

Vergaderjaar 2021–2022

28 638

Mensenhandel

Nr.210

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2022

Mensenhandel en uitbuiting zijn een groot maatschappelijk probleem. Ieder mens heeft recht op lichamelijke integriteit, recht op persoonlijke vrijheid en recht op menselijke waardigheid. Bij slachtoffers van mensenhandel is dit alles ver te zoeken. Slachtoffers van mensenhandel verkeren vaak in een afhankelijkheidssituatie of kwetsbare positie, waarvan op grove wijze misbruik wordt gemaakt. Dit is te zien bij seksuele uitbuiting, maar de laatste jaren wordt ook steeds meer duidelijk over de kwetsbare positie van slachtoffers in andere sectoren en domeinen. Het kan gaan om jongeren die worden gedwongen om strafbare feiten te plegen (criminele uitbuiting).¹ Daarnaast nemen arbeidsmigranten, zo blijkt uit rapporten en onderzoeken, een kwetsbare positie in op de Nederlandse arbeidsmarkt die risico's op (ernstige) misstanden, waaronder arbeidsuitbuiting, meebrengt.²

Om de strafrechtelijke bescherming tegen mensenhandel over de gehele linie te verbeteren, is in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) opgenomen dat artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) wordt gemoderniseerd. Dit wetsartikel bevat de strafbaarstelling van mensenhandel. Daarin staat omschreven welk gedrag in Nederland als mensenhandel strafbaar is. Onder mensenhandel vallen verschillende vormen van uitbuiting, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting (buiten de seksindustrie) en criminele uitbuiting. Ook gedwongen orgaanverwijdering is een vorm van mensenhandel. Op het delict staan hoge maximumstraffen.

¹ Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, *Kijken met andere ogen. Een landelijke verkenning naar criminele uitbuiting in dertien (middel)grote gemeenten in Nederland*, Capelle aan den IJssel 2022.

² Zie bijv. rapport «Geen tweederangsburgers», Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, oktober 2020 (Bijlage bij kamerstuk 29 861, nr. 53); Staat van Eerlijk Werk 2019 (Bijlage bij Kamerstuk 34 788, nr. 77).

Door middel van deze brief informeren wij uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel. Daarmee doen wij drie toezeggingen gestand. De eerste twee zijn door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gedaan tijdens het commissiedebat over mensenhandel en prostitutie op 24 februari jl. (Kamerstukken 28 638 en 34 193, nr. 207) en het vragenuur van 5 juli jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 100, item 4), waarin de Staatssecretaris uw Kamer toezegde een brief te sturen over de stand van zaken met betrekking tot de modernisering. De derde toezegging is gedaan door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens het commissiedebat over gezond en veilig werken op 12 mei jl. (Kamerstuk 25 883, nr. 435) Zij zegde de Kamer daarin toe uw Kamer deze zomer te informeren over de herziening van artikel 273f Sr.

Hieronder wordt eerst stilgestaan bij de doelstellingen van de modernisering (onder 1). Vervolgens worden het proces rondom en het tijdpad van het wetgevingstraject besproken (onder 2). Onder 3 komt de financiële dekking voor dit wetsvoorstel aan de orde.

1. Noodzaak en doelstelling modernisering

De vorige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft uw Kamer op 1 juli 2021 geïnformeerd over de uitkomsten van een verkenning die samen met (uitvoerings-)organisaties en wetenschappers is verricht naar de vraag of het mogelijk en wenselijk is om artikel 273f Sr aan te passen. Die vraag is toen bevestigend beantwoord.³ De modernisering van artikel 273f Sr is tevens een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het strafrechtelijk instrumentarium te verbeteren zodat «de aanpak daders stopt, en slachtoffers passende hulp, bescherming en ondersteuning wordt geboden».⁴ Als gezegd is de modernisering als opgave opgenomen in het coalitieakkoord van het kabinet. Uitgangspunt is dat in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de materiële strafwetgeving van Nederland. Daarom zal ook de strafbaarstelling van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht BES nader worden bezien.

De modernisering is nodig om verschillende redenen. Ten eerste wordt het wetsartikel door de rechtspraak als complex ervaren. Dit artikel kent in totaal negen verschillende gedragingen die alle als vorm van mensenhandel strafbaar zijn gesteld. Ook in de rechtswetenschap zijn kanttekeningen geplaatst bij het huidige wetsartikel. Onder andere wordt gewezen op de ontoegankelijkheid van het artikel vanwege overlap en het gebrek aan samenhang tussen de verschillende gedragingen die als mensenhandel zijn strafbaar gesteld. Ten tweede heeft de Hoge Raad door de jaren heen belangrijke uitspraken gedaan, die wezenlijke invloed uitoefenen op de inhoud en reikwijdte van dit wetsartikel. Hierdoor staan niet alle voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid in de wet, wat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk is. Ten derde wordt de reikwijdte van de huidige strafbaarstelling van mensenhandel voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting als te beperkt ervaren, zoals ook tot uitdrukking komt in de aan uw Kamer verstrekte rapportage over arbeidsuitbuiting van de Nederlandse Arbeidsinspectie.⁵ Op dit terrein wordt het wenselijk geacht de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen.

