



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Vaste Kamercommissie JenV

Per email: cie.jv@tweedekamer.nl

Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Onze referentie
14084

Datum 27 februari 2025

Betreft **Gespreksnotitie** Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen ten behoeve van het rondetafelgesprek op 6 maart 2025.

Mijn zienswijze op het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel heb ik eerder neergelegd in een [consultatiereactie](#) en in de publicatie [herziening artikel 273f Sr](#). De daarin genoemde punten zijn nog steeds van kracht. De belangrijkste geef ik hieronder weer, samen met enige relevante recente ontwikkelingen.

Algemeen

De vereenvoudiging en vergroting van de toegankelijkheid van artikel 273f Sr zoals de wetswijziging beoogt, is positief. Evenals het aanmerken van voordeeltrekken uit mensenhandel als een apart delict en niet als een vorm van mensenhandel. Ook de verduidelijking van de beïnvloedingsmiddelen 'misbruik van een kwetsbare positie' en 'misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' is een belangrijke toevoeging en biedt de rechtspraktijk de nodige houvast.

Ernstige benadeling

Toch blijf ik grote zorgen houden ten aanzien van de nieuwe bepaling waarin ernstige benadeling strafbaar wordt gesteld, mede omdat slachtoffers niet gebaat zijn met deze nieuwe bepaling. Mijn zorg komt voort uit de volgende bevindingen:

- Ernstige benadeling is – evenals uitbuiting – niet nader gedefinieerd. De rechtspraktijk heeft de afgelopen 20 jaar moeite gehad om invulling te geven aan de term uitbuiting, ik voorzie eenzelfde zoektocht ten aanzien van de term ernstige benadeling. Zeker nu de memorie van toelichting geen heldere afbakening geeft.
- De wetgever geeft aan dat er een gradueel verschil is tussen mensenhandel en ernstige benadeling maar noemt louter de inkomsten als concrete maatstaf. Niet wordt aangegeven hoe arbeidsomstandigheden, huisvesting, en overige factoren meegewogen dienen te worden. Het uitlichten van een aspect bergt het risico in zich dat dit tot algehele maatstaf wordt verheven. Het vereisen van een minimale duur van de onderbetaling strookt bovendien niet met de huidige jurisprudentie en internationale wet- en regelgeving.
- Doordat de beïnvloedingsmiddelen 'misbruik van een kwetsbare positie' en 'misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' zijn opgenomen in de delictomschrijving van ernstige benadeling, is het

onderscheid met mensenhandel (in welke delictsomschrijving deze beïnvloedingsmiddelen ook zijn opgenomen) niet duidelijk. Zowel bij mensenhandel als bij ernstige benadeling moet er sprake zijn van een beïnvloedingsmiddel. Mensenhandel kent elf verschillende beïnvloedingsmiddelen. Twee daarvan (misbruik van een kwetsbare positie en misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht) zijn ook opgenomen bij ernstige benadeling. Het beperken van het aantal beïnvloedingsmiddelen tot twee bij ernstige benadeling, maakt het niet makkelijker om het bewijs daarvoor te leveren. Voor die twee middelen is de bewijslast hetzelfde als bij mensenhandel. Hier geldt dus niet een grotere bescherming van kwetsbare groepen dan bij mensenhandel zoals de wetgever claimt.¹

- Integendeel, omdat mensenhandel meer beïnvloedingsmiddelen kent dan ernstige benadeling, biedt het een grotere bescherming dan ernstige benadeling. Bijvoorbeeld afpersing, fraude en misleiding zijn wel onder mensenhandel als een beïnvloedingsmiddel genoemd maar niet bij ernstige benadeling. Dus wanneer bij ernstige benadeling een ander beïnvloedingsmiddel is gebruikt dan misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht (bijvoorbeeld misleiding), valt die situatie niet onder ernstige benadeling.
- Er is nog geen besluit genomen over de bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar artikel 3.48 eerste lid onder g Vreemdelingenbesluit, waar het gaat om arbeidsgerelateerde uitbuiting. Daarmee lijkt de wetgever aan te geven dat ernstige benadeling geschaard moet worden onder arbeidsgerelateerde uitbuiting wat strafbaar is gesteld onder mensenhandel. Zodoende draagt de wetgever bij aan het gebrek aan onderscheid tussen mensenhandel en ernstige benadeling.

Gebrek aan noodzaak

Mensenhandel komt in veel verschillende vormen voor en kan sterk verschillen in ernst en duur. De huidige bepaling biedt mogelijkheden om in de straftoemeting rekening te houden met de ernst en duur van de mensenhandel. Het graduele verschil waar de wetgever over spreekt ligt dus al opgesloten in de strafbaarstelling van mensenhandel, daarvoor is een aparte strafbaarstelling van ernstige benadeling niet nodig. De wetgever betoogt dat in de praktijk de rechter de lat voor mensenhandel voor arbeidsuitbuiting te hoog legt. In een recent arrest heeft de Hoge Raad hier aandacht aan besteed en gesteld dat het bij mensenhandel niet alleen om excessieve gevallen gaat.² De Hoge Raad geeft hiermee een correctie op de (te) hoge lat voor arbeidsuitbuiting die in de jurisprudentie wel is terug te zien. Dus een verduidelijking waarbij wordt meegenomen dat ook minder ernstige vormen van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting vallen onder artikel 273f Sr maakt een nieuw artikel voor ernstige benadeling overbodig. Een dergelijke verduidelijking draagt bij aan de rechtszekerheid, en is daarmee in het belang van daders en slachtoffers.

Aparte strafbaarstelling uitbuiting

¹ Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting p. 5-6 en nota naar aanleiding van het verslag, p. 5, 11-12.

² HR 13 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:156.

Datum
27 februari 2025
Onze referentie
14084

Het klopt dat in de rechtspraak de bewijsrechtelijke lat voor mensenhandel soms hoog wordt gelegd. Dit geldt voor arbeidsuitbuiting maar ook voor sommige gevallen van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Het is dus logischer om breder te kijken dan enkel naar een vangnet voor arbeidsuitbuiting. Zoals ik eerder heb aangegeven kan een oplossing gelegen zijn in de strafbaarstelling van uitbuiting naast mensenhandel, dus zonder de beïnvloedingsmiddelen en de handelingen, en zonder dat een *oogmerk* van uitbuiting bewezen hoeft te worden. Daarbij zou een lager strafmaximum (bijvoorbeeld 6 jaar) voor een dergelijke bepaling logisch en gerechtvaardigd zijn. Het strafbaar stellen van uitbuiting naast mensenhandel heeft daarnaast de volgende voordelen:

- Het sluit aan bij de huidige terminologie en daardoor kan de ontwikkelde jurisprudentie worden gebruikt voor de invulling van de term.
- Het voorziet in alle situaties waarin de dwang of het beïnvloedingsmiddel of het oogmerk van uitbuiting niet kan worden bewezen. Daarmee zou het tevens een oplossing kunnen zijn voor het vervallen van art. 273f lid 1 sub 3 Sr.
- Uitbuiting is een brede term die onder meer de verschillende niet-limitatief opgesomde vormen van uitbuiting zoals omschreven in het huidige lid 2 van artikel 273f Sr omvat.
- Het stelt slavernij als vorm van uitbuiting strafbaar. De strafbaarstelling van slavernij, los van mensenhandel ontbreekt nu in de Nederlandse wetgeving terwijl Nederland zich daartoe heeft verplicht in internationale wet- en regelgeving.

Tot slot hebben ook andere landen uitbuiting (of verschillende uitbuitingsvormen) als lichtere vorm naast mensenhandel strafbaar gesteld. Zo kent Zweden een bepaling *human exploitation*, heeft Engeland naast mensenhandel ook slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid strafbaar gesteld, en heeft Duitsland naast mensenhandel, gedwongen prostitutie, gedwongen arbeid en arbeidsuitbuiting apart strafbaar gesteld. Dus in deze landen zijn naast mensenhandel (wat bestaat uit de drie elementen handeling, dwang en (oogmerk) van uitbuiting) ook vormen van uitbuiting strafbaar gesteld. Een strafbaarstelling van uitbuiting zou al deze vormen omvatten.

Graag licht ik deze punten toe tijdens het rondetafelgesprek op 6 maart 2025.

Met vriendelijke groet,



Conny Rijken
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen