

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum	16 mei 2023	Bij beantwoording de datum en
Onderdeel	Afdeling Kwaliteitontwikkeling, -advisering en -toetsing	ons kenmerk vermelden.
Ons kenmerk	PaG/KOAT/19354	
Uw kenmerk	4467559	
Onderwerp	Advies inzake de modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel	

Geachte (...),

Op 28 februari 2023 heeft de minister van Justitie en Veiligheid mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het College van procureurs-generaal (hierna College) verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking.

Het College acht het zonder meer wenselijk dat strafrechtelijk wordt opgetreden tegen mensenhandel en de uitbuiting van mensen. Dat misbruik wordt gemaakt van de kwetsbaarheid van personen die daarvoor soms speciaal naar Nederland worden gehaald, is onaanvaardbaar. In het strafrecht dient het wettelijke kader voldoende basis te bieden voor een daadkrachtige en effectieve bestrijding van mensenhandel, uitbuiting en het misbruik van kwetsbaarheden. Het College staat daarom positief tegenover het voorstel om artikel 273f Sr te moderniseren. De huidige bepaling is te complex. De voorgestelde wijzigingen leveren een verduidelijking en versimpeling op, waarmee de regeling is verbeterd. Het College heeft wel vraagtekens bij de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling. Deze strafbaarstelling biedt mogelijk meer ruimte om strafrechtelijk op te treden tegen de meer ernstige vormen van arbeidsmisstanden, maar kan ook leiden tot afbakenings- en definitieproblemen.

Het College wil in dit advies een aantal punten aandragen waarop het wetsvoorstel verder kan worden aangescherpt. In het algemeen wordt opgemerkt dat in de memorie van toelichting nauw wordt aangesloten bij de uitleg die de Hoge Raad geeft aan het huidige artikel 273f Sr. De wetgever heeft echter de

mogelijkheid om hiervan af te wijken. Het College had het niet gek gevonden als in het kader van de modernisering van de mensenhandelbepaling de wetgever de grenzen van een begrip als uitbuiting op andere wijze zou hebben getrokken dan zoals die in de huidige jurisprudentie tot uiting komt. Bij een ruimere uitleg van het begrip uitbuiting was de introductie van ernstige benadeling mogelijk niet nodig geweest. Gezien het voorliggende voorstel en de toelichting daarop roept het College op om meer duidelijkheid te bieden over de betekenis van gebruikte termen als uitbuiting en ernstige benadeling, omdat voorzien wordt dat in de rechtszaal frequent zal worden gediscussieerd over de betekenis van deze termen.

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bij het verrichten van arbeid

De nieuwe, zelfstandige strafbaarstelling van het ernstig benadelen van een persoon bij het verrichten van arbeid in artikel 273fa Sr heeft tot gevolg dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen arbeidsuitbuiting zoals bedoeld in artikel 273f Sr enerzijds en de ernstige benadeling bij het verrichten van arbeid anderzijds. Ook moet er onderscheid worden gemaakt tussen strafbare ernstige benadeling en niet-strafbare minder ernstige vormen van benadeling die via het bestuursrecht moeten worden aangepakt. Het is niet geheel duidelijk op welke manier dit onderscheid moet worden gemaakt. De toelichting positioneert ernstige benadeling tussen arbeidsuitbuiting en bestuursrechtelijk te handhaven arbeidswetten. Deze omschrijving biedt weinig tot geen houvast voor de (rechts)praktijk. Welke feiten en omstandigheden moeten worden gekwalificeerd als arbeidsuitbuiting, welke als ernstige benadeling en welke als niet-ernstige benadeling?

Een vergelijking van de voorwaarden waaronder arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling kunnen worden vastgesteld biedt weinig houvast. In de eerste plaats worden in de delictomschrijving van beide strafbaarstellingen dezelfde dwangmiddelen genoemd: misbruik van een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie. Daaruit volgt dat het onderscheid niet zit in het dwangmiddel – in ieder geval niet voor zover het deze twee dwangmiddelen betreft. Overigens roept de beperking tot twee dwangmiddelen wel de vraag op welke mogelijkheden er zijn voor strafvervolging van een verdachte als uitsluitend één van de andere dwangmiddelen genoemd in artikel 273a Sr aanwezig is: dwang, geweld of andere feitelijkheid, dreiging met geweld of andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding of verkrijgen van instemming van een persoon die zeggenschap heeft over de persoon die de arbeid verricht. Neemt de wetgever aan dat in dat geval arbeidsuitbuiting in principe kan worden bewezen? Moet bij aanwezigheid van deze dwangmiddelen en minder ernstige (arbeids)misstanden andere soorten strafbare feiten ten laste worden gelegd, zoals mishandeling, bedreiging of dwang? Het College adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

In de tweede plaats tonen de factoren die op pagina 13 van de toelichting worden genoemd om arbeidsuitbuiting vast te stellen (de afwegingsfactoren uit het Chinese horeca-arrest) grote overeenkomsten met de factoren die op pagina 16 van de toelichting worden genoemd om ernstige benadeling vast te stellen. De eerste afwegingsfactor voor arbeidsuitbuiting '(a) de aard en duur van de tewerkstelling' vertoont grote overeenkomsten met de afwegingsfactor voor ernstige benadeling 'de arbeidsomstandigheden' (p. 16). Datzelfde geldt voor factor (b) 'de beperkingen die zij voor betrokkene meebrengt' versus 'vrijheidsbeperkingen' en factor (c) 'economisch voordeel bij tewerksteller' versus het spiegelbeeld 'financieel nadeel' bij de tewerkgestelde. Hieruit leidt het College af dat de kwalificatie van de feiten en omstandigheden een kwestie van gradatie is. Na afweging van alle factoren betreffende een arbeidssituatie kunnen de ernstigste misstanden worden aangemerkt als arbeidsuitbuiting, minder ernstige vormen als ernstige benadeling bij het verrichten van arbeid en nog minder ernstige vormen als arbeidsmisstanden die bestuursrechtelijk moeten worden aangepakt. Dit komt overeen met formuleringen in de memorie van toelichting, als dat ernstige benadeling een minder zwaar equivalent is van arbeidsuitbuiting en de vergelijking met de sporten van een ladder.

Dit graduele onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling roept de vraag op of er ook een dogmatisch verschil zit tussen beide strafbaarstellingen. Het College verzoekt dit in de toelichting verder uit te werken. Daarbij wordt geconstateerd dat het begrip 'uitbuiting' in het wetsvoorstel of de toelichting daarop niet verder wordt gedefinieerd. Wel bevat artikel 273f lid 5 Sr een opsomming van gevallen die ten minste als uitbuiting moeten worden aangemerkt, waaronder onder c. gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid. Waarom is ervoor gekozen alleen deze vormen van arbeidsuitbuiting op te nemen als – zoals in de toelichting staat – schending van artikel 4 EVRM geen vereiste is om arbeidsuitbuiting aan te nemen? Was het niet mogelijk een verdere omschrijving of definitie van arbeidsuitbuiting te geven?

Toepassing van dit graduele onderscheid in de praktijk is lastig zonder duidelijke indicaties bij welke gradaties van misstanden er in de regel sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Een uniforme en rechtsgelijke toepassing van de strafbaarstellingen vergt een nadere toelichting van de wetgever, bij voorkeur aan de hand van concrete voorbeelden met indicatoren voor de ernst van bepaalde feiten en omstandigheden. Het College constateert dat de casussen die nu als voorbeeld worden gegeven van gevallen waarbij ernstige benadeling in beeld komt, nog onvoldoende houvast bieden. Dat geldt zowel voor het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling als tussen ernstige benadeling en niet-ernstige benadeling. Neem het voorbeeld van de Roemeense arbeidskracht. Waarom is in deze casus geen sprake van arbeidsuitbuiting? Zit dat

in de mate waarin de arbeidsomstandigheden inbreuk maken op de rechten van de arbeidskracht? In de vrijheid die de arbeidskracht heeft om zonder toestemming van de werkgever weer uit Nederland te vertrekken? In het betrekkelijk geringe nadeel van de arbeidskracht, die iets minder dan het minimumloon verdient? En waarom is in deze casus wel sprake van ernstige benadeling? Zit dat in de lengte van de werkdagen, het ontbreken van vakantiedagen of de mogelijkheid tot ziekmelden? In het minder betaald krijgen dan het minimumloon? Zijn beide nodig of is één van deze factoren al genoeg? Vergelijkbare vragen kunnen worden gesteld over het voorbeeld van de Poolse arbeidsimmigranten. Het College verzoekt om de gegeven voorbeelden uit te spellen. Het College roept ook op om aanvullende voorbeelden te geven die tot verdere verduidelijking kunnen leiden.

Om de afgrenzing verder te verduidelijken wil het College een aantal gevallen voorleggen. Het College hoort graag of deze gevallen wijzen richting arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling of niet-strafbare benadeling en waarom dit het geval is.

