, kan het daarbij gaan om financieel nadeel voor de tewerkgestelde (zoals vormen van substantiële onderbetaling) of andersoortig nadeel dat in verband staat met de arbeidssituatie (zoals nadelige voorwaarden ten aanzien van de arbeidsduur en tijden en vakantiedagen, ondermaatse huisvesting die door de tewerksteller ter beschikking is gesteld of vrijheidsbeperkingen die aan de tewerkgestelde zijn opgelegd (denk aan het innemen van reisdocumenten)). Financieel en ander nadeel kunnen zich ook in combinatie met elkaar voordoen. Het kan inderdaad voorkomen dat de stapeling van verschillende vormen van nadeel in de context van de arbeidssituatie maakt dat in zijn totaliteit sprake is van ernstig nadeel in de zin van ernstige benadeling of uitbuiting in de zin van mensenhandel.

Bij strafrechtelijke vervolging dan wel bestuursrechtelijk handhavend optreden geldt het *ne bis in idem*-beginsel en in het verlengde daarvan het *una via*-beginsel, dat bepaalt dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen. Artikel 243, tweede lid, Sv in verbinding met artikel 255, eerste lid, Sv staat in beginsel eraan in de weg dat na de oplegging van een bestuurlijke boete dezelfde persoon voor hetzelfde feit opnieuw in rechte wordt betrokken. Voor de vraag of sprake is van “hetzelfde feit” zijn de juridische aard van de feiten en de gedragingen van de verdachte van belang. Gelet op het aanzienlijke verschil tussen de aard en ernst van enerzijds de feiten die aanleiding kunnen geven tot bestuursrechtelijk optreden en anderzijds het delict ernstige benadeling – waarin opzettelijk begane gedragingen zijn omschreven die als misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid strafbaar zijn gesteld en waarop maximaal zes jaren gevangenisstraf is gesteld – zal bij een strafvervolging ter zake van dit delict geen sprake zijn van “hetzelfde feit” in de hiervoor bedoelde zin. Dat geldt nog sterker bij strafvervolging wegens het nog ernstiger delict mensenhandel. Dit laat onverlet dat het OM in voorkomende gevallen de omstandigheid dat al bestuursrechtelijk is gehandhaafd, kan betrekken bij zijn beoordeling of het opportuun is strafvervolging ter zake van ernstige benadeling in te stellen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre de wens om ernstig nadeel bij arbeidsmisstanden 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. Zij willen weten of alle mogelijkheden binnen de bestuursrechtelijke handhaving zijn benut.

De wens om ernstige benadeling bij arbeidsmisstanden strafbaar te stellen komt voort uit de constatering dat het huidige strafrechtelijke normenkader ontoereikend is gebleken.

Het nauwe verband van die beoogde strafbaarstelling met mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting heeft als bijkomend voordeel dat een initieel opsporingsonderzoek naar arbeidsuitbuiting gaandeweg kan overgaan in een opsporingsonderzoek naar ernstige benadeling dan wel dat gedurende het opsporingsonderzoek naar ernstige benadeling toch blijkt dat de situatie dusdanig ernstig is geweest dat vervolging op grond van arbeidsuitbuiting opportuun is. Desgewenst kunnen beide strafbare feiten via een primair/subsidiar-tenlastelegging ter berechting aan de rechter worden voorgelegd. Ernstige benadeling kan daarmee een zekere vangnetfunctie vervullen in die situaties waarin arbeidsuitbuiting niet kan worden bewezen. Naast de strafrechtelijke aanpak van ernstige benadeling is er continu aandacht voor het verbeteren van de positie van kwetsbare werknemers via de inzet op bestuursrechtelijke interventies. Dat zijn verschillende maatregelen en instrumenten om arbeidsmisstanden aan te pakken. Een voorbeeld is het intensiveren van het beboeten van feitelijk leidinggevend in specifieke sectoren. Ook wordt momenteel onderzocht of er andere (strafrechtelijke) instrumenten zijn om het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen van arbeidsmigranten te sanctioneren. Voor een nadere toelichting op dit punt verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar mijn antwoord hierboven op een vraag van de leden van de CDA-fractie hierover (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie missen – kort gezegd – een duidelijke afbakening tussen gevallen waarin het bestuursrecht zal worden ingezet en gevallen waarin het strafrecht zal worden ingezet. Zij vragen tevens wanneer hierover afspraken worden gemaakt tussen de Arbeidsinspectie en het OM en of deze afspraken openbaar worden gemaakt.

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Ter afbakening van overtredingen van de verschillende arbeidswetten en ernstige benadeling is een aantal vuistregels en voorbeelden opgenomen (in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is hier ook op ingegaan (zie onder I. Algemeen deel, 1. Inleiding)). Aan de hand van deze voorbeelden en vuistregels wordt gekeken in welke situatie van (mogelijke) arbeidsmisstanden bestuursrechtelijke interventies het meest geëigend lijken en wanneer de weging uitvalt naar het strafrecht. Concreet betekent dit dat lopende een onderzoek het wenselijk is om een keuze te maken tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving en sanctiëring dan wel een combinatie daarvan.

Indien er overlap is, doordat de onderliggende onderzoeksbevindingen die in het kader van toezicht zijn opgedaan van belang kunnen zijn voor opsporing, kan de toezichtstak van de Nederlandse Arbeidsinspectie die gegevens op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen aan de opsporingsdienst overdragen of kan opsporing die op grond van het Wetboek voor Strafvordering vorderen. Tegelijkertijd kan opsporing opsporingsinformatie die voor toezicht van belang kan zijn op grond van de Wet politiegegevens delen met de toezichtstak. De ontwikkelingen in de praktijk en de jurisprudentie zullen nauwlettend worden gevolgd.

De Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie voert als Bijzondere Opsporingsdienst onder het gezag van het Functioneel Parket van het OM strafrechtelijke onderzoeken uit. In de aanpak van arbeidsuitbuiting wordt dan ook nauw samengewerkt. Het strafbaar stellen van het nieuwe delict ernstige benadeling brengt organisatorische ontwikkelingen met zich mee. De Nederlandse Arbeidsinspectie onderzoekt de verschillende mogelijkheden. Daarbij is het OM reeds aangehaakt. Afhankelijk van de uitkomst daarvan zijn aanvullende procesafspraken nodig tussen de Nederlandse Arbeidsinspectie en het OM. Deze afspraken worden vastgelegd en zijn niet openbaar.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vrezen dat met de toevoeging van het delict ernstige benadeling mogelijk ook het aantal slachtoffers toeneemt, die in aanmerking komen voor hulpverlening en opvang onder de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Jeugdwet, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Zij vragen of de regering deze verwachting deelt en wat dit betekent voor de gemeenten en de capaciteit en financiering van deze extra hulpverlening en opvang. Bovendien wijzen deze leden erop dat mogelijk meer van gemeenten gaat worden gevraagd wat betreft de controle op huisvesting van mogelijke slachtoffers van ernstige benadeling. Zij vragen of de regering inzichtelijk kan maken wat de impact zal 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, zo merken deze leden op. Zij willen weten hoe de bestuurlijke aanpak van malafide bedrijvigheid en bijvoorbeeld uitzendbureaus zich verhoudt tot de strafrechtelijke aanpak van ernstige benadeling en of de regering ook van oordeel is dat het wenselijk is dat partijen weten wanneer een misstand bestuursrechtelijk of strafrechtelijk moet worden aangepakt, of een combinatie daarvan. Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie welke regels gelden ten aanzien van de gegevensdeling tussen gemeente, OM en Arbeidsinspectie.

De vragen van deze leden worden in onderlinge samenhang als volgt beantwoord.

Ten aanzien van het recht op voorzieningen, zoals hulpverlening en opvang, is op dit moment nog onvoldoende duidelijk welke impact de introductie van de strafbaarstelling ernstige benadeling zal hebben voor gemeenten. De ministeries van VWS, SZW en JenV zullen de consequenties hiervan in beeld brengen en bekijken hoe daarmee wordt omgegaan, in afstemming met gemeenten.

Gevraagd naar hoe de bestuurlijke aanpak van malafide bedrijvigheid en bijvoorbeeld uitzendbureaus zich gaat verhouden tot de strafrechtelijke aanpak van ernstige benadeling, merk ik het volgende op. Het wetsvoorstel dat ziet op toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 2) introduceert een toelatingsstelsel voor uitzendbureaus en beoogt daarmee te voorzien in een bestuursrechtelijk instrument om misstanden op de arbeidsmarkt te voorkomen. Mochten er zich toch misstanden voordoen dan voorziet de onderhavige wet – als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt – in de mogelijkheid om ernstige benadeling van arbeidsmigranten strafrechtelijk aan te pakken. Daarnaast creëert de Wet goed verhuurderschap de bevoegdheid voor de gemeenteraad om een verbod in te voeren voor de specifieke verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten zonder verhuurvergunning. Op het moment dat de gemeenteraad de vergunningplicht heeft ingevoerd, krijgt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om landelijk geüniformeerde voorwaarden aan de vergunning te verbinden en deze te handhaven met het bestuursrechtelijke instrumentarium dat de Wet goed verhuurderschap tot haar ter beschikking stelt. Ook kan het de vergunning in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden (al dan niet gedeeltelijk) weigeren of intrekken en onder bepaalde voorwaarden de namen openbaar maken van verhuurders tegen wie een bestuursrechtelijke maatregel is getroffen.

Om misstanden op de arbeidsmarkt aan te pakken is een goede samenwerking tussen onder andere de gemeente, het OM, de politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie van belang. De verschillende instanties informeren elkaar over deze misstanden en spreken af welke instantie actie onderneemt om de malafide partij aan te pakken. Dit wetsvoorstel introduceert geen nieuwe regels ten aanzien van die gegevensuitwisseling.

De leden van de VVD-fractie voorzien dat het in de praktijk vaak niet direct duidelijk zal zijn wanneer bestuursrechtelijke interventies het meest geëigend lijken en wanneer de weging uitvalt naar het strafrecht. Deze leden vragen of nader kan worden toegelicht op welke termijn afspraken worden gemaakt over de afbakening van het bestuursrechtelijk instrumentarium en het strafrechtelijk instrumentarium. Tevens willen deze leden weten wat de status zal zijn van deze afspraken. Zij vragen ook hoe de rechten van slachtoffers worden gewaarborgd als wordt gekozen voor een bestuursrechtelijke interventie en of hierover contact is geweest 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. In dat kader willen zij weten of ook het voornemen bestaat om afspraken te maken over gegevensuitwisseling en of voor alle gegevensverwerkingen die de Arbeidsinspectie en het OM noodzakelijk achten, voldoende juridische grondslag bestaat.

De vragen van de leden van de VVD-fractie voorzie ik graag in onderlinge samenhang van een antwoord.

De Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie voert als Bijzondere Opsporingsdienst onder het gezag van het Functioneel Parket van het OM strafrechtelijke onderzoeken uit. In de aanpak van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting wordt al nauw samengewerkt. De introductie van het delict ernstige benadeling brengt organisatorische ontwikkelingen met zich. De Nederlandse Arbeidsinspectie onderzoekt wat dit betekent voor haar organisatie. Daarbij is het OM reeds aangehaakt. Afhankelijk van de uitkomst daarvan zijn aanvullende procesafspraken nodig tussen de Nederlandse Arbeidsinspectie en het OM. Deze afspraken worden vastgelegd. Voor de verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik de leden van de VVD-fractie graag naar mijn reactie op vragen daarover van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 1. Paragraaf 2.3, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

Voor de beantwoording van de vraag over de afbakening van het bestuursrechtelijk instrumentarium en het strafrechtelijk instrumentarium verwijs ik de leden van de VVD-fractie ook graag naar mijn reactie op vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie daarover (zie onder I. Algemeen deel, 1. Paragraaf 2.3, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

Personen die niet aangemerkt worden als mogelijk slachtoffer van de delicten ernstige benadeling of mensenhandel in de vorm arbeidsuitbuiting kunnen desalniettemin in een kwetsbare positie verkeren. Slachtoffers zullen goed worden begeleid, ook wanneer gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke interventie. De Nederlandse Arbeidsinspectie verwijst hen door naar instanties voor bijvoorbeeld (opvang)voorzieningen, het vinden van nieuw werk en de uitbreiding van dienstverlening op andere terreinen. Zo wordt op dit moment het project 'Work in NL' uitgevoerd door het kabinet.⁹ De kern van het project bestaat uit het gecoördineerd organiseren van goede informatie, hulp en ondersteuning aan de arbeidsmigrant in alle 35 arbeidsmarktregio's. Daarbij worden alle betrokken partijen verbonden en wordt in iedere regio een goede structuur georganiseerd om arbeidsmigranten beter te helpen. Zo kan een arbeidsmigrant indien hij behoefte heeft aan meer juridische ondersteuning worden doorverwezen naar het Juridisch Loket; of wordt het UWV, SVB en/of de Belastingdienst betrokken als een arbeidsmigrant recht heeft op bepaalde toeslagen of uitkeringen. Ook private instanties en ngo's, zoals stichting FairWork en stichting Barka, zijn in het project betrokken zodat zij waar nodig hun specialistische hulp kunnen leveren. Ook worden vanuit de doelgroep zelf georganiseerde organisaties betrokken. Binnen het project is aandacht voor het herkennen van situaties van arbeidsuitbuiting en/of ernstige benadeling en hoe professionals om moeten gaan met de slachtoffers en de juiste instanties kunnen betrekken.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie over gegevensdeling, verwijs ik deze leden graag naar mijn reactie op vragen daarover van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 1. Paragraaf 2.3, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de voorbeelden in de memorie van toelichting waarmee het verschil tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting wordt geïllustreerd. Zij vragen of de regering voor elk van deze voorbeelden kan aangeven in hoeverre het voor de hand ligt dat de Arbeidsinspectie in het desbetreffende geval het bestuursrechtelijk instrumentarium inzet of dat het OM strafrechtelijk zal vervolgen wegens ernstige benadeling.

Thans wordt in de stuur- en weegtafel door de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie samen met het OM bepaald in welke zaken een opsporingsonderzoek wordt gestart. Dat zal ook in de nieuwe situatie zo zijn. Wanneer strafrechtelijke vervolging niet mogelijk of niet opportuun is, bijvoorbeeld omdat na het verrichte opsporingsonderzoek toch geen verdenking van mensenhandel of ernstige benadeling overblijft, staat de mogelijkheid tot bestuursrechtelijk optreden nog open. De inspecteurs van de Arbeidsinspectie kunnen eventueel, parallel aan het strafrechtelijk onderzoek, bestuursrechtelijk optreden tegen overtredingen van arbeidswetten.

Voor verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik de leden van de VVD-fractie graag naar mijn reactie op vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de VVD-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 1. Paragraaf 2.3, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 29681, nr. 125.

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 dient te worden gehouden in het wetsvoorstel. Zij willen weten of de regering bereid is om (forse) strafverzwaringen op te nemen in het wetsvoorstel in geval van recidive.

