

INBRENG VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Binnen de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben de onderstaande fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de Hoofdlijnen Modernisering strafbaarstelling mensenhandel.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Nouse

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	3
Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie	4
Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie	5
Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie	6
Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie	6
II Antwoord / Reactie van de Staatssecretaris	8

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie hebben kennisgenomen van de brief Hoofdlijnen Modernisering strafbaarstelling mensenhandel van 9 september 2022 van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de brief). Deze leden danken beide bewindslieden voor de brief en maken graag van de gelegenheid gebruik om een aantal opmerkingen te maken en vragen te stellen aan de Staatssecretaris.

Met de modernisering van de strafbaarstelling wordt inhoud en uitvoering gegeven aan een afspraak in het coalitieakkoord. De modernisering is hard nodig om daders van mensonterende uitbuitingspraktijken voor de rechter te brengen en de kwetsbare slachtoffers beter in beeld te krijgen zodat eerder de juiste zorg en ondersteuning kan worden geboden.

De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie zien dat in de huidige praktijk artikel 273f Strafrecht (hierna: Sr) een bot mes is dat leidt tot 40% sepot. Dat strookt volstrekt niet met de impact en ernst van een delict als mensenhandel. De arbeidsinspectie heeft vanwege de complexiteit om 273f Sr wettig en overtuigend aan te tonen zelfs ernstige arbeidsbenadeling als nieuwe buitenstrafrechtelijke delictsvorm in het leven geroepen. Terwijl de overtuiging bestaat, zowel bij deze leden als bij de uitvoeringspraktijk, dat in het merendeel van die arbeidsbenadelingzaken er wel degelijk sprake was van uitbuiting conform 237f Sr.

De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie brengen in herinnering dat de Kamer middels de aangenomen motie Kuik c.s. (Kamerstuk 35 925 VI, nr. 118) heeft verzocht dat de aanpak van criminele uitbuiting integraal onderdeel moet uitmaken van het brede offensief tegen georganiseerde criminaliteit. Mede gelet hierop stellen deze leden de vraag waarom de Minister van Justitie en Veiligheid, net als haar ambtgenote van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de onderhavige brief niet mede ondertekent.

Als de centrale doelstelling van de modernisering van de strafbaarstelling wordt ten eerste gesteld «dat door het toegankelijker maken van de regeling als geheel, zodat duidelijker is wat onder mensenhandel wordt verstaan de rechtspraktijk beter met het wetsartikel uit de voeten kan». De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie vragen of het gezien het hoge aantal sepot de doelstelling om het eenvoudiger te maken om mensenhandel wettig en overtuigend te bewijzen in plaats van alleen de reikwijdte van 273f te duiden niet meer op zijn plaats is. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre bij de modernisering wordt gekeken naar

internationale congruentie van wetgeving met landen met een succesvolle aanpak van mensenhandel.

De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie lezen in de brief dat de 10 miljoen euro voor de bekostiging van dit wetsvoorstel en de uitvoering bij handhavingsorganisaties is gelegen in de beoogde verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting. Is het correct dat ernstige arbeidsbenadeling straks onder het strafrecht wordt gebracht? Komt daar een aparte strafbaarstelling voor die afwijkt van het delict mensenhandel?

De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie wijzen er voorts op dat arbeidsbenadeling nu ook al in de praktijk wordt opgespoord door de inspectie. Waar zijn in dat licht de meerkosten op gebaseerd? Betreft dat kosten voor de staande en zittende magistratuur? Kan bij de beantwoording van deze vraag worden weergegeven welke kosten er per organisatie worden geraamd? Als 40% van alle, vaak zeer kostbare, onderzoeken naar mensenhandel in de praktijk leidt tot een sepot, levert een beter toepasbaar artikel in de praktijk in eerste aanleg dan niet al tot besparingen? Is er een impactanalyse gemaakt door de uitvoeringsorganisaties? Zo ja, kan die worden gedeeld met de Kamer?

