

Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (36547).**

De voorzitter:

Aan de orde is de eerste termijn van de Kamer van de behandeling van het wetsvoorstel 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, de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel.

Ik heet de minister van Justitie en Veiligheid van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Dittrich. Hij spreekt mede namens de fracties van PRO, ChristenUnie, Partij voor de Dieren, Volt, SP, JA21, CDA en Visseren-Hamakers.

De heer Dittrich (D66):

Dank u wel, voorzitter. Ik zal ook namens D66 het woord voeren. Hartelijk dank daarvoor.

Graag begin ik met een stukje uit het boek Nooit geschreven brief aan mijn vader, van Karima Ouchan. Ik citeer: "De overtocht verliep spoedig. Maar toen we eenmaal op Marokkaanse bodem stonden in Tanger stapte je uit de auto, sloeg je je armen over elkaar, keek me aan en zei toen met een grijns op je gezicht: 'Nu zie je Nederland nooit meer terug.' Ik stond met mijn oren te klapperen, ik was in de val gelopen ...". Even verderop schrijft Karima: "Waarde vader, in mijn gevangenschap was ik gedegradeerd tot hulp in de huishouding. Ik moest de werkzaamheden uitvoeren die mijn stiefmoeder mij opdroeg. 'Vandaag moet je de was doen, moet je de trappen schrobben, moet je het dakterras vegen, moet je de planten verpoten.' Als ik geen gevolg gaf aan een van haar orders en jij kreeg dat te horen, dan pakte je me hardhandig aan." Na twaalf jaar als slavin te zijn gebruikt, te zijn gekleinerd, geïsoleerd en opgesloten en fysiek en geestelijk te zijn mishandeld, wist Karima te ontsnappen. Na Kamervragen en het gebruik van de toen nog bestaande en soms node gemiste discretionaire bevoegdheid door de staatssecretaris van Justitie kon zij uiteindelijk naar Nederland terugkeren.

Het verhaal van Karima laat zien hoe uiteenlopend de situaties kunnen zijn die onder het wetsartikel mensenhandel kunnen vallen. Het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken, gaat in de kern over de vraag hoe we die verschillende vormen van mensenhandel beter en duidelijker kunnen aanpakken. Het gaat om uitbuiting van mensen, om situaties waarin iemand door dwang, misleiding of misbruik van een kwetsbare positie in een situatie terechtkomt waarin diegene niet meer vrij is om over het eigen leven en handelen te beschikken. Het belang van het wetsartikel is groot: mensenhandel is niet alleen een ernstig misdrijf, het raakt ook aan de fundamentele vrijheid en menselijke waardigheid van slachtoffers. Tegelijkertijd zijn de situaties waarin mensen worden uitgebuit natuurlijk heel verschillend. Daarom moet de wettekst duidelijk zijn, zodat slachtoffers worden beschermd en daders daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.

Ik zei het al: het wetsvoorstel ziet op hele verschillende vormen van uitbuiting. In het geval van Karima was sprake van list en bedrog door haar vader, met het oogmerk zijn vernederlandsde dochter, die in de eindexamenklas van de havo in Amersfoort zat, in Marokko tegen haar wil in als onbetaalde hulp in de huishouding van zijn tweede vrouw te gebruiken. Dit voorbeeld brengt mij eigenlijk bij de eerste vraag over de reikwijdte van de nieuwe wetsartikelen. Karima had de Marokkaanse nationaliteit, ook al woonde ze tot het moment waarop haar vader haar naar Marokko meenam, in Nederland. Haar vader had ook de Marokkaanse nationaliteit, maar hij had wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Als we kijken naar artikel 7, lid 3 van het Wetboek van Strafrecht, dan zien we dat iemand met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor de toepassing van dat artikel gelijkgesteld wordt aan een Nederlandse verdachte. Dat artikel 7 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt in welke gevallen Nederland ook rechtsmacht heeft over strafbare feiten die buiten Nederland zijn gepleegd. Dat wordt ook wel "de extraterritoriale werking van het strafrecht" genoemd, en is bijvoorbeeld bij vrouwenbesnijdenis het geval.

Maar artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, dat is dus het artikel over mensenhandel, wordt op dit moment niet genoemd in artikel 7, lid 2, onder a. Daarom is mijn vraag aan de minister: zou mensenhandel daar niet ook onder moeten vallen? Is de minister bereid om bij toekomstige wetsvoorstellen over mensenhandel — dat kan al heel snel, bijvoorbeeld bij de uitvoeringswet richtlijn mensenhandel, waar ik later nog op terugkom — artikel 7 uit te breiden met de relevante mensenhandelp bepalingen? Ik zou op dit punt graag een toezegging van de minister willen.

Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel is uitgebreid besproken in de Tweede Kamer, en ook in de Eerste Kamer hebben we twee schriftelijke rondes gehad en ook nog een brief van de minister over het wetsvoorstel. Toch willen we stilstaan bij het element huwelijksuitbuiting. Mensenhandel moet, zo staat in de wettekst, altijd verricht worden met het oogmerk van uitbuiting van een persoon. Als gevolg van een amendement staat nu in de wettekst in lid 5, onder g, dat uitbuiting ten minste uitbuiting van een persoon omvat bij gedwongen huwelijken. Op zichzelf is dat logisch, maar tegelijkertijd heeft Femmes for Freedom ons erop geattendeerd dat er ook huwelijken zijn die niet gedwongen zijn gesloten, maar die wel kunnen leiden tot mensonterende uitbuitingssituaties.

Op vragen hierover van de Eerste Kamer heeft de minister zijn antwoorden vooral toegespitst op de gedwongen huwelijken. Daarom zouden wij graag klip-en-klaar een uiteenzetting van de minister willen horen dat het uitbuitingselement ook buiten gedwongen huwelijken kan worden vervuld, bijvoorbeeld bij een huwelijk dat vrijwillig was gesloten, maar verworpen is tot zo'n uitbuitingssituatie. Kan zo'n situatie ook als mensenhandel worden gekwalificeerd? Als we artikel 273f, lid 5 lezen, dan zou je kunnen concluderen dat uitbuiting arbeid of diensten omvat die gedwongen of verplicht zijn of praktijken die met slavernij te vergelijken zijn. Maar zou het niet beter zijn als expliciet in de wettekst komt te staan dat uitbuiting binnen het huwelijk strafbaar is? Dat komt tegemoet aan de eisen van rechtszekerheid, kenbaarheid en het biedt ook erkenning aan de rechtspositie van het slachtoffer. Het maakt voor iedereen duidelijk dat uitbuiting in de privésfeer onder het bereik valt van mensenhandel als delict.

Nog deze maand behandelt de Tweede Kamer een wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan de nieuwe Europese richtlijn over mensenhandel. Onze vraag aan de minister is de volgende. Is de minister bereid om in die wettekst, die dus nog in de Tweede Kamer moet worden behandeld, een verduidelijking aan te brengen, bijvoorbeeld bij nota van wijziging, waarmee huwelijkse uitbuiting expliciet als vorm van mensenhandel in artikel 273f wordt opgenomen?

Dezelfde vraag heb ik bij een vader-dochterrelatie, zoals bij Karima. Is de wettekst zoals die nu luidt in de geamendeerde vorm daarvoor voldoende duidelijk? Wij snappen dat er in dat wetsartikel een enumeratieve opsomming staat en niet een limitatieve opsomming, maar toch horen wij graag hoe de minister daartegen aankijkt. In elk geval voor de wetgeschiedenis is het belangrijk dat de minister in dit debat het punt naar voren brengt van niet-gedwongen huwelijken en andere relatievormen, zoals een vader-dochterrelatie, waarbij slavernijachtige taferelen zich voordoen, als mensenhandel te kwalificeren.

Mevrouw de voorzitter. Dan nog een aantal overige punten. We snappen dat de aangifteplicht zoals die als gevolg van een amendement is geformuleerd, in de wettekst is terechtgekomen. Dat is belangrijk voor slachtoffers. Maar er zit toch ook een andere kant aan, want het zou mensen juist kopschuw kunnen maken om signalen van uitbuiting met anderen te delen. Daarmee zou een maatregel die bedoeld is om mensenhandel beter te bestrijden, mogelijk juist een averechts effect kunnen hebben. Aangifte kan verstrekken gevolgen hebben voor de veiligheid van het slachtoffer en diens naaste omgeving. Aangifte door anderen kan tot onvrijwillige outing leiden, naar familie en de sociale omgeving, en tot verlies van inkomen en werk, als het bijvoorbeeld gaat om sekswork. Dient niet het belang van het slachtoffer voorop te staan en niet de plicht voor anderen om aangifte te doen? Hoe kijkt de minister daartegenaan? Kan het problemen opleveren? Is de minister bereid om bijvoorbeeld bij de invoeringstoets na één jaar of bij de evaluatie na vijf jaar te kijken hoe een en ander heeft plaatsgevonden en is uitgekristalliseerd?

Een ander punt is artikel 71, sub 3, van het Wetboek van Strafrecht. Dat regelt een verlengde verjaringsstermijn, zoals bij vrouwenbesnijdenis van minderjarigen. De vraag is waarom artikel 273f eigenlijk niet onder dat verjaringsartikel is vervat.

Het misdrijf van ernstige benadeling op de arbeidsmarkt is een ander onderdeel van dit hele wetsvoorstel. Dat is artikel 273fa van het Wetboek van Strafrecht. Daar hebben we ook nogal wat vragen over. Uit een nadere uitwerking blijkt dat slachtoffers van ernstige benadeling niet zonder meer dezelfde bescherming en voorzieningen krijgen als slachtoffers van mensenhandel. De gemeenten en de Arbeidsinspectie hebben gepleit voor de strafbaarstelling van ernstige benadeling, omdat het voorkomt dat bij ernstige uitbuiting de voor mensenhandel vereiste elementen niet of moeilijk kunnen worden bewezen. Wanneer slachtoffers na een melding het risico lopen dat hun situatie wordt afgeschaald van mensenhandel naar ernstige benadeling en zij daardoor mogelijk op termijn recht op voorzieningen verliezen, kan dit een belangrijke reden zijn voor mensen om juist niet te melden dat ze uitgebuit worden. We moeten natuurlijk voorkomen dat slachtoffers tussen wal en schip vallen.

Met de introductie van ernstige benadeling ontstaat naar onze opvatting wat onduidelijkheid over de positie van een nieuwe groep slachtoffers. Het is onduidelijk wie nu verantwoordelijk is voor de opvang en de ondersteuning wanneer iemand slachtoffer is van ernstige benadeling en op welke voorzieningen deze persoon een beroep kan doen. Volgens de uitvoeringstoets die gehanteerd is rond dit wetsvoorstel, is eigenlijk niemand verantwoordelijk voor opvang en ondersteuning en kunnen slachtoffers van ernstige benadeling geen gebruikmaken van de bestaande landelijke opvangvoorzieningen. Het is onduidelijk of van gemeenten wordt verwacht dat zij voor deze groep lokaal nieuwe opvangcapaciteit gaan organiseren. Wanneer slachtoffers van ernstige benadeling geen recht hebben op bestaande voorzieningen, kunnen zij ook niet automatisch terecht in gemeentelijke opvangvoorzieningen, waaronder de gespecialiseerde opvang van slachtoffers van mensenhandel. Er zijn maar een paar gemeenten die beschikken over dergelijke gespecialiseerde opvang. Deze voorzieningen kunnen niet eenvoudig worden opengesteld voor alle slachtoffers van ernstige benadeling. Het risico bestaat daardoor dat slachtoffers op straat belanden, met alle gevolgen van dien.

Dakloosheid is nu al een groeiend probleem en uit onderzoek blijkt dat veel daklozen arbeidsmigranten waren die hun werk, hun huisvesting en hun inkomen verloren. Daarom is het van groot belang dat de minister bij de invoering van deze wet voorkomt dat in de praktijk nieuwe problemen gaan ontstaan doordat mensen tussen wal en schip vallen. Gemeenten hebben een belangrijke rol in de aanpak van mensenhandel en in het verlenen van hulp en opvang, uiteraard binnen de verantwoordelijkheden die bij de gemeenten zijn belegd. Daarom is het van groot belang dat gemeenten en maatschappelijke organisaties tijdig worden betrokken bij de uitwerking en de uitvoering van de wet en dat ook vooraf duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Daarom is er regie nodig vanuit het Rijk om voldoende opvang en ondersteuning mogelijk te maken. Daar hoort natuurlijk ook adequate financiering bij, volgens de geldende regelgeving. Wil de minister ons toezeggen te voorzien in een landelijk en duidelijk beschermingskader voor slachtoffers van ernstige benadeling, daarbij de vinger aan de pols te houden en bij de invoeringstoets daarop terug te komen?

Mevrouw de voorzitter. Tussen 12 en 16 oktober is de Week tegen Mensenhandel. Kan de minister ons schetsen hoe de overheid daar aandacht aan gaat besteden? Dat gaat niet

alleen om de Rijksoverheid maar ook om bijvoorbeeld de gemeenten, in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Is er een publiekscampagne belegd, met voorlichting voor het publiek? Dat horen we graag.

Mevrouw de voorzitter, ik ga afronden. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de aanpak van mensenhandel te versterken en de wet beter te laten aansluiten bij de verschillende vormen waarin uitbuiting zich kan voordoen. Dat is van groot belang. Slachtoffers zoals Karima Ouchan, uit het voorbeeld waar ik mee begon, en al die naamloze anderen gaan schuil achter de juridische bepalingen waarover wij vandaag spreken. Hun vrijheid, hun veiligheid en hun waardigheid zijn in het geding. Met de vragen die wij vandaag hebben gesteld, en hopelijk met de antwoorden van de minister daarop, willen wij het doel van het wetsvoorstel nog meer tot zijn recht laten komen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan geef ik nu graag het woord aan de heer Marquart Scholtz. Hij spreekt namens de BBB.

De heer Marquart Scholtz (BBB):

Dank u wel, voorzitter. Vandaag bespreken wij een fundamentele herziening van de strafrechtelijke aanpak van een van de meest ernstige misdrijven in onze samenleving: mensenhandel. Deze herziening vindt haar beslag in het wetsvoorstel Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Mensenhandel tast de menselijke waardigheid in de kern aan. Die dwingt mensen in situaties waarin zij hun autonomie verliezen. Bescherming van de menselijke waardigheid past geheel bij de kernwaarden van de BBB. De BBB gelooft in een samenleving waarin mensen naar elkaar omkijken en waarin alles draait om fatsoen, vertrouwen en menselijkheid. Behandelen anderen zoals je zelf wilt worden behandeld. Dat komt ook tot uiting in omzien naar elkaar en elkaar in diens waarde laten. Ik wil hier duidelijk maken dat mijn fractie dan ook voorstander is van de modernisering en verbetering van de wetgeving. De wetgever moet echter heldere kaders bieden, omdat dit misdrijf zo complex is. Bij de bestudering van dit wetsvoorstel is bij mijn fractie een aantal vragen gerezen waar vandaag graag antwoord op wordt vernomen.

Mijn eerste punt betreft de wetstechnische structuur. Het wetsvoorstel beoogt de strafbepalingen in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht te vereenvoudigen en alle voorwaarden voor strafbaarheid expliciet in de wet vast te leggen. Tegelijkertijd wordt gekozen voor een niet-limitatieve opsomming van uitbuitingsvormen, om de wet toekomstbestendig te maken. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn er echter via het amendement-Wijen-Nass/Diederik van Dijk drie specifieke vormen aan deze lijst toegevoegd: uitbuiting bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie. In de schriftelijke vragen is door deze Kamer terecht gewezen op het ontbreken van een deugdelijke inhoudelijke toelichting op deze begrippen in de wettekst. De minister verwees in zijn Kamerbrief van 20 april 2026 naar de herziene EU-Richtlijn 2024/1712, die EU-Richtlijn 2011/36 wijzigt, als richtinggevend kader. Mijn fractie vraagt zich af of die de strafrechter, het OM en de advocatuur in de praktijk voldoende rechtszekerheid biedt. Hoe verhoudt deze open normstelling zich

tot het lex-certabeginsel in ons strafrecht? Graag horen wij van de minister wat zijn visie op dit punt is.

Ten tweede, voorzitter, de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en voordeeltrekking. Mijn fractie steunt de gedachte achter deze uitbreiding, die het gat opvult tussen reguliere overtredingen van de arbeidswetgeving en de zware kwalificatie "arbeidsuitbuiting". Daders die bewust profiteren van de kwetsbare positie van werknemers, maar waarbij juridisch net niet aan alle dwingende criteria van mensenhandel kan worden voldaan, vallen zo niet langer tussen wal en schip en kunnen passend worden bestraft.

De grens tussen slechte arbeidsomstandigheden, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting blijft in de wetgeving echter dun. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel waarschuwt dat dit de wet niet eenvoudiger maakt. Tegelijkertijd hebben het OM, de politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie aangegeven dat de vuistregels en de voorbeelden wel voldoende aanknopingspunten bieden voor de rechtspraak. Dat sterkt de minister en zijn ambtsgeenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het vertrouwen dat in de praktijk op een goede manier toepassing kan worden gegeven aan de omschrijving van zowel arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling, zoals in de wet geïntroduceerd. Mijn fractie hecht eraan dat de Nederlandse Arbeidsinspectie haar specifieke juridische en operationele expertise ten volle kan inzetten. Daarom vraag ik de minister welke nadere stappen hij zou kunnen ondernemen om interpretatiekwesties te voorkomen. Daarbij kan gedacht worden aan het formuleren van een helder begrippenkader, met daaraan gekoppeld een aantal voorbeelden die duidelijkheid kunnen scheppen.

Niet alleen de daders mogen niet tussen wal en schip kunnen vallen; ook slachtoffers van ernstige benadeling verdienen aandacht, nu ze niet zonder meer dezelfde bescherming en voorzieningen krijgen als de slachtoffers van mensenhandel. De vorige spreker refereerde hier al aan en heeft hier behartenswaardige dingen over gezegd. Zo meldt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat onduidelijk is of van de gemeenten wordt verwacht dat ze voor deze groep lokaal nieuwe opvangcapaciteit gaan organiseren. Immers, wanneer slachtoffers van ernstige benadeling geen recht hebben op bestaande voorzieningen, kunnen ze ook niet automatisch terecht in gemeentelijke opvangvoorzieningen, waaronder de gespecialiseerde opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Daardoor ontstaat het risico dat ze op straat belanden, met alle gevolgen van dien. Wil de minister daarom maatregelen nemen om te voorkomen dat in de praktijk nieuwe problemen ontstaan doordat slachtoffers tussen wal en schip vallen?

Mijn derde punt raakt de handhaafbaarheid en de impact op de keten. Door het aannemen van het amendement-Verkuiljen/Bikker is het delict mensenhandel toegevoegd aan artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering. Dit introduceert een formele aangifteplicht voor eenieder die kennis draagt van mensenhandel, behoudens de wettelijke uitzonderingen, waaronder personen die uit hoofde van hun beroep verschoningsrecht hebben. Hoewel de bedoeling goed is, te weten het doorbreken van de onzichtbaarheid van mensenhandel, vreest mijn fractie mogelijke praktische complicaties. Mensenhandel speelt zich namelijk vaak af in complexe, ondoorzichtige netwerken waarin

slachtoffers zelf soms criminele feiten plegen onder dwang. Hoe beoordeelt de minister de verhouding tussen deze aangifteplicht en de wettelijke uitzonderingen voor onder meer het medisch beroepsgeheim en het verschoningsrecht? Als de meldingsbereidheid hiermee wordt vergroot, hoe vangt de keten dit dan op? De politie en de keten kennen nu al capaciteitsvraagstukken. Wil de minister toezeggen te bevorderen dat deze aangifteplicht niet zal leiden tot een hausse aan papieren meldingen, die de schaarse recherchecapaciteit juist weghalen bij de actieve opsporing?

Voorzitter. Een ander specifiek punt waarbij mijn fractie wil stilstaan, is het aangenomen amendement van de leden Bikker en Boomsma. Dit amendement voegt aan artikel 273f de bepaling toe dat bij personen in de prostitutie die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, misbruik van een kwetsbare positie of overwicht wettelijk wordt verondersteld. De achterliggende gedachte van de indieners is helder en invoelbaar: personen beneden 21 jaar zijn extra kwetsbaar en vaak in verminderde mate in staat om een volledig vrije keuze te maken binnen de seksindustrie. De bescherming van deze groep verdient onze volle aandacht. Volgens de bedoeling van het amendement hoeft het OM het middelvereiste in die situatie niet langer afzonderlijk te bewijzen.

In dit verband wijs ik er nog op dat in de huidige wettelijke regeling van artikel 273f, lid 1, sub 5, van het Wetboek van Strafrecht, betreffende minderjarigen, ofwel mensen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, evenmin het middelvereiste wordt gesteld. Voldoende is dat de verdachte weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander, die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, zich door enige handeling ondernomen door verdachte beschikbaar stelt.

Bij minderjarigen is de minderjarigheid een geobjectiveerde omstandigheid. Mijn fractie vindt dat voor de groep van 18- tot 21-jarigen in de prostitutie, gelet op de bedoeling van het amendement, een vergelijkbare benadering zou moeten gelden als bij minderjarigen. Het komt namelijk op hetzelfde neer: kwetsbaarheid en het misbruik maken van een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht kunnen worden aangenomen als een 18- tot 21-jarige zich in de prostitutie begeeft.

Nu stelt de minister op pagina 12 van de nota naar aanleiding van het tweede verslag dat de dader zich bewust moet zijn geweest van de relevante omstandigheden waaruit de kwetsbaarheid voortvloeit. Met zijn antwoord creëert de minister mijns inziens een juridische spagaat. De Tweede Kamer heeft immers met het amendement bedoeld dat de aanwezigheid van de relevante kwetsbare positie bij een persoon jonger dan 21 jaar in de prostitutie zonder nader bewijs als middel wordt aangenomen. De minister zegt vervolgens dat nog wel moet worden bewezen dat de verdachte zich bewust was van de relevante feitelijke omstandigheden waaruit de kwetsbaarheid voortvloeit.

Erkent de minister dat hij met deze aanvullende eis van voorwaardelijke opzet op de relevante feitelijke omstandigheden waaruit de kwetsbaarheid voortvloeit een deel van de bewijslast die de wetgever met het amendement-Bikker/Boomsma juist wel verlichten, via een achterdeur weer introduceert? En zo nee, hoe rijmt de minister het wegnemen van het middelvereiste met zijn eigen aanvullende eis van deze bewustheid? Waar ligt nou precies de

grens tussen het niet meer hoeven bewijzen van het middel en het indirect alsnog moeten bewijzen van de omstandigheden die dat middel dragen? Welke concrete feiten moet het Openbaar Ministerie volgens de minister bij een 19-jarige prostituee nog bewijzen om aan de bewustheidseis te voldoen, terwijl het amendement nu juist beoogt dat de kwetsbare positie uit de leeftijd en de aard van de werkzaamheden voortvloeit? Is de minister bereid om hier en nu ten behoeve van de wetsgeschiedenis te bevestigen dat bij een slachtoffer onder de 21 jaar in de prostitutie de kwetsbaarheid een gegeven objectief feit is en dat het OM geen afzonderlijke opzet op die kwetsbaarheid hoeft te bewijzen om tot een veroordeling te komen?

Voorzitter. Ik maak nog enkele redactionele opmerkingen.

De eerste gaat over de normadressaat. Zoals de laatste jaren in meerdere wetsvoorstellen die het Wetboek van Strafrecht wijzigen gebeurt, wordt in dit wetsvoorstel ook weer gesproken van "degene die" in plaats van "hij die". Dit is een terminologie die zo'n 400 keer in het Wetboek van Strafrecht voorkomt. "Hij die dat doet wordt gestraft met ..." Consistent taalgebruik in het wetboek wordt met deze nieuwe normadressaat steeds geweld aangedaan, zeker gelet op al die andere strafbepalingen. Met een Raad van State die al eerder bij de Wet seksuele misdrijven kritiek heeft geleverd op het naast elkaar bestaan van beide formuleringen binnen het wetboek en heeft gewezen op de wenselijkheid van uniformiteit, acht mijn fractie het onwenselijk om binnen één wetboek twee verschillende normadressaten naast elkaar te laten bestaan.

Het wetboek, uit 1881 en van de strafrechtsgeleerde minister Modderman, is een voorbeeld van uitstekende wetgeving, die al zo'n 140 jaar meegaat. In die tijd zijn de nodige wijzigingen aangebracht, maar het overgrote deel van het wetboek is nog steeds ongewijzigd van kracht en voldoet naar behoren. In de memorie van toelichting uit 1881 schreef minister Modderman over deze grammaticale keuze de volgende kernpassage: "Waar de wet het mannelijke voornaamwoord gebruikt, bedoelt zij daarmee gezinszins de vrouw uit te sluiten. 'Hij' staat hier als de algemene uitdrukking voor de persoon, het rechtssubject, de dader, onverschillig van welke sekse." Het woord "hij" fungeert in het strafrecht, het Wetboek van Strafrecht, dus niet als een verwijzing naar het mannelijk geslacht, maar als een abstracte aanduiding voor de dader of ieder natuurlijk persoon. Hierdoor was er vanaf de inwerkingtreding van het wetboek in 1886 juridisch direct consensus over dat vrouwen op gelijke wijze strafrechtelijk vervolgd konden worden onder artikelen die begonnen met "hij die". Kan de minister toezeggen voortaan de consistentie van bestaande wetgeving te zullen eerbiedigen en deze bij het invoegen van nieuwe bepalingen niet te ontsieren en te verstoren door het gebruik van verschillende normadressaten?

Vervolgens nog een opmerking over de tekst van artikel 273f, sub 5. Naar de mening van mijn fractie is dat iets minder fraai verwoord. Een wet moet niet alleen duidelijk zijn, maar ook goed leesbaar en te begrijpen. Als u dat lid 5 ziet, wordt door het invoegen van het woord "van" voor "slavernij" en de woorden "en van" voor "dienstbaarheid", woorden die terugslaan op het eerder gebruikte "met inbegrip van", dat artikellid beter leesbaar.

Voorzitter. Ten slotte signaleert mijn fractie nog een verschil tussen titel en considerans van het wetsvoorstel, waarvoor ze graag een verklaring zal vernemen. Kan de minister toelichten waarom de considerans wel spreekt over het toevoegen van het misdrijf ernstige benadeling, maar niet over de zelfstandige strafbaarstelling van voordeeltrekking terwijl beide misdrijven expliciet in de officiële titel van het wetsvoorstel worden genoemd?

Voorzitter, ik rond af. Mensenhandel is een ernstig misdrijf. Slachtoffers verliezen, zoals gezegd, hun vrijheid, maar ook hun waardigheid en vaak ook het vertrouwen in de samenleving. Daarom verdienen ze een wet die hen beschermt. Daders daarentegen verdienen een wet die hen effectief in de gevangenis brengt. We hebben behoefte aan een sluitend, uitvoerbaar en helder juridisch instrumentarium. Mijn fractie hoort graag hoe de minister de door mij geschetste vraagpunten gaat beantwoorden.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Ik dank u wel. Dan geef ik nu graag het woord aan de heer Meijer, die spreekt namens de fractie van de VVD.

De heer Meijer (VVD):

Dank u wel, voorzitter. De VVD-fractie vindt het een goede zaak dat dit wetsvoorstel vandaag voorligt. Mensenhandel is een mensonterend delict. Er wordt inbreuk gemaakt op de persoonlijke vrijheid van slachtoffers. Ze verkeren vaak in een afhankelijkheidssituatie en dat gaat gepaard met een aantasting van de menselijke waardigheid en de lichamelijke integriteit. Mooie volzinnen, maar achter die volzinnen gaat natuurlijk veel individueel menselijk leed schuil; de vorige sprekers hebben daar ook al op gewezen.

Uitbuiting van arbeidsmigranten en seksuele uitbuiting nemen toe. Daarom is het goed dat de aanpak daarvan geïntensiveerd wordt. De modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, is daarin een noodzakelijk onderdeel. Zo wordt de strafbepaling vereenvoudigd, de samenhang tussen de verschillende delictsvormen verbeterd en sluiten de strafmaxima beter aan op het karakter van de gedragingen. Ook is de verhouding tussen mensenhandel en uitbuiting verduidelijkt en kan er beter opgetreden worden tegen misstanden in de arbeidssfeer. Allemaal verbeteringen waar onze fractie van harte mee instemt en die de rechtspraak voldoende houvast bieden.

Het wetsvoorstel kende een gedegen behandeling in de Tweede Kamer, waarbij acht amendementen aangenomen zijn voordat het uiteindelijk unaniem aanvaard is. Bij de amendementen zaten wat ons betreft duidelijke verbeteringen. Ik had daarbij de aangifteplicht willen noemen, maar ik zie dat daar, zoals de andere sprekers al hebben aangegeven, ook wel nadelen aan zitten. Ik ben dus benieuwd naar de antwoorden van de minister op de opmerkingen die dienaangaande door andere sprekers zijn gemaakt, maar wat ons betreft kan een grotere aangiftebereidheid de aanpak van mensenhandel wel goed ondersteunen.

Hier in de Eerste Kamer hebben we inmiddels drie schriftelijke rondes achter de rug en hoewel het aantrekkelijk is om

de verschillende thema's nog eens te belichten, zal ik dat niet doen. Het wordt dan toch een beetje een herhaling van zetten. We willen vandaag vooral beoordelen of de geamendeerde tekst voldoende duidelijk is. Dan is er één amendement waar ik speciaal aandacht voor wil vragen. Per amendement zijn drie uitbuitingsvormen toegevoegd aan de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen in de strafbepaling van mensenhandel. Het gaat om illegale adoptie, draagmoederschap en gedwongen huwelijk. Mijn fractie bedankt de minister voor de brief van 20 april jongstleden, waarin hij desgevraagd ingaat op de praktische toepassing van deze drie uitbuitingsvormen.

Op het punt van gedwongen huwelijken resteren bij ons, mede op aangeven van de al eerder genoemde organisatie Femmes for Freedom, nog wel vragen. De begrippen "gedwongen huwelijk" en "huwelijkse uitbuiting" overlappen elkaar niet geheel. Uitbuiting in het huwelijk kan immers ook plaatsvinden als het huwelijk formeel vrijwillig is gesloten, maar de relatie verwordt tot een situatie van dwang en exploitatie. De minister erkent dat ook in zijn brief. Aangegeven wordt dat als er voldaan wordt aan de in de wet genoemde voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel, de werkingssfeer van de wet zich ook kan uitstrekken tot vormen van uitbuiting die niet nadrukkelijk zijn opgenomen in de wettelijk niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting.

Om misverstanden weg te nemen, stelt mijn fractie het — in het verlengde van de vraag van de heer Dittrich — op prijs als de minister dat nog eens wil benadrukken in zijn beantwoording. Daarmee wordt het immers nog nadrukkelijker onderdeel van de wetsgeschiedenis en daarmee ook van het toetsingskader in de rechtspraak. Femmes for Freedom pleit voor een novelle op dit punt. Mijn fractie is terughoudend met het bepleiten van de inzet van een instrument. Dat is de laatste tijd al bovengemiddeld vaak ingezet. De inzet ervan leidt tot een vertraging van zo'n negen maanden, blijkt in de praktijk, voordat deze wet dan kan worden vastgesteld. Daarmee is de aanpak van mensenhandel en uitbuiting niet gediend. Als men het al wettelijk expliciet wil vastleggen, dan kan er misschien nog aan reparatiewetgeving worden gedacht, bijvoorbeeld bij de implementatiewet richtlijn mensenhandel waarover volgende week een wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer plaatsvindt. Maar wat ons betreft is het belangrijkste dat we nu deze wet vaststellen en dat we daarmee verdergaan. Ik vraag de minister om nog eens te bevestigen wat ik net geformuleerd heb.

Ten slotte wil ik aandacht vragen voor de uitvoering van de wet. Ik denk dat die in het Tweede Kamerdebat nadrukkelijk aan de orde gaat komen volgende week. Ik wil in ieder geval benadrukken dat wij signalen kregen van de VNG, die positief staat ten opzichte van deze wet, maar nog wel wat haken en ogen in de uitvoering ziet. Ik neem aan dat u daar in het bestuurlijk overleg aandacht aan zult besteden.

Voorzitter. We zien de beantwoording van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter:

Ik dank u wel. Wenst een van de leden in de eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Dan zijn wij toe aan de beantwoording van de regering in de eerste termijn. Is

de minister in staat om direct te antwoorden of heeft hij behoefte aan een schorsing? Hij verzoekt om drie minuten schorsing.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter:

Ik heropen de vergadering en ik geef het woord aan de minister van Justitie en Veiligheid.

Minister Van Weel:

Dank u, voorzitter. En dank aan de leden voor hun inbreng in de eerste termijn. Ik zal beginnen met een hele korte inleidende spreektekst en dan heb ik een aantal blokjes. Eén is de strafbaarstelling, dan de aangifteplicht, waar een aantal vragen over waren, en dan een stuk uitvoering en overig.

Laat mij beginnen met de inleiding. We bespreken vandaag een actueel onderwerp. In 2023 werden 863 mensen slachtoffer van mensenhandel, zo blijkt uit de Monitor Mensenhandel van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Dat zijn de geregistreerde slachtoffers, maar het zijn er naar alle verwachting uiteraard meer. Mensenhandel vormt een grote schending van mensenrechten, van het recht op lichamelijke integriteit, het recht op persoonlijke vrijheid en het recht op menselijke waardigheid. Slachtoffers van mensenhandel verkeren vaak in een afhankelijkheidssituatie of een kwetsbare positie, waarvan op grove wijze misbruik wordt gemaakt. Het kan gaan over een minderjarige die gedwongen wordt om zich te prostitueren, waaraan anderen grof geld verdienen. Het kan ook gaan om een basisschoolleerling die onder druk wordt gezet om drugspakketjes rond te brengen of om een arbeidsmigrant die gedurende lange tijd onder slechte omstandigheden moet werken voor veel te weinig loon.

Al deze vormen van uitbuiting zijn onacceptabel. Ze vragen om een effectief strafrechtelijk instrumentarium dat daders stopt en bestraft en slachtoffers beschermt. Het huidige strafrechtelijke normenkader is hiertoe op dit moment op onderdelen echter ontoereikend gebleken, met name waar het gaat om ernstige misstanden in de arbeidssfeer. De rechtspraak, waaronder de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie, geeft aan het huidige strafrechtelijke instrumentarium als onvoldoende te ervaren om de huidige misstanden effectief aan te kunnen pakken. Ook in het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2021, dat "Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen" heet, is geconcludeerd dat de huidige instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken niet effectief zijn.

Een van de belangrijke doelstellingen van dit wetsvoorstel is dan ook om de strafrechtelijke bescherming tegen arbeidsuitbuiting te verruimen. Daartoe wordt in de eerste plaats ernstige benadeling als nieuw delict geïntroduceerd, waarmee ruimere mogelijkheden ontstaan om strafrechtelijk op te kunnen treden tegen ernstige misstanden in de arbeidssfeer. In de tweede plaats wordt de strafbaarstelling die ziet op het trekken van voordeel uit mensenhandel verruimd en verbreed, zodat profiteurs van mensenhandel of ernstige benadeling van een persoon effectiever kunnen worden vervolgd en bestraft. Daarnaast is in de afgelopen jaren in toenemende mate gebleken dat de huidige mensen-

handelbepaling op verschillende andere terreinen tekortschiet.

Het is een lang wetsartikel met veel overlap en gebrek aan samenhang tussen de verschillende onderdelen, waardoor de bepaling in de praktijk als ontoegankelijk wordt ervaren, ook omdat niet alle voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid in de wet staan. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is dat onwenselijk. Daarom wordt de wettelijke regeling toegankelijker gemaakt. Er wordt meer samenhang in het geheel van strafbare gedragingen gebracht, alle voorwaarden voor strafbaarheid worden in de wet neergelegd en juridische kwalificatie en strafmaxima worden beter aangesloten op het specifieke karakter van de gedragingen waaraan deze zijn verbonden. Om deze redenen en op deze manieren wil ik met dit wetsvoorstel de wettelijke regeling van mensenhandel moderniseren en verruimen, zodat vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers wordt verbeterd.

Voorzitter. Daarmee komt ik toe aan mijn eerste blokje en dat is de strafbaarstelling. Verschillende sprekers vroegen zich af of de strafbaarstelling van mensenhandel zich ook uitstrekt tot situaties binnen een vrijwillig gesloten huwelijk of als er binnen andere relaties — denk aan een vader-dochterrelatie — sprake is van uitbuiting. Het hele korte antwoord is: ja. Het is een niet-limitatieve opsomming, zoals die is bepaald in de wet. Mensenhandel kan zich ook uitstrekken tot vormen van uitbuiting die niet specifiek worden genoemd in de strafbepaling van mensenhandel, zoals de uitbuiting van een persoon binnen een niet-gedwongen huwelijk of bijvoorbeeld in een vader-dochterrelatie. Voor de strafbaarheid is vereist dat aan de drie wettelijke delictsvereisten van mensenhandel is voldaan, namelijk het verrichten van een bepaalde handeling, het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Denkt u aan situaties waarin de huwelijkspartner ten aanzien van het slachtoffer een beïnvloedingsmiddel aanwendt, zoals dwang of misbruik van een kwetsbare positie, al dan niet in combinatie met opgelegde vrijheidsbeperkingen, teneinde dat slachtoffer diensten te laten verlenen waarvan de huwelijkspartner, of in dit geval de vader, op enige wijze wil profiteren. Bij die dienstverlening kan het bijvoorbeeld gaan om het verrichten van een buitensporige hoeveelheid huishoudelijke werkzaamheden of het verlenen van seksuele diensten. Voor de beoordeling of bij een dergelijk geval het vereiste oogmerk van uitbuiting aanwezig is, kan worden aangesloten bij de beoordelingskaders die gelden ten aanzien van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting onderscheidenlijk seksuele uitbuiting, waarbij geldt dat minderjarigen daarbij extra worden beschermd.

Er was de vraag of ik bereid ben om in het wetsvoorstel tot implementatie van de herziene EU-richtlijn tegen mensenhandel in de wettekst te verduidelijken dat mensenhandel ook aan de orde kan zijn in de context van niet-gedwongen huwelijken. Ik denk dat ik met mijn antwoord zojuist voldoende helder heb gemaakt, ook voor de wetsgeschiedenis, dat dit wat ons betreft het geval is. In het wetsvoorstel tot implementatie van de herziene EU-richtlijn hebben we ons aangesloten bij de omschrijving uit de EU-richtlijn zelf, zodat we geen discussies kunnen krijgen over wat er wel of niet in de opsomming moet worden opgenomen. Op dit moment ligt dat wetsvoorstel voor bij de Tweede Kamer.

Daar komt bij dat een wetsvoorstel dat EU-regelgeving implementeert, zich op grond van de aanwijzing van de regelgeving moet beperken tot de onderdelen die voor de implementatie noodzakelijk zijn. De achterliggende gedachte daarbij is voorkomen dat een omzetting van EU-regelgeving onnodig vertraging oploopt. De EU-richtlijn zelf is toegepast op uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken. Daarom wordt die specifieke uitbuitingsvorm in de wet geëxpliciteerd. Ik zeg ook hier nogmaals dat die wettelijke opsomming niet limitatief is en dat mensenhandel ook betrekking kan hebben op vormen van uitbuiting die niet specifiek in de wet staan. Dat hebben we nu voor ons allen in de wetsgeschiedenis helder gemaakt.

De heer **Dittrich** (D66):

Daar heb ik een vraag over. Dank overigens voor de toezegging. "In het kader van de wetsgeschiedenis" is natuurlijk belangrijk, maar laten we even kijken naar het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer. Ik heb zelf in onze bijdrage factoren als rechtszekerheid, kenbaarheid en de positie van slachtoffers genoemd bij een explicitering van de tekst in het wetsvoorstel. Stel dat er in de Tweede Kamer een amendement komt om dat expliciet in de wettekst vast te leggen, zou de minister dat dan kunnen steunen?

Minister **Van Weel**:

Ja. Als we in dit specifieke geval af willen van de term "gedwongen" — ik hoorde dit van meerdere van uw leden — en willen verruimen naar "huwelijken", dan zal ik zo'n amendement welwillend appreciëren in de Tweede Kamerbehandeling.

De heer **Dittrich** (D66):

Dank u wel.

Minister **Van Weel**:

De heer Marquart Scholtz vroeg in dit kader nog of de wettelijke formulering van de uitbuitingsvormen, waaronder de uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie, voldoende houvast biedt aan de rechtspraktijk. Hij vroeg hoe deze open geformuleerde normstelling zich verhoudt tot het legaliteitsbeginsel. Ik begrijp die vraag heel goed. Tegelijkertijd kan de wetgever slechts bij benadering antwoord geven op de vragen bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden er sprake is van mensenhandel. Dat komt doordat er een enorme variëteit aan situaties is waarbij dit strafbare feit zich kan voordoen. Daar wijst de Raad van State ook op in zijn advies over dit wetsvoorstel. De Hoge Raad benoemt dat ook in zijn jurisprudentie. Ik voorzie dus geen problemen met het legaliteitsbeginsel met de huidige formulering.

De delictsomschrijving van mensenhandel beschrijft de verschillende voorwaarden voor de strafbaarheid, waaronder — ik heb ze al eerder genoemd — de aanwezigheid van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Met het oog op de rechtszekerheid is er in de parlementaire stukken nader invulling gegeven aan de delictsomschrijving aan de hand van voorbeelden, gezichtspunten en vuistregels. Dat is om zo veel mogelijk te concretiseren wanneer een specifieke uitbuitingsvorm zich voordoet. Daarbij hebben we ook gebruikgemaakt van de consultatieadviezen en de gedachtewisseling met het parlement. Naar het oordeel

van het kabinet is hiermee voor burgers en justitiële autoriteiten in voldoende mate voorzienbaar welk gedrag onder de reikwijdte van mensenhandel valt, terwijl de formulering tegelijk voldoende ruimte laat aan de officier van justitie en de rechter om alle relevante omstandigheden en situaties mee te wegen in de beoordeling of daar sprake van is.

Dan vroeg de heer Marquart Scholtz nog welke nadere stappen we kunnen zetten om te bevorderen dat arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling en niet-strafbare benadeling in de praktijk op een goede manier van elkaar kunnen worden onderscheiden. We hebben daarvoor vuistregels opgenomen in de memorie van toelichting. Die moeten de rechtspraktijk houvast geven bij welke mate van financiële benadeling, mensenhandel of ernstige benadeling bestuursrechtelijke handhaving in beeld komt. Ik denk dat dit een heel relevante concretisering is ten opzichte van de huidige jurisprudentie van de Hoge Raad over de reikwijdte van het delict in de vorm van arbeidsuitbuiting. Ik denk dat we op dit punt een grote stap hebben gezet.

In aanvulling op de vuistregels bevatten de parlementaire stukken ook diverse concrete voorbeelden van situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel, waarbij steeds is aangegeven of daarbij ofwel arbeidsuitbuiting, ofwel ernstige benadeling al dan niet in beeld komt. Omdat daders doorgaans mede via onderbetaling financieel voordeel willen behalen, verwacht ik dat de vuistregels en de voorbeelden in de praktijk daadwerkelijk een richtinggevende functie zullen gaan hebben. Dat ziet de praktijk zelf ook zo. U haalde zelf al het OM, de politie en de Arbeidsinspectie aan. Die geven aan dat er voldoende aanknopingspunten zijn voor handhaving en vervolging.

In aanvulling hierop zal ik bij de uitvoering van de motie-Boomsma en bij de implementatie van deze wet bijzondere aandacht besteden aan de afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling, zodat wordt gewaarborgd dat in mensenhandelzaken straks niet op grond van ernstige benadeling zal worden vervolgd.

Hoe moet het amendement-Bikker/Boomsma worden uitgelegd? Zit daar geen tegenspraak in? In algemene zin is voor de strafbaarheid vereist dat aan de drie wettelijke delictsvereisten is voldaan. Ik noem ze nog maar een keer, want ze zijn relevant voor dit wetsartikel: het verrichten van een bepaalde handeling, het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Met het oog op het beïnvloedingsmiddel "misbruik van een kwetsbare positie" bepaalt het amendement-Bikker/Boomsma dat onder zo'n kwetsbare positie ook de situatie valt dat een persoon die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt en de arbeid of de dienst bestaat uit prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander. Op grond van de geldende jurisprudentie impliceert de term "misbruik" dat iemand voorwaardelijke opzet heeft bij de omstandigheid waarop dat misbruikbestanddeel is gericht. Dit betekent voor het amendement dat de dader bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de persoon die in de prostitutie werkzaam is de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt. Dat heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag tot uitdrukking willen brengen.

Mevrouw **Veldhoen** (PRO):

Nog even voor de zekerheid en voor de wetsgeschiedenis: dan moet er nog steeds sprake zijn van het middel als bedoeld in lid 3. Er moet namelijk sprake zijn van dwang, ook in de categorie van 18- tot 21-jarigen in het kader van prostitutie. Dat zie ik toch goed?

Minister Van Weel:

We gaan ervan uit dat die kwetsbaarheid is aangetoond met dit amendement. Maar nog steeds moet dan degene die daar misbruik van maakt wel geweten kunnen hebben, of het aanmerkelijke risico hebben genomen, dat iemand nog niet de leeftijd van 21 had.

Mevrouw Veldhoen (PRO):

Maar dat is nog wat anders dan dat ook aan die drie delictsvereisten moet zijn voldaan en ook moet zijn voldaan aan het middelvereiste dat er sprake moet zijn van dwang et cetera. Niet het enkele feit dat iemand tussen 19 en 21 jaar is, maakt dat er sprake is van een strafbaar feit als in dit artikel bedoeld. Er moet ook sprake zijn van het middel. Ook daaraan moet zijn voldaan wil er sprake zijn van strafwaardigheid.

Minister Van Weel:

Ja, maar het middel is in dit geval de kwetsbare positie. Dat is wat het amendement betoogt.

Mevrouw Veldhoen (PRO):

Ik had de antwoorden van de minister in de tweede nota anders gelezen, namelijk dat er daarnaast sprake moet zijn van het middelvereiste waaraan voldaan moet zijn.

Minister Van Weel:

Dan kom ik daar zo nog even op terug. Dit is de informatie die ik nu heb. Ik hoop met moderne hulpmiddelen dan ook nog te horen wat ik geschreven had en of dat congruent met elkaar is, want dat was de vraag van mevrouw Perin-Gopie. Ik krijg hier de bevestiging dat zodra iemand onder de 21 is, het middel van misbruik van een kwetsbare positie automatisch aanwezig is. Dan is mijn enige vraag nog via de plenaire zaal of dat ook congruent is met datgene wat wij op papier hebben beantwoord in de nota naar aanleiding van het tweede verslag. Daar kom ik dus zo meteen op terug.

De heer Dittrich had het over extraterritoriale rechtsmacht. Dat deed hij in relatie tot een schrijnend voorbeeld dat hij zelf noemde. Moet dat niet worden opgenomen in artikel 7, lid 2, onder a? Het tweede lid van artikel 7 van het Wetboek van Strafrecht bevat een opsomming van misdrijven waarvoor geldt dat die in Nederland kunnen worden vervolgd als zij door een Nederlander in het buitenland zijn begaan, zonder dat de eis voor dubbele strafbaarheid daarvoor geldt. Het feit hoeft dan dus ter plaatse niet strafbaar te zijn. Op grond van het derde lid van artikel 7 geldt hetzelfde als de verdachte een vreemdeling is die in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Het is in dit geval niet nodig om het misdrijf mensenhandel, artikel 273f, aan de opsomming toe te voegen, want wij hebben deze rechtsmacht ook als Nederland ten aanzien van het misdrijf mensenhandel op grond van artikel 6, eer-

ste lid, van het Wetboek van Strafrecht, in combinatie met het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht. In artikel 4, vierde lid, van dat besluit wordt namelijk bepaald dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op de Nederlander, of de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft, die zich buiten Nederland schuldig maakt aan het misdrijf mensenhandel van artikel 273f. Daarvoor is dubbele strafbaarheid dus niet vereist. We hebben dus deze rechtsmacht, zowel ten aanzien van slachtoffers als ten aanzien van daders.

Waarom is artikel 273f niet opgenomen in artikel 71, onderdeel 3, van het Wetboek van Strafrecht dat ziet op de verjaring? Dat is niet nodig, omdat de laatste bepaling de uitgestelde aanvang van verjaring regelt in geval van delicten tegen minderjarigen, en op mensen- en kinderhandel een maximale gevangenisstraf van twaalf jaar voor mensenhandel en vijftien jaar voor kinderhandel staat. Die misdrijven verjaren op grond van artikel 70, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht nooit. Daarom hoeven we dus geen uitgestelde aanvang van de verjaringstermijn op te nemen in deze wet.

Laat ik dan meteen de vraag van mevrouw Perin-Gopie beantwoorden.

De voorzitter:

Dat is mevrouw Veldhoen van de fractie van PRO.

Minister Van Weel:

O, neem mij niet kwalijk. Excuus.

Mevrouw Veldhoen (PRO):

Ik beschouw het als een compliment. Ik lees op pagina 13 van de nota naar aanleiding van het tweede verslag het volgende. "Ik merk op dat het middelvereiste steeds aanvullend eist dat misbruik is gemaakt van hetzij uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, hetzij een kwetsbare positie." Daaruit leid ik af dat het middelvereiste wel aanvullend geldt, naast het uitgangspunt zoals in de motie Bikker/Boomsma is verwoord.

Minister Van Weel:

"Hetzij" slaat op het ene of het andere middel, zoals ik dat nu doorkrijg. Dus met iets meer woorden staat er in de schriftelijke beantwoording wat ik net mondeling heb gezegd, namelijk dat dit onder het middel misbruik kwetsbare positie valt, maar dat degene daarbij wel opzet moet hebben op de leeftijd. Dat is wat ik net noemde toen ik zei dat iemand het aanmerkelijke risico moet nemen. Het is dus of het ene of het andere middel.

Mevrouw Veldhoen (PRO):

Het wordt er volgens mij niet duidelijker op. Misschien kunt u in de tweede termijn hierop terugkomen en duidelijk uiteenzetten hoe u aankijkt tegen de toepassing van dit wetsartikel. Volgens mij hebben we nu een beetje Babylonische spraakverwarring en ik denk dat het belangrijk is dat dat helder wordt. Ik blijf erbij dat in de schriftelijke beantwoording dat middelvereiste wel degelijk een van de twee gronden is waaraan moet zijn voldaan.

Minister Van Weel:

Ik ben bereid om daarop terug te komen. Voor nu geldt mijn beantwoording dat de kwetsbare positie in dit geval dus ook het middel is. Ik kom daar in tweede termijn nog wat uitvoeriger op terug.

Dan kom ik op de aangifteplicht. Daar waren ook een aantal vragen over, en terecht, want we moeten natuurlijk ook zorgen dat het belang van het slachtoffer vooropstaat en niet de plicht van een derde om aangifte te doen van mensenhandel. Een slachtoffer moet zich namelijk vrij kunnen voelen om met anderen in vertrouwen te spreken over wat hij of zij meemaakt. Tegelijkertijd is het ook voor de slachtoffers belangrijk dat er wel aangifte van mensenhandel wordt gedaan. Ik begrijp de wens om te gaan kijken hoe we dat in de praktijk zien uitpakken dus erg goed en ik wil dit heel graag meenemen in de evaluatie van het wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding. Dat zeg ik u bij dezen dus toe.

De heer Marquart Scholtz vroeg met betrekking tot de aangifteplicht nog naar de verhouding tussen de aangifteplicht en de wettelijke uitzondering door middel van het medisch beroepsgeheim en het verschoningsrecht. U heeft gelijk, een aantal groepen personen zijn uitgezonderd van de aangifteplicht. Dat gaat onder meer om personen aan wie vanuit hun stand, beroep of ambt een verschoningsrecht toekomt, waaronder artsen en psychologen. Ik vind het ook een groot goed dat deze groepen zijn uitgezonderd van de aangifteplicht, want het is van groot belang dat iedereen zich vrijelijk tot een arts of psycholoog kan wenden in het vertrouwen dat wat daar wordt besproken ook geheim blijft. Ook dat is in het belang van de slachtoffers. Juist ook zij moeten zich vrij kunnen voelen om een arts of psycholoog in vertrouwen te nemen en te kunnen spreken over wat zij meemaken. Over de evaluatie hiervan heb ik het net al gehad in antwoord op de vraag van de heer Dittrich.

De heer Marquart Scholtz vroeg ook: hoe vangt de keten het op als dit leidt tot een grotere meldingsbereidheid? Het is voor de opsporingsdiensten ook van grote waarde om in een vroeg stadium kennis te krijgen van signalen van mensenhandel, zodat daar ook onderzoek naar kan worden gedaan. We weten op dit moment niet tot hoeveel extra aangiftes dit zal leiden. Natuurlijk leidt niet elke aangifte tot een volwaardig opsporingsonderzoek, maar we zullen dit zeker in de gaten houden op het moment dat de wet van kracht wordt. Dat is meteen mijn antwoord op de vraag of dit tot een hausse gaat leiden. Aan de ene kant hoop je dat wel, want dat zou betekenen dat we veel beter zicht krijgen op een delict dat zich veelal onder de oppervlakte afspeelt. Aan de andere kant moet het natuurlijk wel haalbaar zijn voor de uitvoeringsinstanties.

Dat brengt mij bij mijn laatste blokje: de uitvoering, inclusief de bescherming van slachtoffers. Er werd gevraagd of ik een landelijk en duidelijk beschermingskader voor slachtoffers van ernstige benadeling wil opzetten, hierbij vinger aan de pols wil houden en er bij de invoeringstoets op terug wil komen. Ik hoor uw zorg als het gaat om de voorzieningen voor slachtoffers van ernstige benadeling en ook de potentiële gevolgen voor gemeenten. Derdelanders die slachtoffer zijn van ernstige benadeling kunnen straks onder de daarvoor geldende voorwaarden een tijdelijke verblijfsvergunning voor ernstige benadeling aanvragen. Aan deze regeling is geen aparte bedenktijd verbonden. Op basis van

die verblijfsvergunning hebben deze slachtoffers toegang tot voorzieningen. Als er ook maar de geringste aanwijzing is voor mensenhandel, kan het slachtoffer gebruikmaken van de bestaande mensenhandelprocedure. Het slachtoffer krijgt dan bedenktijd en kan gedurende deze periode beslissen of hij of zij aangifte wil doen. Tijdens de bedenktijd kan het slachtoffer gebruikmaken van de daaraan gekoppelde voorzieningen, waaronder de landelijke categorale opvang slachtoffers mensenhandel. Zowel bij ernstige benadeling als bij mensenhandel kan, onder de daarvoor geldende voorwaarden, voortgezet verblijf aan de orde zijn als het strafproces langer dan drie jaar duurt. EU-burgers die voldoen aan de voorwaarden voor verblijf op grond van het Unierecht hebben rechtmatig verblijf en kunnen dus ook gebruikmaken van de voorzieningen die voor hen beschikbaar zijn, maar bij de uitwerking van de regelingen is ook naar voren gekomen dat het EU-verblijfsrecht van een EU-burger in bepaalde situaties kan worden beëindigd, bijvoorbeeld wanneer niet langer aan de voorwaarden voor verblijf wordt voldaan. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe groot deze groep in de praktijk zal zijn en welke knelpunten zich hierbij mogelijk voordoen. Daarom wordt door de IND gemonitord hoe groot deze groep is en in hoeverre deze slachtoffers, ondanks de bestaande mogelijkheden voor opvang, bescherming en verblijf op andere gronden, tussen de bestaande regelingen in zouden kunnen vallen. Op basis van die monitoring zullen we beoordelen of er aanvullende maatregelen nodig zijn. Daar kom ik op terug, zeg ik tegen beide heren, bij de invoeringstoets.

Zijn de gemeenten voldoende betrokken bij de uitvoering van deze wet? Dat was een vraag van de heer Meijer. Gemeenten spelen natuurlijk een cruciale rol bij de aanpak van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Ze zetten in op preventie, signalering en handhaving in het kader van toezichthoudende taken en ook hulpverlening, waarbij de gemeenten integraal samenwerken met onder andere de politie, en bestuurlijk handhaven op de naleving van huisvestingsnormen. Ik ga ze ook zeker nauw betrekken bij de implementatie en de uitvoering van het wetsvoorstel.

De heer Dittrich vroeg nog naar de Week tegen Mensenhandel, die aanstaande is. Ik zeg hier tegen iedereen dat die week loopt van 12 tot 16 oktober. Hoe ziet die eruit? Het belangrijkste is dat mensen weten welke signalen kunnen duiden op mensenhandel en dat ze daar ook melding van maken. Dat is waar deze campagne op is gericht. Verschillende organisaties zullen daar aandacht aan geven. Vorig jaar is een gezamenlijke koepelcampagne gestart, genaamd "Sluit Mensenhandel Uit" en gericht op bewustwording, om te laten zien welke vormen van mensenhandel in Nederland het vaakste voorkomen. Hierin trekken onder andere de Rijksoverheid, Comensha, zorg- en opvangorganisaties, opsporingsdiensten en gemeenten samen op. Organisaties of individuen kunnen een toolkit op de website van de koepelcampagnenaam "Sluit Mensenhandel Uit" downloaden. Deze toolkit bevat onder meer banners, beeldmerken, campagnebeelden en content die op socialmediakanalen gebruikt kunnen worden om zo de bewustwording te vergroten. Maar ook op regionaal en lokaal niveau worden verschillende initiatieven georganiseerd. Die zijn vaak afhankelijk van de lokale context en behoeften. Te denken valt aan congressen, bewustwordingsactiviteiten en voorlichting.

Ontvangen de gemeenten voldoende financiering om uitvoering te kunnen geven aan het wetsvoorstel? Ik heb het net al even gehad over de opvang. Daar zullen we dus monitoren in hoeverre er sprake is van een lacune in de huidige regelingen en daar komen we bij de invoeringstoets op terug. Voor het overige spelen gemeenten een cruciale rol. Ik zei het net al. Dit wetsvoorstel helpt hen om gesignaleerde situaties sneller in het juiste kader te brengen. Daar draagt de ernstige benadeling aan bij. Het zijn ook vaak lokale situaties die geconstateerd worden, waarbij mogelijk de drempel voor mensenhandel tot nu toe niet werd gehaald, maar nu wel. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft middelen gereserveerd die daarvoor ook in een landelijke training zullen voorzien, gericht op het herkennen van de signalen en op de afbakening in dit wetsvoorstel. Daarover bestaat contact tussen de Arbeidsinspectie, Sociale Zaken en de VNG.

Dan nog twee korte vragen van de heer Marquart Scholtz. De een ging over de considerans, waarbij hij opmerkte dat de considerans niet alle inhoud dekt. Dat klopt inderdaad. Daar is een keuze in gemaakt. Dat mag ook op grond van aanwijzing 4.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin staat dat in de considerans van een wetsvoorstel de strekking en, waar daartoe aanleiding bestaat, het motief van de wet in hoofdzaak kort worden weergegeven, waarbij de considerans geen elementen mag bevatten die niet in het lichaam van het wetsvoorstel worden weergegeven. In dit geval is de keuze gemaakt voor het opnemen van het een en niet van het ander.

Voorzitter. We zouden een hele lange discussie kunnen hebben over "hij die" of "degene die", waarbij ik niet wil bestrijden wat de heer Marquart Scholtz heeft gezegd, maar waarbij wij desondanks vanaf de Wet seksuele misdrijven hebben gemeend om een kleine modernisering toe te moeten passen door vaak te spreken over "degene die" in plaats van "hij die", waarbij hij gelijk heeft dat "hij die" zeker niet "degene die" uitsluit.

Dank, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan komen we bij de tweede termijn van de kant van de Kamer. De heer Dittrich ziet af van zijn tweede termijn, zie ik. Ik kijk naar de heer Meijer. Hij ziet hier ook van af. Dan lag er nog een vraag van mevrouw Veldhoen. Ik weet niet of u daar dankzij de elektrische berichtenservice al iets over heeft ontvangen?

Minister Van Weel:

Nee. Als u mij een aantal minuten zou willen geven, zou dat heel fijn zijn.

De voorzitter:

Ik geef u een paar minuten. Dan komen we ... De heer Marquart Scholtz mag via de interruptiemicrofoon nog iets aanvullen.

De heer Marquart Scholtz (BBB):

Ik verzoek de minister dan om in het bijzonder te antwoorden op mijn vraag of hij bereid is om hier en nu ten behoeve van de wetsgeschiedenis, zoals ik heb gezegd, te bevestigen

dat bij een slachtoffer onder de 21 jaar in de prostitutie de kwetsbaarheid een gegeven objectief feit is en dat het OM geen afzonderlijke opzet op die kwetsbaarheid hoeft te bewijzen om tot een veroordeling te komen. Dat was mijn vraag.

Minister Van Weel:

Mijn antwoord was iets gecompliceerder dan "ja" of "nee" en zat in de inbreng die ik heb geleverd. Ik zal het in de tweede termijn nog een keer expliciteren.

De voorzitter:

Ik schors voor drie minuten.

Minister Van Weel:

Drie minuten.

De voorzitter:

Ik schors voor drie minuten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter:

Ik heropen de vergadering. Ik geef de minister het woord voor zijn beantwoording in de tweede termijn.

Minister Van Weel:

Dank, voorzitter. Ik heb een wat uitgebreider antwoord dat eigenlijk op beide resterende vragen tegelijk ingaat, namelijk: hoe moet het amendement-Bikker/Boomsma worden uitgelegd en wat betekent dat voor deze specifieke groep mensen? Je kunt meerdere beïnvloedingsmiddelen aanwenden om mensenhandel te plegen, maar je hoeft er, om strafbaar te zijn, maar één te gebruiken. Het kan dan gaan om dwang, maar ook om misbruik van een kwetsbare positie of een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht. Met dat laatste middel hebben we hier te maken, dus met het uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht. Met het oog op het beïnvloedingsmiddel misbruik van een kwetsbare positie en het andere beïnvloedingsmiddel misbruik van een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, bepaalt het amendement-Bikker/Boomsma dat onder zo'n kwetsbare positie of onder een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht ook de situatie valt dat een persoon de leeftijd van 21 jaren nog niet heeft bereikt en de arbeid of de dienst bestaat uit prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander. Bij beide beïnvloedingsmiddelen is vereist dat misbruik is gemaakt van de omstandigheid waarop dat misbruikbestanddeel is gericht, in dit geval de kwetsbare positie of de feitelijke omstandigheden waaruit het overwicht voortvloeit. Op grond van de geldende jurisprudentie impliceert de term "misbruik" dat iemand voorwaardelijke opzet heeft op zo'n positie of omstandigheid. Dat betekent voor dit amendement dat de dader bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de persoon die in de prostitutie werkzaam is, de leeftijd van 21 jaren nog niet heeft bereikt.

De voorzitter:

Dank u wel. Wenst een van de leden in de tweede termijn nog het woord? Nee, dat is niet het geval.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik kom tot afronding van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor om volgende week over het wetsvoorstel te stemmen. Ik schors de beraadslaging en de vergadering voor de lunchpauze tot 13.30 uur.

De vergadering wordt van 12.28 uur tot 13.34 uur geschorst.