

De minister van Justitie en Veiligheid

Afdeling strategie

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 10 mei 2023
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies wetsvoorstel modernisering en uitbreiding
strafbaarstelling mensenhandel

www.rechtspraak.nl

Geachte

Bij brief van 28 februari 2023, kenmerk [] verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel tot 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 (het ‘Wetsvoorstel’).

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt ten eerste beoogd de huidige strafbepaling van mensenhandel (artikel 273f Wetboek van Strafrecht, verder: Sr) toegankelijker te maken en te vereenvoudigen. Ten tweede wordt beoogd meer duidelijkheid te verschaffen over de verhouding tussen mensenhandel en het daarmee nauw verwante begrip uitbuiting. Ten derde wordt beoogd de strafrechtelijke bescherming tegen mensenhandel te verbeteren door te voorzien in een nieuwe strafbaarstelling: ‘ernstige benadeling’.

Daartoe wordt artikel 273f Sr gewijzigd en worden twee nieuwe strafbare feiten aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd; artikel 273fa Sr en artikel 273fb Sr. Artikel 273fb Sr ziet op voordeeltrekking (dat dus wordt los gemaakt uit artikel 273f Sr) en artikel 273fa betreft het nieuwe feit ‘ernstige benadeling’. Voorts wordt een artikel toegevoegd met strafverzwaringsgronden (artikel 273h Sr) en een artikel met de mogelijkheid om de verdachte bij veroordeling te ontzetten van bepaalde rechten (artikel 273i Sr). Bovendien worden vergelijkbare wijzigingen voorgesteld voor het Wetboek van Strafrecht BES (wetboek van Bonaire, St Eustatius en Saba).

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 2 van 11

ADVIES

Voor zover hierna enkel wordt verwezen naar artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, zijn de daarover gemaakte opmerkingen ook van toepassing op de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht BES.

Ten aanzien van art. 273f lid 1 en lid 3 Sr (mensenhandel, definitie dwangmiddel)

Hoewel met de voorgestelde redactie van artikel 273f Sr de doelstelling om deze strafbepaling te vereenvoudigen en toegankelijker te maken in belangrijke mate wordt behaald, vraagt de Raad zich wel af, waarom niet is gekozen voor een explicietere uitsplitsing van de diverse verschijningsvormen van mensenhandel in afzonderlijke wetsbepalingen. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onderscheiden wetsbepalingen voor mensensmokkel, gedwongen prostitutie en arbeidsmisbruik. Dat zou de overzichtelijkheid nog verder ten goede komen. De Raad mist in de MvT een uitleg waarom niet voor een dergelijk onderscheid is gekozen.

De handelingen die in het voorgestelde artikel 273f lid 1 en 2 Sr expliciet worden omschreven (werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen) staan ook in het huidige wetsartikel. In de praktijk blijkt het vaak lastig deze handelingen van elkaar te onderscheiden. Waarin verschilt bijvoorbeeld het overbrengen van het vervoeren en het opnemen van het huisvesten? De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen door de onderscheidende kenmerken van de verschillende handelingen daarin te verduidelijken.

Naast deze expliciet omschreven handelingen wordt artikel 273f Sr uitgebreid in die zin dat ook ‘enige andere handeling’ die (met een dwangmiddel² en) met oogmerk tot uitbuiting wordt verricht strafbaar is. Blijkens de MvT (p. 6) kan het bij deze restcategorie gaan om een op zichzelf beschouwd ‘neutrale’ handeling die kwalificeert als mensenhandel door het oogmerk van uitbuiting. Gezien de ruime formulering verdient deze restcategorie meer toelichting. Met name vraagt de Raad zich af hoe de restcategorie ‘enige andere handeling’ zich verhoudt tot de strafbare poging tot mensenhandel (art. 45 Sr). In dit verband wordt aandacht gevraagd voor Tekst & Commentaar Wetboek van Strafrecht, [aant. 15 bij art. 273f Sr](#) en het aldaar genoemde arrest [HR 2 oktober 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2806](#). Is door de introductie van een oneindig ruime handelingscategorie het bestaan van de poging mensenhandel ondenkbaar geworden?

van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenoemde wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² Voor zover het slachtoffer volwassen is.

