

Aan: Ministerie van Justitie en Veiligheid & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Van: SHOP
Betreft: Consultatiereactie inzake *Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel*
Datum: 18 april 2023

Geachte lezer,

Hierbij reageert Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP) op het 'Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel'. SHOP levert als Haags expertisecentrum op het gebied van hulp- en dienstverlening aan sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel al meer dan 40 jaar een bijdrage aan de positieverbetering van (ex)sekswerkers, de bestrijding van mensenhandel en de zorg voor slachtoffers van mensenhandel. SHOP voorziet (ex)sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel van informatie en advies en biedt hulpverlening en opvang. SHOP is ook de zorgcoördinator mensenhandel voor Den Haag, de regio Haaglanden en de regio Hollands Midden.

SHOP apprecieert de inspanningen die geleverd zijn om tot een wet te komen, die de strafbaarstelling van mensenhandel moderniseert en uitbreidt. We steunen ieder initiatief om de aanpak van mensenhandel en uitbuiting te verbeteren, zeker als het gaat om het vergemakkelijken van vervolging van daders en het verbeteren van de bescherming van slachtoffers. SHOP weet uit ervaring dat wanneer slachtoffers het vertrouwen hebben geloofd en beschermd te worden, zij eerder bereid zijn om uitbuiting aan te geven. Daarom is het belangrijk dit te verbeteren. We stuiten echter ook op een aantal dilemma's en knelpunten in het wetsvoorstel, die we graag met u delen.

Ernstige benadeling is een vorm van arbeidsuitbuiting

Als zorgcoördinator mensenhandel is SHOP positief als er meer mogelijkheden ontstaan voor strafbaarstelling van mensenhandel en arbeidsuitbuiting. Nederland loopt op dit thema achter in vergelijking met landen als België, waar de huidige wetgeving er beter in slaagt deze misstanden te bestraffen. Het wetsvoorstel voorziet in een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van misstanden in de arbeidssfeer door middel van de introductie van een nieuwe strafbaarstelling, namelijk die van *ernstige benadeling* (Artikel 273fa). SHOP pleit er echter voor om een apart artikel te introduceren op *arbeidsuitbuiting* in plaats van op ernstige benadeling. Binnen het artikel arbeidsuitbuiting zal dan ernstige benadeling vallen, waarbij het gaat om een *vorm* van arbeidsuitbuiting met een lagere bewijsdrempel. De term arbeidsuitbuiting dekt bovendien beter de lading van de ernst van de misstanden waar het omgaat dan de term ernstige benadeling.

Behandel sekswerkers gelijk met andere werkenden

SHOP pleit ervoor dat bij uitbuiting met betrekking tot de seksbranche naast seksuele uitbuiting ook sprake kan zijn van arbeidsuitbuiting. Momenteel wordt uitbuiting van sekswerkers namelijk alleen gezien als seksuele uitbuiting, ook in het nieuwe wetsvoorstel. Sekswerk is werk en daarom moeten sekswerkers gelijk behandeld worden met andere werkenden. Dit betekent dat zowel seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting strafbaar gesteld moet worden als het gaat om uitbuiting met betrekking tot de seksbranche. Bij seksuele uitbuiting gaat het dan om dwang *tot* prostitutie en bij arbeidsuitbuiting om dwang *in* prostitutie, bijvoorbeeld onderbetaling, onbetaald meerwerk, slechte werkomstandigheden, etc. Door sekswerkers gelijk te behandelen met andere werkenden worden zij niet langer uitgesloten en wordt het stigma op sekswerk verminderd.

Als sekswerkers dezelfde rechten en bescherming tegen dwang en uitbuiting hebben als andere werkenden, kunnen zij makkelijker veilig en gezond werken. Als arbeidsuitbuiting ook van toepassing is op sekswerk kan er bovendien geen sprake meer zijn van een uitzonderingspositie van sekswerkers als het gaat om ernstige benadeling. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt namelijk aangegeven dat dit niet van toepassing kan zijn in het geval van seksuele uitbuiting. SHOP vraagt zich af waarom iemand wel in overige sectoren – zoals de landbouw of horeca – ernstig benadeeld kan worden, maar niet in de seksbranche. Door de in deze alinea beschreven zienswijze op te nemen in het wetsvoorstel, vervalt dit onderscheid en worden alle werkenden gelijk behandeld. Dit betekent dat er ook bij uitbuiting binnen de seksbranche sprake kan zijn van ernstige benadeling.

Aansluitend hierop ziet SHOP ook dat op een ander vlak onderscheid gemaakt wordt tussen seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. In het geval van arbeidsuitbuiting wordt bij het bepalen of er sprake is van uitbuiting de nadruk gelegd op de *beperkingen* die aan het slachtoffer worden opgelegd. In het geval van seksuele uitbuiting wordt bewijs met name gezocht in de vraag of er sprake is van *dwang* bij het uitoefenen van het beroep. Volgens het wetsvoorstel is instemming van de persoon met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting irrelevant wanneer er gebruik is gemaakt van dwangmiddelen (zie het aangepaste Artikel 273f, lid 7). Een van die dwangmiddelen is een kwetsbare positie. Hierbij maakt SHOP zich zorgen dat in Artikel 273f niet wordt toegelicht wat een kwetsbare positie inhoudt. Ook in de MvT is geen begripsbepaling opgenomen van kwetsbare positie. Op verscheidene plekken in de MvT worden voorbeelden gegeven van kwetsbaarheid en kwetsbare groepen, refererend aan het maatschappelijk debat en aan juridische gronden om *ernstige benadeling* aan te tonen. Echter, zoals in voorgaande alinea benoemd is, staat in de MvT aangegeven dat ernstige benadeling niet van toepassing is in geval van seksuele uitbuiting, dus bij uitbuiting met betrekking tot de seksbranche. SHOP stelt voor om in het wetsvoorstel een nadere begripsbepaling van 'kwetsbare positie' op te nemen die zich richt op alle werkenden, dus inclusief sekswerkers. Deze onduidelijke begripsbepaling kan daarnaast opgelost worden wanneer er, zoals hierboven voor gepleit wordt, van arbeidsuitbuiting ook sprake is binnen de seksbranche.

Desalniettemin blijft het onderscheid tussen seksuele uitbuiting (waarbij de nadruk ligt op *dwang*) en arbeidsuitbuiting (waarbij de nadruk ligt op *beperkingen*) problematisch, omdat het lijkt alsof dit vanuit morele overweging wordt opgelegd. Er wordt hierdoor anders omgegaan met (potentiële) slachtoffers uit de seksbranche dan uit andere sectoren, terwijl zij allemaal met dezelfde situaties te maken kunnen hebben. Bij de voorbeelden van kwetsbare positie in de MvT gaat het onder andere om mensen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn en daardoor hun rechten en plichten niet of onvoldoende kennen. SHOP ziet in haar dagelijks werk dat in alle sectoren migranten of derdelanders werkzaam zijn, die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Dit beperkt zich niet tot de seksbranche. SHOP vraagt zich daarom af waarom sekswerkers die migrant of derdelander zijn kwetsbaarder zijn dan migranten of derdelanders die in een andere sector werken. Door dit onderscheid te maken worden werkenden in verschillende sectoren ongelijk behandeld, wat ten koste gaat van de bescherming van (mogelijke) slachtoffers.

Tot slot

SHOP concludeert nog steeds dat we blij zijn met de poging om het huidige Artikel in het Wetboek van Strafrecht aan te passen, maar wij zien wel dat er te veel onduidelijkheden in dit wetsvoorstel zitten, die de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel minder eenvoudig en effectief maakt dan bedoeld. Hierdoor worden slachtoffers niet beter beschermd, zoals beoogd wordt met het wetsvoorstel. Het nieuwe wetsvoorstel lijkt onduidelijker te zijn over wat wel/niet strafbaar is, waardoor de vervolging van een dader meer belemmerd kan worden in plaats van vereenvoudigd. Doordat onduidelijk is welke gedragingen tot vervolging kunnen leiden en welke niet, wordt tevens de drempel voor slachtoffers om aangifte te doen of bescherming te zoeken verhoogd. Dit is daarnaast in strijd met het legaliteitsbeginsel: burgers moeten op voorhand kunnen weten wat strafbaar is of niet.

SHOP vindt daarom dat het wetsvoorstel verhelderd moet worden en dat er beschermende voorzieningen komen voor iedereen met signalen van mensenhandel en uitbuiting. Alleen als slachtoffers bereid zijn om uitbuiting en mensenhandel te melden, kunnen daders vervolgd worden en kan dit maatschappelijke probleem effectief worden aangepakt.

Namens SHOP,



Maria Scali
Directeur SHOP