De leden van de VVD-fractie en de CU-fractie spreken hun teleurstelling uit over de summiere uiteenzetting over het proces en het tijdpad. Kan nader worden toegelicht met welke urgentie de Staatssecretaris de uitvoering van deze coalitieafpraak oppakt?

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie en de CU-fractie, gezien het strafbaar feit een slachtofferdelict pur sang betreft, of de organisaties die de slachtoffers van mensenhandel opvangen ook worden betrokken bij de consultatie van het wetsvoorstel. Zo ja, op welke manier? Wordt hierbij in elk geval ook advies gevraagd aan het Coördinatiepunt Mensenhandel Amsterdam en het Leger des Heils?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende brief en hebben hier nog enkele vragen over. Ten eerste verwelkomen deze leden de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel. In de praktijk blijkt het moeilijk om dwang en drang vast te stellen als geen sprake is van bijvoorbeeld fysiek geweld of vrijheidsontneming. Er bestaan echter veel meer manieren van afhankelijkheid die wijzen op mensenhandel en deze signalen worden momenteel vaak gemist. Mensenhandel wordt daardoor regelmatig afgedaan als mensen-smokkel of slecht werkgeverschap, dat zowel gevolgen heeft voor de bescherming van slachtoffers als voor de vervolging van daders. Kan de Staatssecretaris uiteenzetten hoe vaak een aanklacht tot mensenhandel uiteindelijk eindigt in een veroordeling tot mensenhandel, tot mensen-smokkel of tot vrijspreking? Herkent de Staatssecretaris hierin bepaalde patronen, bijvoorbeeld in het gevraagde bewijs, die hij meeneemt in de modernisering van de wet? Deze leden zien verder ook hier een gebrek aan capaciteit bij de politie. Zij vragen of het verduidelijken van de definitie van mensenhandel en het vaker geven van het voordeel van de twijfel ook kan zorgen dat de behandeling van een aanklacht minder tijd in beslag neemt, waardoor de politie de mogelijkheid krijgt om meer daders op te sporen.

Daarnaast zien de leden van de D66-fractie dat het begrip mensenhandel, mede door de formulering in de wet, niet door iedereen op dezelfde manier wordt gedefinieerd. Hierdoor ontstaat ruis tussen de werkzaam-

heden van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de arbeidsinspectie. De aan het woord zijnde leden vragen de Staatssecretaris of hij bereid is een mogelijkheid tot externe advisering toe te voegen aan de uitvoering van de wet zodat er bij twijfel getoetst kan worden bij experts of er sprake is van mensenhandel of niet. En wil hij in de wet een mogelijkheid opnemen om in de intakefase, dus nog voordat het officiële onderzoek wordt gestart, officieel bezwaar te maken als mensenhandel wordt geclassificeerd als mensensmokkel?

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de bewijslast. Veel slachtoffers van mensenhandel vinden het moeilijk hun verhaal te doen. Bijvoorbeeld omdat ze bang zijn voor gevolgen, uit een cultuur komen waar de politie niet betrouwbaar is of niet begrijpen dat bepaalde gedragingen in Nederland worden geclassificeerd als dwang of drang. Het is daarom van groot belang dat slachtoffers op de juiste plek en op de juiste manier worden bevraagd. Herkent de Staatssecretaris dit probleem? Hoe kan de modernisering van de wet volgens hem helpen dit probleem te voorkomen? Is hij bijvoorbeeld bereid in de wet te regelen dat bepaalde indicatoren van mensenhandel, zoals het afnemen van reisdocumenten, zwaarder wegen in het proces? En is hij bereid te onderzoeken wat bij instanties als de politie kan worden verbeterd om slachtoffers meer vertrouwen te geven dat zij worden beschermd na aangifte, zowel tijdens het proces als daarna?

Tijdens het proces kunnen slachtoffers van mensenhandel aanspraak maken op een tijdelijke verblijfsvergunning. De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk om slachtoffers tijdens een proces te beschermen, maar zien dat het tijdelijke verblijfsrecht en de noodzakelijke begeleiding per doelgroep kan verschillen. Deze leden zien dat niet elke gemeente even goed op de hoogte is van de rechten van vermeende slachtoffers en dat verkeerde voorlichting grote impact kan hebben op het verblijfsrecht. Ook missen gemeenten soms de benodigde expertise om slachtoffers de juiste begeleiding te bieden. Kan de Staatssecretaris hierop reflecteren?

Uit advies van de commissie Lenferink bleek eerder dat het van belang is dat slachtoffers na de initiële begeleiding verder worden opgevangen en begeleid in de gemeente waar ze vandaan komen of zijn aangetroffen, zo stellen de leden van de D66-fractie. In de praktijk lijkt het soms ingewikkeld slachtoffers na een periode in gespecialiseerde opvang te laten uitstromen naar gemeenten. Herkent de Staatssecretaris het beeld dat gemeenten niet altijd de verantwoordelijkheid nemen slachtoffers over te nemen? Is de uitstroom van slachtoffers naar gemeenten volgens de Staatssecretaris op dit moment voldoende geborgd? Hoe lang zitten slachtoffers na behandeling gemiddeld nog te wachten op uitstroom naar een gemeente? Vindt de Staatssecretaris deze wachttijd acceptabel?

De leden van de D66-fractie stellen nog een aantal vragen over preventie van mensenhandel. Veel slachtoffers van mensenhandel blijken al vroeg in aanraking te zijn geweest met bijvoorbeeld jeugdzorg. Doordat de behandeling hier niet altijd aansluit op volwassenproblematiek en omdat de overgang nadat iemand achttien jaar is geworden vaak abrupt is, komt het regelmatig voor dat kinderen vanuit de jeugdzorg later het slachtoffer van uitbuiting worden. Kan de Staatssecretaris toezeggen meer werk te maken van vroegtijdige signalering en waar nodig verlengde zorg vanaf de leeftijd van achttien jaar om mensenhandel te voorkomen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief.

Noodzaak en doelstelling modernisering

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en vinden het zeer belangrijk dat de strafrechtelijke bescherming tegen mensenhandel verbeterd wordt, omdat het huidige artikel 273f Sr op dit moment te complex en ontoegankelijk is. Dat kan ten koste gaan van de effectieve handhaving, preventie en berechting om slachtoffers van mensenhandel te voorkomen en te beschermen. Uit de brief volgt dat de centrale doelstelling van de modernisering het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel is. Dit wordt gewaarborgd door het toegankelijker maken van de gehele regeling en op bepaalde onderdelen de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen, in het bijzonder ten aanzien van arbeidsuitbuiting. Op welke andere onderdelen wordt de aansprakelijkheid nog meer verruimd? Hoe ver strekt bijvoorbeeld de verruiming van de aansprakelijkheid ten aanzien van seksuele uitbuiting?

Op het gebied van arbeidsuitbuiting wordt onderzocht of de verruiming van de strafbaarstelling wordt gerealiseerd via de al bestaande strafbaarstelling, of via een «eigen» strafbaarstelling. De leden van de CDA-fractie vragen of dit voor de andere vormen van uitbuiting die onderdeel zijn van de strafbaarstelling van mensenhandel onder art. 273f Sr ook wordt overwogen, of dat dit alleen van toepassing is op arbeidsuitbuiting in het bijzonder.

Uit de brief volgt dat in nauw overleg met betrokken organisaties de vraag wordt gezien of sprake zou moeten zijn van een aparte strafbaarstelling voor arbeidsuitbuiting. Is er zicht op de manier waarop andere Europese landen een dergelijke strafbaarstelling hebben vormgegeven? Kan Nederland daar wellicht van leren?

Proces en tijdsplan

Naar verwachting kan eind dit jaar een conceptwetsvoorstel in (internet-)consultatie worden gebracht. De leden van de CDA-fractie onderstrepen dat het van belang is dat de strafbaarstelling van mensenhandel zo snel mogelijk moet worden gemoderniseerd, zodat de vervolging en berechting van daders wordt verbeterd. Binnen welke termijn wordt verwacht dat dit wetsvoorstel aangeboden wordt aan de Tweede Kamer? Kan de Staatssecretaris schetsen welke stappen vanaf het bekendmaken van het plan van de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel in het regeerakkoord tot nu toe precies zijn gezet?