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 3 van 11

In het derde lid van het voorgestelde artikel 273f Sr wordt het begrip ‘dwangmiddel’ uit het eerste lid nader gedefinieerd. Vanuit een oogpunt van redactionele overzichtelijkheid is dit een logische keuze. De Raad vraagt zich echter af of de term ‘**dwangmiddel**’ wel zo gelukkig is, aangezien dit mogelijk (onbedoeld?) beperkend is. Op grond van het huidige artikel 273f Sr is ook het gebruik van één van de genoemde ‘middelen’ om iemand ‘te bewegen’ tot het zich beschikbaar stellen van arbeid of diensten strafbaar (art. 273f lid 4 Sr). De voorgestelde wijziging van het begrip ‘middel’ in ‘dwangmiddel’ en het weglaten van het begrip ‘bewegen’ roept bij de Raad de vraag op of beoogd is de reikwijdte van de bepaling te beperken in die zin dat alleen het dwingen nog strafbaar is. Dat lijkt niet het geval te zijn, aangezien middelen zoals misleiding en misbruik van een kwetsbare positie in het voorgestelde derde lid worden aangemerkt als ‘dwangmiddel’. Bij deze middelen gaat het echter vaak juist niet om ‘dwang’, zodat deze middelen in zoverre ook niet als ‘dwangmiddel’ zouden moeten worden gekwalificeerd. Bovendien kan het gebruik van de term ‘dwangmiddel’ in de praktijk tot onbegrip bij een verdachte leiden. Het verdient geen aanbeveling een begrip zodanig op te rekken dat de invulling daarvan niet meer overeenstemt met de algemene taalkundige betekenis. De Raad geeft daarom in overweging om de term ‘dwangmiddel’ te vervangen door een neutrale term.

Als dwangmiddel in het voorgestelde artikel 273f lid 3 Sr wordt onder meer genoemd “*het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die persoon heeft*”. De Raad merkt op dat uit de MvT niet kan worden opgemaakt wanneer er sprake is van “instemming”. Ook rijst de vraag hoe deze zeggenschap zich verhoudt tot de in het eerste lid van artikel 273f Sr genoemde (wisseling dan wel overdracht van) controle. De Raad adviseert een en ander nader toe te lichten in de MvT.

Ten aanzien van art. 273f lid 2 Sr (kinderhandel)

Voor bewezenverklaring van het huidige artikel 273f lid 1 onder 5 Sr is niet vereist dat de verdachte wist dat het slachtoffer minderjarig was. Ook hoeft niet te worden bewezen dat de verdachte het oogmerk van uitbuiting had. Dat is anders in het voorgestelde artikel 273f lid 2 Sr waarin kinderhandel strafbaar wordt gesteld, in die zin dat het oogmerk van uitbuiting van het kind dient te worden bewezen. Daarvan is in ieder geval sprake bij het oogmerk dat een kind zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zich beschikbaar stelt tot het verwijderen van diens organen tegen betaling (voorgesteld artikel 273f lid 6 Sr). In het kader van het bewijzen van dit oogmerk kan relevant zijn in hoeverre een verdachte wist dat het slachtoffer een kind betrof. De Raad wijst op deze mogelijke bewijslastverzwaring (ten opzichte van het huidige artikel), omdat uit de MvT niet duidelijk naar voren komt of dit ook is beoogd.

Daarnaast is het niet geheel duidelijk of ten aanzien van het voorgestelde artikel 273f lid 2 Sr dezelfde maatstaf als voor volwassen slachtoffers moet worden gehanteerd voor zover het betreft (het bewijs van) het oogmerk van uitbuiting van minderjarigen indien die uitbuiting bestaat uit een andere vorm dan bedoeld in art. 273f lid 6 Sr (prostitutie en orgaanverwijdering). De Raad adviseert dit te verhelderen in de MvT.

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 4 van 11

De maximumstraf voor ‘kinderhandel’ wordt in het voorgestelde artikel 273f lid 2 Sr bepaald op zestien jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Volgens de MvT (p. 7) ligt dit maximum *“in lijn met het geldende recht een derde hoger dan de strafbedreiging die geldt voor het basisdelict”* (mensenhandel), te weten een gevangenisstraf van 12 jaar. Ook op p. 5 van de MvT wordt verwezen naar de huidige gevangenisstraf van 16 jaar voor kinderhandel.³ Echter, naar huidig recht wordt mensenhandel begaan met betrekking tot minderjarigen bedreigd met een maximale gevangenisstraf van 15 jaar (art. 273f lid 1 onder 5 Sr in verbinding met art. 273f lid 3 onder 2 Sr). Als het de bedoeling is aan te sluiten bij het huidig recht, zou derhalve een maximumstraf van 15 jaren gevangenisstraf voor de hand liggen.

