

Vergaderjaar 2023–2024

36 547

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 februari 2024 en het nader rapport d.d. 22 april 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 november 2023, no.2023002741, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de strafbepaling van mensenhandel. De strafbepaling wordt vereenvoudigd en er wordt meer samenhang aangebracht tussen de verschillende delictsvormen. Daarnaast wordt de bepaling uitgebreid met een nieuw delict bedoeld voor ernstige misstanden in de arbeidssfeer, te weten «ernstige benadeling». De strafbaarstelling voor het trekken van voordeel uit mensenhandel wordt verruimd en ondergebracht in een apart wetsartikel met een lagere strafdreiging van maximaal zes jaar gevangenisstraf in vergelijking met het huidig strafmaximum.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de voorgenomen herziening van de Europese richtlijn inzake mensenhandel. Verder maakt zij twee opmerkingen over de voorgestelde strafbepaling van ernstige benadeling. Zij adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tussen de voorgestane bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in de aanpak van mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Daarnaast vraagt de Afdeling zich af of is beoogd de voorgestelde strafrechtelijke omschrijving van «ernstige benadeling» de evenknie te laten zijn van de bestuursrechtelijke omschrijving van dat begrip. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen die twee begrippen en te overwegen om een andere aanduiding van de strafbaarstelling te kiezen dan «ernstige benadeling». In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel wenselijk.

Daarnaast gaat de Afdeling in op het verzoek van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om bijzondere aandacht te besteden aan de keuze om het beginsel van niet-bestrafing niet specifiek in de wet neer te leggen. Dit beginsel houdt in dat slachtoffers van mensenhandel niet vervolgd of bestraft worden voor strafbare feiten die zij in verband met hun mensenhandelsituatie hebben gepleegd.

Er zijn geen internationale verplichtingen die tot wettelijke verankering van dit beginsel strekken. Binnen het Nederlandse strafrecht hebben de officier van justitie en de rechter echter wel voldoende mogelijkheden om hiermee rekening te houden. De Afdeling onderschrijft daarom de keuze van de regering om dit beginsel niet wettelijk te verankeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de voorgenomen herziening van de Europese richtlijn inzake mensenhandel. Verder maakt zij twee opmerkingen over de voorgestelde strafbepaling van ernstige benadeling. Zij adviseert in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tussen de voorgestane bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in de aanpak van mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Daarnaast adviseert de Afdeling om in de memorie van toelichting in te gaan op de verhouding tussen het bestuursrechtelijke begrip «ernstige benadeling» en de nieuwe strafbaarstelling van «ernstige benadeling». Tot slot is de Afdeling ingegaan op het verzoek om bijzondere aandacht te besteden aan de keuze om het beginsel van niet-bestrafing niet specifiek in de wet neer te leggen. De Afdeling onderschrijft de keuze van de regering om dit beginsel niet wettelijk te verankeren.

Op de genoemde adviespunten zal hieronder nader worden ingegaan.

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de strafbepaling van mensenhandel aangepast en verruimd. Uit de praktijk zijn signalen gekomen dat de reikwijdte van het huidige artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht tekortschiet, deze bepaling ontoegankelijk is en dat sprake is van een gebrek aan samenhang tussen de verschillende gedragingen die als mensenhandel strafbaar zijn gesteld.

Gelet op de doelstelling van het kabinet om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel effectiever te maken, wordt de strafbepaling vereenvoudigd en toegankelijker gemaakt.² Met de aanpassing van de delictomschrijving wordt tevens de jurisprudentie van de Hoge Raad over de invulling van het begrip «uitbuiting» vastgelegd in de wet. Alle voorwaarden voor strafbaarheid op grond van mensenhandel zijn daardoor in de wet te vinden.

Het voorstel betreft daarnaast een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor vormen van mensenhandel. Er wordt een nieuw misdrijf geïntroduceerd voor misstanden in de arbeidssfeer, die niet van dien ernst zijn dat sprake is van «uitbuiting» in strafrechtelijke zin: «ernstige benadeling». Ook wordt de bestaande strafbaarstelling voor het trekken van voordeel uit mensenhandel verruimd, zodat profiteurs van mensenhandel en ernstige benadeling kunnen worden bestraft. Die voordeeltrekking wordt ondergebracht in een apart wetsartikel, met een eigen juridische kwalificatie en strafbedreiging van maximaal zes jaar gevangenisstraf.