Het kabinet erkent dat het van belang is om recidive zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom is er in de modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel een strafverzwaringgrond opgenomen (voorgesteld artikel 273h). Zo kan de op het misdrijf gestelde gevangenisstraf van onder meer mensenhandel (273f), ernstige benadeling (273fa) en voordeeltrekking (273fb) met een derde worden verhoogd voor personen die hier een beroep dan wel gewoonte van maken (273h, eerste lid). Op deze wijze kunnen personen die bij herhaling deze misdrijven plegen een strafverzwaring krijgen. Deze bijzondere strafverzwaringgrond vormt een aanvulling op de algemene strafverzwaringgrond bij enkelvoudige recidive (artikel 43a Sr). Op grond daarvan wordt de op het misdrijf gestelde gevangenisstraf eveneens met een derde verhoogd indien tijdens het plegen van het misdrijf nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds een vroegere veroordeling van de pleger tot gevangenisstraf.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de BBB-fractie of de regering mogelijkheden ziet om de strafmaxima te verhogen, omdat volgens de leden op het moment dat iemand tegen zijn zin organen moet afstaan of een kind tegen zijn zin seksueel wordt uitgebuit, twaalf of vijftien jaar gevangenisstraf niet volstaat, verwijs ik graag naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie hierboven over het verhogen van het strafmaximum in het voorgestelde artikel 273f Sr.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de motivering van de hoogte van de maximumstraf voor ernstige benadeling van zes jaren.

Met het strafmaximum wordt door de wetgever een signaal afgegeven over de ernst van dat misdrijf in het algemeen en de ernst van dat misdrijf in verhouding tot andere misdrijven. In dit geval is in het bijzonder de verhouding met mensenhandel relevant. Het delict ernstige benadeling is immers verwant aan mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Beoogd is dat het delict ernstige benadeling een zekere vangnetfunctie vervult in situaties waarin mensenhandel (net) niet kan worden bewezen. Beide misdrijven strekken primair tot bescherming van de persoonlijke vrijheid. Het kernverschil tussen "uitbuiting" en "ernstig wordt benadeeld" is gelegen in de mate van disproportionaliteit die zich voordoet en is daarmee gradueel van aard. Tegen die achtergrond is het voorgestelde strafmaximum bepaald op zes jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie. Hiermee is aangesloten bij het oorspronkelijke strafmaximum van mensenhandel, dat nadien meermalen is verhoogd: van zes jaar tot acht jaar gevangenisstraf in 2009 (Stb. 2009, 245) en van acht jaar tot twaalf jaar gevangenisstraf in 2013 (Stb. 2013, 84). Naar het oordeel van het kabinet wordt met dit strafmaximum op passende wijze uitdrukking gegeven aan de ernst van dit feit. Daarbij is ook betrokken dat van de hoogte van het strafmaximum een voldoende afschrikwekkend effect moet uitgaan, gelet op het maatschappelijke belang om te voorkomen dat kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt slachtoffer worden van schrijnende misstanden. Met een geldboete van de vijfde categorie geldt de hoogste geldboetecategorie voor natuurlijke personen. Voor rechtspersonen geldt dat bij deze strafbedreiging een geldboete van de zesde categorie of - indien die geldboetecategorie geen passende bestraffing toelaat - een geldboete van ten hoogste tien procent van de jaaromzet kan worden opgelegd (artikel 23, zevende lid, Sr). Doordat naar de wettelijke omschrijving een geldboete van de vijfde categorie op het feit is gesteld, bestaan eveneens ruimere mogelijkheden om de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel op te leggen (artikel 36e Sr).

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van het OM stevige kritiek op de inrichting van de strafbaarstelling van 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 geuite

kritiek. Zij willen ook weten of de regering, na eventuele aanpassing van het wetsvoorstel, het opnieuw heeft voorgelegd aan het OM voor reactie. Voorts vragen deze leden hoe de regering reageert op de stelling van het OM dat de omschrijving van de strafbaarstelling van ernstige benadeling weinig houvast biedt voor de rechtspraak. Zij vragen wat het antwoord is op de vraag van het OM wat het onderscheid is tussen arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling en niet-ernstige benadeling.

De vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie worden in onderlinge samenhang als volgt beantwoord. Uit de uitgebrachte consultatieadviezen blijkt brede steun voor de keuze om de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen. Het advies van het OM vormt daarop geen uitzondering. Tegelijk wordt daarin gevraagd om nadere verduidelijking van de afbakening van het voorgestelde delict ernstige benadeling ten opzichte van enerzijds mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en anderzijds vormen van arbeidsgerelateerde benadeling die in aanmerking komen voor bestuursrechtelijke handhaving. Daaraan is gevolg gegeven door de memorie van toelichting op onderdelen te verduidelijken en aan te vullen. Blijkens het advies is voor het OM allereerst in het bijzonder van belang dat de wetgever – bij voorkeur aan de hand van concrete voorbeelden – duidelijke indicaties geeft van de gradatie van misstanden waarbij in de regel sprake is van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting, van ernstige benadeling of van arbeidsgerelateerde benadeling die in aanmerking komt voor bestuursrechtelijke handhaving. Daartoe heeft het OM geadviseerd de gebruikte voorbeelden aan te scherpen. Het heeft bovendien zelf een aantal gevallen voorgelegd en verzocht daarop te reflecteren (OM-advies, p. 3-4). Naar aanleiding hiervan is in de memorie van toelichting geëxpliciteerd dat het delictsbestanddeel “ernstig wordt benadeeld” (ernstige benadeling) verschilt van het uitbuitingsbestanddeel (mensenhandel) voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die wordt vereist. Bij disproportionaliteit gaat het kort gezegd om de mate waarin de voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht voor diegene nadelig zijn ten opzichte van de voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht. Ter nadere afbakening zijn in de eerste plaats vuistregels geformuleerd voor de mate van financieel nadeel die het kabinet voor ogen heeft bij ernstige benadeling onderscheidenlijk mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting (memorie van toelichting, p. 20-21). Geëxpliciteerd is dat het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” van het delict ernstige benadeling in ieder geval is vervuld wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon *minder is dan twee derde* van het minimumloon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, het wettelijk minimumloon. Bij geringere onderbetaling – zonder bijkomend andersoortig nadeel – komt strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens mensenhandel of ernstige benadeling niet in beeld. Bij forsere onderbetaling kan sprake zijn van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Over het algemeen zal sprake zijn van “uitbuiting” in de zin van mensenhandel wanneer de onderbetaling zodanig is dat voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon *minder is dan een derde* van het verschuldigde minimumloon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daaraan, het wettelijk minimumloon. Het achterliggende doel van daders zal vaak zijn om financieel voordeel te behalen. Daarom wordt verwacht dat deze vuistregels in veel gevallen daadwerkelijk een richtinggevende functie zullen vervullen. Ter nadere omlijning van de mate van disproportionaliteit waarbij arbeidsuitbuiting onderscheidenlijk ernstige benadeling in beeld komt, zijn in de tweede plaats door het OM voorgelegde gevallen aan de memorie van toelichting toegevoegd en zijn de daarin al opgenomen voorbeelden aangescherpt (p. 21-23). Daarbij gaat het telkens om situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel, en dus om gevallen waarin de beoordeling zich bij uitstek richt op de concrete omstandigheden van het geval. Naar het oordeel van het kabinet is de rechtspraak hiermee voorzien van een wettelijk kader dat enerzijds duidelijk richting geeft en anderzijds – binnen de door de wetgever getrokken grenzen – aan de rechtspraak ruimte laat om telkens een casusgerichte afweging te maken.

Verder heeft het OM gevraagd om te verhelderen onder welke omstandigheden sprake is van “door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie” en daarbij te expliciteren of deze misbruikmiddelen in de context van mensenhandel en ernstige benadeling dezelfde inhoud hebben (OM-advies, p. 5-6). Naar aanleiding hiervan is benadrukt dat deze beïnvloedingsmiddelen bij beide misdrijven dezelfde inhoud hebben.

Het wetsvoorstel bevat een definitiebepaling die tot uitdrukking brengt dat het steeds gaat de om de situatie waarin een persoon door de feitelijke omstandigheden waarin diegene verkeert niet of in verminderde mate in staat wordt geacht tot een vrijwilligsbepaling omtrent het verrichten van de arbeid of de dienst (voorgesteld artikel 273f, vierde lid). In het bijzonder valt te denken aan arbeidsmigranten die afkomstig zijn uit een land met een significant lager welvaartspeil dan dat van Nederland die laag- of ongeschoold werk verrichten en situaties waarin sprake is van illegale binnenkomst of illegaal verblijf, een ongedocumenteerde status, schuldbinding, verslaving aan verdovende middelen of de aanwezigheid van een relevante psychische stoornis of verstandelijke dan wel lichamelijke beperking. Indien wordt bewezen dat zo'n omstandigheid zich voordoet, kan daaruit in het algemeen worden afgeleid dat sprake is van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of een kwetsbare positie en aldus van een situatie die de gelegenheid schept tot uitbuiting in de zin van mensenhandel of ernstige benadeling in de zin van het gelijknamige misdrijf (memorie van toelichting, p. 52-54). Hiermee is benadrukt dat een relatief lage bewijsdrempel geldt voor deze beïnvloedingsmiddelen; niet bewezen hoeft te worden dat sprake is van dwang.

Tot slot heeft het OM geadviseerd te verduidelijken of ernstige benadeling ook aan de orde kan zijn bij benadeling buiten de arbeidssfeer (OM-advies, p. 7-8). In reactie hierop is in de memorie van toelichting verhelderd dat dit misdrijf ertoe strekt aan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt specifieke strafrechtelijke bescherming te bieden tegen ernstige arbeid gerelateerde misstanden, waarbij misbruik is gemaakt van de kwetsbare positie waarin zij verkeren (p. 19-20). Daarbij is toegelicht waarom wordt verwacht dat dit delict bij seksuele dienstverlening geen toegevoegde waarde zal hebben en ernstige benadeling niet van toepassing is op situaties waarin een persoon wordt benadeeld in het kader van het (onder dwang) uitoefenen van bedelarij of het verrichten van strafbare activiteiten.

De strekking van de hiervoor weergegeven aanpassingen is met het OM besproken.

3. Verhouding tot hoger recht

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. Deze leden vragen wanneer naar verwachting het herzieningsvoorstel formeel kan worden aangenomen door het Europees Parlement en de Raad. Deze leden 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 (Kamerstukken II 2022/23, 32317, 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. Deze leden vragen hoe dit artikel in Nederland zal worden geïmplementeerd. Zij vragen voorts of het klopt dat de herziene richtlijn naar verwachting minimale maximumstraffen zal bevatten voor een aantal delicten en of dat 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.

De Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan is inmiddels vastgesteld. Deze is op 24 juni 2024 bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie (PbEU L 1712). Dit brengt mee dat Nederland uiterlijk op 15 juli 2026 aan deze richtlijn moet voldoen. De gestelde vragen over de inhoud van de richtlijn en de implementatie daarvan beantwoord ik als volgt. De genoemde richtlijn bevat een bepaling die lidstaten verplicht tot strafbaarstelling van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokken dienstverlener een slachtoffer is van mensenhandel (artikel 18 bis). Richtlijn 2011/36/EU gaf lidstaten enkel in overweging deze strafbaarstelling in te voeren. De noodzakelijke wetgevende maatregelen die in het kader van de implementatie van de nieuwe richtlijn moeten worden genomen, waaronder de omzetting van het

genoemde artikel 18 bis, worden neergelegd in een separaat implementatiewetsvoorstel dat op dit moment in voorbereiding is. Dit implementatiewetsvoorstel heeft een aanvullend karakter ten opzichte van dit wetsvoorstel; het onderhavige voorstel bevat geen onderdelen die in het implementatiewetsvoorstel ongedaan zouden moeten worden gemaakt. Wat betreft minimale maximumstraffen verplichtte Richtlijn 2011/36/EU er al toe mensenhandel te bedreigen met een strafmaximum van minimaal vijf jaar gevangenisstraf, terwijl op nader omschreven ernstige vormen van mensenhandel minimaal tien jaar gevangenisstraf moet worden gesteld (artikel 4, eerste en tweede lid, van die richtlijn). Die minimale maximumstraffen – waaraan de Nederlandse strafmaxima ruimschoots voldoen – zijn in de nieuwe richtlijn niet verhoogd.

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

De (inter)nationale omschrijving van uitbuiting is ruim geformuleerd, waardoor naast de specifieke uitbuitingsvormen die in de niet-limitatieve opsomming van uitbuitingsvormen zijn opgenomen ook andere vormen van uitbuiting – zoals uitbuiting in de context van het huwelijk – kunnen vallen onder de reikwijdte van mensenhandel. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Naar aanleiding van het genoemde voorstel van de Commissie is dit jaar Richtlijn (EU) 2024/1712 tot stand gekomen. In die richtlijn wordt onder andere uitbuiting van gedwongen huwelijken toegevoegd aan de specifieke vormen van uitbuiting die worden opgesomd in artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU over de bestrijding van mensenhandel. De implementatie van deze richtlijn zal in een apart implementatietraject worden uitgevoerd waarbij ook eventuele aanpassingen in artikel 273f Sr zullen worden meegenomen.

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. Deze leden willen weten of het klopt dat het OM al voldoende discretionaire bevoegdheden heeft om zelfstandig te beslissen om niet over te gaan tot vervolging van slachtoffers van mensenhandel die als gevolg van hun slachtofferschap werden gedwongen tot het plegen van strafbare feiten.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie kan ik antwoorden dat dat klopt. Op basis van het opportuniteitsbeginsel, vastgelegd in artikel 167, tweede lid, Sv, geldt dat het OM in alle gevallen van vervolging kan afzien 'op gronden aan het algemeen belang ontleend'. Deze bepaling verschaft de officier van justitie in voorkomende zaken de vrijheid om geen vervolging in te stellen in zaken waarin wel sprake is geweest van een bewijsbaar strafbaar feit, ook in de gevallen waarin mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel strafbare feiten hebben gepleegd. In de OM-aanwijzing over mensenhandel en de OM-aanwijzing over het gebruik van de sepotgronden, is de toepassing van het non-punishmentbeginsel verder uitgewerkt. Daarnaast wordt nu bezien met het OM bezien hoe de uitvoeringspraktijk op het toepassen van het non-punishmentbeginsel specifiek voor slachtoffers van mensenhandel kan worden versterkt. Dergelijke aanwijzingen hebben rechtskracht en binden het OM op grond van beginselen van een behoorlijke procesorde.

De leden van de fracties van D66, CDA en ChristenUnie hebben meerdere vragen over de keuze van het kabinet om het non-punishmentbeginsel niet wettelijk te verankeren, ondanks de aangenomen motie-Bikker/Mutluer (Kamerstukken II 2023/24, 28638, nr. 229).

In reactie op deze vragen, die vanwege hun nauwe samenhang gezamenlijk worden beantwoord, wordt vooropgesteld dat het non-punishmentbeginsel een belangrijke pijler van het beleid van het kabinet is om slachtoffers op een adequate wijze te beschermen. Toepassing van dit beginsel beschermt de mensenrechten van slachtoffers en beoogt te voorkomen dat zij door het handelen van overheidsinstanties opnieuw tot slachtoffer worden gemaakt ('secundaire victimisatie'). Van toepassing van het beginsel gaat een belangrijk signaal uit, namelijk dat de staat met het slachtofferschap rekening houdt bij het beslissen over het instellen van vervolging of het opleggen van straf.

Om voornoemde redenen is naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Bikker/Mutluer in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel meer aandacht besteed aan het belang van het beginsel en de verschillende wijzen waarop dat in Nederland kan worden toegepast en geëffectueerd. Hierover is uw Kamer geïnformeerd bij brief van 23 april 2024. Het kabinet is van mening dat het neerleggen van het beginsel in een specifieke, wettelijke regel naast de reeds bestaande mogelijkheden niet nodig is. Het huidige wettelijke kader biedt zowel de officier van justitie als de rechter in voldoende mate ruimte om het beginsel van niet-bestrafing op een adequate wijze toe te passen en daarbij ook rekening te houden met de concrete omstandigheden die zich in deze zaken voordoen. In de opsporings- en vervolgingspraktijk is daarbij te zien dat officieren van justitie en rechters gebruik maken van alle juridische mogelijkheden die het strafrecht geeft: het staken van het opsporingsonderzoek, het seponeren van een zaak, het toepassen van een rechtvaardigings- of schulditsluitingsgrond, het toepassen van een rechterlijk pardon of (indien er gedeeltelijke verwijtbaarheid is) het matigen van de straf. Verankering in een expliciete, wettelijke bepaling naast dit reeds uitgebreide instrumentarium wordt – juist vanwege de variëteit aan gevallen – niet opportuun geacht. Daarop wijst ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over dit wetsvoorstel.

Voor een effectieve toepassing van het beginsel in de rechtspraak acht het kabinet het, mede in het licht van de uitvoering van deze motie, het allerbelangrijkst om verder te blijven investeren in de bekendheid met het beginsel binnen de betrokken organisaties. Daartoe wordt zowel bij de implementatie van dit wetsvoorstel alsook in het kader van het Actieplan van het programma Samen tegen mensenhandel, ingezet op het breder bekend maken van het non-punishmentbeginsel bij de organisaties in de strafrechtketen. De toelichting gaat hier ook verder op in.

Voor het aanscherpen van de uitvoeringspraktijk om mogelijk slachtofferschap tijdig te identificeren aan de kant van personen die in het strafrechtelijk systeem in eerste instantie als verdachte verschijnen, zet het OM verder in op het verbreden van kennis en bewustwording. Zo is dit jaar – aanvullend aan de bestaande SSR-opleidingen over mensenhandel – door de mensenhandellofficieren een cursus ontwikkeld voor officieren van justitie in opleiding (OIO's) die gaat over het herkennen van signalen. Het non-punishmentbeginsel maakt hier onderdeel van uit. Daarnaast is een bewustwordingscampagne ontwikkeld die momenteel in verschillende arrondissementsparketten is toegepast om de interne bewustwording te vergroten op het herkennen van signalen van criminele uitbuiting, soortgelijk aan de initiatieven te dien aanzien bij de politie worden ontplooid. Gedurende het implementatietraject van dit wetsvoorstel zal binnen het OM nader verkend worden of aanvullende acties gewenst zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij (cijfermatig) kan onderbouwen in hoeveel zaken gebruik is gemaakt van het principe van het non-punishmentbeginsel.

Een cijfermatige onderbouwing van de toepassing van het non-punishmentbeginsel is er niet. Het gebruik en toepassing van het beginsel in afwegingen van rechters en officieren van justitie wordt op dit moment niet als zodanig geregistreerd.

De aan het woord zijnde leden vragen verder of de regering kan hardmaken dat wettelijke verankering van het beginsel niet noodzakelijk is, gezien de huidige strafrechtpraktijk. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering ook te reflecteren op het niet-wettelijk verankeren van het non-punishmentbeginsel, in relatie tot andere landen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar het non-punishmentbeginsel wel is verankerd in wetgeving. Zij vragen welke verschillen de regering ziet tussen de strafrechtpraktijk in het kader van mensenhandelzaken in Nederland en het Verenigd Koninkrijk en het effect van de verankering van het non-punishmentbeginsel.

In het algemeen is de vraag niet te beantwoorden wat het specifieke effect van de wettelijke verankering van het non-punishmentbeginsel in het Verenigd Koninkrijk is en hoe zich dit verhoudt tot de Nederlandse situatie. Algemeen gezegd ziet het kabinet in beide landen in dezelfde mate aandacht voor dezelfde soort vragen en afwegingen, of het beginsel nu wettelijk verankerd is of niet. In juni 2023 bracht de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een werkbezoek aan onder meer het OM in het Verenigd Koninkrijk. Een van de bevindingen tijdens dit werkbezoek

was, ongeacht of het beginsel wel of niet wettelijk verankerd is, er in de uitvoeringspraktijk een afweging moet worden gemaakt om het wel of niet toe te passen en het vooral de dilemma's bij het afwegen van die vraag zijn die in de praktijk een rol spelen. Niet de kwestie op welke wijze het beginsel in het nationale beleid of recht is neergelegd. Dit blijkt ook uit recente bevindingen van onderzoekers naar de toepassing van het beginsel in het Verenigd Koninkrijk, waarin vooral het belang over het bewustzijn over het beginsel wordt opgemerkt.¹⁰

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. Zij vragen of bij de totstandkoming van het wetsvoorstel contact is geweest met de reclassering en of een inschatting is gemaakt van het extra aantal reclasseringsrapportages dat zal worden uitgevraagd door het OM.

De reclassering is inderdaad betrokken bij het wetsvoorstel. Het OM kan prioriteren en bij elke strafzaak binnen dit wetsvoorstel een reclasseringsadvies aanvragen. Bij de overweging om over te gaan tot het aanvragen hiervan spelen verschillende factoren een rol. Hierbij spelen twee belangrijke vragen, namelijk of het OM inschat dat het zinvol is aanvullend advies aan te vragen over de juiste afdoening van de strafzaak met eventuele interventies en in hoeverre er al genoeg recente informatie over de verdachte beschikbaar is. Indien al recente informatie beschikbaar is of een verdachte op voorhand medewerking volledig afwijst, voegt het aanvragen van een reclasseringsadvies weinig toe. Omdat de noodzaak voor een reclasseringsadvies moeilijk kan worden ingeschat en de groei van het aantal zaken op dit moment niet duidelijk is, is het lastig om op voorhand al een inschatting te maken van het extra aantal aangevraagde reclasseringsrapportages als gevolg van het vernieuwde wetsvoorstel.

Daarnaast zullen naar aanleiding van het onderzoek 'Brede blik op ouderschap' van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen een aantal acties in gang worden gezet, zoals met uw Kamer gedeeld op 28 juni 2024 in een beleidsreactie van de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.¹¹ Zo wordt er in het kader van het Actieplan 'Samen tegen mensenhandel' een onderzoek gestart waarin de focus komt te liggen op het in kaart brengen van de factoren die van invloed zijn op herhaald ouderschap en hoe dit voorkomen kan worden door hier specifieke interventies op in te zetten. Ook zal er een e-learning worden ontwikkeld die medewerkers van de reclassering beter in staat stelt mensenhandel te herkennen en hoe hiermee om te gaan.

5. Ontvangen adviezen

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het advies van het OM 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. Zij vragen of er nog punten uit het advies zijn die niet zijn overgenomen. Deze leden zouden graag bevestigd zien dat zij ervan kunnen uitgaan dat het OM met het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt, goed uit de voeten kan, en dat alle suggesties om het wetsvoorstel beter te maken, zijn opgevolgd.

In zijn advies geeft het OM aan positief te staan tegenover het voorstel om artikel 273f Sr te moderniseren. Het OM is van mening dat de voorgestelde wijzigingen een verduidelijking en versimpeling opleveren, waarmee de regeling is verbeterd. Het OM steunt de keuze om de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen. Tegelijk bevat het advies ook vragen, opmerkingen en suggesties die ertoe strekken de consultatieversie van het wetsvoorstel te verduidelijken, aan te scherpen of bij te stellen. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting is – per onderwerp – uiteengezet op welke wijze de ontvangen adviezen zijn verwerkt in het

¹⁰ A. Heys & M. Niezna, The non-punishment principle and its implementation in the UK Proceedings from 'Different perspectives on the non-punishment principle' workshop, University of Oxford 2024.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 28638, nr. 252.

wetsvoorstel en in de memorie van toelichting. Een relatief groot deel van de inbreng van het OM heeft betrekking op de afbakening van het voorgestelde delict ernstige benadeling. Voor een nadere toelichting op de verwerking van dit onderdeel van het advies van het OM in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwijs ik de leden naar mijn reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (zie paragraaf 2.3). Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, zal de werking van deze nieuwe wetgeving – waaronder de ervaringen van het OM met de toepassing ervan – binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd.

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. Deze leden willen weten of andere lidstaten voor dezelfde systematiek hebben gekozen.

De leden van de SP-fractie vragen, net als de Raad voor de rechtspraak, waarom 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. Zij merken op dat met de nieuwe term ‘dwangmiddel’ zich per ongeluk een soort beperking lijkt voor te doen. Als voorbeeld noemen zij dat in de oude definitie nog werd uitgelegd hoe men iemand kan ‘bewegen’ iets te doen, terwijl dit nu is weggelaten. Zij vragen of dit betekent dat vanwege de nieuwe definitie enkel nog ‘dwang’ strafbaar is.

Deze samenhangende vragen van de leden van de fracties van de VVD en de SP lenen zich voor gezamenlijke beantwoording. De keuze om de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel in één wetsbepaling te behouden, strekt ertoe de eenheid van het strafrechtelijk verwijt dat de dader in die verschillende situaties wordt gemaakt tot uitdrukking te brengen. Telkens vormt het oogmerk van uitbuiting de kern van het strafrechtelijk verwijt en geldt hetzelfde strafmaximum, ongeacht of de (beoogde) uitbuiting plaatsvindt in het kader van bijvoorbeeld seksuele dienstverlening, andere arbeid of diensten of een andere vorm van uitbuiting als bedoeld in het voorgestelde artikel 273f, vijfde lid. De keuze voor één wetsbepaling draagt bovendien bij aan de toegankelijkheid van de wettelijke regeling, omdat de strafbaarstelling van de verschillende vormen van mensenhandel dezelfde structuur heeft (handeling, beïnvloedingsmiddel en oogmerk van uitbuiting). De bedoelde samenhang wordt minder zichtbaar wanneer de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel in afzonderlijke wetsbepalingen zouden worden neergelegd. Ook in enkele ons omringende landen, zoals in de strafwetgeving van België en Frankrijk, is ervoor gekozen om de verschillende vormen van uitbuiting in één wetsbepaling op te nemen. Deze keuze sluit rechtstreeks aan bij de internationale definitie van mensenhandel. Anders dan de leden van de SP-fractie stellen wordt in het wetsvoorstel of de daarop gegeven toelichting niet de term “dwangmiddel” gebruikt. In plaats daarvan worden de termen “middel” en “beïnvloedingsmiddel” gehanteerd. Die woordkeuze strekt er juist toe tot uitdrukking te brengen dat het beschermingsbereik van mensenhandel zich kan uitstrekken tot personen die in verminderde mate in staat moeten worden geacht tot een vrije wilsbepaling omtrent het verrichten van de arbeid of dienst, worden beschermd – bijvoorbeeld omdat zij zich in een kwetsbare positie bevinden (zoals vanwege illegaal verblijf, een ongedocumenteerde status, of verslaving aan verdovende middelen) – ook in gevallen waarin geen sprake is van dwang of (bedreiging met) geweld. Voor een nadere toelichting op dit punt verwijs ik de leden graag naar mijn reactie hierboven op een vraag hierover van de leden van de D66-fractie (zie paragraaf 2.1, onder ‘Ernstige benadeling (artikel 273fa)’).

Strafverzwaringsgronden (voorgesteld artikel 273h)

De leden van de VVD-fractie vragen of de strafverzwaringsgrond misbruik van een bijzonder kwetsbare positie (voorgesteld artikel 273h, eerste lid, onderdeel a, onder 4°, Sr) ook kan worden aangenomen in geval niet kan worden bewezen dat de dader op de hoogte was van de bijzonder kwetsbare positie van het slachtoffer, maar hij dit wel had moeten weten.

Deze vraag wordt ontkennend beantwoord; vereist is dat de dader wetenschap had van de bijzonder kwetsbare positie waarin het slachtoffer verkeert. Alleen dan kan de dader hiervan bewust misbruik hebben gemaakt, wat verhoging van de straf rechtvaardigt.

Bijzondere regelingen Verblifsrechtelijke bescherming

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat bij de toepassing van het non-punishmentbeginsel voor slachtoffers van mensenhandel of ernstige benadeling het OM enige beleidsruimte moet hebben, maar zij vragen zich af of het vanwege het feit dat een consistente toepassing van dit beginsel 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.

Voor het antwoord op de vragen van deze leden wordt verwezen naar de beantwoording van soortgelijke vragen van verschillende fracties hierboven (paragraaf 3.2 Verhouding tot overige relevante internationale verplichtingen).

Spreekrecht en schadevergoeding

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting 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, Sv, worden genoemd, omdat bij die misdrijven de lichamelijke dan wel seksuele integriteit is geschaad, dan wel onomkeerbare gevolgen hebben gehad. Zij vragen of de regering dit standpunt kan heroverwegen en of de regering bereid is 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 lichamenlijk misbruik kunnen hebben ondergaan. Het is volgens deze leden niet uitlegbaar om aan deze groep (veelal kwetsbare) slachtoffers het spreekrecht te onthouden.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over het ontbreken van spreekrecht bij de misdrijven van de artikelen 273fa, 273fb en 273g Sr, verwijs ik deze leden graag naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie hierboven (onder 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel, van deze nota naar aanleiding van het verslag).

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. Zij willen weten wat de financiële consequenties zouden zijn als dit onderscheid wordt opgeheven en ook de slachtoffers van delicten van de artikelen 273fa en 273fb Sr recht zouden krijgen op een voorschot op het volledige bedrag van de toegekende schadevergoeding.

De voorschotregeling geldt ook voor de strafbare feiten in dit wetsvoorstel. Als de rechter in zijn vonnis de schadevergoedingsmaatregel van artikel 36f Sr oplegt, is de voorschotregeling van toepassing bij zowel misdrijven als overtredingen. Indien de veroordeelde niet binnen acht maanden (volledig) aan zijn verplichting heeft voldaan, keert de staat het resterende bedrag uit aan het slachtoffer (artikel 6:4:2, zevende lid, Sv). Bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat aan de uit te keren bedragen een bovengrens van 5.000 euro wordt gesteld, met dien verstande dat deze bovengrens niet geldt voor de uitkering aan slachtoffers van een geweldsmisdrijf of seksueel misdrijf (zie artikel 6:4:8, derde lid, Sv). In het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is nader gespecificeerd welke gewelds- en seksuele misdrijven onder de ongemaximeerde voorschotregeling vallen. Op grond van artikel 4:14, tweede lid, van dit besluit geldt het maximum niet na een veroordeling ter zake van het misdrijf als omschreven in artikel 273f Sr (mensenhandel). Het wetsvoorstel brengt daar geen verandering in.

De voorschotregeling geldt op grond van het hiervoor geschetste juridisch kader ook voor de nieuwe delicten van de voorgestelde artikelen 273fa Sr (ernstige benadeling) en 273fb Sr (het begunstigingsdelict voordeeltrekking), zij het tot een maximumbedrag van 5.000 euro. Dat houdt ermee verband dat ernstige benadeling en voordeeltrekking naar hun aard niet kunnen worden

aangemerkt als een gewelds- of seksueel misdrijf. Zoals gezegd is er in de geldende systematiek voor gekozen om de ongemaximeerde voorschotregeling van toepassing te laten zijn op geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven. Dit berust op de bijzondere aard van deze delicten en de impact daarvan op slachtoffers. Zo kan het misdrijf van mensenhandel onder meer zien op het met geweld verrichten van een handeling ten aanzien van een persoon, met het oogmerk van uitbuiting van die persoon, waarbij die uitbuiting het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander kan omvatten (het voorgestelde artikel 273f Sr). Binnen het wetsvoorstel betreft dit artikel de ernstigste strafbare gedragingen (de kernverwijten), die steeds zijn gericht op het maken van een ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van een persoon alsook zijn of haar persoonlijke vrijheid. Het misdrijf van het voorgestelde artikel 273fa Sr betreft het onder zodanige voorwaarden of zodanige omstandigheden arbeid doen verrichten door een persoon dat die persoon daardoor ernstig wordt benadeeld. Het voorgestelde artikel 273fb Sr heeft kort gezegd betrekking op het verkrijgen van financieel voordeel uit mensenhandel of kinderhandel dan wel ernstige benadeling. De aard en impact van de twee laatstgenoemde misdrijven, hoe ernstig ook, zijn daarmee van een andere orde dan die van mensenhandel en andere gewelds- en seksuele misdrijven. Het maken van een onderscheid op het punt van de toepasselijkheid van de ongemaximeerde voorschotregeling wordt op grond hiervan gerechtvaardigd geacht. Om de slachtoffers van de delicten van de artikelen 273fa Sr en 273fb Sr onder de ongemaximeerde voorschotregeling te brengen, zou de beperking van die regeling tot gewelds- en seksuele misdrijven feitelijk moeten worden losgelaten. Dit kan ertoe leiden dat ook bij andere (categorieën) delicten de bovengrens van 5.000 euro ter discussie komt te staan. Daarbij is van belang dat iedere verruiming van de regeling vanzelfsprekend financiële gevolgen heeft. Het is niet goed mogelijk om de financiële consequenties van het eventueel toepassen van de ongemaximeerde voorschotregeling in te schatten. Het gaat om nieuwe delicten en op dit moment is geen inschatting te maken van het aantal slachtoffers dat zich per jaar als benadeelde partij zal voegen in een strafzaak en wat het bedrag van de vordering zal zijn.

III. Overig

De leden van de VVD-fractie lezen in het verslag over het actieplan 'Samen tegen Mensenhandel' (Kamerstukken II 2023/24, 28638, 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 het kabinet in dat verslag zich door de complexiteit van wet- en regelgeving niet eenvoudig laat beantwoorden. Deze leden vragen of nader kan worden toegelicht op welke wijze is geborgd dat deze samenwerking en gegevensverwerking kan plaatsvinden. Deze leden willen ook weten waar medewerkers bij de verschillende organisaties terecht kunnen als zij vragen hebben over gegevensverwerking in het kader van een samenwerking die plaatsvindt om mensenhandel tegen te gaan.

Bij de aanpak van mensenhandel zijn verschillende instanties uit meerdere domeinen betrokken. Een goede samenwerking hiertussen is noodzakelijk wil de problematiek verminderen en mensenhandel effectief worden aangepakt. De vraag die hierbij vaak opkomt is of (persoons)gegevens mogen worden uitgewisseld in het kader van deze samenwerking. De complexiteit van wet- en regelgeving en organisaties die vaak onvoldoende hebben geïnvesteerd in het goed doordenken van de samenwerking en de wijze waarop noodzakelijke gegevensverwerking wel kan plaatsvinden zorgt ervoor dat zowel informatiedeling als gegevensverwerking niet goed verlopen. Daarom is het van belang dat een goede inrichting van de gegevensverwerking een bijdrage kan leveren aan de gegevens- en informatiedeling en er op deze manier een bijdrage kan worden geleverd aan het oplossen van de problematiek. In het kader hiervan zal er in Actielijn 5 van het Actieplan 'Samen tegen Mensenhandel' een verkenning worden uitgevoerd of aangepaste afspraken dan wel aanvullende regelgeving nodig zijn om de gegevensdeling tussen partners te verbeteren. Hiermee zal ook gehoor worden gegeven aan de door de VVD-fractieleden gestelde vragen.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom het wetsvoorstel inzake de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld (hierna: Nationaal Rapporteur) nog niet bij de Kamer is ingediend, kan ik het volgende antwoorden. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 16 februari 2023 advies

uitgebracht over het conceptwetsvoorstel, waarin een grondslag voor gegevensverwerking door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel staat. Naar aanleiding van het advies wordt bekeken op welke wijze gegevensverstrekking het beste kan worden geborgd. De volgende stap is aanbidding van het wetsvoorstel bij de Afdeling advisering Raad van State. Ten aanzien van verstrekking van politiegegevens zij overigens opgemerkt dat het Verzamelbesluit gegevensverwerking politie en justitie 2024 – waarover de Afdeling advisering Raad van State dit voorjaar advies heeft uitgebracht – een onderdeel aan het Besluit politiegegevens toevoegt, waardoor de Nationaal Rapporteur als ontvanger van politiegegevens wordt aangemerkt.

Het verheugt mij dat de leden van de NSC-fractie enthousiast zijn over de wetswijziging. Zij hebben nog wel de 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. Deze leden willen weten of de regering het wenselijk acht dat hier extra mankracht voor wordt geworven of vrijgemaakt.

Voor dit wetsvoorstel is 10,1 miljoen euro structureel beschikbaar vanuit de gelden die in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV zijn toegekend voor het opvolgen van de aanbevelingen uit het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie-Roemer). Hiervan is 4,1 miljoen euro bestemd voor de Nederlandse Arbeidsinspectie. Naar aanleiding van de Uitvoerbaarheids- & Handhaafbaarheidstoets is dit bedrag later met 0,9 miljoen euro opgehoogd ter financiering van de hierbij benodigde extra juridische, financiële, analytische en bestuurlijke expertise. De financiering voor extra capaciteit bij de Nederlandse Arbeidsinspectie ziet op een verwachte toename van het aantal signalen/meldingen en de taken die daaruit voortvloeien vanaf het verkrijgen en opwerken van signalen, het houden van intakegesprekken tot en met het verrichten van tactisch opsporingsonderzoek.

De leden van de NSC-fractie merken op dat de nieuwe wettekst slachtoffers van ernstige benadeling recht biedt op een tijdelijke verblijfsvergunning, waarbij de geringste aanwijzing van mensenhandel voldoende moet zijn. Zij vragen hoe de regering ervoor gaat 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. Zij willen ook weten welke rol lokale autoriteiten en niet-gouvernementele organisaties langs de Balkanroute hebben in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en hoe deze partijen worden ondersteund en geïntegreerd in de bredere internationale strategie.

In reactie op de eerste vraag verwijs ik graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie (zie paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag). Ten aanzien van de vragen die betrekking hebben op de Balkanroute merk ik het volgende op. De Westelijke Balkan heeft in relatie tot mensensmokkel ook de aandacht. Hierbij wordt ook geregeld de vermenging van mensensmokkel en -handel in de regio geconstateerd. Als buitengrensregio is internationale samenwerking, capaciteitsopbouw en bijbehorende informatie- en kennisdeling op verschillende onderwerpen (waaronder mensensmokkel) dan ook van cruciaal belang. In dit verband worden ook operationele activiteiten ontplooid vanuit Europol en EMPACT, met wie door Nederland wordt samengewerkt. Momenteel wordt gekeken naar nadere mogelijkheden om samenwerking in de regio verder te versterken. Hierbij zijn lokale autoriteiten, internationale organisaties, agentschappen en soms ook (lokale) NGOs betrokken om vanuit verschillende perspectieven inzicht te krijgen in de activiteiten die deze partijen in de aanpak van mensensmokkel ondernemen.

In navolging van de motie-Brekelmans/Veldkamp (Kamerstukken II 2023/24, 36410-VI, nr. 79) informeren de leden van de NSC-fractie graag naar de voortgang van de uitvoering van deze motie. Zij willen weten welke stappen tot nu toe zijn genomen 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.

Zoals reeds aangegeven¹² zet Nederland zich ervoor in om binnen de bestaande Europese sanctieregimes mensensmokkelaars op de EU sanctielijst te zetten, en zal dit ook blijven doen door actief samen met Europese partners te bepleiten om individuen en organisaties gerelateerd aan mensensmokkel op de sanctielijst te krijgen wanneer voldoende bewijs aanwezig is. Dit gebeurt binnen de bestaande Europese sanctieregimes en per smokkelnetwerk wordt bekeken welk Europees sanctieregime mogelijk geschikt is. Voorwaarde hierbij is dat de mensensmokkel in kwestie raakvlakken heeft met het buitenlandbeleid en dat de aard van de mensensmokkel aantoonbaar ondermijnend is aan bijvoorbeeld de internationale rechtsorde of de mensenrechten. Dit betekent dat het in de praktijk vooral zal gaan om de meest ernstige varianten van mensensmokkel. Enige tijd terug heeft dit bijvoorbeeld concreet resultaat opgeleverd. Toen werd dankzij een initiatief van Nederland samen met andere lidstaten een mensensmokkelnetwerk gelieerd aan het Syrische regime door de EU gesanctioneerd. Daarbij gaf het vorige kabinet in het 'non-paper borders'¹³ voor de nieuwe Europese Commissie al aan dat het mogelijke gebruik van het sanctie instrumentarium van de EU om de meest meedogenloze migrantensmokkelnetwerken effectiever te ontwrichten en tegen te gaan verder moet worden onderzocht. Het kabinet zal dan ook binnen de EU samen met andere lidstaten verder verkennen wat de mogelijkheden zijn om mensensmokkelnetwerken middels het sanctie instrumentarium effectiever tegen te gaan. Ook benadrukte Nederland tijdens de jaarlijkse UNODC-werkgroep over mensensmokkel in juli jl. dat het bovendien van belang is dat bestaande sancties tegen smokkelnetwerken worden gehandhaafd. Gebruik van het sanctie instrumentarium kan namelijk mogelijk bijdragen aan het verstoren van (de operatie en financiële stromen) van de criminele netwerken die zich upstream bezighouden met mensensmokkel en -handel, een afschrikkende werking hebben en het beeld helpen tegengaan dat upstream mensensmokkel en -handel en de daarbij vaak voorkomende schendingen van mensenrechten onbelemmerd kunnen plaatsvinden, buiten het bereik van de autoriteiten van bestemmingslanden.

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

Het Programma 'Samen Tegen Mensenhandel' strekt ertoe in 2025 tot één centraal informatiepunt over mensenhandel te komen waarmee slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en doorverwezen worden naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Dit informatiepunt dient als referentie voor organisaties betrokken in de aanpak van mensenhandel.

Daarnaast wordt, zoals ik nader heb toegelicht in mijn reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie (zie onder I. Algemeen deel, 2.3, van deze nota naar aanleiding van het verslag), ook nieuwe dienstverlening voor de arbeidsmigrant gerealiseerd via het project 'Work in NL'. De kern van het project bestaat uit het gecoördineerd organiseren van goede informatie, hulp en ondersteuning aan de arbeidsmigrant in alle 35 arbeidsmarktregio's. Daarbij verbinden we alle betrokken partijen en organiseren we in iedere regio een goede structuur om arbeidsmigranten beter te helpen. Zo kan een arbeidsmigrant indien hij behoefte heeft aan meer juridische ondersteuning worden doorverwezen naar het Juridisch Loket; of wordt UWV, SVB of de Belastingdienst betrokken als een arbeidsmigrant recht heeft op bepaalde toeslagen of uitkeringen. Ook private instanties en ngo's, zoals stichting FairWork en stichting Barka, zijn in het project betrokken zodat zij waar nodig hun specialistische hulp kunnen leveren.

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

¹² Kamerstukken II, 2023/24, 32317, nr. 872

¹³ Kamerstukken II, 2023/24, 32317, nr. 872

In de memorie van toelichting is als vuistregel geformuleerd dat het bestanddeel “ernstig wordt benadeeld” in ieder geval is vervuld wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk minder is dan twee derde van het verschuldigde loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsoverkomst of, bij gebreke daarvan, het wettelijk minimumloon. Bij forsere onderbetaling – namelijk wanneer in die situatie het uitbetaalde loon minder is dan een derde van het verschuldigde minimumloon – komt het delict mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting in beeld. Door aan te geven welke mate van onderbetaling indicatief is voor ernstige benadeling onderscheidenlijk arbeidsuitbuiting, is beoogd richting te geven aan de praktijk. In de memorie van toelichting is voor de berekeningswijze aangeknoopt bij het niet-wettelijke begrip “netto equivalent” van het brutoloon dat in het gegeven geval was verschuldigd. Het netto-equivalent van het minimumloon is – kortweg – het bedrag dat de werkgever ten minste zou moeten uitbetalen. De precieze hoogte van dat bedrag hangt af van de persoonlijke situatie van de betrokkene, bijvoorbeeld welke heffingskortingen van toepassing zijn. Anders dan in de memorie van toelichting tot uitgangspunt wordt genomen, zal het samenstel van gegevens dat in het strafrechtelijk onderzoek naar de bewijsbaarheid van het delict ernstige benadeling beschikbaar komt, in de praktijk niet toereikend zijn om per individuele werknemer het netto equivalent van het brutoloon vast te stellen. Daarom verduidelijk ik in antwoord op de vraag van de leden van de NSC-fractie dat de wijze waarop de mate van onderbetaling wordt berekend, aan de praktijk (Arbeidsinspectie, OM en de rechter) wordt gelaten. Daarbij past volledig dat de Arbeidsinspectie heeft aangegeven bij die berekening te zullen kijken naar het brutoloon en niet naar het netto equivalent daarvan, aangezien dit door hen niet berekend kan worden en dat daarom in het huidige toezicht op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag nu ook niet gebeurt. Tot slot wordt over het door de leden van de NSC-fractie genoemde geval opgemerkt dat in de strafrechtelijke bewijsvoering ook vaststellingen kunnen worden gedaan over bijvoorbeeld het aantal gewerkte uren en het uitbetaalde loon – te denken valt aan verklaringen daarover van betrokkenen – zonder dat een betrouwbare bedrijfsadministratie beschikbaar is gekomen.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ondertekend mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Minister van Justitie en Veiligheid,