

# Consultatieverslag modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

**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)**

## 1. Inleidend

*Onderwerp van de consultatie*

Naam: modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Van: ministerie van Justitie en Veiligheid en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Type voorstel: wetsvoorstel

*Looptijd consultatie*

Startdatum consultatie: 28-02-2023

Einddatum consultatie: 25-04-2023

*Doel van het voorstel en voorgelegde vraag of vragen*

De strafbaarstelling van mensenhandel heeft als overkoepelende doelstelling om uitbuiting van mensen tegen te gaan. Te denken valt aan seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Doel van het wetsvoorstel is de strafbaarstelling van mensenhandel te verruimen en te vereenvoudigen. Hierdoor kunnen daders eerder worden opgespoord, vervolgd en bestraft. De bescherming van slachtoffers van mensenhandel wordt op deze manier vergroot.

*Opbrengst van de consultatie*

Aanvullend op de uitgebrachte adviezen in het kader van de formele consultatie zijn naar aanleiding van de internetconsultatie dertig reacties ontvangen. Het merendeel van die reacties is openbaar. Een deel van het totaal aan reacties is afkomstig van (belangen)organisaties, waaronder van het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel (CKM), CNV Vakcentrale, Fairwork, FNV, LTO Nederland, Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP), het Strategisch Overleg Mensenhandel (SOM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en VNO-NCW en MKB-Nederland. Ook is – via Fairwork – gerespondeerd door ervaringsdeskundigen. De schrijvende arbeidsmisstanden waarvan verslag wordt gedaan, onderstrepen de noodzaak van een adequaat strafrechtelijk instrumentarium om dergelijke misstanden daadkrachtig te kunnen aanpakken. De overige reacties zijn afkomstig van individuele burgers. In het overgrote deel van de reacties worden de noodzaak en wenselijkheid van de modernisering en verruiming van de wetgeving inzake mensenhandel onderschreven, en wordt de wens uitgesproken dat mensenhandel en aanverwante misdrijven krachtig worden bestreden. De ontvangen reacties in de internetconsultatie komen op hoofdlijnen overeen met de adviezen over het conceptwetsvoorstel die in de formele consultatieronde zijn ontvangen.

Hieronder wordt verslag gedaan van de via de internetconsultatie ontvangen reacties op dit wetsvoorstel van burgers en van verschillende (belangen)organisaties. Dit verslag bevat ook de inhoudelijke respons van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op die reacties. Voor een inhoudelijke respons op de overige punten van de reacties van de genoemde (belangen)organisaties wordt verwezen naar de adviesparagraaf in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Vanwege de overeenkomsten tussen de reacties van burgers in het kader van de internetconsultatie en de adviezen die van (belangen)organisaties zijn ontvangen op het conceptwetsvoorstel, komt dit verslag in grote mate overeen met de adviesparagraaf in de memorie van toelichting.

## 2. Beeld van binnengekomen reacties

*Algemeen*

Er wordt over het algemeen positief gereageerd op de voorgestelde nieuwe wettelijke structuur die er toe strekt de bestaande regeling te vereenvoudigen en toegankelijker te maken. Daarnaast bestaat brede steun voor de wens om de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen. Tegelijkertijd blijkt dat uiteenlopende opvattingen bestaan over de precieze wijze waarop die verruiming vorm moet krijgen, in het bijzonder waar het gaat om de afbakening van het gedrag

dat onder het voorgestelde delict ernstige benadeling strafbaar wordt gesteld. Ten aanzien van die strafbaarstelling is er behoefte aan verduidelijking van de onder- en bovengrens van dit strafbare gedrag en de verhouding met bestaande delicten. Meerdere reacties bevatten op dit punt vragen, opmerkingen en suggesties die daaraan kunnen bijdragen.

#### *Mensenhandel en kinderhandel (voorgesteld artikel 273f)*

In diverse reacties worden opmerkingen gemaakt over verschillende bestanddelen van de strafbaarstelling van mensenhandel en het toepassingsbereik daarvan. Allereerst wordt gevraagd waarom voor strafbaarheid wegens mensenhandel wordt vereist dat de dader een beïnvloedingsmiddel, zoals 'misbruik van een kwetsbare positie', heeft aangewend, alsook of het nadeel voor de Staat dat voortvloeit uit het schenden van regelgeving kan worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting (FNV). Verder wordt in overweging gegeven om in de memorie van toelichting afzonderlijk aandacht te besteden aan excessieve misstanden in het kader van 'werk achter de voordeur', zoals huishoudelijk werk, zonder formeel vastgelegde arbeidsverhoudingen (Fairwork en SOM). Daarnaast wordt door een respondent gevraagd of mensenhandel zich ook kan voordoen in de transportsector. Ook wordt verzocht om in de memorie van toelichting nader in te gaan op het beoordelingskader voor uitbuiting, waaronder situaties van criminele uitbuiting (CKM, Fairwork en SOM). Tot slot wordt in overweging gegeven om het beginsel van niet-bestrafing (het zogeheten non punishment-beginsel) specifiek in de wet neer te leggen (CKM en VNG).

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de delictsomschrijving van mensenhandel aansluit bij de definitie van mensenhandel in internationale rechtsinstrumenten waaraan Nederland is gebonden. Die internationale definitie omvat het aanwenden van een beïnvloedingsmiddel. Tegen die achtergrond wordt het geldende vereiste dat de dader een beïnvloedingsmiddel heeft aangewend, zoals 'misbruik van een kwetsbare positie', in de voorgestelde regeling gehandhaafd. Het gebruik van een zo'n middel bepaalt mede de ernst van het delict. Opmerking verdient dat voor het genoemde misbruikmiddel relatief lage bewijzeisen zullen gelden. Naar aanleiding van de ontvangen adviezen en reacties is dit in de memorie van toelichting verduidelijkt (zie hierna onder 'Ernstige benadeling'). Het nadeel voor de Staat dat voortvloeit uit het schenden van regelgeving kan onder omstandigheden via de beoordelingsfactor van het behaalde economisch voordeel door de tewerksteller inderdaad worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Daarnaast kunnen bepaalde regelschendingen specifiek strafbaar zijn gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een belastingdelict, en als zodanig worden vervolgd. Het is in concrete gevallen aan het openbaar ministerie om hierover een vervolgingsbeslissing te nemen. Verder wordt opgemerkt dat mensenhandel zich kan uitstrekken tot alle arbeidssectoren. Daaronder kan ook huishoudelijk werk vallen, zoals de situatie waarin iemand in huis wordt genomen en excessief wordt belast met huishoudelijke taken en de verzorging van de kinderen (vgl. Hoge Raad 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:39). De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld (algemeen deel, paragraaf 2.2). Ten aanzien van criminele uitbuiting zijn in de memorie van toelichting enkele richtinggevende uitgangspunten geformuleerd (algemeen deel, paragraaf 2.2, onder 'Criminele uitbuiting'). In algemene zin geldt dat hoe sterker de keuzevrijheid van een persoon is beperkt, hoe eerder sprake is van criminele uitbuiting. Tot slot is in de memorie van toelichting nader uiteengezet waarom het advies om het beginsel van niet-bestrafing in een specifieke bepaling op te nemen, niet is overgenomen (algemeen deel, paragraaf 3.2). Kort gezegd geldt dat de officier van justitie en de rechter in voldoende mate in staat zijn 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. Verankering in een expliciete, wettelijke bepaling wordt – juist vanwege de variëteit aan gevallen – niet wenselijk geacht.

#### *Ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa)*

In het bijzonder wordt gevraagd om nadere verduidelijking, zowel van de noodzaak om dit delict te introduceren als van de afbakening van dit delict ten opzichte van enerzijds mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en anderzijds vormen van arbeid gerelateerde benadeling die in aanmerking komt voor bestuursrechtelijke handhaving (VNG, VNO NCW en MKB Nederland). Ook wordt geadviseerd in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de te maken beleidskeuzes over strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving (VNO NCW en MKB Nederland). Verder wordt gevraagd of ernstige benadeling zich ook kan uitstrekken tot misstanden bij bijvoorbeeld afgedwongen criminele activiteiten (CKM). Ook wordt in overweging gegeven om de omschrijving van kernbegrippen te verduidelijken. Daarbij wordt specifiek gewezen op het genoemde beïnvloedingsmiddel 'misbruik van een kwetsbare positie' – dat een delictsbestanddeel is van mensenhandel en ernstige benadeling – en het bestanddeel 'ernstig wordt benadeeld' in het kader van dat laatste delict (onder andere Fairwork en SHOP). Door sommige respondenten wordt in

overweging gegeven om in plaats van ernstige benadeling een aparte strafbaarstelling van uitbuiting in te voeren, waarmee het enkele uitbuiten van een ander – zonder vereiste dat daartoe een van de in artikel 273f omschreven middelen is aangewend (zoals misleiding, misbruik van een kwetsbare positie of geweld) – strafbaar zou worden (CNV, Fairwork, FNV en SOM).

In de memorie van toelichting is nader toegelicht waarom de introductie van het delict ernstige benadeling voorziet in een praktijkbehoefte en een leemte vult in het huidige geheel van strafbaarstellingen (zie het algemeen deel, paragraaf 2.3). Deze nieuwe strafbaarstelling – die een eigen inhoud heeft die losstaat van het gelijknamige beleidsbegrip dat de Nederlandse Arbeidsinspectie hanteert – accentueert dat wanneer de kwetsbare positie van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt wordt misbruikt om arbeidskrachten die tot die groep behoren ernstig te benadelen, een daarop toegespitste strafrechtelijke reactie nodig en wenselijk is. Dit in het bijzonder vanwege dat misbruikarakter, dat geen onderdeel uitmaakt van de bestuursrechtelijk te handhaven normen die in de arbeidswetten zijn opgenomen. Gelet daarop doet de introductie van dit nieuwe delict dus niet af aan het ultimatum remedium-karakter van het strafrecht. Mede aan de hand van vuistregels en nadere voorbeelden is de strafbaarstelling van ernstige benadeling nader afgebakend en gepositioneerd ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen. Nader is toegelicht waarom het misdrijf ernstige benadeling zodanig verschilt van de feiten die aanleiding kunnen geven tot bestuursrechtelijk optreden dat het ne bis in idem-beginsel in voorkomende gevallen niet in de weg zal staan aan een strafvervolgning ter zake van dat misdrijf die is voorafgegaan door een bestuursrechtelijke interventie (artikelsgewijs deel, toelichting op artikel 273fa). Ook is aandacht besteed aan de verhouding tot het wetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (algemeen deel, paragraaf 2.3). De te maken beleidskeuzes over strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van aan arbeid gerelateerde misstanden zullen in het kader van het implementatietraject nader worden gezien. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de werkingssfeer van ernstige benadeling is beperkt tot benadeling in het kader van het verrichten van 'arbeid' (algemeen deel, paragraaf 2.3). Daarnaast is aan de hand van voorbeelden nader uiteengezet dat voor het beïnvloedingsmiddel 'misbruik van een kwetsbare positie' relatief lage bewijsevenenissen zullen gelden (artikelsgewijs deel, toelichting op artikel 273f, derde en vierde lid). Dwang is niet vereist. Niet gevolgd is het voorstel om in plaats van ernstige benadeling een aparte strafbaarstelling van uitbuiting te introduceren. Naar het oordeel van de regering ligt het zwaartepunt van het strafrechtelijk verwijt van mensenhandel in het vereiste oogmerk van uitbuiting. De voorgestelde strafbaarstelling van ernstige benadeling strekt ertoe te voorzien in strafrechtelijke bescherming tegen arbeidsmisstanden die de tewerkgestelde 'ernstig benadelen', maar niet zodanig excessief zijn dat sprake is van 'uitbuiting'. Niet gedeeld wordt de inschatting dat het zelfstandig strafbaar stellen van het uitbuiten van een ander diezelfde bredere strafrechtelijke bescherming kan bieden. In dat geval ligt zou het immers in de rede liggen dat het beoordelingskader dat in het kader van mensenhandel geldt voor het bewijs van uitbuiting ook zal gelden in het kader van de zelfstandige strafbaarstelling van uitbuiting.

#### *Voordeeltrekking (voorgesteld artikel 273fb)*

In diverse reacties wordt positief gereageerd op de zelfstandige strafbaarstelling van voordeeltrekking (Bombeek Project & Interim management BV, FNV). Ook worden opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. In de memorie van toelichting worden verschillende voorbeelden gegeven van voordeeltrekking. De strafbaarstelling richt zich allereerst tot de mensenhandelaren en de plegers van ernstige benadeling die profiteren van de door henzelf begane gronddelicten, maar ook tot profiteurs die anderszins werkzaamheden verrichten die direct dienstig zijn aan het begaan van het gronddelict en die behoren tot de schil van personen die dergelijke plegers omringt. Te denken valt aan een meewerkende bodyguard, portier of chauffeur. Dit betekent uiteraard niet dat iedere bodyguard of chauffeur die werkt voor een sekswerker zich schuldig maakt aan voordeeltrekking (Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven). Hiervan kan alleen sprake zijn als sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling. Gevraagd wordt ook naar de reikwijdte van het begrip 'voordeel' (FNV). De voordeeltrekking bestaat uit het verkrijgen van financieel voordeel; het gaat erom dat het voordeel op geld waardeerbaar is. Daarvan zijn voorbeelden toegevoegd aan de memorie van toelichting. Ook wordt verzocht om een nadere uitwerking van de reikwijdte van de verificatieplicht (LTO, VNO NCW). Artikel 273fb kent niet alleen een opzetvariant van voordeeltrekking, maar ook een schuldvariant; het voordeeltrekken is strafbaar indien iemand ernstige reden heeft om te vermoeden dat – kort gezegd – de desbetreffende persoon wordt verhandeld, uitgebuit of ernstig benadeeld. Toegelicht is dat daarvan sprake is als er voor ieder weldenkend mens duidelijk waarneembare signalen zijn dat de desbetreffende persoon wordt verhandeld, uitgebuit of ernstig benadeeld. Op dat moment bestaat de plicht om te verifiëren of hiervan inderdaad sprake is (verificatieplicht). Dit betekent niet dat iemand de plicht heeft om steeds – zonder concrete aanleiding – actief te onderzoeken of sprake zou kunnen zijn van een van

deze misdrijven, maar dat hij dat wel moet doen op het moment dat er duidelijke signalen zijn. In de desbetreffende passage van de memorie toelichting zijn enkele voorbeelden toegevoegd. Tot slot wordt gevraagd wanneer sprake is van directe profijttrekking (VNO NCW). In de memorie van toelichting is naar aanleiding van onder meer het advies van VNO NCW nader uitgewerkt wat wordt verstaan onder directe profijttrekking. Niet is beoogd te voorzien in een vorm van ketenaansprakelijkheid, waarbij bijvoorbeeld ook afnemers van diensten van een inlener onder het toepassingsbereik van strafbare voordeeltrekking zouden kunnen vallen. In dat geval is er een te ver verwijderd verband tussen de mensenhandel en het verkregen voordeel. Er dient een rechtstreekse relatie te bestaan tussen de mensenhandel, kinderhandel of ernstige benadeling en het financieel voordeel dat daaruit wordt verkregen. Die relatie kan erin bestaan dat profijt wordt getrokken uit de arbeid, diensten of handelingen van het slachtoffer van mensenhandel (bijvoorbeeld de inkomsten van de prostituee die het slachtoffer is van uitbuiting worden (gedeeltelijk) geïnd door de voordeeltrekker of de door een slachtoffer van criminele uitbuiting gestolen goederen worden geïnd door de voordeeltrekker), kinderhandel of ernstige benadeling (doordat de uitlener minder dan het minimumloon betaalt aan de arbeidsmigranten en hen meer uren tewerkstelt dan hij hun uitbetaalt, profiteert hij financieel van hun arbeid) en die relatie kan erin bestaan dat de voordeeltrekker werkzaamheden verricht die direct dienstig zijn aan het begaan van het gronddelict (bijvoorbeeld het verrichten van chauffeursdiensten naar klanten van de prostituee die het slachtoffer is van mensenhandel of het verhuren van een pand waarin deze prostituee haar werkzaamheden verricht).

#### *Bijzondere regelingen*

In de reacties van onder andere FNV, Fairwork, CNV en het Strategisch Overleg Mensenhandel zijn opmerkingen gemaakt over de verblijfsrechtelijke regeling voor slachtoffers van mensenhandel. Meer in het bijzonder is aandacht gevraagd voor de verblijfsrechtelijke positie van slachtoffers van het voorgestelde delict 'ernstige benadeling'. In dit verband zij opgemerkt dat flankerend aan dit wetsvoorstel stappen worden genomen die waarborgen dat een tijdelijke verblijfsvergunning ook wordt verleend aan slachtoffers van ernstige benadeling. In de memorie van toelichting is dit nader uiteengezet. Het beleid omtrent de bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel behoeft geen aanpassing.

#### *Overige onderwerpen*

Een respondent vraagt naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van klanten van prostituees, waarbij wordt geïmpliceerd dat zij door de wetwijziging eerder strafbaar zullen zijn. Dit is evenwel niet het geval. De reikwijdte van artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht blijft gelijk.

Een van de respondenten brengt specifiek de situatie in het Caribisch deel van Nederland onder de aandacht, waarbij onder andere wordt gewezen op gevallen van arbeidsuitbuiting in de bouwsector en in het kader van huishoudelijk werk. In reactie hierop wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel ook strekt tot aanpassing van de wetgeving in het Wetboek van Strafrecht BES, met als doel ook daar de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel effectiever te maken.

Een andere respondent vraagt in hoeverre het bij het huisvesten van arbeidsmigranten zonder (exploitatie)vergunning mogelijk wordt om het desbetreffende pand te sluiten. In antwoord hierop wordt allereerst opgemerkt dat bij Algemene Plaatselijke Verordening kan worden verboden om zonder vergunning van de burgemeester een huisvestingsvoorziening te gebruiken voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het gemeentebestuur beschikt over bevoegdheden om ter handhaving van de openbare orde op te treden. Daartoe kan zo nodig een woning worden gesloten als rond de woning een verstoring van de openbare orde plaatsvindt door gedragingen in die woning. Daarnaast is het gemeentebestuur onder meer bevoegd tot oplegging van herstelsancties wanneer in strijd met het bestemmingsplan arbeidsmigranten worden gehuisvest. Het onderhavige wetsvoorstel spitst zich toe op het strafrechtelijk instrumentarium en voorziet niet in de introductie van een specifieke wettelijke bevoegdheid die het mogelijk maakt om langs bestuursrechtelijke weg een woning te sluiten in geval arbeidsmigranten wordt gehuisvest zonder exploitatievergunning. Wel kan huisvesting zonder benodigde vergunning een signaal zijn van mogelijke uitbuiting of ernstige benadeling. Bij de vraag of sprake is van arbeidsuitbuiting komt betekenis toe aan de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, waaronder ook huisvestingsomstandigheden kunnen zijn begrepen. Daarnaast kan voor het bewijs van het bestanddeel "ernstig wordt benadeeld" acht worden geslagen op andersoortig nadeel dat in verband staat met de arbeidssituatie. Daarbij kan worden gedacht aan ondermaatse huisvesting.

### **3. Vervolg**

De volgende fase van het wetgevingstraject betreft advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State (voor de planning kijkt u op: [www.wetgevingskalender.nl](http://www.wetgevingskalender.nl)). Nadat de Afdeling advisering haar advies heeft uitgebracht zal het wetsvoorstel (samen met de reactie van de regering op dat advies) aan de Koning worden aangeboden om te worden ingediend bij de Tweede Kamer.