Ten aanzien van kinderhandel en voordeel trekken uit kinderhandel (artikel 273fb Sr) adviseert de Raad bovendien om te verduidelijken hoe de voorgestelde strafbaarstellingen zich verhouden tot artikel 253 Sr.⁴ Geldt die bepaling als een ‘lex specialis’ voor de situatie waarin iemand (bijvoorbeeld uit financiële nood) zijn eigen kind van onder de 12 aan een ander afstaat, wetende dat het gebruikt zal worden voor bedelarij of gevaarlijk werk?

Ten aanzien van art. 273f lid 4 Sr (definitie kwetsbare positie)

In het voorgestelde artikel 273f lid 4 Sr wordt het huidige artikel 273f lid 6 Sr vastgelegd, te weten dat onder een kwetsbare positie *“mede wordt begrepen een situatie waarin een persoon geen werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan”*. De Raad vraagt zich af waarom ervoor is gekozen om de (beperkte) definitie van een kwetsbare positie op te nemen in de wet (artikel 273f lid 4 Sr). In de praktijk wordt de bespreking van misbruik van een ‘kwetsbare positie’ en ‘uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht’ vaak samengenomen, omdat zij grotendeels overlappen. Kenmerkend voor *beide* middelen is dat iemand (ofwel door persoonlijke omstandigheden/positie ofwel door overwicht) in verminderde mate tot een vrije wilsbepaling in staat is en dat de mensenhandelaar beoogt daarvan misbruik te maken. Het zou voor de hand liggen ofwel de omschrijving van beide middelen in de wet op te nemen ofwel elke wettelijke toelichting achterwege te laten. Voor dit laatste valt wat te zeggen vanuit het oogpunt dat ook over het begrip ‘misleiding’ in de jurisprudentie veel is overwogen zonder dat daarvan een omschrijving in de wet is opgenomen. De Raad adviseert om een en ander te heroverwegen.

Ten aanzien van art. 273f lid 5 Sr (definitie uitbuiting)

Ten aanzien van de diverse vormen van uitbuiting die in artikel 273f lid 5 Sr worden genoemd merkt de Raad op dat de begrippen soms erg op elkaar lijken. Gedwongen of verplichte arbeid of diensten en

³ *“Daarom blijven deze gedragingen strafbaar als vormen van mensenhandel en blijft de maximaal op te leggen gevangenisstraf van twaalf jaren (mensenhandel) onderscheidenlijk zestien jaren gelden (kinderhandel).”*

⁴ Art. 253 Sr: *Hij die een onder zijn wettig gezag staand kind beneden de leeftijd van twaalf jaren aan een ander afstaat of overlaat, wetende dat het tot of bij het uitoefenen van bedelarij, van gevaarlijke kunstverrichtingen of van gevaarlijke of de gezondheid ondermijnende arbeid zal worden gebruikt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.*

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 5 van 11

slavernij lijken bijvoorbeeld min of meer dezelfde betekenis te hebben. De Raad adviseert het onderscheid tussen deze verschillende begrippen in de MvT te verduidelijken.

In de MvT wordt vermeld dat de *“precieze omlijning van het uitbuitingsbegrip”* aan de rechtspraak wordt gelaten. Het nieuwe lid 5 bevat een (niet limitatieve) opsomming van vormen van uitbuiting maar het centrale bestanddeel uitbuiting zelf wordt in de wet niet gedefinieerd. Hoewel de Raad begrijpt dat niet alle situaties van tevoren kunnen worden voorzien en daarom een nadere omlijning in jurisprudentie verder zal moeten uitkristalliseren, bestaat in de rechtspraak behoefte aan meer richtinggevende omschrijvingen (definities) van het begrip uitbuiting, met name van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. In de praktijk leidt de invulling van deze begrippen tot de nodige discussie op zitting. De Raad geeft in overweging hier (voor zover mogelijk) nadere duiding aan te geven.

Art. 273fa Sr (ernstige benadeling)

Ten aanzien van de voorgestelde strafbaarstelling van ernstige benadeling heeft de Raad een aantal vragen en opmerkingen.