Financiële dekking

De verwachting is dat de financiële consequenties van de modernisering van art. 273f Sr met name gelegen zijn in de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van arbeidsuitbuiting. Wat zijn de te verwachten financiële consequenties van de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting? Hoeveel wordt er voor de bekostiging van de algehele modernisering van art. 273f Sr beschikbaar gesteld?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de brief. Deze leden verwelkomen de nodige modernisering van artikel 273f Sr. Zij onderschrijven dat het zinvol is om het delict mensenhandel beter te omschrijven waardoor de rechtspraktijk er beter mee uit

de voeten kan en waardoor gezorgd wordt dat arbeidsuitbuiting voortaan ook bestraft kan worden.

De Staatssecretaris schrijft dat misstanden rond arbeidsuitbuiting mogelijk ook onder mensenhandel gaan vallen of dat er een zelfstandige strafbaarstelling komt. De leden van de SP-fractie onderschrijven een zorgvuldige overweging daartoe zodat het in de toekomst ook op basis van het strafrecht mogelijk wordt arbeidsuitbuiting aan te pakken. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij met de wetswijziging aan de knelpunten in wetgeving zoals die door de Algemene Rekenkamer in 2021 zijn geconstateerd tegemoet denkt te komen om tot een succesvolle strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting te komen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de Staatssecretaris dat het bestaande artikel 273f Sr te complex is en dient te worden gemoderniseerd. Deze leden zien het resultaat van dit wetgevingstraject dat zou moeten leiden tot een inwerkingtreding in 2024 graag tegemoet. Aangezien een onderdeel van de modernisering moet zorgen voor een verbeterde aanpak van ernstige misstanden in arbeidssituaties en andere vormen van mensenhandel, vragen deze leden of de beoogde datum van inwerkingtreding ook eerder mogelijk zou kunnen zijn. Het gaat immers om ernstige misdrijven waarvan de aanpak zo snel als mogelijk effectiever moet worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij de modernisering van artikel 273f ook min of meer verwante strafbaarstellingen zoals die in artikel 273g en die met betrekking tot slavernij worden meegenomen. Kan de Staatssecretaris hier nader op ingaan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Inleiding

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris. Deze leden onderschrijven dat mensenhandel en uitbuiting nog steeds een groot maatschappelijk probleem is en vinden het belangrijk dat hier adequaat tegen opgetreden kan worden. Deze leden onderschrijven de noodzaak tot modernisering van de strafbaarstelling, maar hebben nog enkele vragen.

Noodzaak en doelstelling modernisering

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Staatssecretaris voornemens is om de strafbaarstelling voor mensenhandel te moderniseren vanwege de ontoegankelijkheid van het artikel en de uitspraken van de Hoge Raad in zaken waarbij dit artikel onderwerp van discussie was. Deze leden constateren dat het huidige wetsartikel in totaal negen verschillende gedragingen kent die alle als vorm van mensenhandel strafbaar zijn gesteld. Deze leden constateren dat het niet uitgesloten is dat er in de toekomst nieuwe vormen van mensenhandel zullen ontstaan en vragen de Staatssecretaris of bekeken kan worden of er een generieke strafbaarstelling voor mensenhandel kan komen die niet uitputtend is zodat te allen tijde teruggegrepen kan worden op deze strafbaarstelling.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Staatssecretaris voornemens is om de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen, maar lezen ook dat de Hoge Raad, in aanvulling op de wettekst, de voorwaarde stelt dat voor het bewijs sprake moet zijn van uitbuiting. Deze leden vragen de

Staatssecretaris hoe het verwerken van de uitspraken van de Hoge Raad in de wettekst samengaat met het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, daar bewijs voor uitbuiting zorgt voor een hogere drempel voor het bewijzen van mensenhandel. Deze leden wijzen hiervoor in het bijzonder naar de kwetsbare positie van het slachtoffer, bij wie het soms niet mogelijk is om bewijs op te slaan wanneer sprake is van uitbuiting. Zij vragen de Staatssecretaris of kan worden onderzocht of het mogelijk is dat omkering van de bewijslast ertoe kan leiden dat aan dit uitbuitingsvereiste wordt voldaan, maar dat de drempel om tot bewezenverklaring te komen niet verhoogd wordt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat voor de verruiming van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting de vraag voorligt of dit via artikel 273f Sr verruimd moet worden, of via een opzichzelfstaande strafbaarstelling. Deze leden vragen de Staatssecretaris of beide opties kunnen worden uitgewerkt en voorgelegd aan het parlement.

De leden van de SGP-fractie lezen dat bij de aanpak van misstanden rond arbeidsmigratie verschillende partijen een rol spelen. Deze leden constateren dat voor een effectieve aanpak van misstanden rond arbeidsmigratie het van belang is dat alle partijen goed met elkaar kunnen samenwerken en er geen procedurele belemmeringen zijn. Deze leden merken op dat op de strafrechtelijke route het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie (OM) geldt en dat er grote capaciteitsproblemen zijn in de gehele strafrechtketen. Deze leden vragen de Staatssecretaris met een wetsvoorstel en instrumentarium te komen waarbij alle inspecties en opsporingsdiensten met elkaar kunnen samenwerken om tot een effectieve aanpak te komen.

Proces en tijdpad

De leden van de SGP-fractie lezen dat eind van dit jaar een conceptwetsvoorstel in consultatie zal worden gebracht. Het tijdpad dat binnen het wetgevingstraject wordt aangehouden is gericht op de inwerkingtreding van het wetsartikel in 2024. Deze leden erkennen dat een wetgevingstraject veel voorbereiding en afstemming vraagt. Gezien de ernst van het strafbaar gestelde is het van belang dat indien deze wet aangenomen wordt, de diensten en inspecties er direct mee aan de slag kunnen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe er vanuit de praktijk op dit wetsvoorstel geanticipeerd wordt?

Financiële dekking

De leden van de SGP-fractie merken op dat enkel geld gereserveerd is voor de dekking wat betreft het arbeidsmigrantenonderdeel. Deze leden wijzen de Staatssecretaris op de uitvoeringsconsequenties bij de andere onderdelen van mensenhandel. Indien de drempel voor mensenhandel verlaagd wordt wat betreft seksuele uitbuiting, kan dit leiden tot een hogere werkdruk bij opsporingsorganisaties. Graag zien deze leden een reflectie van de Staatssecretaris op de andere aspecten van dit wetsvoorstel en de uitvoeringsconsequenties voor de diensten.

Afsluiting

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Kamer regelmatig geïnformeerd zal worden over de voortgang van het wetgevingstraject. Deze leden vragen de Staatssecretaris om met name wat betreft het tijdpad de Kamer te informeren wanneer afgeweken zal worden van het in de brief voorgestelde tijdpad.

De leden van de SGP-fractie constateren dat mensenhandel en seksuele uitbuiting nauw samenhangen met (onvrijwillig) sekswerk. Deze leden wijzen de Staatssecretaris op de Wet regulering sekswerk, die naar de Kamer is gestuurd, maar die nog niet in behandeling genomen is. Deze leden vragen de Staatssecretaris hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Wet regulering sekswerk, met name wat betreft het onderdeel over seksuele uitbuiting. Sluiten deze wetsvoorstellen voldoende op elkaar aan?

De leden van de SGP-fractie vragen de Staatssecretaris om bij modernisering van artikel 237f Sr de belangen van het slachtoffer niet uit het oog te verliezen en hier voldoende rekening mee te houden. Slachtoffers van mensenhandel hebben vanwege hun positie niet altijd de mogelijkheid om bewijs te verzamelen en verkeren in een ongelijke positie ten opzichte van verdachten. Daarnaast is dikwijls sprake van chantage van slachtoffers en durven slachtoffers derhalve niet te getuigen, uit vrees voor sancties voor slachtoffer of diens familie. Deze leden vragen de Staatssecretaris hier extra rekening mee te houden.

II Antwoord / Reactie van de Staatssecretaris