



Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de staatssecretaris van het ministerie van
Justitie en Veiligheid,

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nat.onaalarapporteur.nl

Contactpersoon

Ons kenmerk

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 25 april 2023
Onderwerp Consultatiereactie op het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding
strafbaarstelling mensenhandel

Hooggeachte

Op 28 februari 2023 is het wetsvoorstel betreffende modernisering en uitbreiding
strafbaarstelling mensenhandel ter consultatie aangeboden. Hieronder treft u mijn
reactie op het wetsvoorstel.

Algemeen

Al langere tijd is er een wens artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht aan te
passen. Het huidige wetsartikel is dermate complex dat er onduidelijkheid bestaat
over de exacte strekking van het artikel, waardoor opsporing en vervolging
worden bemoeilijkt. Bovendien doen niet alle onder sub 1 strafbaar gestelde
activiteiten recht aan de kwalificatie van mensenhandel.

Uit jurisprudentieonderzoek dat in 2012 door de toenmalig Nationaal Rapporteur
is uitgevoerd, bleek al dat het artikel onvoldoende aansluit bij de rechtspraak.¹
Onder andere door onjuiste interpretatie van het wetsartikel leiden strafzaken in
de praktijk vaak niet tot een veroordeling. Die onjuiste interpretatie hangt samen
met genoemde complexiteit van het wetsartikel, dat alle vormen van
mensenhandel omvat.

Daarnaast blijkt uit een recente analyse van jurisprudentie van zaken van
arbeidsuitbuiting dat artikel 273f onvoldoende wordt benut en een wijziging van
het artikel wenselijk is.² De onduidelijkheid was voor de Nederlandse
Arbeidsinspectie (NLA) aanleiding te pleiten voor een apart wetsartikel voor
arbeidsuitbuiting, naast mensenhandel, zodat deze effectiever kan worden
aangepakt.³ Ook in andere landen in Europa worstelt men met de strafbaarstelling
en de vervolging van arbeidsuitbuiting in relatie tot mensenhandel. Ik ben
verheugd dat met dit voorstel tot modernisering en uitbreiding van de

¹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2012).
Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse.
Nationaal Rapporteur.

² Rijken, C., & Volder, E. de. (2022). *Arbeidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de
uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland.*

³ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling
2020-2021.* NLA.

strafbaarstelling van mensenhandel, getracht wordt tegemoet te komen aan de behoefte het artikel te verduidelijken en toegankelijker te maken.

Datum

25 april 2023

Ons kenmerk

Ik vind het belangrijk dat deze wet niet alleen zorgt voor een verduidelijking en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel, maar dat deze ook bestendig is voor de toekomst. Zeker ook met het oog op technologische ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande online mogelijkheden voor het werven van potentiële slachtoffers van mensenhandel, het uitoefenen van dwang en het bewerkstelligen van de uitbuiting. In dit kader lijkt het mij daarom wenselijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de online componenten van mensenhandel.

Een wetswijziging als deze is lastig, met name omdat het complexe materie betreft. Het is gelukt een concrete tekst neer te leggen, waarbij sprake is van een versimpeling van de bepalingen, die ook recht doet aan de complexiteit van de thematiek. Daarbij wil ik mijn waardering uitspreken voor de nauwe samenwerking tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het opstellen van deze wettekst. In lijn met de opbouw van de nieuwe artikelen zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, benadruk ik graag een aantal zaken die mijns inziens aandacht behoeven.

Mensenhandel, kinderhandel en definitiebepalingen (artikel 273f)

De eerste twee leden van het nieuwe artikel 273f Sr zijn helder opgeschreven en zijn een mooie vertaling van de internationale regelgeving op het gebied van mensenhandel. Daarnaast is de aanvulling van de handelingen met de restcategorie 'enige andere handeling' een positieve ontwikkeling, aangezien dit zorgt voor een sluitend geheel aan strafwaardige handelingen in de context van mensenhandel.