Allereerst is niet geheel duidelijk wat dient te worden verstaan onder ‘ernstige benadeling’ en waarom de huidige strafbaarstelling tekortschiet in de gevallen die de wetgever op dit punt voor ogen heeft. Die duidelijkheid is wel geboden.

De voorbeelden van ernstige overtredingen van bijvoorbeeld de Arbeidstijdenwet die in de MvT worden genoemd (p. 35) halen mogelijk al de bewijslat van het huidige artikel 273f Sr. Zo ontstaat het risico dat gevallen waarin naar huidig recht voldoende bewijs bestaat voor een veroordeling van artikel 273f lid 1 onder 4 Sr, onder de nieuwe redactie van de wetteksten veiligheidshalve zullen worden gekwalificeerd als ernstige benadeling, resulterend in een lager(e) straf(maximum). Het doel van het Wetsvoorstel om strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen en slachtoffers beter te beschermen, is daarmee in zoverre niet gediend.

Daarbij is het nog maar de vraag of de gevallen die naar huidig recht niet de drempel van mensenhandel halen, wel als ‘ernstige benadeling’ aangemerkt kunnen worden of dat ook in die gevallen strafrechtelijke aansprakelijkheid niet kan worden vastgesteld (en bijvoorbeeld bestuursrechtelijke handhaving de voorkeur verdient). De Raad beveelt aan om aan de hand van een aantal voorbeelden uit de jurisprudentie nader toe te lichten in welke gevallen het huidige artikel 273 lid 1 onder 4 Sr tekortschiet, terwijl wél een bewezenverklaring op grond van artikel 273fa Sr zou kunnen volgen en strafrechtelijke handhaving te verkiezen is boven bestuursrechtelijk optreden.

Volgens de MvT (p. 16) wordt iemand ernstig benadeeld wanneer in het concrete geval het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder iemand arbeid verricht *“in disproportionele verhouding staat met het samenstel van geldende voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht”*. Er kan sprake zijn van zowel financieel nadeel als andersoortig nadeel. De vraag of sprake is van ernstige benadeling laat zich volgens de MvT (p. 35) niet in algemene zin beantwoorden: deze vergt een casusgerichte afweging op grond van de concrete omstandigheden van het geval. Ondanks dat in de MvT een aantal voorbeelden van situaties worden genoemd waarin sprake kan zijn van ernstige benadeling, voorziet de



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 6 van 11

Raad dat deze strafbaarstelling in de praktijk tot veel discussie zal leiden. Er zal de nodige tijd verstrijken voordat een jurisprudentiële lijn is ontstaan die meer duidelijkheid biedt over de (nadere) invulling van het delict alsook over de scheidslijn tussen (arbeids)uitbuiting als bedoeld in artikel 273f Sr en ernstig benadeling in de zin van artikel 273fa Sr. Dit betekent een periode van rechtsonzekerheid. Dat is onwenselijk en staat op gespannen voet met het *lex certa*-beginsel. De Raad verzoekt dit in overweging te nemen en ten minste de MvT te voorzien van een nadere toelichting.

Ook adviseert de Raad een nadere toelichting (met voorbeelden) te geven op het bestanddelenpaar 'door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie'. De Raad vraagt zich bovendien af waarom is gekozen voor specifiek/ alleen deze bestanddelen, en niet bijvoorbeeld ook 'misleiding'.

Op het punt van strafrechtelijke versus bestuursrechtelijke handhaving zal beleid moeten worden gemaakt voorafgaand aan de invoering van het voorgestelde artikel 273fa Sr. De MvT biedt op dit moment onvoldoende inzicht in de beoogde keuzes tussen bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving. In de paragraaf over het certificeringsstelsel (p. 19 en 20 MvT) wordt benoemd dat de strafbaarstelling van ernstige benadeling moet worden gezien als een effectief *sluitsstuk* van de toezicht- en handhavingketen en dat de toegevoegde waarde van de strafbaarstelling (ook) gelegen is in het feit dat het strafrecht de mogelijkheid biedt een vrijheidsstraf op te leggen. Dat klinkt als de *ultimum remedium*-gedachte, maar daarmee is nog niet helder waar de grens ligt; wanneer is de inzet van dit (zwaarste) instrument aangewezen? Het dient de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid als hier beleid over wordt ontwikkeld en bekend gemaakt. Vooruitlopend hierop zou in de MvT al iets meer richting kunnen worden gegeven. Bij de opsporing en vervolging van ernstige benadeling zal een goede samenwerking tussen de Arbeidsinspectie, het Openbaar Ministerie en de politie vereist zijn, aangezien er een belangrijke rol voor de Arbeidsinspectie is weggelegd bij het aan het licht brengen van misstanden. De Raad adviseert om ook hieraan in de MvT nader aandacht te besteden.

Voordeeltrekking (art. 273fb Sr)

Ten aanzien van de strafbaarstelling van voordeeltrekking in voorgesteld artikel 273fb Sr wordt een schuldvariant ingevoerd naast de bestaande opzetvariant. Daarbij wordt een verificatieplicht geïntroduceerd (MvT, p. 7). De Raad beveelt aan om dit in de MvT nader uit te werken aan de hand van een aantal (duidelijkere) voorbeelden.

Ten aanzien van art. 273h Sr (strafverzwaringsgronden)

In het voorgestelde artikel 273h zijn strafverzwaringsgronden opgenomen. Strafverzwarend is onder meer een feit dat wordt voorafgegaan door, vergezeld van of gevolgd door 'ernstige geweldpleging' of dat wordt begaan tegen een persoon bij wie 'misbruik van een bijzonder kwetsbare positie' wordt gemaakt. Door de woorden 'ernstige' (geweldpleging) en 'bijzonder' (kwetsbare positie) is het duidelijk dat het hier gaat om zwaardere vormen van dwang dan het geweld en het misbruik van een kwetsbare positie zoals genoemd in het voorgestelde artikel 273f lid 3 Sr en artikel 273fa Sr. Dit roept echter vragen op wat betreft de toepasselijke strafbedreiging van bijvoorbeeld kinderhandel (artikel 273f lid 2 Sr) of ernstige benadeling (artikel 273fa Sr) vergezeld van geweld zonder dat sprake is van 'ernstige' geweldpleging. Ziet de Raad het goed dat de strafverzwaringsgrond dan niet van toepassing is? En waar

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 7 van 11

ligt dan de grens tussen gewone en ernstige geweldpleging? De Raad verzoekt om hier in de MvT aandacht aan te besteden.

De Raad heeft voorts geconstateerd dat in het voorgestelde artikel 273fb een maximum gevangenisstraf van zes jaar wordt gesteld op het opzettelijk voordeel trekken en begrijpt uit het voorgestelde artikel 273h lid 1 onder b Sr dat deze straf, wanneer sprake is van voordeel trekken uit kinderhandel, met een derde kan worden verhoogd. De MvT (p. 8) zegt hierover dat voordeeltrekking uit een delict gericht tegen kinderen wordt bedreigd met een gevangenisstraf van acht jaren. Volgens de MvT ligt dit maximum “in lijn met het geldende recht een derde hoger dan de maximale gevangenisstraf die op het basisdelict is gesteld (artikel 273f, eerste lid, onder 8 in verbinding met het derde lid, onder 2, Sr)”. Deze overweging lijkt echter onjuist voor zover de verhoging ziet op het toepasselijke strafmaximum bij voordeeltrekking. In het huidige recht staat op het basisdelict ‘opzettelijk voordeel trekken’ namelijk een strafmaximum van 12 jaren gevangenisstraf en is dit maximum 15 jaren gevangenisstraf (derhalve een verhoging van een vierde) indien degene ten aanzien van wie het feit wordt gepleegd de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt. De Raad adviseert om de MvT op dit punt te verduidelijken.

Art. 1 lid 2 Sr en het materieelrechtelijke overgangsrecht

In de MvT wordt slechts beperkt stilgestaan bij het toepasselijke overgangsrecht door enkel te constateren dat ingevolge artikel 1 lid 2 Sr bij verandering in wetgeving na het tijdstip waarop het feit is begaan, de voor de verdachte gunstigste bepaling wordt toegepast. Daarbij wordt niet ingegaan op het onderscheid tussen een wijziging in het toepasselijke strafmaximum en een wijziging in strafbaarstelling (vgl. onder meer HR 12 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6878). Omwille van de rechtszekerheid beveelt de Raad aan om in de MvT nader aandacht te besteden aan de gevolgen van het Wetsvoorstel voor – ten tijde van de invoering daarvan – reeds begane feiten en daarbij in het bijzonder in te gaan op de vraag in hoeverre artikel 273fb Sr (gelet op het lagere strafmaximum) van toepassing zal zijn op ten tijde van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds begane (voordeeltrekkings)feiten.

Verhouding met andere aanhangige wetsvoorstellen

De Raad adviseert in de MvT (kort) in te gaan op de verhouding met twee bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen, die inhoudelijk samenhang vertonen met het onderhavige Wetsvoorstel, namelijk het Wetsvoorstel seksuele misdrijven⁵ en het Wetsvoorstel regulering sekswerk.⁶ Daarbij zou aandacht kunnen worden besteed aan mogelijke samenloop van strafbaarstellingen.⁷ Het Wetsvoorstel regulering sekswerk voorziet in bestuursrechtelijk toezicht en in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Bij uitbuiting in de prostitutie is het goed mogelijk dat de betreffende prostitue(e) en/ of het

⁵ [Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag \(Wet seksuele misdrijven\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁶ [Regels betreffende de regulering van sekswerk \(Wet regulering sekswerk\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁷ Denk bijvoorbeeld aan de personen die betaalde diensten verlenen aan de sekswerker; hun gedrag zou onder voorgesteld artikel 273fb Sr kunnen vallen, maar ook onder voorgesteld artikel 206a Sr (van het Wetsvoorstel regulering sekswerk).

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 8 van 11

seksbedrijf waarvoor hij/ zij werkzaam is, niet in het bezit is van een vergunning. Ook hier lijkt het raadzaam goed na te denken over de verhouding tussen bestuursrechtelijk(e) toezicht en handhaving en strafrechtelijke handhaving.

IT-GEVOLGEN

De Raad concludeert op basis van gegevens van IVO (kort gezegd de IT-organisatie van de Rechtspraak) dat de IT-impact van het Wetsvoorstel niet noemenswaardig is.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft consequenties voor de werklust van de rechtspraak. Die consequenties kunnen, in financiële zin, structureel zeer aanzienlijk zijn. De Raad kan op dit moment echter niet inschatten hoe aanzienlijk.

Toelichting

Het Wetsvoorstel moet leiden tot een toegankelijker regeling rond het strafbaar stellen van mensenhandel en tevens tot een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid vanwege arbeidsuitbuiting. De MvT merkt daarop dat dat mogelijk leidt tot extra opsporingsonderzoeken en extra vervolgingen. De Raad voorziet dan ook extra zaken bij de strafrechter.

De Raad verwacht verder dat het voorgestelde nieuwe artikel 273fa voor met name de concentratierechtbanken zal leiden tot een verzwaring van de zaken. De rechter-commissaris zal vaker worden gevraagd om getuigen te horen die bovendien niet altijd eenvoudig vindbaar zullen zijn en soms ook kwetsbaar zijn. Dit leidt naar inschatting van de Raad tot zwaardere zaken en kan tevens leiden tot langere doorlooptijden van zaken.

In welke mate een en ander zich zal voordoen kan de Raad niet inschatten. Dat hangt immers af van de wijze waarop de opsporing en vervolging daadwerkelijk wordt geïntensiveerd. Dat zal moeten blijken uit de zogenoemde uitvoerings- en handhavingstoetsen (U&H-toetsen) die in de MvT worden genoemd. Tot op heden zijn die toetsen niet bekend bij de Raad.

Om die reden komt de Raad terug op de consequenties zodra de toetsen zijn afgerond.

CONCLUSIE

De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 9 van 11

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de rechtspraak

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 10 van 11

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Ten aanzien van art. 273f lid 1 Sr, laatste volzin:

de aanduiding “die persoon” in “*dan wel met een dwangmiddel enige andere handeling ten aanzien van die persoon*” verwijst grammaticaal gezien naar de persoon die met een dwangmiddel wordt geworven/vervoerd/overgebracht/etc. Het lijkt steeds te gaan om dezelfde persoon. Dat is vast niet de bedoeling. Dit zou mogelijk kunnen worden ondervangen door de formulering: “*dan wel met een dwangmiddel enige andere handeling ten aanzien van een persoon verricht, met het oogmerk van uitbuiting van die persoon.*”

De opmerking hiervoor geldt eveneens voor het verrichten van enige andere handeling ten aanzien van ‘dat’ kind in het voorgestelde artikel 273f lid 2 Sr.

Ten aanzien van art. 273f lid 2, lid 6 Sr en art. 273h lid 1 onder b Sr:

in het wetsvoorstel en de MvT worden verschillende begrippen gebruikt terwijl zij bedoeld zijn in dezelfde betekenis, namelijk: ‘kind’ en ‘kind beneden de leeftijd van achttien jaren’. De Raad acht het wenselijk dat gekozen wordt voor het gebruik van één begrip, waarbij de voorkeur uitgaat naar een ‘persoon beneden de leeftijd van achttien jaren’.

Ten aanzien van artikel 273f lid 5 onder c Sr en artikel 286f Sr BES:

de Raad vermoedt dat hier telkens na “te vergelijken praktijken” in plaats van “, dienstbaarheid” moet volgen: “en dienstbaarheid”. Vgl. p. 11, derde alinea, 7e regel van de MvT.

Ten aanzien van artikel 273g Sr en artikel 286g Sr BES:

“degene” in het eerste onderdeel van deze bepaling – “degene die seksuele handelingen verricht met of voor een ander” – ziet naar de Raad begrijpt op (bijvoorbeeld) de klant van een prostitué(e) en “een ander” (in dit voorbeeld) ziet op die prostitué(e). Waar het de toevoeging ‘voor een ander’ betreft, zal dit echter niet zo bedoeld zijn. Kijkend naar voorgesteld artikel 273f lid 4 sub b Sr gaat het in dit voorbeeld immers niet om de klant die ‘seksuele handelingen verricht voor een ander’, maar om de prostitué(e). Vermoedelijk is de wettekst van artikel 273g Sr dan ook als volgt bedoeld:

“Degene die seksuele handelingen verricht met een ander of degene voor wie een ander seksuele handelingen verricht, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die ander zich onder de in artikel 273f, eerste lid, bedoelde omstandigheden beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, (...)”

Ten aanzien van p. 5 en p. 30 van de MvT:

Hier wordt onder verwijzing naar onder meer HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099 overwogen: “De juridische ondergrens van die oogmerkeis houdt in dat het handelen van de dader, naar deze moet hebben beseft, als noodzakelijk en dus door hem gewild gevolg meebracht dat de ander werd of zou kunnen worden uitgebuit.” Dit volgt echter niet duidelijk uit het genoemde arrest van de Hoge Raad. Het ware daarom aan te bevelen – voor wat betreft de uitleg van het oogmerkvereiste –



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 mei 2023
kenmerk
pagina 11 van 11

mede te verwijzen naar HR 21 april 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD1031, NJ 1998/610, HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:94, NJ 2013/406 en HR 26 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2390.

Ten aanzien van p. 11 van de MvT:

Bovenaan staat de zin: *Uitgangspunt is dat door middel van één bepaling, te weten het voorgestelde artikel 273f, zowel de gedragingen in de mensenhandel- als de uitbuitingsfase worden bestreken en dat de eisen die aan het bewijs van uitbuiting, of het oogmerk daarop, kan verschillen naargelang de specifieke vorm waarin de uitbuiting zich in het concrete geval voordoet.*

Het tweede gedeelte van deze zin loopt niet goed. Waarschijnlijk is beoogd te schrijven dat de eisen die aan het bewijs van uitbuiting of het oogmerk daarop *kunnen worden gesteld, kunnen* verschillen naargelang de specifieke vorm waarin de uitbuiting zich in het concrete geval voordoet.

Ten aanzien van p. 37 van de MvT:

Waar onderaan de pagina 'c' staat vermeld ('*het onder c genoemde deel*'), wordt waarschijnlijk '(iii)' bedoeld.

Ten aanzien van p. 39 van de MvT:

Hier wordt overwogen: "*Voordeeltrekken uit kinderhandel of uit ernstige benadeling van een kind beneden de leeftijd van achttien jaren wordt bedreigd met een gevangenisstraf van acht jaren (artikel 273fb in verbinding met artikel 273h, eerste lid, onder 4).*" Bedoeld zal zijn te verwijzen naar artikel 273h, eerste lid, onder b Sr ("*b. indien een in de artikelen 273fa, 273fb en 273g omschreven feit wordt begaan tegen een kind beneden de leeftijd van achttien jaren*").