- Arbeiders worden door een uitzendbureau uit Vietnam naar Nederland gehaald voor schoonmaakwerk. Zij krijgen een jaar lang 25% van het minimuminkomen voor een reguliere 40-urige werkweek. Zij houden hun paspoort, hebben een eigen bankrekening en de huisvesting en werkomstandigheden zijn adequaat.
- Vrouwen van middelbare leeftijd zijn door een boer uit Kroatië gehaald om te helpen met het plukken van aardbeien. Ze werken 3 maanden lang 6 dagen per week, 10 uur per dag. De werkomstandigheden zijn gevaarlijk en niet conform de Nederlandse wetgeving. De vrouwen krijgen het wettelijk minimumloon voor een 40-urige werkweek, maar overuren worden niet uitbetaald. De kosten van de huur van een appartement en eten wordt afgetrokken van het loon, de kosten die in rekening worden gebracht bedragen 150% van een marktconforme prijs. De vrouwen houden hun paspoort en hebben een eigen bankrekening.
- Een Nederlandse schoolverlater van 20 jaar werkt al twee jaren in de kroeg van zijn stiefvader. Als hij geen werkzaamheden verricht dreigt de stiefvader hem het huis uit te zetten. De stiefzoon krijgt 50% van het minimumloon, de rest wordt ingehouden als vergoeding voor kost en inwoning.

Dwangmiddelen: kwetsbaarheid en overwicht

Bij alle vormen van uitbuiting, waaronder ook seksuele uitbuiting, en bij ernstige benadeling kan de aanwezigheid van de dwangmiddelen misbruik maken van een kwetsbare positie en misbruik maken van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht van belang zijn. In de toelichting wordt terecht opgemerkt dat het misbruik maken van een kwetsbare positie in de praktijk een belangrijk dwangmiddel is. Een uitleg van kwetsbare positie wordt gegeven in het voorgestelde lid 4. De inhoud hiervan is gelijklopend aan het huidige lid 6 van artikel 273f Sr. Het College constateert dat in de toelichting op p. 32 een ruimere

definitie van kwetsbaarheid wordt gegeven. Daar wordt kwetsbaarheid omschreven als "dat iemand zich in een zodanig kwetsbare positie bevindt dat deze vanwege bepaalde persoonlijke omstandigheden in verminderde mate tot een vrije wilsbepaling in staat is". Het College kan zich goed vinden in deze omschrijving en vraagt zich af waarom er niet voor is gekozen deze uitleg ook vast te leggen in de wet in plaats van uitsluitend in de memorie van toelichting.

De uitleg van kwetsbaarheid in de toelichting en de consequenties die hieraan worden verbonden lijken af te wijken van de wijze waarop dit begrip in de praktijk wordt uitgelegd en toegepast door feitenrechters. Als inderdaad wordt afgeweken van de huidige jurisprudentiële kaders kan dit aanzienlijke consequenties hebben voor de praktijk. Daarom wordt in het navolgende een samenvatting gegeven van de toelichting om te verifiëren of de toelichting correct is begrepen.

Eerst over de uitleg van kwetsbaarheid. In de toelichting wordt op p. 31 beschreven dat het uitgangspunt is dat er een relatief lage bewijsdrempel is. Er is sprake van kwetsbaarheid bij illegale binnenkomst, illegaal verblijf, een ongedocumenteerde status, verslaving aan verdovende middelen, of de aanwezigheid van een psychische of lichamelijke beperking. Op p. 14 wordt ook nog genoemd het hebben van een zwakke financiële positie. Verder staat op p. 31 dat het dwangmiddel misbruik maken van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht een grote overlap vertoont met het misbruik maken van een kwetsbare positie. Vervolgens wordt gesteld dat een van beide dwangmiddelen in de regel aanwezig is als een persoon afkomstig is uit een land met een significant lager welzijnspeil en niet beschikt over financiële middelen, en als een persoon de Nederlandse en Engelse taal onvoldoende machtig is en niet op de hoogte is van Nederlandse wet- en regelgeving. Tot slot wordt benoemd dat kwetsbaarheid niet wordt weggenomen door vrijwilligheid, het zijn van EU-burger, het beschikken over een reisdocument of over eigen bankrekening.

Dan over de consequenties die aan de status van kwetsbaarheid kunnen worden verbonden. Er wordt misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van een persoon als de verdachte deze persoon uitbuit of ernstig benadeeld terwijl hij zich bewust is van de aanmerkelijk kans dat een persoon kwetsbaar is en deze kans – gezien het handelen van de verdachte – aanvaard. Inzake seksuele uitbuiting wordt in de toelichting op p. 13 gesteld dat "het bewijs van (oogmerk van) uitbuiting ligt in hoge mate in het bewijs van een dwangsituatie besloten".

Enkele casussen kunnen helpen bij het verduidelijken van de toelichting. Is er in de volgende situaties sprake van het misbruik maken van kwetsbaarheid? En daarmee ook van seksuele uitbuiting en het oogmerk daarop?