Ook ondersteun ik de keuze om de verschillende dwangmiddelen op te nemen in een apart lid. Dit komt de leesbaarheid van de bepaling ten goede. De formulering van lid 7, waarin de irrelevantie van instemming wordt geëxpliciteerd indien een van de dwangmiddelen uit lid 3 is gebruikt, is een mooie en mijns inziens noodzakelijke toevoeging die een verduidelijking en codificatie van internationale regelgeving biedt.

Uitwerking van begrippen

In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de in het derde lid van het nieuwe artikel 273f genoemde dwangmiddelen, en dan met name op de twee zogenaamde misbruikdwangmiddelen. Deze twee dwangmiddelen komen ook terug in het nieuwe artikel 273fa inzake ernstige benadeling, waarover hieronder meer.

Uit de rechtspraktijk blijkt dat de twee misbruikdwangmiddelen vaak moeilijk te bewijzen zijn. Met name het element 'misbruik' dat in beide dwangmiddelen terugkomt, zorgt voor bewijsproblemen aangezien de Hoge Raad dit begrip niet verder heeft uitgelegd.⁴ Met verwijzing naar de relevante jurisprudentie wordt een welkome verduidelijking gegeven van het element 'misbruik' in de memorie van toelichting. Deze stelt ten eerste dat er sprake is van een relatief lage

⁴ Rijken, C., & Volder, E. de (2022). *Arbeidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland*. Kempen, P.H. van (2017). *Mensenhandel? Delikt en Delinkwent*, 2017/39, 397-411.

bewijsdrempel. Ten tweede is volgens de memorie van toelichting het vereiste van voorwaardelijke opzet als ondergrens van misbruik voldoende. Ten derde wordt expliciet aangegeven dat het zich vrijwillig (blijven) melden voor arbeid geen grond vormt om misbruik afwezig te achten. Hiermee wordt de ontstane onduidelijkheid grotendeels weggenomen, wat bijdraagt aan de bewijsvoering in zaken van mensenhandel.

Datum

25 april 2023

Ons kenmerk

De uitleg die aan het begrip uitbuiting wordt gegeven in de memorie van toelichting met verwijzing naar de criteria uit het Chinese horeca-arrest, is een welkome verheldering. De memorie van toelichting reserveert deze uitleg echter voor arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting, terwijl deze criteria in de rechtspraak voor alle vormen van uitbuiting, inclusief seksuele uitbuiting, worden toegepast. De rechtspraak en de rechtszekerheid zijn gebaat bij een eenduidige uitleg van juridische begrippen. Het zou daarom goed en logisch zijn om ook hier aan te sluiten bij de ontwikkelde rechtspraktijk.

Ernstige benadeling (artikel 273fa)

Met belangstelling heb ik het nieuwe artikel 273fa Sr en de bijbehorende toelichting in de memorie van toelichting gelezen. Het opnemen van de twee misbruikdwangmiddelen bij dit delict lijkt mij een ongelukkige keuze. Door het opnemen van dwangmiddelen in de delictsomschrijving ontstaat een grote overlap met het delict mensenhandel. De beoogde uitbreiding van de strafbaarstelling wordt door deze overlap mijns inziens teniet gedaan. Bovendien is het niet kunnen bewijzen van dwangmiddelen in zaken van arbeidsuitbuiting vaak een reden dat er geen veroordeling voor mensenhandel plaatsvindt. Handhaving van de dwangmiddelen in de delictsomschrijving van 'ernstige benadeling' voorkomt daarmee een uitbreiding van de strafbaarstelling.

Een tweede bezwaar tegen het voorgestelde nieuwe artikel 273fa Sr is dat hiermee een ongedefinieerde term wordt geïntroduceerd naast een al bestaande problematische invulling van de term 'uitbuiting'.

De memorie van toelichting schept verder onvoldoende duidelijkheid over het onderscheid tussen strafrechtelijke ernstige benadeling en vormen van benadeling die via het bestuursrecht moeten worden afgedaan.

Daarnaast komt in de Dadermonitor mensenhandel 2017-2021 die ik op dinsdag 6 december 2022 heb gepubliceerd naar voren dat het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting (mensenhandel) en ernstige benadeling niet duidelijk is.⁵ Ik heb daarin aanbevolen bij de modernisering van artikel 273f het begrip arbeidsuitbuiting te verduidelijken en te onderscheiden van aanpalende misstanden.

Met de overlap van de misbruikbestanddelen en de introductie van een nieuwe ongedefinieerde term 'ernstige benadeling', die bovendien niet helder wordt afgebakend en geduid in de memorie van toelichting, blijft de onduidelijkheid bestaan. Wanneer wordt gekozen voor strafbaarstelling van 'ernstige benadeling' zoals nu geformuleerd, bestaat bovendien het risico dat ook in situaties van mensenhandel veelal op grond van dit artikel zal worden vervolgd en veroordeeld. Dit aangezien (het oogmerk van) de uitbuiting en de handelingen geen onderdeel hoeven uit te maken van het bewijs.

⁵ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2022). *Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*. Nationaal Rapporteur.

Aparte strafbaarstelling uitbuiting

Een aparte strafbaarstelling voor 'uitbuiting' (economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting) in plaats van 'ernstige benadeling' zou mijns inziens een passender alternatief zijn. Uitbuiting onderscheidt zich van mensenhandel door de afwezigheid van de bestanddelen dwangmiddelen en handelingen. Uitbuiting, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, kan (sterk) verschillen in ernst. Bij arbeidsuitbuiting wordt daarbij onder andere de situatie van 'een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden' genoemd. De invulling van de Chinese horecacriteria, nodig om tot de kwalificatie van uitbuiting te komen, biedt ruimte om rekening te houden met deze verschillen in ernst van uitbuiting. Situaties van 'ernstige benadeling' zoals nu geformuleerd in het nieuwe artikel 273fa zouden daarmee vervolgd kunnen worden onder een artikel dat uitbuiting (economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting) strafbaar stelt. Omdat dwangmiddelen en handelingen niet vereist zijn, kan het zorgen voor de beoogde verbreding van mensenhandel, terwijl het tegelijkertijd aansluit bij het reeds gehanteerde begrippenkader bij mensenhandel. Zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting is het begrip uitbuiting verder uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. Aansluiting bij het huidige begrippenkader heeft dan ook het voordeel dat aangesloten en voortgebouwd kan worden op deze uitleg van uitbuiting en er niet opnieuw een breed en ongedefinieerd begrip als 'ernstige benadeling' wordt geïntroduceerd.

Ook sluit een aparte strafbaarstelling van uitbuiting (economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting) aan bij een eerdere wens van de NLA om over te gaan tot een separate strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting. Bovendien past het beter bij wat in het maatschappelijk taalgebruik wordt verstaan onder uitbuiting, wat dus ook bijdraagt aan de rechtszekerheid. Op deze wijze kan uitbuiting (economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting) een zekere vangnetfunctie vervullen in die situaties waarin mensenhandel niet bewezen kan worden. Daarnaast zien we ook in andere landen waaronder Engeland, Duitsland en Zweden een aparte strafbaarstelling van uitbuiting of praktijken die onder uitbuiting vallen (zoals slavernij, gedwongen arbeid en dienstbaarheid) naast mensenhandel. Ook België kent een strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting (in de vorm van arbeid of diensten onder omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid) zonder het vereiste van dwangmiddelen.

Bij een dergelijke strafbaarstelling past mijns inziens een lagere strafbedreiging, aangezien hier door het ontbreken van de elementen dwang en handelingen in de delictsomschrijving sprake is van een minder ernstig strafrechtelijk verwijt dan mensenhandel.

Hiermee en met de strafbaarstelling van 'voordeel trekken' zoals voorzien in artikel 273fb Sr wordt de huidige leemte tussen het strafrecht en de afhandeling van misstanden via het bestuursrecht gedicht zonder dat er sprake is van een overlap en ontstaat een passend pallet aan strafbaarstellingen van mensenhandel en aanpalende delicten.

Datum

25 april 2023

Ons kenmerk

Voordeel trekken (artikel 273fb)

Het doortrekken van de strafbaarstelling van voordeeltrekking naar alle strafrechtelijke bepalingen gerelateerd aan mensenhandel, inclusief de nieuwe strafbepaling in artikel 273fa, is een goede aanvulling. Ook vind ik het positief dat zowel de opzetvariant als de schuldvariant in deze strafbepaling is meegenomen.

Datum

25 april 2023

Ons kenmerk

Slachtofferbescherming

Op basis van internationale verdragen en EU-wetgeving is Nederland verplicht slachtoffers opvang en bescherming te bieden als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een persoon slachtoffer is geworden van mensenhandel. Conform protocol 29 bij het Verdrag inzake gedwongen arbeid uit 2014, geldt dit ook voor slachtoffers van gedwongen arbeid.

Zoals benadrukt in de memorie van toelichting bij het huidige wetsvoorstel is momenteel nog niet uitgekristalliseerd hoe de slachtofferbescherming in geval van 'ernstige benadeling' zal worden ingericht. Indien 'ernstige benadeling', dan wel het door mij voorgestelde delict 'uitbuiting' (economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting) wordt opgenomen in het Wetboek van Strafrecht, wil ik graag het belang onderstrepen van een passend pallet aan beschermingsmaatregelen voor slachtoffers, zodat een procedure in het strafrecht niet wordt belemmerd door gebrek aan slachtofferbescherming en niet leidt tot secundaire victimisatie.⁶

Graag geef ik een nadere reactie op dit punt zodra de bescherming van slachtoffers van mensenhandel en 'ernstige benadeling', dan wel 'uitbuiting' (economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting) verder is uitgewerkt.

Non-punishment beginsel

In 2017 vroeg de toenmalig Nationaal Rapporteur aandacht voor het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken en ook in het kader van deze wetswijziging wil ik er graag aandacht voor vragen.⁷ In de huidige wettekst is dit rechtsbeginsel niet opgenomen, terwijl het belang van voldoende borging van dit beginsel in de rechtsorde door internationale verdragen wordt onderstreept. In lijn hiermee werd reeds in 2018 door GRETA in het tweede rapport over Nederland aanbevolen om het non-punishmentbeginsel op te nemen in de wet.⁸ De huidige wetswijziging is een uitgelezen kans om deze aanbeveling op te volgen en dit beginsel ook in de Nederlandse wet te codificeren. Hiermee wordt duidelijkheid gecreëerd en wordt het belang van dit beginsel bij deze specifieke strafbaarstellingen benadrukt.

⁶ Secundaire victimisatie houdt in dat een slachtoffer in en door het strafrechtelijk systeem voor een tweede keer slachtoffer wordt. Groenhuisen, M.S. (1997). *Victimologie en de Nederlandse strafrechtspleging*. Tijdschrift voor Criminologie 39(4), p. 384-392.

⁷ Esser, L.B. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2017). *Van beginsel tot praktijk. Het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken*. Delikt en Delinkwent 2017/40, p. 412-434.

⁸ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, second evaluation round, para 213, beschikbaar via: <https://rm.coe.int/greta-2018-19-fgr-nld-en/16808e70ca>

Tot slot

Met het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting wordt een vereenvoudiging van de strafbaarstelling van mensenhandel voorgesteld en is er sprake van een verduidelijking op een aantal belangrijke punten. Het wetsvoorstel in zijn huidige vorm zal er echter niet in slagen een verbreding te bewerkstelligen voor situaties van arbeidsuitbuiting omdat de voorgestelde bepaling van 'ernstige benadeling' door het dwangmiddelenvereiste te veel overlap vertoont met het delict mensenhandel. Bovendien introduceert het wetsvoorstel een nieuwe ongedefinieerde term die in de jurisprudentie uitgekristalliseerd zal moeten worden. Om redenen opgenomen in deze reactie stel ik daarom voor om te komen tot een aparte strafbaarstelling van 'uitbuiting' (economische uitbuiting of arbeidsuitbuiting). Tot slot spoor ik de regering aan om te voorzien in passende slachtofferbescherming in lijn met de verplichtingen die Nederland heeft op basis van Europese en internationale wetgeving.

Datum

25 april 2023

Ons kenmerk

Met vriendelijke groet,

*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*