De Afdeling onderschrijft de doelstelling van het wetsvoorstel om de strafbaarstelling van mensenhandel te vereenvoudigen en bij de tijd te brengen. Hoewel in de toelichting hoofdzakelijk aandacht wordt besteed aan vormen van arbeidsuitbuiting, gaat het ook om zaken als seksuele uitbuiting, illegale orgaanhandel en criminele uitbuiting.

Gelet op de verschillende praktijken die deze strafbaarstelling beoogt te adresseren, is het onvermijdelijk dat ook de voorgestelde strafbaarstelling open normen kent en niet heel eenvoudig leesbaar is. Wat de inhoud betreft, merkt de Afdeling op dat belangrijke verbeteringen zijn aangebracht ten opzichte van de bestaande regeling. Dit geldt eveneens voor de aparte strafbaarstellingen voor ernstige benadeling en voor het trekken van voordeel uit mensenhandel of ernstige benadeling.

Het doet mij genoeg dat de Afdeling de doelstelling van het wetsvoorstel onderschrijft om de strafbaarstelling van mensenhandel te vereenvoudigen en bij de tijd te brengen, en dat zij van oordeel is dat daartoe – onder andere door de introductie van aparte strafbaarstellingen van ernstige benadeling en van het trekken van voordeel uit mensenhandel of ernstige benadeling – belangrijke verbeteringen zijn aangebracht ten opzichte van de bestaande regeling.

2. De Europese Richtlijn voor mensenhandel

De strafbaarstelling van mensenhandel is een implementatie van de Richtlijn 2011/36.³ In zoverre vormt dit wetsvoorstel in feite een herimplementatie. Richtlijn 2011/36 wordt momenteel herzien. Uit het voorstel blijkt dat de herziening mogelijk leidt tot een uitbreiding van de gedragingen die als uitbuiting moeten worden aangemerkt en de wijze waarop aan het beginsel van niet-bestrafing binnen de nationale rechtsorde uitvoering moet worden gegeven.⁴

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).

³ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PbEU L 101/1.

⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, COM(2022)732.

Uit de toelichting blijkt niet hoe het Nederlandse wetsvoorstel inzake de modernisering mensenhandel zich verhoudt tot de voorgenomen richtlijnwijziging. Omwille van de rechtszekerheid moet echter zoveel mogelijk worden voorkomen dat deze wetswijziging leidt tot aanpassingen die bij de implementatie van de Richtlijn weer ongedaan gemaakt moeten worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de voorgenomen herziening van Richtlijn 2011/36.

Aan dit advies is opvolging gegeven door paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting aan te vullen. Verduidelijkt is dat de noodzakelijke wetgevende maatregelen die in het kader van de implementatie van de herziening van Richtlijn 2011/36/EU moeten worden genomen, zullen worden neergelegd in een implementatiewetsvoorstel dat afzonderlijk in procedure zal worden gebracht. Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen onderdelen die na de formele vaststelling en inwerkingtreding van de herziene richtlijn ongedaan zouden moeten worden gemaakt.

3. Ernstige benadeling

a. Handhaving

In het wetsvoorstel wordt een nieuwe strafbaarstelling geïntroduceerd voor arbeidsmisstanden. Daarbij wordt de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (net) niet gehaald, maar is wel sprake van strafwaardig gedrag. Dit nieuwe delict wordt aangeduid als «ernstige benadeling».⁵ Het gaat hier om een nieuwe, zelfstandige, strafbaarstelling van het ernstig benadelen van een persoon bij het verrichten van arbeid.

Deze ernstige benadeling bij het verrichten van arbeid moet worden onderscheiden van arbeidsuitbuiting. Het doel van deze strafbaarstelling is de bescherming van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Het delict moet volgens de toelichting worden gepositioneerd tussen enerzijds de strafrechtelijke arbeidsuitbuiting en anderzijds de bestuursrechtelijk te handhaven arbeidswetten.⁶

In de toelichting wordt (een deel van) het bestuursrechtelijk instrumentarium geschetst, maar een beschouwing van de inzet daarvan ten opzichte van de voorgestelde strafbepaling ontbreekt. De te maken beleidskeuzes over handhaving zullen in het kader van het implementatietraject nader worden gezien, aldus de toelichting.⁷

Uit het rapport «Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen» van de Algemene Rekenkamer volgt echter dat bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden niet of zeer beperkt worden ingezet.⁸ Gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel om te komen tot een meer effectieve aanpak van mensenhandel, ligt het in de rede dat in de toelichting niet slechts wordt stilgestaan bij de strafrechtelijke, maar tevens bij de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden en de afbakening tussen deze.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Hoofddijnen van het wetsvoorstel, 2.1 Het toegankelijker maken van de strafbepaling van mensenhandel, Ernstige benadeling (artikel 273fa).

⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Hoofddijnen van het wetsvoorstel, 2.3 Introductie strafbaarstelling ernstige benadeling, Het misdrijf ernstige benadeling.

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Ontvangen adviezen, Ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa).

⁸ Algemene Rekenkamer, Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen, 2021.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tussen de voorgestane bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in de aanpak van mensenhandel en ernstige benadeling bij het verrichten van arbeid.

Om misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan en naleving van regelgeving te bevorderen, zijn handhaving en toezicht cruciaal. Hiervoor is geïntegreerd toezicht nodig. Daarom werkt het kabinet aan het verbeteren van de bestuursrechtelijke aanpak door het versterken van de samenwerking tussen de verschillende toezichtpartijen en door voldoende capaciteit te creëren om te kunnen handhaven.

Het strafrecht dient hierbij als sluitstuk. Naar aanleiding van het advies om een nadere beschouwing te geven over het bestuursrechtelijke instrumentarium ten opzichte van de voorgestelde strafbepaling zal, onder meer aan de hand van de voorbeelden in de memorie van toelichting, worden gekeken in welke situatie van (mogelijke) arbeidsmisstanden bestuursrechtelijke interventies het meest geëigend lijken en wanneer de weging uitvalt naar het strafrecht. Dit zal de komende periode in de werkwijze van de Arbeidsinspectie worden ingevuld. Vanzelfsprekend maken afspraken met het functioneel parket van het openbaar ministerie hiervan deel uit (zie paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting).

b. Terminologie

De Nederlandse Arbeidsinspectie is zowel toezichthouder als opsporingsinstantie en is dus verantwoordelijk voor zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving. In onderzoeken naar arbeidsmisstanden hanteert de Arbeidsinspectie reeds de term «ernstige benadeling». Het gaat dan om onderzoeken waarbij geen sprake lijkt te zijn van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin.

De Arbeidsinspectie omschrijft «ernstige benadeling» als de situatie waarin een werkgever de arbeidswetten voor loon, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en/of legaal werk één of meerdere malen in ernstige mate overtreedt. Het betreft bijvoorbeeld situaties zonder (aantoonbare) dwang en/of situaties waarin de werkgever niet (aantoonbaar) handelt met het oogmerk van uitbuiting; dit ter onderscheid van de huidige strafrechtelijke bepaling.⁹

De Afdeling vraagt zich af of is beoogd de voorgestelde strafrechtelijke omschrijving van «ernstige benadeling» de strafrechtelijke evenknie van de door de Arbeidsinspectie gehanteerde definitie van «ernstige benadeling» te laten zijn. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan. Daardoor is niet duidelijk hoe de gehanteerde begrippen zich tot elkaar verhouden. Dit roept ook de vraag op of het gebruik van de term «ernstige benadeling» binnen het strafrecht in de praktijk tot misverstanden zal leiden. Deze misverstanden kunnen zowel bij uitvoeringsorganisaties ontstaan als bij burgers die met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wegens arbeidsmisstanden te maken krijgen.¹⁰

⁹ Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting, 15 november 2021, p. 8–9 en de Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020–2021 van de NLA, p. 9. Zie ook memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Ontvangen adviezen, Ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa).

¹⁰ Zie onder andere ook de consultatiereacties van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, CoMensha, Strategisch overleg mensenhandel (SOM) en CNV.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en te overwegen of moet worden gekozen voor een andere aanduiding van de strafbaarstelling.

Met de Afdeling ben ik van oordeel dat moet worden voorkomen dat – indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt – de term «ernstige benadeling» bij burgers of uitvoeringsorganisaties tot misverstanden kan leiden. In opvolging van het advies van de Afdeling is daarom in de memorie van toelichting een passage opgenomen over de verhouding tussen de strafbaarstelling van ernstige benadeling enerzijds en het door de Nederlandse Arbeidsinspectie gehanteerde begrip «ernstige benadeling» anderzijds. Daarin wordt verduidelijkt dat het misdrijf ernstige benadeling een eigen, ernstiger karakter heeft. Anders dan de normering in de arbeidswetten richt het strafrechtelijk verwijt zich op het maken van misbruik van de kwetsbare of afhankelijke positie waarin een ander zich bevindt. Het gaat om een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Daarnaast moet voor het bewijs van dat misdrijf – anders dan voor wat betreft de beleidsterm «ernstige benadeling», waarbij het kan gaan om de cumulatieve ernst van het handelen van de werkgever – steeds per individueel slachtoffer worden bewezen dat die persoon door dat misbruik ernstig is benadeeld. Verder is van belang dat de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat zij na de inwerkingtreding van de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, de term «ernstige benadeling» uitsluitend zal gebruiken als verwijzing naar het misdrijf ernstige benadeling (voorgesteld artikel 273fa). Hiermee is geborgd dat de term «ernstige benadeling» in de context van de aanpak van arbeidsmisstanden een eenduidige betekenis krijgt.

4. Het beginsel van niet-bestrafing

a. Inhoud en achtergrond

In de voordracht van het wetsvoorstel heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Afdeling verzocht om bijzondere aandacht te besteden aan de keuze om het internationaal erkende non-punishmentbeginsel niet specifiek in de wet neer te leggen. Slachtoffers van mensenhandel zijn soms ook als dader betrokken bij strafbare feiten die verband houden met de jegens hen gepleegde mensenhandel. Het beginsel van non-punishment of niet-bestrafing houdt in dat slachtoffers hiervoor niet vervolgd of bestraft worden.

De Tweede Kamer heeft de regering in een motie opgeroepen om dit beginsel wettelijk te verankeren. In de motie constateert de Tweede Kamer dat het beginsel van niet-bestrafing bescherming aan slachtoffers biedt en het opsporingsbelang dient.¹¹ De regering heeft er echter voor gekozen om het beginsel van niet-bestrafing niet in de wet op te nemen. Hierbij heeft zij betrokken dat uit het internationaal en Europees recht blijkt dat dit beginsel niet zo moet worden gelezen dat lidstaten telkens verplicht zijn om van vervolging of strafoplegging af te zien als iemand slachtoffer is geworden van mensenhandel. Wel rust volgens de regering op lidstaten de verplichting om rekening te houden met het slachtofferschap.¹²

Uit de toelichting op deze keuze blijkt dat de regering vindt dat de Nederlandse strafwet in beginsel voldoende mogelijkheden biedt om met het beginsel van niet-bestrafing rekening te houden. In Nederland kan het

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 229.

¹² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 Verhouding tot overige relevante internationale verplichtingen.

beginsel van niet-bestrafing op diverse manieren vorm krijgen. De officier van justitie kan dit gebruiken als reden om de vervolging van een slachtoffer van mensenhandel te seponeren.¹³

Wanneer wel vervolging wordt ingesteld, kan de rechter een strafuitsluitingsgrond zoals psychische overmacht toepassen.¹⁴ Wanneer de rechter tot een schuldigverklaring komt, kan de rechter besluiten om geen sanctie op te leggen¹⁵ of strafvermindering toe te passen.

De Afdeling merkt op, in aanvulling op deze terecht in de toelichting aangehaalde fundamentele uitgangspunten, dat een recent onderzoek naar toepassing van het beginsel van niet-bestrafing laat zien dat rechters en officieren van deze mogelijkheden in de praktijk ook daadwerkelijk gebruikmaken, met uitzondering van de toepassing van de strafuitsluitingsgrond.¹⁶

In het licht van deze mogelijkheden overweegt de regering dat verankering van het beginsel van niet-bestrafing «niet opportuun» wordt geacht «juist wegens de variëteit aan gevallen». De overwegingen die bij de toepassing van het beginsel aan de orde zijn, behoren tot de kerntaken van de officier van justitie en de rechter. De regering erkent niettemin dat het van groot belang is dat er oog is voor een mogelijk slachtofferschap van personen die als verdachte worden aangemerkt. Uit de toelichting blijkt dat in het kader van het wetgevingstraject met het openbaar ministerie wordt gezien of het beginsel van niet-bestrafing voldoende in beleid en in de uitvoeringspraktijk is verankerd.¹⁷

b. De wettelijke verankering van het beginsel van niet-bestrafing

De achterliggende gedachte van het beginsel van niet-bestrafing is dat slachtoffers geen of slechts beperkte vrije wil en handelingsvrijheid hebben vanwege de controle die over hen wordt uitgeoefend door mensenhandelaren. Zij zouden daarom niet aansprakelijk moeten worden gehouden voor de strafbare feiten die zij in deze omstandigheden plegen. Deze slachtoffers zouden juist beschermd moeten worden, bijvoorbeeld tegen nieuwe trauma's die kunnen ontstaan als gevolg van de strafprocedure.

Wanneer bovendien op voorhand duidelijk is dat slachtoffers van mensenhandel niet gestraft worden, wordt voor hen de drempel lager om uit de mensenhandelsituatie te stappen en te getuigen tegen hun mensenhandelaren.¹⁸ Voor niet-Nederlandse slachtoffers is het beginsel van niet-bestrafing extra van belang als zij rechtmatig in Nederland willen verblijven. Slachtoffers komen in aanmerking voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning als zij meewerken aan strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel.¹⁹ Wanneer zij echter veroordeeld worden wegens het

¹³ Zie Aanwijzing mensenhandel, Stcrt. 2022, 5901, onder punt 3 en Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, Stcrt. 2022, 16129 (sepotgrond 6 dader niet strafbaar of sepotgrond 42 geringe strafwaardigheid van het feit).

¹⁴ Zie artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁵ Artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁶ M.A. Loenen & L. Medema Baroud, Slachtoffer of dader? Van slachtoffer naar dader in mensenhandelzaken: het non-punishmentbeginsel onder de loep genomen, DD 2023/24.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 Verhouding tot overige relevante internationale verplichtingen.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld M.A. Loenen & L. Medema Baroud, Slachtoffer of dader? Van slachtoffer naar dader in mensenhandelzaken: het non-punishmentbeginsel onder de loep genomen, DD 2023/24 en L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, Van beginsel tot praktijk. Het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken, DD 2017/40.

¹⁹ Artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Zie ook paragraaf B8/3 en paragraaf B9/12 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

plegen van strafbare feiten, lopen zij het risico te worden uitgezet naar het land van herkomst.

Het herkennen of iemand slachtoffer is geworden van mensenhandel, is de eerste stap voor de toepassing van het beginsel van niet-bestrafing. De hiervoor aangehaalde motie verwijst naar het rapport van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, waarin verschillende problemen worden genoemd bij het identificeren van slachtoffers van criminele uitbuiting.²⁰ In het rapport staat dat er te weinig kennis, bewustwording en expertise bij de politieteam is waar deze slachtoffers als eerste mee in aanraking komen.

Een ander probleem is dat het openbaar ministerie een dubbelrol vervult in de omgang met mogelijke slachtoffers. Het openbaar ministerie is namelijk niet alleen verantwoordelijk voor hun bescherming, maar ook voor de opsporing van strafbare feiten. Nu op voorhand vaak niet kan worden toegezegd dat slachtoffers niet vervolgd zullen worden, is het voorstelbaar dat slachtoffers terughoudend zijn met het verlenen van medewerking aan strafrechtelijke onderzoek. Hoewel het rapport van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel gaat over criminele uitbuiting, kunnen deze obstakels zich uiteraard ook voordoen bij andere vormen van mensenhandel.²¹

De Afdeling waardeert dat de regering met het openbaar ministerie bezig is om te bezien hoe de uitvoeringspraktijk op dit punt verbeterd kan worden. Daartoe behoort het streven de drempel om aangifte te doen door slachtoffers zo laag mogelijk te maken. Een voor slachtoffers kenbare praktijk kan daaraan een bijdrage leveren. Om in de praktijk zoveel mogelijk invulling te geven aan het tot het recht behorende beginsel van niet-bestrafing, ligt de sleutel naar het oordeel van de Afdeling in het verbeteren van die uitvoeringspraktijk en niet in een wettelijke verankering van dit beginsel. Er is overigens ook geen uit het internationale recht voortvloeiende verplichting daartoe.²²

De Afdeling merkt op dat een wettelijke verankering van het beginsel van niet-bestrafing er op zichzelf niet toe leidt dat slachtoffers van mensenhandel in de praktijk sneller herkend of beter beschermd worden. Hoewel slachtoffers van mensenhandel tegen strafrechtelijke vervolging moeten worden beschermd, is het in de praktijk niet altijd zwart-wit of iemand slachtoffer of dader is. Bij seksuele uitbuiting komt het bijvoorbeeld voor dat vrouwen die zelf slachtoffer waren, later zelf vrouwen ronselen voor de illegale prostitutie en daar voordeel uit behalen.²³ Slachtofferschap en daderschap lopen dan als het ware in elkaar over.

De officier van justitie en de rechter zijn bij uitstek toegerust om dit soort omstandigheden af te wegen en hebben voldoende mogelijkheden om daarop vervolgens adequaat te reageren. Het wettelijk verankeren van het

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28638 (rapport van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, Kijken met andere ogen. Deel II: Een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting, 2022).

²¹ M.A. Loenen & L. Medema Baroud, Slachtoffer of dader? Van slachtoffer naar dader in mensenhandelzaken: het non-punishmentbeginsel onder de loep genomen, DD 2023/24

²² Zie onder andere artikel 26 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Trb. 2009, 99), artikel 8 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101/1), en artikel 4 van het Protocol bij het Verdrag betreffende gedwongen arbeid (Trb. 2015, 32).

²³ Zie bijvoorbeeld HR 13 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2011, Rb Gelderland 22 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6508 en Hof Amsterdam 23 november 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:565.

beginsel van niet-bestrafing beperkt zowel de vrijheid van de officier van justitie als de rechter om in dit soort zaken maatwerk te leveren. Dit staat ook op gespannen voet met de uitgangspunten van het Nederlandse strafprocesrecht zoals het opportuniteitsbeginsel, bij de vervolging door de officier van justitie, en de beoordelingsruimte van de rechter.

Wanneer het beginsel van niet-bestrafing zou worden opgenomen in een wettelijke bepaling, zal de afbakening van die bepaling het kader vormen waarbinnen de officier van justitie of rechter hieraan invulling geven. Een te ruime regeling kan ertoe leiden dat mensen niet vervolgd worden voor strafbare feiten die hen wel aangerekend kunnen worden. De slachtoffers van die personen krijgen dan niet de strafrechtelijke bescherming die zij verdienen.

Een te beperkte regeling kan als gevolg hebben dat bepaalde slachtoffers van mensenhandel onvoldoende beschermd worden. Dit kan ook zijn schaduw vooruitwerpen naar slachtoffers die twifelen om naar de politie te stappen en vrezen strafrechtelijk vervolgd te worden. Deze slachtoffers zullen daartoe minder snel genegen zijn als de regeling maar beperkte bescherming biedt.

In het licht van het voorgaande onderschrijft de Afdeling de keuze van de regering om het beginsel van niet-bestrafing niet wettelijk te verankeren.

De Afdeling schaaft zich achter de keuze van de regering, uiteengezet in de memorie van toelichting, om het beginsel van niet-bestrafing voor slachtoffers van mensenhandel niet specifiek in de wet te verankeren. Om in de praktijk zoveel mogelijk invulling te geven aan het tot het recht behorende beginsel van niet-bestrafing, zo merkt de Afdeling op, ligt de sleutel bij het verbeteren van de uitvoeringspraktijk.

De regering acht het beginsel van niet-bestrafing, dat ook het beginsel tot niet-vervolgung kan omvatten, een belangrijke pijler van haar beleid om slachtoffers op een adequate wijze te beschermen. Toepassing van dit beginsel in gevallen die zich daarvoor lenen, beschermt de mensenrechten van slachtoffers en beoogt te voorkomen dat zij door het handelen van overheidsinstanties opnieuw tot slachtoffer worden gemaakt («secundaire victimisatie»). Ook gaat van toepassing van dit beginsel een belangrijk signaal uit, namelijk dat de staat met het slachtofferschap rekening houdt bij het beslissen over het instellen van vervolging of het opleggen van een straf. Vanwege het ook door de Afdeling onderstreepte belang van het verbeteren van de uitvoeringspraktijk, is paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting aangevuld met verbetermaatregelen die op dit moment, onder meer door het openbaar ministerie, worden genomen. Ook is op die plaats in de memorie van toelichting invulling gegeven aan de motie van de leden Bikker en Mutluer²⁴, door het belang van de toepassing van het beginsel van niet-bestrafing te onderstrepen en stil te staan bij de verschillende situaties waarin van toepassing van dit beginsel sprake kan zijn. Daarbij wordt gewezen op verschillende delicten, uitbuitingsvormen en groepen slachtoffers waarbij de toepassing van het beginsel over het algemeen aan de orde kan zijn.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 229.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
B.P. Vermeulen*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting nog enkele redactionele en inhoudelijke verbeteringen door te voeren. Zo is in de Wet arbeid vreemdelingen al bepaald dat een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken als een werkgever is gestraft op grond van mensenhandel. In aanvulling daarop worden de delicten ernstige benadeling en voordeeltrekking onder die regeling gebracht (zie Artikel IV van het wetsvoorstel). Ik moge u hierbij, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid,
mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. van der Burg