- Een Nederlandse vrouw met een licht verstandelijke beperking (IQ van 60) wordt via een loverboy in de prostitutie gebracht. De medeverdachte is een vriend

van de loverboy. Hij maakt seksadvertenties aan, beheert de klanttelefoon en brengt de vrouw af en toe naar afspraken. Is het hebben van een licht verstandelijke beperking voldoende om als kwetsbaar te worden aangemerkt? Wordt met de wetenschap van de licht verstandelijke beperking en desondanks het faciliteren van prostitutiewerkzaamheden misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid? En is met dit misbruik ook de uitbuiting en het oogmerk daarop gegeven?

- De verdachte haalt verschillende vrouwen vanuit Bulgarije naar Nederland. De vrouwen spreken geen Nederlands en kennen de Nederlandse wet- en regelgeving niet. De vrouwen gaan aan het werk als prostituee. De verdachte regelt het onderdak, de seksadvertenties en laat de vrouwen vervoeren, en houdt 50% van de inkomsten voor zichzelf. Is het zijn van een Bulgaarse vrouw in Nederland voldoende om als kwetsbaar te worden aangemerkt? Wordt met de wetenschap van het Bulgaars zijn en het desondanks faciliteren van prostitutiewerkzaamheden misbruik gemaakt van deze kwetsbaarheid? En is met dit misbruik ook de uitbuiting en het oogmerk daarop gegeven?

Met betrekking tot kwetsbaarheid bij arbeidsuitbuiting en bij ernstige benadeling bij het verrichten van arbeid kan worden teruggegrepen op de in de memorie van toelichting gegeven casussen. Het College neemt aan dat het voor de beoordeling van de aanwezigheid van een dwangmiddel niet uitmaakt of er sprake zou zijn van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, maar ziet deze aanname graag bevestigd. Uit de casussen over de Roemeense en Poolse arbeidskracht wordt niet duidelijk gemaakt welk dwangmiddel aanwezig is en waar dit uit blijkt. Het College verzoekt de minister deze casussen ook met betrekking tot de aanwezige dwangmiddelen verder uit te werken, zodat er meer houvast ontstaat waar in de praktijk mee kan worden gewerkt.

Vervallen van huidige artikel 273f lid 1 sub 3^o Sr

Het College roept op de huidige strafbaarstelling die is opgenomen in artikel 273f lid 1 sub 3^o Sr niet te laten vervallen. Deze strafbaarstelling heeft voor de praktijk veel toegevoegde waarde. Dat was in ieder geval zo voordat de Hoge Raad in 2016 de eis stelde dat uitbuiting in deze strafbaarstelling moet worden ingelezen. De strafbaarstelling was een krachtig instrument bij het bestrijden van mensenhandel, omdat een verdenking van mensenhandel al snel kan ontstaan bij het behulpzaam zijn bij de grensoverschrijding van vrouwen om in Nederland in de prostitutie te komen werken. Na het opsporingsonderzoek kon dan vaak ook de overtreding van andere subleden van artikel 273f lid 1 Sr worden vastgesteld. De keuze van de Hoge Raad om uitbuiting in te lezen hoeft niet te worden overgenomen door de wetgever. Het Internationaal Verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen uit 1933 die verplicht tot deze strafbaarstelling dwingt daar in ieder geval niet toe. Overwogen kan worden om de strafbaarstelling op te nemen in een aparte bepaling met een lager

strafmaximum, waardoor het inlezen van de uitbuiting niet meer nodig is. Daarbij maakt het feit dat prostitutie in Nederland een legale bedrijfstak is het nog niet zonder meer wenselijk dat vrouwen uit het buitenland die geen band hebben met Nederland worden geworven om in Nederland in de prostitutie te gaan werken.

Ook als de eis van uitbuiting wel wordt gehandhaafd heeft de strafbaarstelling toegevoegde waarde en biedt het een basis voor succesvolle vervolgingen. Een voordeel is dat de aanwezigheid van een dwangmiddel niet bewezen hoeft te worden. Een ander voordeel is dat er geen oogmerk op uitbuiting bewezen hoeft te worden, maar dat kan worden volstaan met het vaststellen van 'omstandigheden die uitbuiting veronderstellen', waarbij voorwaardelijk opzet of zelfs culpa voldoende is. Voorzien wordt daarom dat de afschaffing van sub 3^o leidt tot minder mogelijkheden om mensenhandel daadkrachtig te bestrijden, wat op gespannen voet staat met het doel van het wetsvoorstel en strijdig is met de verplichtingen uit het verdrag van 1933. Dit is slechts anders als – in het verlengde van wat in het bovenstaande al aan de orde is geweest – de eisen die aan de seksuele uitbuiting, de vereiste dwangmiddelen en het oogmerk worden gesteld zover worden verruimd dat ook bij een scheve verhouding tussen een pooier en een uit bijvoorbeeld Roemenië afkomstige prostituee (in de zin van onmondigheid bij de prostituee, kwetsbaarheid vanwege afkomst en het niet spreken van Nederlands of Engels en overwicht bij de pooier) al voldoende is om mensenhandel te kunnen vaststellen.¹ Het College adviseert om in de memorie van toelichting nader in te gaan de gevolgen die de afschaffing van sub 3^o heeft voor een daadkrachtige bestrijding van mensenhandel.

Ernstige benadeling bij seksuele dienstverlening of criminele handelingen

Gezien de delictsomschrijving van artikel 273fa Sr wordt strafbaar gesteld ernstige benadeling bij het verrichten van 'arbeid'. Ernstige benadeling wordt in de toelichting gepresenteerd als vangnet in de situaties dat arbeidsuitbuiting niet kan worden bewezen. Hoe ernstige benadeling zich verhoudt tot andere vormen van uitbuiting die worden omschreven in artikel 273a lid 5 Sr is minder duidelijk. Immers, zowel het verrichten van seksuele handelingen (seksuele uitbuiting), het uitoefenen van bedelarij en het verrichten van criminele activiteiten (criminele uitbuiting) kan veelal ook worden omschreven als 'arbeid'. Dit verband wordt ook gelegd op p. 17 van de memorie van toelichting als wordt overwogen dat "het delict ernstige benadeling bij seksuele dienstverlening niet snel in beeld [zal] komen". Afgezien van de vraag waarom deze aannahme wordt gedaan – dit hangt samen met hiervoor gestelde vragen over de uitleg van de misbruik van kwetsbaarheid – roept dit ook meer principiële vragen op. Is het mogelijk dat er bij seksuele handelingen of criminele activiteiten die niet ernstig genoeg zijn om

¹ Zie HR 26 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:115.

als uitbuiting te worden gekwalificeerd een verdachte te vervolgen en veroordelen voor ernstige benadeling? Zo ja, hoe moet de ernstige benadeling dan worden onderscheiden van deze vormen van uitbuiting? Het College ziet indien dit mogelijk is graag een verdere uitwerking van het onderscheid in de toelichting. Als het niet wenselijk wordt geacht om ernstige benadeling te gebruiken als alternatief voor andere vormen van uitbuiting dan arbeidsuitbuiting, dan acht het College het wenselijk dat dit zo wordt vastgelegd in de memorie van toelichting.

Voordeeltrekken

In het wetsvoorstel is voordeeltrekking uit mensenhandel en ernstige benadeling apart strafbaar gesteld in artikel 273fb Sr. In de memorie van toelichting wordt al een uitleg gegeven van het begrip voordeelonttrekking. Kortgezegd wordt het voordeel omschreven als enig economisch profijt. Dit blijft een ruime omschrijving, en daarom verzoekt het College om ook het begrip voordeel nader te verduidelijken. Daarbij zou het mogelijk kunnen helpen te verduidelijken in hoeverre de uitleg van voordeeltrekking uit mensenhandel en ernstige benadeling overeenkomt met de uitleg van voordeeltrekking uit heling (artikel 406 lid 2 Sr).

Het College acht het voor de hand liggend dat er sprake is van voordeel als de verdachte financieel voordeel haalt uit arbeid, diensten of handelingen die het voorwerp zijn van mensenhandel, kinderhandel of ernstige uitbuiting. Als de verdachte door dergelijke arbeid, diensten of handelingen meer geld tot zijn beschikking heeft, zou dan kunnen worden aangenomen dat er sprake is van voordeel – ongeacht mogelijke gemaakte kosten of gedane investeringen. De vervolgvraag is of er ook sprake is van voordeel als de verdachte door de arbeid, diensten of handelingen mogelijke uitgaven niet hoeft te doen of bepaalde handelingen zelf niet meer hoeft te verrichten. Denk aan de toegang tot gratis seksuele verrichtingen met de prostituee die wordt uitgebuit of het laten schoonmaken van een huis door een ernstig benadeelde arbeider die daarvoor geen aanvullende vergoeding ontvangt.

Een aanvullende vraag is of er naast economisch profijt ook andere vormen van voordeeltrekking kunnen leiden tot strafbaarheid. Te denken valt aan het verwerven van meer aanzien en status binnen een vriendengroep of een online platform – dat laatste bijvoorbeeld in de vorm van meer volgers, likes, hartjes of duimpjes. Denk aan het gratis beschikbaar stellen van het slachtoffer voor seksuele diensten of het delen van opnamen hiervan op het internet. De verhoging van het aanzien of status zal niet zonder meer kunnen worden vertaald in economisch profijt. Te denken valt ook aan het vermijden van risico's op negatieve gevolgen, zoals het afwentelen van het risico te worden aangehouden en bestraft in het geval van criminele uitbuiting. Zeker als de criminele handelingen nog niet zijn voltooid, is het economisch profijt niet evident aanwezig.

Verder vraagt het College zich af waarom voor het strafmaximum voor voordeeltrekking het geen verschil uitmaakt of de verrichte arbeid, diensten of handelingen zijn verricht in het kader van mensenhandel of in het kader van ernstige benadeling. In beide gevallen is het strafmaximum een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie, terwijl het strafmaximum voor mensenhandel met twaalf jaren gevangenisstraf het dubbele is van het strafmaximum voor ernstige benadeling met zes jaren gevangenisstraf. Met andere woorden, het strafmaximum voor voordeeltrekking uit mensenhandel is gehalveerd ten opzichte van het gronddelict, terwijl het strafmaximum voor voordeeltrekking uit ernstige benadeling gelijk is aan het strafmaximum bij het gronddelict. Een toelichting op deze verschillen wordt wenselijk geacht.

Kinderhandel

Gedragingen als werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en andere gedragingen met het oogmerk tot het uitbuiten van een 'kind beneden de leeftijd van achttien jaren' worden in dit wetsvoorstel aangeduid als kinderhandel. In de huidige delictsomschrijving wordt nog gesproken over 'een ander die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt'. Het College neemt aan dat met de gewijzigde terminologie aansluiting is gezocht bij keuzes die ook bij onder meer de herziening van de zedendelicten zijn gemaakt. Bij de bespreking van de internationale rechtsmiddelen wordt zowel het Palermo Protocol² als de Richtlijn 2011/36/EU³ aangehaald, waarin kind is gedefinieerd als iedere persoon beneden de leeftijd van achttien jaar. Verondersteld wordt dat met kind in dit wetsvoorstel hetzelfde wordt bedoeld. Niettemin acht het College een expliciete bevestiging daarvan wenselijk zodat de betekenis van kind buiten twijfel staat. Daarmee kan een discussie worden voorkomen of bijvoorbeeld een gehuwde persoon beneden de leeftijd van achttien jaar als kind moet worden aangemerkt.

Het College is blij met de overweging in de memorie van toelichting dat het tewerkstellen van een minderjarige in de prostitutie per definitie uitbuiting oplevert. In de praktijk bleken rechters soms nog de 'mate van overwicht' of 'beoogde financiële voordeel' te betrekken bij afweging of wel niet sprake was van uitbuiting van de minderjarige. Verwacht wordt daar daarover gezien het wetsvoorstel in de zittingszaal in de toekomst geen discussie meer kan bestaan.

² Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

³ Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

Oogmerk

In de delictsomschrijving van mensenhandel en kinderhandel is blijven staan dat de gedragingen moeten worden verricht 'met het oogmerk van uitbuiting'. In de memorie van toelichting wordt op p. 6 nauwkeurig uitgelegd wat met dit oogmerk wordt bedoeld. Er ontbreekt echter een toelichting op de keuze om het oogmerk te laten staan. Ook wordt geen aandacht besteed aan de aanscherping van het opzetvereiste voor zover dat ziet op hetgeen nu nog in sub 3^o en 4^o strafbaar is gesteld. Daarvoor is het voldoende dat er sprake is van 'omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld'. Een oogmerk op uitbuiting hoeft niet te worden vastgesteld, voldoende is dat er voorwaardelijk opzet of mogelijk zelfs culpa is ten aanzien van de omstandigheden.

Dat het oogmerk in de delictsomschrijving wordt gehandhaafd of zelfs wordt toegevoegd is niet vanzelfsprekend gezien de formuleringen van mensenhandel in de internationale instrumenten. In het Palermo Protocol staat dat de gedragingen moeten worden verricht 'ten behoeve van uitbuiting'. Deze zelfde formulering is terug te vinden in RvE-verdrag tegen mensenhandel⁴ en Richtlijn 2011/36/EU. Bij het doel van de wet – het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel – past een overweging over de noodzaak van het gebruik van oogmerk. Vanwege het oogmerk zal immers voor mensenhandel altijd moeten worden bewezen dat de verdacht wist en daarmee ook wilde dat de uitbuiting het noodzakelijke gevolg van zijn gedragingen is of op zijn minst kan zijn. De vereiste kennis van de noodzakelijkheid van uitbuiting is niet altijd eenvoudig te bewijzen; niet in vergelijking met kennis van een aanmerkelijk kans op uitbuiting en zeker niet als de aanvullende opzeteis helemaal achterwege wordt gelaten. Het College ontvangt daarom graag een toelichting waarom in afwijking van de internationale instrumenten het oogmerk wordt gehandhaafd, in hoeverre daarmee wordt voldaan aan de internationale verplichtingen en waarom niet is gekozen voor alternatieve formuleringen als 'ten behoeve van', 'ten einde' of desnoods 'met het opzet tot' of 'wetende dat'.

Omschrijving van uitbuiting

In het voorstel wordt in artikel 273f lid 5 Sr een omschrijving gegeven van wat in ieder geval onder uitbuiting moet worden verstaan. In de eerste plaats valt op dat in de aanhef kortgezegd staat 'uitbuiting omvat uitbuiting'. Dit is een omslachtige formulering die weinig verhelderend is en waarvan de noodzaak onduidelijk is. In overweging wordt meegegeven de formulering te wijzigen.

Meer inhoudelijk heeft het College inzake het in lid 5 onder b genoemde de vraag of het verrichten van seksuele handelingen met de verdachte ook valt onder 'het

⁴ Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander'. Te denken valt aan een situatie waarin iemand als seksslaaf wordt gehouden. De verwijzing in de memorie van toelichting naar artikel 239 lid 1 Sr zoals te vinden in de Wet seksuele misdrijven is onvoldoende verhelderend. Het lijkt erop dat de normadressaat van artikel 239 lid 1 Sr verschilt van die van artikel 273f lid 5 onder b Sr. In artikel 239 lid 1 Sr is de actor de verdachte die 'met een persoon' seksuele handelingen verricht. Dit kan onder meer bestaan uit het laten verrichten van seksuele handelingen met de persoon zelf, met de verdachte of met een derde. In artikel 273f lid 5 onder b Sr is 'de persoon' de acteert echter de persoon die wordt uitgebuit door de verdachte. Vervolgens wordt alleen het verrichten van seksuele handelingen met 'een ander' – vergelijkbaar met een derde uit artikel 239 Sr – genoemd als (ten minste) vallend onder uitbuiting. Wat in vergelijking met artikel 239 lid 1 Sr lijkt te ontbreken is de bepaling dat de uitbuiting ook kan bestaan uit seksuele handelingen met de persoon zelf of met de uitbuiters.

Wet regulering sekswerk

Parallel aan dit wetsvoorstel tot modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel wordt ook gewerkt aan een wetsvoorstel met regels betreffende de regulering van sekswerk. In deze Wet regulering sekswerk (WRS) wordt onder meer voorgesteld aan het Wetboek van Strafrecht een bepaling toe te voegen – artikel 206a Sr – waarin strafbaar wordt gesteld degene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is. Deze strafbaarstelling wordt ook wel aangeduid als het pooierverbod. Het College hoort graag hoe dit pooierverbod zich verhoudt tot de vernieuwde strafbaarstelling van mensenhandel, voordeeltrekking uit seksuele uitbuiting en – voor zover dat mogelijk is – ernstige benadeling door seksuele arbeid. In de memorie van toelichting bij de Wet regulering sekswerk staat slechts dat artikel 206a Sr een aanvulling is op het huidige artikel 273f lid 1 onder 6^o Sr, en dat laat de vraag open hoe de bepalingen zich precies tot elkaar verhouden. De wederrechtelijkheid in artikel 206a Sr wordt in de memorie van toelichting bij de Wet regulering sekswerk uitgewerkt als het verrichten van prostitutieactiviteiten zonder de vereiste vergunning. Het is goed mogelijk dat het slachtoffer van seksuele uitbuiting geen vergunning heeft voor het verrichten van sekswerk. Als voordeeltrekking kan worden bewezen, zal er dan ook sprake zijn van een overtreding van het pooierverbod. Is het mogelijk beide delicten ten laste te leggen? Zo ja, is er dan sprake van eendaadse of meerdadse samenloop? Een andere vraag is of wederrechtelijke beschikbaarstelling ook kan worden aangenomen bij andere inbreuken op (arbeids)wetten dan het zonder vereiste vergunning werken? En is er dan mogelijk sprake van samenloop met ernstige benadeling door seksuele arbeid?

Een andere vraag over de verhouding tussen de Wet regulering sekswerk en de voorstellen in het voorliggende wetsvoorstel ziet op de strafbaarstelling in artikel 40 WRS van de klant van een prostituee die werkt zonder prostitutievergunning of voor een exploitant die geen vergunning heeft. Recent is voorgesteld dat de klant niet strafbaar is als hij binnen vierentwintig uur melding maakt van een misstand. Een vraag is in hoeverre de melding van een ernstige misstand invloed kan hebben op de mogelijkheid de klant te vervolgen voor artikel 273g Sr. Kan de melder wel worden vervolgd voor het misbruik maken van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel?

Rechten van slachtoffers

Het College vraagt zich af in hoeverre ernstige benadeling moet worden aangemerkt als een vorm van mensenhandel. Een duidelijke uitspraak daarover in de memorie van toelichting wordt wenselijk geacht. Daarbij kan vooruitlopend op de berekening van de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel alvast worden opgemerkt dat het kwalificeren van ernstige benadeling als mensenhandel betekent dat slachtoffers van ernstige benadeling een beroep kunnen doen op de rechten die slachtoffers zonder verblijfstatus kunnen ontlenen aan Hoofdstuk B8/3 Vreemdelingencirculaire 2000. In de memorie van toelichting wordt overwogen dat de wenselijkheid hiervan nog moet worden onderzocht. Het College voorziet dat als aan slachtoffers van ernstige benadeling een B8-status krijgen, dit gaat leiden tot (veel) meer aangiften die mede zijn gemotiveerd doordat de aangever hiermee een verblijfsvergunning kan krijgen. Dit zal forse consequenties hebben voor de hele strafrechtsketen.

Uitvoeringsconsequenties

De onderstaande beschrijving geeft een overzicht van de werklastgevolgen voor het openbaar ministerie van het wetsvoorstel 'modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel'.

Initiële gevolgen

In verband met de strafbaarstelling voor ernstige benadeling en de modernisering en aanpassing van de bestaande strafbaarstellingen van mensenhandel en voordeeltrekking zullen een aantal eenmalige kosten moeten worden gemaakt. Het gaat om aanpassingen in het IT-systeem GPS, om het opstellen van nieuwe standaardtenlasteleggingen en om het aanpassen van de relevante beleidsregels, bijbehorende richtlijnen en maatschappelijke classificaties. Het wetsvoorstel heeft verder tot gevolg dat bestaande opleidingen moeten worden aangepast. In aanvulling wordt ook verwacht dat in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet er meer tijd nodig is voor de afstemming tussen ketenpartners. Naar verwachting bedragen de kosten voor al deze eenmalige handelingen €39.198,-.

De kosten voor de opleiding van 20 officieren, 20 parketsecretarissen en 20 beleidsmedewerkers bedraagt naar verwachting €47.068,-.

Structurele gevolgen

Het functioneel parket van het openbaar ministerie heeft een belangrijke en omvangrijke rol bij de behandeling van mensenhandelzaken. Het College verwacht vanwege de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de aparte strafbaarstelling van voordeeltrekking een toename van het aantal zaken voor het functioneel parket waardoor structureel de extra inzet van 1,5 fte officier van justitie en 1,5 fte parketsecretaris nodig is. Ook is het naar verwachting structureel nodig vaker te overleggen met opsporingsdiensten. De hieraan verbonden kosten bedragen €430.616,-.

In totaal bedragen de voorzienbare kosten voor het openbaar ministerie:

Initiële gevolgen (€39.138,- + 47.068,- =):	86.266,-
Structurele gevolgen:	430.616,-
Totaal:	516.882,-

Structurele gevolgen ernstige benadeling

Bij de berekening van deze uitvoeringsconsequenties zijn de structurele kosten als gevolg de strafbaarstelling van ernstige benadeling buiten beschouwing gelaten. Het College voorziet wel degelijk dat deze strafbaarstelling structureel tot extra werklast voor het openbaar ministerie gaat leiden. Zo wordt verwacht dat er veel signalen van ernstige benadeling aangedragen gaan worden bij de politie en andere opsporingsdiensten. Deze signalen zullen steeds door het openbaar ministerie bekeken en beoordeeld moeten worden. Dit betreft extra capaciteitsinzet van de mensenhandelofficieren en mensenhandelsecretarissen bij de arrondissementsparketten. De omvang van de extra inzet is op dit moment nog niet in te schatten. Reden daarvoor is dat, zoals eerder in dit advies is aangegeven, het nu nog lastig is te oordelen waar de grens met arbeidsuitbuiting en met niet-strafbare arbeidsmisstanden ligt. In 2022 is, op basis van zeer ruwe inschattingen, door het departement een bedrag van €2 miljoen gereserveerd voor de structurele (meer)kosten voor het openbaar ministerie. Het College stelt voor om het wetsvoorstel een of twee jaar na inwerkingtreding te evalueren. Op dat moment kan daadwerkelijk worden vastgesteld hoeveel extra zaken het openbaar ministerie in behandeling heeft gekregen en welke budgettaire gevolgen dit voor het openbaar ministerie heeft. Dit voorstel is in lijn met het voorstel van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) op dit punt.

Datum 16 mei 2023
Ons kenmerk PaG/KOAT/19354
Pagina 14/14

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal