

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

1. Wat is de aanleiding?

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (p. 22) staat dat artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) wordt gemoderniseerd, om de vervolging van daders te verbeteren. In dit wetsartikel is mensenhandel strafbaar gesteld. Uit een eerdere verkenning naar de noodzaak tot het moderniseren van deze wetgeving is gebleken dat de organisaties die ermee werken, het wetsartikel als complex ervaren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de politie en het openbaar ministerie, maar ook om de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee. In Nederland vallen onder het kapstokbegrip 'mensenhandel' alle vormen van uitbuiting. Daarbij kan worden gedacht aan seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting (buiten de seksindustrie), criminele uitbuiting (het dwingen van mensen om strafbare feiten te plegen) en gedwongen orgaanverwijdering. Vooral op het terrein van arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie wordt het wetsartikel, naast complex, ook als beperkt ervaren. In de afgelopen jaren zijn zaken gestopt, dan wel is in sommige zaken geen veroordeling gevolgd, waarin wel sprake was van ernstige misstanden in de arbeidssfeer die in beginsel strafrechtelijk optreden rechtvaardigen. Het kabinet en de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze misstanden hebben daarom de wens om de strafrechtelijke aanpak van deze misstanden te versterken. Deze aanbeveling volgt onder meer ook uit een rapportage van de Nederlandse Arbeidsinspectie uit 2021 (Rapportage inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting, 2021). Bovendien vormt het versterken van de aanpak van arbeidsuitbuiting tevens een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in het onderzoeksrapport 'Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen' (Algemene Rekenkamer, Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen; Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting, 2021).

2. Wie zijn betrokken?

Bij de aanpak van mensenhandel zijn allerlei organisaties betrokken. Als het gaat om het werken met en toepassen van de strafbaarstelling, gaat het vooral om organisaties die in de strafrechtketen werkzaam zijn. Het gaat daarbij primair om de betrokken opsporingsdiensten – de politie, de Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Koninklijke Marechaussee –, het openbaar ministerie en de Rechtspraak. Bij de advisering over het wetsvoorstel is het evenwel van belang dat ook andere organisaties en overleggen worden betrokken, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, CoMensha, het Strategisch overleg Mensenhandel en de sociale partners. Hun advies is vooral van belang vanwege de kennispositie over de aanpak van mensenhandel in de praktijk.

3. Wat is het probleem?

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 wordt op grove wijze inbreuk op deze rechten 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. Daarnaast nemen arbeidsmigranten een kwetsbare positie in op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een positie die leidt tot misstanden en uitbuiting.

De huidige aanpak van mensenhandel sluit nog onvoldoende bij deze maatschappelijke problematiek aan. Het kabinet, handhavingsorganisaties en maatschappelijke organisaties zien de noodzaak om het wetsartikel te moderniseren om de aanpak van daders te verstevigen en slachtoffers van mensenhandel beter te beschermen.

Hiernaast wordt het wetsartikel als complex ervaren vanwege de verschillende gedragingen die daarin zijn strafbaar gesteld en die deels overlappen. Ook heeft de Hoge Raad de afgelopen jaren belangrijke standaardarresten gewezen, die invulling geven aan de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mensenhandel: daarmee zijn belangrijke voorwaarden

om te komen tot een veroordeling niet in de wet zichtbaar, wat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk is. Ook dit zijn redenen om het wetsartikel te moderniseren.

4. Wat is het doel?

De modernisering van artikel 273f Sr – en artikel 286f van het Wetboek van Strafrecht BES – heeft als centrale doelstelling een effectievere aanpak van mensenhandel, waarin daders worden aangepakt en de bescherming van slachtoffers wordt verbeterd. Dat wordt gedaan door middel van:

- (i) het toegankelijker maken van de wettelijke regeling als geheel, waaronder het schrappen van overbodige strafbaarstellingen, zodat de rechtspraak wordt voorzien van een eenvoudiger te begrijpen en gemakkelijker toe te passen regeling; en
- (ii) het op onderdelen verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mensenhandel en daarmee samenhangende gedragingen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Mensenhandel is een ernstige schending van fundamentele mensenrechten, zoals het recht op vrijheid en het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit. Nederland is op basis van uiteenlopende internationale rechtsbronnen verplicht om burgers tegen schendingen van deze grondrechten – en mensenhandel in het bijzonder – te beschermen. Uit het internationaal en Europees recht geldt bovendien een verplichting om mensenhandel strafbaar te stellen. Zo draagt de EU-richtlijn voor de bestrijding van mensenhandel (2011/36/EU) lidstaten op maatregelen te nemen om op mensenhandel doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties te stellen.

De rechtvaardiging voor overheidsinterventie, in dit geval via het zwaarste middel (strafrecht), is primair gelegen in de ernst van het delict mensenhandel en de voornoemde internationale en Europese verplichtingen die gelden: die indiceren dat de overheid een verplichting heeft om het strafrechtelijk instrumentarium zo effectief mogelijk in te zetten. De onder 3 genoemde tekortkomingen, maken dat de modernisering van de wetgeving gelegitimeerd is. Niet ingrijpen leidt tot het voortbestaan van de huidige situatie waarin mensenrechten worden geschonden, waarin het wetsartikel moeilijk toepasbaar is en strafrechtelijke aansprakelijkheid niet effectief genoeg kan worden gevestigd voor ernstige misstanden in de arbeidssfeer.

6. Wat is het beste instrument?

De bestrijding van mensenhandel vergt een integrale aanpak, die in Nederland is geborgd via het rijksbrede beleidsprogramma 'Samen tegen mensenhandel'. Het programma vertrekt vanuit de gedachte dat mensenhandel alleen goed kan worden voorkomen en bestreden als meerdere instrumenten worden ingezet. Naast preventie om slachtoffers te voorkomen en het signaleren van mensenhandel om slachtoffers te helpen met zorg en opvang is een effectieve opsporing en vervolging van daders nodig voor een succesvolle aanpak van mensenhandel. Naast het strafrecht óók het bestuurs- en privaatrecht. Voor de zomer van 2023 wordt een vervolg op het huidige beleidsprogramma 'Samen tegen Mensenhandel' gepresenteerd.

Als van mensenhandel sprake is, dan worden fundamentele mensenrechten geschonden. Dit maakt dat – naast de inzet van andere instrumenten – in beginsel steeds ook een strafrechtelijke normering als passend moet worden gezien. Het geconstateerde probleem (zie onder 3) ziet daarnaast specifiek op de werking van de strafbaarstelling van mensenhandel; het is om die reden dat dit voorstel primair inzet op de verbetering hiervan.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Alle burgers kunnen in potentie worden geraakt door dit wetsvoorstel omdat de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor ernstige misstanden in de arbeidssfeer wordt uitgebreid. Hiernaast zorgt een duidelijkere wet, met een bredere reikwijdte, ervoor dat de overheid eerder kan optreden tegen, met name, misstanden in de arbeidssfeer waar burgers slachtoffer van zijn geworden. De strafrechtelijke bescherming van slachtoffers wordt dus vergroot. Tegelijkertijd geldt daarmee ook dat burgers eerder als verdachte kunnen worden aangemerkt en kunnen worden betrokken

in strafrechtelijk onderzoek. Ten aanzien van bedrijven geldt dat deze strafbaarstelling ook (eerder) ingezet kan worden tegen rechtspersonen die werknemers in zeer slechte arbeidsomstandigheden laten werken. Voor de overheid geldt dat het toegankelijker maken van de regeling en het op onderdelen verruimen daarvan eerder leidt tot een verplichting om strafrechtelijk onderzoek te verrichten. Met name de bijzondere opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie zal naar verwachting meer zaken gaan oppakken door de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van ernstige misstanden in de arbeids sfeer. Voor het opvangen van de verwachte uitvoeringsgevolgen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie, de Koninklijke Marechaussee, het openbaar ministerie, de Rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen (gevangenis capaciteit) is 10 miljoen euro structureel vrijgemaakt uit de gelden die in het coalitieakkoord ter beschikking zijn gesteld voor het geven van opvolging aan de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie-Roemer).