³ Kamerstuk 28 638, nr. 200, p. 2–3.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 25 883, nr. 420.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 1080.

In samenhang gezien heeft de modernisering als centrale doelstelling het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers wordt verbeterd. Dat wordt gedaan door middel van:

- i) het toegankelijker maken van de regeling als geheel, zodat duidelijker is wat onder mensenhandel wordt verstaan en de rechtspraak beter met het wetsartikel uit de voeten kan; en
- ii) het op onderdelen verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, in het bijzonder ten aanzien van arbeidsuitbuiting.

Het toegankelijker maken van de regeling als geheel moet de rechtspraak gaan voorzien van een werkbaarder wetsartikel, dat eenvoudiger te begrijpen is en makkelijker toe te passen. Dit wordt onder meer bereikt door het realiseren van meer samenhang tussen de gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld. In dit kader staat ook de vraag centraal of sommige gedragingen in het huidige wetsartikel kunnen worden geschrapt, zonder af te doen aan de huidige reikwijdte van de strafbaarheid. In het kader van het meer toegankelijk maken van de regeling wordt bovendien gezien of, en zo ja hoe, aan de rechtspraak van de Hoge Raad ontleende uitgangspunten in de strafbaarstelling van mensenhandel moeten worden neergelegd. In het bijzonder geldt dat voor die onderdelen van de strafbaarstelling waarbij de Hoge Raad, in aanvulling op de wettekst, de voorwaarde stelt dat voor het bewijs sprake moet zijn van uitbuiting. Dit door de Hoge Raad «ingelezen» bestanddeel verhoogt de drempel voor het bewijzen van deze onderdelen. De vraag die in het kader van het wetgevingstraject zal worden beantwoord is of de strekking van het huidige recht in het wetboek moet worden uitgedrukt (codificatie).

De verruiming van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting strekt ertoe ernstige misstanden in arbeidssituaties effectiever te kunnen aanpakken. Vanuit de huidige praktijk blijkt namelijk dat bepaalde ernstige misstanden in arbeidssituaties lastig via artikel 273f Sr zijn aan te pakken. In dit kader ligt de vraag voor of de verruiming via de strafbaarstelling van mensenhandel moet worden gerealiseerd of moeten worden voorzien in een op zichzelf staande strafbaarstelling. Deze vraag wordt gezien in nauw overleg met de betrokken organisaties, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie.

Voor de volledigheid merken wij op dat bij de aanpak van misstanden rond arbeidsmigratie verschillende partijen een rol spelen. Zo houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de naleving van de arbeidswetten en houden gemeenten toezicht op huisvesting. De Nederlandse Arbeidsinspectie beschikt over een inspectiedienst met bestuursrechtelijk instrumentarium en een eigen opsporingsdienst voor (vermoedens van) arbeidsuitbuiting, waarin zij samen met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie inzet op de strafrechtelijke aanpak. Het strafrecht dient als sluitstuk in een effectieve aanpak om misstanden te vervolgen en te berechten.

2. Proces en tijdpad

Het wetgevingstraject dat ten behoeve van de modernisering van artikel 273f Sr wordt ingericht wordt gecoördineerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Naar verwachting kan eind dit jaar een conceptwetsvoorstel in (internet-)consultatie worden gebracht. Het tijdpad dat binnen het wetgevings-traject wordt aangehouden is gericht op de inwerkingtreding van het wetsartikel in 2024.

3. Financiële dekking

In het coalitieakkoord is 60 miljoen euro gereserveerd voor de bescherming van arbeidsmigranten (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, de commissie-Roemer). Hiervan is 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de bekostiging van dit wetsvoorstel en de uitvoering bij handhavingsorganisaties zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de rechterlijke macht. De verwachting is dat de financiële consequenties van de modernisering van artikel 273f Sr zijn gelegen in de beoogde verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting. De consultatiefase wordt benut om betrokken organisaties de uitvoerings- en handhavingsconsequenties nader in kaart te laten brengen middels de uitvoerings- en handhavingstoets.

4. Afsluiting

De opgave uit het coalitieakkoord om artikel 273f Sr te moderniseren, betekent een belangrijke stap in het verbeteren van de strafrechtelijke bescherming die tegen mensenhandel moet worden geboden. Uw Kamer zullen wij regelmatig informeren over de voortgang van het wetgevings-traject.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip