

From: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Date: Monday, September 21, 2026, 12:14 PM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: Brief Nationaal Rapporteur Mensenhandel over wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Attachments:

14135 20260918 brief Eerste Kamer (003).pdf
2026 26 - Nut en noodzaak aanpassing strafbaarstelling mensenhandel.pdf

Van: "5.1.2.e 5.1.2.e - Nationaal Rapporteur" <5.1.2.e @nationaalrapporteur.nl>
Datum: 18 september 2026 om 14:45:52 CEST
Aan: Griffier <griffier@eerstekamer.nl>
Onderwerp: Brief Nationaal Rapporteur Mensenhandel over wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

U ontvangt niet vaak e-mail van 5.1.2.e @nationaalrapporteur.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Op dinsdag 22 september staat de behandeling van het wetsvoorstel Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel op uw agenda. Ter voorbereiding treft u in de bijlage de zienswijze van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen op dit wetsvoorstel aan.

Mocht u vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met ondergetekende.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

Politiek bestuurlijk adviseur

.....
**Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen**

Lange Voorhout 9 | 2514 EA | Den Haag

Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag

.....
M 5.1.2.e

5.1.2.e @nationaalrapporteur.nl

www.nationaalrapporteur.nl

.....
Kind regards,

5.1.2.e

Political advisor

.....
**Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings
and Sexual Violence against Children**

Lange Voorhout 9 | 2514 EA | The Hague

P.O. box 20301 | 2500 EH | The Hague

.....
M 5.1.2.e

5.1.2.e @nationaalrapporteur.nl

www.dutchrappporteur.nl

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de

geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence Against Children



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de leden van de Eerste Kamer

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

Contactpersoon

5.1.2.e
adviseur

j.kruip@nationaalrapporteur.nl
I

Datum 18 september 2026
Betreft Behandeling Eerste Kamer van het Wetsvoorstel
modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Onze referentie
14135

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Op dinsdag 22 september staat de behandeling van het wetsvoorstel Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel op uw agenda. In eerdere reacties op dit wetsvoorstel heb ik mijn zorgen hierover geuit.

De Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft naar aanleiding van deze zorgen de minister om nadere uitleg gevraagd. De minister heeft in de beantwoording van de vragen deze zorgen niet weggenomen. Deze zorgen zijn vooral gelegen in de blijvende onduidelijkheid over de afbakening tussen de delicten mensenhandel en ernstige benadeling en de opvang en bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling.

De minister geeft aan dat het bestanddeel 'ernstig wordt benadeeld' verschilt van het uitbuitingsbestanddeel voor wat betreft de mate van disproportionaliteit die wordt vereist en dus gradueel van aard is. Het gaat dus om hetzelfde feitencomplex maar er wordt een nieuwe weging geïntroduceerd, zonder dat wordt aangegeven op welke manier deze feiten en omstandigheden een onderscheid tussen uitbuiting en ernstige benadeling maken. Voor een gradueel onderscheid is evenwel geen separate strafbaarstelling nodig omdat de ernst van de feiten altijd wordt meegewogen zowel door het Openbaar Ministerie in de strafeis alsook door de rechter bij de beoordeling van de feiten en het bepalen van de op te leggen straf. Een duidelijke normatieve afbakening tussen de twee delicten ontbreekt dan ook. Mijn zorg blijft dat zaken van arbeidsuitbuiting in de toekomst worden afgedaan onder de bepaling 'ernstige benadeling', daarmee lager bestraft worden en slachtoffers niet de juiste bescherming krijgen.

Het tweede punt van zorg is het gebrek aan toegang tot specifieke opvang en bescherming voor slachtoffers van ernstige benadeling. In de beantwoording van uw vragen verwijst de minister naar de opvang en bescherming die geldt voor alle slachtoffers van strafbare feiten maar gaat voorbij aan de vraag of de specifieke opvang en bescherming die geldt voor slachtoffers van mensenhandel tevens gaat gelden voor slachtoffers van ernstige benadeling. Ook als zij niet in beeld komen van de opsporingsautoriteiten.

Voor een nadere toelichting op deze punten alsook overige punten van zorg over dit wetsvoorstel, verwijs ik u graag naar de volgende publicaties:

- [Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: "Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging" | Nationaal Rapporteur](#)
- [Consultatiereactie op het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel | Nationaal Rapporteur](#)

Over dit wetsvoorstel ter herziening van artikel 273f Sr schreef ik samen met de juridisch onderzoeker van mijn bureau een bijdrage in Delikt en Delinkwent. Deze is in de bijlage van de begeleidende mail meegestuurd.

Het wetsvoorstel Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel kent belangrijke verbeteringen ten opzichte van de huidige bepaling, maar als voorbij wordt gegaan aan bovengenoemde punten, zal deze niet leiden tot de gewenste vereenvoudiging noch tot een betere bescherming van slachtoffers. Ik vraag u deze punten mee te nemen in de behandeling op 22 september.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e



Conny Rijken
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*

Datum
18 september 2026
Onze referentie
14135

Nut en noodzaak aanpassing strafbaarstelling mensenhandel²

DD 2026/26

26.1 Hof Amsterdam 9 december 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:3903

“Beoordelingskader mensenhandel

(...)

De vraag of – en zo ja, wanneer – sprake is van 'uitbuiting' in de zin van de artikel 273f, eerste lid, Sr, is niet in algemene termen te beantwoorden, maar is sterk verweven met de omstandigheden van het geval. Bij de beantwoording van die vraag komt onder meer betekenis toe aan de aard en duur van de tewerkstelling of de te verrichten activiteit, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebracht, en het economisch voordeel dat daarmee door de verdachte werd behaald. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd. Het enkele aanwenden van (dwang)middelen levert op zichzelf beschouwd niet reeds (het oogmerk van) uitbuiting op, maar het vereiste van (het oogmerk van) uitbuiting brengt met zich dat sprake moet zijn geweest van een (potentiële) ernstige inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit en/of de persoonlijke vrijheid. Het gaat bij uitbuiting om schending van fundamentele mensenrechten. Bij arbeidsuitbuiting gaat het niet slechts om slecht werkgeverschap, maar om een excessieve situatie.

(...)

Oordeel van het hof

(...)

Het hof is van oordeel dat in ieder geval [verdachte] wist van feitelijke omstandigheden waaruit het overwicht voortvloeide. [verdachte] woonde immers al geruime tijd in Nederland en is gehuwd met de medeverdachte, een Nederlandse man. Zij heeft enige tijd in Nederland gewerkt en kan dus bekend worden verondersteld met de arbeidsmarkt en werkomstandigheden die in Nederland de norm zijn. Voorts heeft zij ter terechtzitting in hoger beroep verklaard dat zij wist dat vrouwen die als kinderoppas werken het in Indonesië niet breed hebben. Tot slot wist [verdachte] dat de aangeefsters zich wederrechtelijk de toegang tot Nederland hadden verschaft en aldus een illegale status hadden (waarop bij de bespreking van het onder 2 en 3 tenlastegelegde nader terug wordt gekomen). Kortom, het voorgaande leidt het hof tot de conclusie dat in ieder geval [verdachte] misbruik heeft gemaakt van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en van de kwetsbare positie waarin de aangeefsters zich in bevonden. Ook voor [medeverdachte] kan worden vastgesteld dat hij bekend was met de gebruikelijke arbeidsomstandigheden in Nederland, dat hij wist dat de aangeefsters afkomstig waren uit Indonesië en de Nederlandse taal niet spraken, en hij redelijkerwijs moest vermoeden dat zij illegaal in Nederland waren, terwijl zij – nu zij inwoonden in de woning van de verdachten – afhankelijk waren van de verdachten.

Zoals hiervoor aangegeven levert het enkele aanwenden van (dwang)middelen op zich zelf beschouwd niet reeds (het oogmerk van) uitbuiting op. Het hof is van oordeel dat er gelet op de aard van de tewerkstelling, de (relatief geringe) beperkingen die de tewerkstelling voor de aangeefsters heeft meegebracht en het gebrek aan economisch voordeel dat daarmee door [verdachte]

¹ Mr. J. (Julie) Nason is werkzaam als juridisch onderzoeker bij de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Prof. dr. mr. C. (Conny) Rijken is sinds 1 september 2022 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Daarnaast is zij als hoogleraar werkzaam bij Tilburg University.

² Citeerwijze: J. Nason & C. Rijken, 'Nut en noodzaak aanpassing strafbaarstelling mensenhandel', DD 2026/26.

en [medeverdachte] zou zijn behaald, niet kan worden vastgesteld dat sprake was van (het oogmerk van) uitbuiting. Weliswaar maakten de aangeefsters lange dagen, maar de werkzaamheden bestonden uit het verrichten van huishoudelijk werk en oppassen op een of twee kinderen, waarbij de kern van de werkzaamheden bestond uit het beschikbaar zijn voor de kinderen. Het betrof geen uitzonderlijk zwaar of gevaarlijk werk en de werkzaamheden werden over het algemeen steeds over twee personen verdeeld, waardoor gedurende de lange werkdagen niet steeds een beroep werd gedaan op de aangeefsters. Dit brengt het hof tot de conclusie dat de door de aangeefsters verrichte werkzaamheden van beperkte zwaarte waren. De aangeefsters verdienden weliswaar een, naar Nederlandse maatstaven, laag salaris (dat overigens ook in samenhang moet worden gezien met de verschaffing van kost en inwoning, en het betalen van de (voorbereiding van de) reis naar Nederland door de verdachten) en het salaris werd niet altijd uitbetaald, maar dit is op zichzelf onvoldoende zwaarwegend om te kunnen spreken van uitbuiting.

Ten aanzien van de beperkingen die de werkzaamheden voor de aangeefsters met zich mee brachten overweegt het hof als volgt. Zoals gezegd bestond de kern van het werk van de aangeefsters uit het beschikbaar zijn voor de kinderen, maar werd niet steeds een beroep gedaan op de aangeefsters. Zij beschikten dus geregeld over tijd voor zichzelf. De aangeefsters beschikten allen over een telefoon met beltegoed en uit het dossier komt naar voren dat zij allen (veel) contacten hadden met de buitenwereld. De aangeefsters maakten gebruik van de computer in de woning en één van de aangeefsters heeft op die manier ook veel contacten met anderen gelegd. Enkele aangeefsters hadden veelvuldig contact met hun echtgenoten in Indonesië. [benadeelde 1] is samen met haar neef naar Nederland gekomen. Zij had tijdens haar tewerkstelling contact met hem en haar neef heeft haar ook opgevangen toen zij bij [verdachte] en [medeverdachte] is weggegaan. Daarbij werkten de aangeefsters in bijna alle gevallen samen met een andere oppas met een Indonesische achtergrond die dezelfde taal sprak, en die niet altijd bij de verdachten in huis woonde. De aangeefsters konden de woning op elk gewenst moment verlaten, hetgeen [benadeelde 1], [benadeelde 3] en [benadeelde 2] ook hebben gedaan. Dat zij niet over hun paspoort beschikten heeft hen daarvan aldus niet weerhouden. [benadeelde 4] en [benadeelde 5] hebben verklaard niet in hun bewegingsvrijheid te zijn beperkt.

Tot slot kan niet worden vastgesteld of [verdachte] en [medeverdachte] duidelijk economisch voordeel hebben behaald met het tewerkstellen van de aangeefsters, omdat alle aangeefsters een relatief korte periode voor hen hebben gewerkt en [verdachte] en [medeverdachte] de kosten van de voorbereiding van en de reis naar Nederland en de kosten van de inwoning hebben gedragen. Alles overziend waren de aard van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor aangeefsters meebrachten en het economisch voordeel voor de verdachten naar het oordeel van het hof niet van een dusdanige aard, dat vastgesteld kan worden dat sprake is geweest van het oogmerk van uitbuiting of een uitbuitingssituatie, ook niet gezien in samenhang met de overige inhoud van het dossier. Dat sprake was van zeer slecht werkgeverschap is niet voldoende om (het oogmerk van) uitbuiting te kunnen vaststellen.

Al het voorgaande leidt ertoe dat het hof van oordeel is dat de verdachte van het onder 1 tenlastegelegde dient te worden vrijgesproken omdat (het oogmerk van) uitbuiting niet bewezen kan worden.”

26.2 HR 13 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:156

“2.5.1 Zoals hiervoor onder 2.2.2 weergegeven, heeft het hof in zijn “Beoordelingskader mensenhandel” onder meer vooropgesteld dat voor het bewijs van het (oogmerk van) uitbuiting is vereist dat sprake moet zijn geweest van een (potentiële) ernstige inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit en/of de persoonlijke vrijheid, dat het daarbij gaat om schending van fundamentele mensenrechten en dat het bij arbeidsuitbuiting “niet slechts [gaat] om slecht werkgeverschap,

maar om een excessieve situatie". Vervolgens heeft het hof een aantal omstandigheden vastgesteld, en geoordeeld dat de verdachte weliswaar misbruik heeft gemaakt van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en van de kwetsbare positie waarin de aangeefsters zich bevonden, maar dat niet kon worden vastgesteld dat sprake is geweest van een oogmerk van uitbuiting of een uitbuitingssituatie. In dat verband heeft het hof geconcludeerd dat "sprake was van zeer slecht werkgeverschap", maar dat dit "niet voldoende [is] om (het oogmerk van) uitbuiting te kunnen vaststellen".

2.5.2 Dit oordeel, in het bijzonder het nader door het hof gestelde vereiste van een "excessieve situatie", geeft blijk van een onjuiste rechtsopvatting nu daarin een te beperkte opvatting over de inhoud van het voor een bewezenverklaring vereiste (oogmerk van) uitbuiting besloten ligt. In het onderhavige geval blijkt immers uit de vaststellingen van het hof dat de verdachte de in de tenlastelegging genoemde aangeefsters uit Indonesië naar Nederland heeft laten komen om bij de verdachte in huis te verblijven en daar gedurende 24 uur per dag en 7 dagen per week werkzaamheden te verrichten of zich daarvoor beschikbaar te houden, tegen een salaris van € 350 per maand (dat aan geen van de aangeefsters volledig is uitbetaald), en zonder dat daarvan een schriftelijke arbeidsovereenkomst was opgemaakt. De aangeefsters spraken de Nederlandse taal niet, zij hadden geen andere verblijfstitel dan een toeristenvisum en hun paspoorten waren door de verdachte ingenomen. Gelet op deze vaststellingen – en op het oordeel van het hof dat de verdachte (aldus) misbruik heeft gemaakt van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en van de kwetsbare positie waarin de aangeefsters zich bevonden, alsmede dat sprake was van zeer slecht werkgeverschap – berust de vrijspraak van het onder 1 tenlastegelegde kennelijk op de onjuiste opvatting dat slechts de meest excessieve vormen van misbruik kunnen worden aangemerkt als arbeidsuitbuiting en dat de door het hof vastgestelde feiten en omstandigheden, ook in onderlinge samenhang beschouwd, daarom geen bewezenverklaring van de tenlastegelegde mensenhandel toelaten.

2.6 Het cassatiemiddel slaagt in zoverre."

26.3 Hof Amsterdam 6 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3060

"(Oogmerk van) uitbuiting

Vervolgens ligt de vraag voor of sprake was van (het oogmerk van) uitbuiting. Anders dan de verdediging en met de advocaat-generaal, is het hof van oordeel dat gelet op de aard en de duur van de tewerkstelling, de beperkingen die deze voor de aangeefsters heeft meegebracht, en het economisch voordeel dat daarmee door [verdachte] en [medeverdachte] is behaald, kan worden vastgesteld dat sprake is van (het oogmerk van) uitbuiting.

De aangeefsters moesten vanaf 's ochtends vroeg, zeven dagen per week beschikbaar zijn, met maximaal twee vrije dagen per maand. Ook verwachtten de verdachten dat er 's nachts hulp beschikbaar was voor het geval een van de kinderen ziek was of naar het ziekenhuis moest. Voor deze zeer vergaande mate van beschikbaarheid en het werk dat gedaan moest worden, ontvingen de aangeefsters een naar Nederlandse maatstaven heel laag salaris, dat bovendien niet of slechts gedeeltelijk werd uitbetaald. De aangeefsters maakten lange dagen; zij hielden zich van 's ochtends vroeg tot in de avond bezig met de verzorging van de kinderen en huishoudelijke werkzaamheden. Vanwege de gezondheidsproblemen van de kinderen hadden zij meer zorg nodig, hetgeen het werk intensiever maakte.

De aangeefsters begaven zich doorgaans slechts in het bijzijn van [verdachte] of met de kinderen buiten de woning. Alleen al omdat de aangeefsters in verregaande mate voor het gezin beschikbaar moesten zijn hadden zij weinig vrijheid. Daar komt bij dat de aangeefsters op uitnodiging van de verdachten illegaal in Nederland waren en door toedoen van de verdachten niet over hun paspoort en inkomen beschikten. Een aantal van hen is gezegd dat zij bij voortijdig vertrek een groot

bedrag aan de verdachten zouden moeten terugbetalen. De aangeefsters bevonden zich bovendien in een land dat zij niet kenden en spraken geen Nederlands. Aldus werden de aangeefsters door de door de verdachten gecreëerde omstandigheden feitelijk sterk in hun bewegingsvrijheid beperkt. Dat het afgenomen paspoort drie van de aangeefsters uiteindelijk niet heeft belet bij de verdachten weg te gaan, doet daar niet aan af.

De verdachten hebben een aanzienlijk economisch voordeel behaald met de tewerkstelling van de aangeefsters. Omdat in Nederland geen specifieke en algemeen verbindende cao voor inwonend huispersoneel voor de uitvoering van huishoudelijke werkzaamheden en kinderverzorging bestaat, ziet het hof aanleiding om voor het bepalen van het economisch voordeel bij het minimumloon aansluiting te zoeken. Het minimumuurloon tussen 2011 en 2014 lag tussen de € 8,22 en € 8,63. [slachtoffer 1] heeft in totaal 146 dagen gewerkt, [slachtoffer 2] 174 dagen, [slachtoffer 3] 173 dagen en [slachtoffer 4] en [slachtoffer 5] 43 dagen. Zoals reeds in het voorgaande besproken, gaat het hof ervan uit dat zij minstens twaalf uren per dag hebben gewerkt. Gelet op het aantal uren dat de aangeefsters hebben gewerkt, het minimumloon dat destijds gold, het beperkte salaris dat wel door [verdachte] is uitbetaald en de door de verdachten gemaakte kosten, is het hof van oordeel dat sprake was van een aanzienlijk economisch voordeel.

Het hof is dan ook op grond van alle voorgaande feiten en omstandigheden, in onderlinge samenhang gezien, van oordeel dat sprake is van uitbuiting. Dat de verdachten hiertoe bovendien het oogmerk hebben gehad blijkt uit hun handelen. Nadat [verdachte] bemerkte dat een 24 uur per dag beschikbare hulp in Nederland moeilijk te verkrijgen is, ging zij daarnaar op zoek in Indonesië. Vervolgens hebben de verdachten de aangeefsters bewust de hiervoor genoemde lange dagen laten werken, hebben zij zelf in overwegende mate de beperkingen veroorzaakt en hebben zij aanzienlijk economisch voordeel behaald.

(...)

Lex certa

Subsidiair heeft de raadsman aangevoerd dat, indien het hof tot een bewezenverklaring van het oogmerk van uitbuiting komt, dit leidt tot schending van het *lex certa*-beginsel. De verdediging heeft zich in de onderbouwing van het verweer niet zozeer verzet tegen het oordeel van de Hoge Raad dat het hof een onjuiste rechtsopvatting heeft toegepast en evenmin gesteld dat dit oordeel redelijkerwijs niet voorzienbaar was. De verdediging stelt, zo begrijpt het hof, dat het hof op basis van het arrest van de Hoge Raad niet tot een bewezenverklaring van mensenhandel hoeft te komen en dat een bewezenverklaring daarom – in samenhang met de onduidelijkheid omtrent de strekking van de wetbepaling – tot een onaanvaardbare mate van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid leidt.

Het hof verwerpt dit beroep. Allereerst merkt het hof op dat het beginsel niet in de weg staat aan de geleidelijke verfijning van de regels van strafrechtelijke aansprakelijkheid langs de weg van rechterlijke uitlegging, zolang die uitlegging redelijkerwijs kan worden voorzien. De Hoge Raad heeft in zijn arrest overwogen dat het gehanteerde vereiste van een “excessieve situatie”elijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting. Dit oordeel is een nadere invulling van de uitleg van de wetbepaling die de Hoge Raad tot dan toe hanteerde. Er is dan ook sprake van een verfijning als hiervoor bedoeld. Dat het hof vervolgens op basis van die verfijning tot een andere weging van de feiten en omstandigheden komt, kan niet alsnog tot een schending van het beginsel leiden. Daarbij merkt het hof nog op dat de Hoge Raad niet enkel heeft overwogen dat een vereiste van een “excessieve situatie”elijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting, maar ook dat de vrijspraak kennelijk berust op de onjuiste opvatting dat de door het hof vastgestelde feiten en omstandigheden, in onderlinge samenhang beschouwd, geen bewezenverklaring van mensenhandel toelaten.”

1. Inleiding

In 2005 werd de strafbaarstelling mensenhandel uitgebreid.³ Vóór deze wijziging zag mensenhandel op seksuele uitbuiting en uitbuiting in de prostitutie. Dit begrip werd op basis van internationale bepalingen uitgebreid naar uitbuiting in arbeid en diensten, verwijdering van organen en later ook uitbuiting bij strafbare activiteiten en gedwongen bedelarij. Nu, zo'n 20 jaar later, staat er weer een wetswijziging op stapel waarbij naast mensenhandel een artikel ernstige benadeling wordt geïntroduceerd, evenals een tekstuele uitbreiding van wat onder uitbuiting kan vallen, namelijk uitbuiting bij illegale adoptie, draagmoederschap en gedwongen huwelijken.⁴ De huidige strafbepaling blinkt niet uit in helderheid en is herhaaldelijk bekritiseerd vanwege de onduidelijke termen in zowel de internationale definities als de nationale strafbaarstelling die (gedeeltelijk) gebaseerd is op de internationale definities.⁵ Ook de rechtspraak worstelt met het gebrek aan duidelijkheid over de uitleg van het artikel mensenhandel, wat leidt tot uiteenlopende interpretaties.⁶ De wetgever was zich in 2005 bewust van deze onduidelijkheid maar heeft er destijds expliciet voor gekozen om een nadere invulling van de definitie van mensenhandel, en dan met name van de definitie van het begrip uitbuiting, over te laten aan de rechtspraak.⁷ We moeten constateren dat de rechtspraak hier maar ten dele in is geslaagd.⁸ Dan is de wetgever weer aan zet. Met de wetswijziging van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna Sr) die nu is voorgesteld heeft de wetgever de kans de nodige helderheid te verschaffen, maar de vraag is of hij daarin ook zal slagen. Daarnaast is het de vraag of de uitbreiding, zoals voorzien in het wetsvoorstel noodzakelijk is, mede gelet op het arrest van de Hoge Raad dat hierboven onder 26.2 wordt aangehaald. Het zijn deze vragen die centraal staan in deze bijdrage. Deze vragen worden beantwoord door inzichtelijk te maken op welke aspecten de rechtspraak niet eenduidig is, op basis van uitgebreid jurisprudentieonderzoek.⁹ Van deze aspecten wordt bezien in welke mate en op welke manier de voorgestelde wetswijziging tegemoetkomt aan deze onduidelijkheid. De aspecten die in deze bijdrage worden belicht betreffen de aanhoudende onduidelijkheid over de definitie van uitbuiting, de afbakening tussen mensenhandel en de toekomstige bepaling ernstige benadeling, en het begrip kwetsbaarheid in de context van mensenhandel. Alvorens we deze aspecten belichten volgt eerst een korte introductie van het wetsvoorstel.¹⁰

3 Kamerstukken II 2003/04, 29291, nr. 2.

4 Het voorstel tot tekstuele uitbreiding van wat onder uitbuiting kan vallen, vond plaats per amendement. Zie Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23. De toevoeging van deze uitbuitingsvormen is ook al eerder aan bod gekomen in het kader van het wetsvoorstel betreffende implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel. Zie Kamerstukken II 2025/26, 36835, nr. 2.

5 P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Mensenhandel?', *DD* 2017/39, p. 397-411; S.M.A. Lestrade & C.R.J.J. Rijken, 'Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald', *DD* 2014/64, p. 664-681; A.G. Korvinus, D. Koster & H. de Jonge van Ellemeet, 'Mensenhandel: het begrip uitbuiting in art. 273a Sr', *TREMA* 2006, nr. 7, p. 286-290.

6 L.B. Esser, 'Mensenhandel, uitbuiting en de Hoge Raad: een overzicht en waardering', *NTS* 2020, afl. 1, p. 27-36; Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Door inzicht ontwikkelen. Jurisprudentieonderzoek mensenhandel 2019 – 2023*, Den Haag: Nationaal Rapporteur 2025; C.R.J.J. Rijken & E. de Volder, *Arbeidsuitbuiting onder de loep. Een analyse van de uitleg van arbeidsuitbuiting in Nederland*, FNV & Comensha 2022.

7 Kamerstukken II 2003/04, 29291, nr. 3, p. 13.

8 Zie o.a. Nationaal Rapporteur 2025; Rijken & De Volder 2022; Esser 2020; Lestrade & Rijken 2014.

9 Nationaal Rapporteur 2025; Rijken & De Volder 2022. Het eerste onderzoek dat wordt vermeld, ziet op een analyse van mensenhandelzaken, niet zijnde mensenhandel voor arbeidsuitbuiting. Het tweede onderzoek dat wordt vermeld, ziet op een analyse van arbeidsuitbuitingszaken.

10 Voor een uitgebreidere analyse van het wetsvoorstel zie: 'Herziening artikel 273f Wetboek van Strafrecht', *nationaalrapporteur.nl* (geraadpleegd, 1 april 2026).

2. De wijzigingen in een notendop

De wetswijziging beoogt een versimpeling van de huidige wetstekst en een uitbreiding van de strafbaarstelling. Het wetsvoorstel werd op 25 april 2024 naar de Tweede Kamer gestuurd¹¹ en op 10 juni 2025 aangenomen nadat een achttal amendementen was aangenomen ter aanpassing van het wetsvoorstel.¹² Deze geamendeerde versie ligt nu voor aan de Eerste Kamer. In twee schriftelijke ronden werden door laatstgenoemde Kamer aan de minister van Justitie en Veiligheid vragen gesteld over het voorstel.¹³ De nadere procedure is aangehouden en in een commissiebrief zijn zorgen geuit over het gebrek aan duidelijkheid over de uitbuitingsvormen die worden toegevoegd aan het artikel.¹⁴ Er zal waarschijnlijk nog een debat volgen in de Eerste Kamer alvorens het voorstel wordt aangenomen of verworpen.

2.1 Modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Volgens de memorie van toelichting schiet de huidige strafbaarstelling van mensenhandel, zoals neergelegd in artikel 273f Sr, op meerdere fronten tekort. Zo zou de huidige strafbaarstelling onvoldoende handvatten bieden om effectief op te kunnen treden tegen ernstige misstanden in de arbeidssfeer en in de praktijk als ingewikkeld worden ervaren. Ook zou het wetsartikel ontoegankelijk zijn, zowel vanwege een overlap als een gebrek aan samenhang tussen de verschillende gedragingen die daarin strafbaar worden gesteld. Bovendien zouden niet alle voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid in de strafbepaling opgenomen zijn, omdat een wezenlijk deel daarvan voortvloeit uit latere jurisprudentie van de Hoge Raad.¹⁵

Met het wetsvoorstel wordt enerzijds geprobeerd de regeling toegankelijker te maken. Zo worden er in de huidige wettekst maar liefst negen verschillende gedragingen als mensenhandel aangemerkt, terwijl het oorspronkelijke wetsvoorstel¹⁶ dat aantal terugbracht naar twee. Dat zijn de delicten mensenhandel (nieuwe lid 1) en kinderhandel (nieuwe lid 2), waarmee respectievelijk aan meerderjarige en aan minderjarige slachtoffers bescherming wordt geboden, met een strafbedreiging van respectievelijk twaalf en vijftien jaren.¹⁷ De kern van deze delicten is inhoudelijk ongewijzigd gebleven¹⁸ en houdt in het verrichten van een handeling (zoals werven of vervoeren) met het oogmerk een ander uit te buiten. Bij het delict mensenhandel komt daar ook nog bij dat de verrichte handeling samengaat met het aanwenden van een beïnvloedingsmiddel zoals dwang, geweld of misbruik van een kwetsbare positie. Bij kinderhandel is een dergelijk middel niet vereist.¹⁹ Het enige verschil met de huidige wettekst is dat de handelingen worden uitgebreid met de categorie 'enige andere handeling ten aanzien van een persoon', zodat wordt geborgd dat elke handeling die wordt verricht met het oogmerk van uitbuiting en die gepaard gaat met een beïnvloedingsmiddel, onder mensenhandel kan vallen.²⁰ Waar in het huidige artikel een

11 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 1-3.

12 *Kamerstukken I* 2024/25, 36547, nr. A.

13 *Kamerstukken I* 2024/25, 36547, nr. B en D. Zie *Kamerstukken I* 2024/25, 36547, nr. C en E voor de beantwoording door de minister.

14 Brief van de vaste Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van 7 april 2026, 180511 (eerstekamer.nl).

15 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 2.

16 Hiermee doelen we op het wetsvoorstel zoals dat door de regering bij de Tweede Kamer is ingediend, dus voordat het wetsvoorstel door deze Kamer werd geamendeerd.

17 Met 'nieuw' bedoelen we zoals het in het wetsvoorstel is voorgesteld maar dus nog niet is aangenomen.

18 Zie het huidige artikel 273f, lid 1, onder 1 en 2 Sr.

19 Bij kinderhandel is dit geen vereiste omdat kinderen extra bescherming toekomt.

20 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 6-7.

onderscheid wordt gemaakt tussen de zogenoemde mensenhandel-, uitbuittings- en voordeeltrekkingsfase (respectievelijk subleden 1 t/m 3, 4 t/m 5 en 6 t/m 9 van het huidige lid 1), is dit door het terugbrengen van het aantal strafbare gedragingen naar mensenhandel en kinderhandel niet meer het geval.²¹ In de memorie van toelichting wordt thans geëxpliciteerd dat de strafbaarstelling van mensenhandel (en eveneens kinderhandel) zowel de handelingsfase omvat als de fase waarin personen onder uitbuitende omstandigheden moeten werken of zich daartoe beschikbaar moeten stellen.²² Om de inkorting van het wetsartikel (meer specifiek het eerste lid) te kunnen bewerkstelligen, heeft de wetgever ervoor gekozen om een aantal strafbaarstellingen die in haar ogen (inmiddels) overbodig waren te schrappen.²³ Wel neemt de wetgever in lijn met internationale regelgeving in het nieuwe lid 7 expliciet op dat de instemming van een persoon met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting irrelevant is.²⁴ Alhoewel de wetgever stelt dat deze explicitering strikt genomen niet nodig is – het begrip uitbuiting impliceert immers onvrijwilligheid – gaat het daar toch toe over vanwege signalen dat feitelijke instemming met de uitbuiting soms als contra-indicatie voor uitbuiting lijkt te worden gezien.²⁵

Anderzijds wordt met het wetsvoorstel geprobeerd de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen. Vooral op het gebied van ernstige misstanden in de arbeidssfeer waarvan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt het slachtoffer zijn, zou deze noodzaak in de praktijk worden gevoeld. Daarom wordt er in het wetsvoorstel een nieuwe strafbaarstelling van ‘ernstige benadeling’ geïntroduceerd: strafbaar is “degene die door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of door misbruik van een kwetsbare positie een persoon onder zodanige voorwaarden of zodanige omstandigheden arbeid doet verrichten dat die persoon daardoor ernstig wordt benadeeld” (zie het nieuwe artikel 273fa Sr, waaraan later bij amendement ook nog het beïnvloedingsmiddel misleiding is toegevoegd).²⁶ Deze strafbaarstelling is bedoeld voor gevallen van ernstige arbeidsmisstanden waarbij de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting net niet wordt gehaald.²⁷

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn er nogal wat amendementen en moties ingediend. Dit heeft ertoe geleid dat er acht amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn aangenomen. Door de hoeveelheid aan wijzigingen die op het laatste moment door de Tweede Kamer zijn aangenomen, is de voorgestelde wettelijke regeling die thans voorligt aan de Eerste Kamer behoorlijk uitgedijld en bovendien

21 Voordeeltrekken blijft nog wel strafbaar, maar wordt in een afzonderlijk artikel gezet (het nieuwe artikel 273fb Sr).

22 *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 3.

23 Het gaat dan om de huidige subleden 3, 5, 8 en 9 van het eerste lid en het tweede subonderdeel van sub 4, eerste lid. Het eerste subonderdeel van het laatstgenoemde sublid zou verdisconteerd zijn in het nieuwe lid 1 over mensenhandel. Zie *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 9-12; Ook wordt orgaanverwijdering opgenomen als een vorm van uitbuiting (nieuwe lid 5 onder a) in plaats van als een apart doel van mensenhandel naast uitbuiting. Het opzettelijk voordeeltrekken uit uitbuiting, nu nog opgenomen als vorm van mensenhandel, wordt in een aparte strafbepaling opgenomen (met een lagere strafbedreiging), verbreed tot voordeeltrekken uit mensenhandel, kinderhandel en ernstige benadeling en uitgebreid met een culpoze variant (zie het nieuwe artikel 273fb Sr). Tot slot kan nog vermeld worden dat de strafverzwarende omstandigheden en de bijkomende straf van ontzetting van bepaalde rechten, niet langer in artikel 273f Sr zullen staan maar (in verruimde vorm) in aparte bepalingen zullen worden neergelegd (respectievelijk het nieuwe artikel 273h en het nieuwe artikel 273i), evenals de opsomming van de beïnvloedingsmiddelen die in het voorgestelde artikel apart worden genoemd in lid 3 om de leesbaarheid te vergroten.

24 Volgens dat artikel is ook bij ernstige benadeling de instemming van een persoon met die benadeling irrelevant.

25 *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 55-56 waarin wordt verwezen naar het jurisprudentieonderzoek naar zaken van arbeidsuitbuiting dat hierna in paragraaf 4 aan de orde komt.

26 *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 24.

27 *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 8, zie hierna paragraaf 4.

onnodig gecompliceerder dan het oorspronkelijke wetsvoorstel. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het werven van iemand om in een ander land in de prostitutie te werken ook als mensenhandel te beschouwen (zie het nieuwe lid 8 van artikel 273f Sr).²⁸ Ook vermeldenswaardig is het aangenomen amendement dat de mogelijkheid creëert voor strafverzwaring met een derde voor orgaanverwijdering en seksuele uitbuiting (het nieuwe eerste lid van artikel 273h Sr).²⁹ Dit amendement is gebaseerd op de aanname dat er een hiërarchie bestaat in de ernst van de verschillende uitbuitingsvormen. Deze aanname is onjuist, immers, de ernst van de mensenhandel is niet afhankelijk van de uitbuitingsvorm maar van de omstandigheden van het geval. Bovendien past een dergelijke hiërarchie niet in de gekozen wetssystematiek.³⁰

2.2 *Consequenties van de wetswijziging voor de bescherming van slachtoffers op hoofdlijnen*

Naast de beoogde ruimere strafrechtelijke bescherming van slachtoffers, vloeien er (al dan niet indirect) ook nog andere gevolgen voor slachtoffers voort uit het wetsvoorstel. Slachtoffers van ernstige benadeling die geen geldige verblijfstitel hebben, kunnen bijvoorbeeld in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van artikel 3.48 lid 1 onder g van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000).³¹ Omdat de term ‘arbeidsgerelateerde uitbuiting’ zoals genoemd in artikel 3.48 lid 1 onder g Vb 2000 volgens de memorie van toelichting zonder meer situaties van ernstige benadeling omvat, zouden slachtoffers van ernstige benadeling op grond van dit artikel onder bepaalde voorwaarden recht hebben op een tijdelijke verblijfsvergunning.³² Alhoewel het goed is dat slachtoffers van ernstige benadeling – net als slachtoffers van mensenhandel – in aanmerking kunnen komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning, wekt deze grondslag voor het verlenen van een verblijfsvergunning de nodige verwarring. Dit omdat daarin de term ‘arbeidsgerelateerde uitbuiting’ wordt gebezigd, terwijl het delict ernstige benadeling volgens de memorie van toelichting juist in het leven wordt geroepen voor ernstige arbeidsmisstanden waarbij de bewijsdrempel voor arbeidsuitbuiting net niet wordt gehaald. Ook is het beleid omtrent het verlenen van een dergelijke verblijfsvergunning nog niet vastgesteld.

Daarnaast brengt het wetsvoorstel indirect mee dat de zogenoemde bedenktijd in de toekomst ook verleend kan worden aan slachtoffers van ernstige benadeling. Volgens de memorie van toelichting is het daarvoor niet nodig om het beleid omtrent de bedenktijd te wijzigen. Het geldende vereiste dat er al bij de geringste aanwijzing van mensenhandel een bedenktijd aan het slachtoffer moet worden aangeboden, zou namelijk al ruim genoeg zijn om de meeste situaties van ernstige benadeling te omvatten, “zeker ten aanzien van het meest kwetsbare deel van deze groep”.³³ Het is echter maar de vraag of dit in de praktijk zo zal worden toegepast en alle buitenlandse slachtoffers van ernstige benadeling een bedenktijd aangeboden zullen krijgen en daarmee passende bescherming zullen ontvangen.

²⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 13.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 25.

³⁰ Voor een uitgebreidere bespreking van de amendementen zie: ‘Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: “Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging”’, nationale-rapporteur.nl/geraadpleegd, 11 april 2026).

³¹ In de nota aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het verslag wordt overigens vermeld dat de groep aan slachtoffers van ernstige benadeling op grond van artikel 3.48 lid 1 onder g van het Vreemdelingenbesluit 2000 nu ook al in aanmerking kan komen voor een dergelijk verblijfsrecht. Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 6, p. 9.

³² Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 46.

³³ Kamerstukken II 2023/24, 36547, nr. 3, p. 46–47. Wat hierbij opvalt, is dat in de nota naar aanleiding van het eerste verslag staat “dat het criterium voor de bedenktijd al ruim genoeg is om de ernstigste gevallen van ernstige benadeling te incorporeren.”

Middels een amendement is verder geregeld dat slachtoffers van ernstige benadeling, van voordeeltrekking en van het misdrijf genoemd in artikel 273g Sr voortaan spreekrecht hebben.³⁴

3. Geen helderheid over de definitie van uitbuiting

3.1 Algemeen

Nu we de inhoud van de voorgestelde wetswijziging op hoofdlijnen hebben besproken, kunnen we inzichtelijk maken op welke aspecten de rechtspraak niet eenduidig is om vervolgens de vraag te beantwoorden of de voorgestelde wetswijziging wel in die eenduidigheid voorziet. Zoals hiervoor al kort is aangestipt, bestaat het delict mensenhandel uit drie elementen, namelijk de handelingen, de daarbij toegepaste (beïnvloedings)middelen en tot slot het oogmerk van uitbuiting.³⁵ Het delict kinderhandel bestaat uit twee elementen, namelijk de handeling en het oogmerk van uitbuiting. Een beïnvloedingsmiddel is niet nodig.³⁶ Voor strafbaarheid is het overigens niet vereist dat de ander daadwerkelijk wordt uitgebuit. Het oogmerk daartoe is voldoende, wat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een noodzakelijk en door de verdachte gewild gevolg, namelijk de (mogelijke) uitbuiting van een ander.

Vanaf de introductie van de strafbaarstelling van mensenhandel ter implementatie van het Palermo Protocol is het begrip 'uitbuiting' onderwerp van discussie.³⁷ Het begrip uitbuiting is nationaal noch internationaal wettelijk gedefinieerd, en ook het wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. In het huidige lid 2 en het nieuwe lid 5 van artikel 273f Sr worden slechts een aantal praktijken genoemd die in ieder geval onder de definitie van uitbuiting vallen.³⁸ Gebaseerd op internationale verdragen en Europese richtlijnen gaat het daarin meer om een opsomming wat ten minste onder uitbuiting valt zonder aan te geven welke factoren of criteria van belang zijn om tot een oordeel te komen of iets wel of geen uitbuiting is.³⁹ De wetgever heeft de invulling van het begrip uitbuiting bij de uitbreiding van het artikel mensenhandel uitdrukkelijk overgelaten aan de rechtspraak.⁴⁰ Gevolg is dat zowel nationaal als internationaal pogingen zijn gedaan om te komen tot een definiëring

34 Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 22. Alhoewel het uitgangspunt in de memorie van toelichting is dat de bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling in beginsel gelijk is aan die van slachtoffers van mensenhandel, zullen deze slachtoffers geen recht hebben op een kosteloze advocaat. Ook is het zo dat slachtoffers van ernstige benadeling maximaal € 5.000,- aan schadevergoeding van de Staat voorgeschoten kunnen krijgen als de dader(s) de opgelegde schadevergoeding niet uitbetaald. Hetzelfde geldt voor slachtoffers van voordeeltrekking terwijl het voorschot wat zij nu kunnen krijgen geen limiet kent.

35 Zie het huidige lid 1 onder 1 en het nieuwe lid 1.

36 Zie het nieuwe lid 2 dat thans (zonder deze kwalificatie) is ondergebracht in het huidige lid 1 onder 2.

37 United Nations Office on Drugs and Crime, *Issue Paper. The Concept of 'Exploitation' in the Trafficking in Persons Protocol*, Vienna: United Nations 2015; Esser 2020; S.M.A. Lestrade, *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 58-71.

38 Het betreft hier een niet-limitatieve opsomming van praktijken die in ieder geval onder uitbuiting vallen namelijk: 'Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.'

39 S.M.A. Lestrade, 'De strafbaarstelling van mensenhandel, uitbuiting en ernstige benadeling nader beschouwd. Enige overwegingen bij het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel en het voorstel tot herziening van de EU-Richtlijn mensenhandel', *BSb* 2023, nr. 3, p. 109-119; Korvinus e.a. 2006; L.B. Esser, *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld. Een analyse en heroriëntatie in het licht van rechtsbelangen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch, 2019, p. 171.

40 Kamerstukken II 2003/04, 29291, nr. 3, p. 13 en 18-19; Korvinus e.a. 2006.

van uitbuiting, of tot het benoemen van relevante factoren en criteria, zonder hierin volledig te zijn geslaagd.⁴¹

Het begrip uitbuiting heeft ook buiten de context van mensenhandel veel aandacht gekregen. Wertheimer introduceerde een basale definitie van het begrip, namelijk A profiteert op oneerlijke wijze van B.⁴² De volgende vraag is dan wanneer dit profiteren oneerlijk is. Goodin en Hill stellen dat er sprake moet zijn van een kwetsbaar persoon van wie men profiteert en Sample stelt dat het gevolg van het profiteren *harmful* moet zijn.⁴³ Voor Hill is beslissend of het voordeel trekken uit een kwetsbaarheid leidt tot een verminderd vermogen om een adequate beslissing te nemen. In essentie is uitbuiting dus een oneerlijke behandeling van de ander om daar zelf beter van te worden. In geval van schade (*harm*) aan die persoon of indien het gaat om een kwetsbaar persoon van wie wordt geprofiteerd, is in ieder geval sprake van een oneerlijke behandeling.⁴⁴ Wanneer er sprake is van grove misstanden waarbij een persoon vele uren moet werken in ongezonde en gevaarlijke omstandigheden en daarvoor niet of nauwelijks wordt betaald, dan is de uitbuiting snel aangenomen. Het is lastiger te bepalen of er sprake is van uitbuiting in geval van minder grove misstanden of indien een persoon heeft ingestemd met de situatie.

Ook de rechtspraak worstelt tot op heden met de invulling van het begrip uitbuiting, zowel in relatie tot mensenhandel voor arbeidsuitbuiting als in overige vormen van uitbuiting.⁴⁵ Zoals we hierna zullen zien, blijkt uit recent jurisprudentieonderzoek dat in de praktijk geen eenduidige uitleg wordt gegeven aan de invulling van uitbuiting en dat er geen eenduidig toetsingskader wordt gehanteerd.⁴⁶ Lestrade signaleert het probleem dat de rechtspraak niet uit de voeten lijkt te kunnen met de huidige bepaling en stelt dat ook het nieuwe wetsvoorstel geen duidelijkheid biedt over de term uitbuiting. Integendeel, zij stelt dat de definitie van uitbuiting diffuser wordt als een nieuwe term ernstige benadeling met een vage omschrijving wordt toegevoegd.⁴⁷ Net als destijds bij de invoering van artikel 273a Sr (de voorloper van het huidige artikel 273f Sr), geldt ook nu weer de vraag of dit de toets aan het *lex certa*-criterium kan doorstaan.⁴⁸

De afgelopen 20 jaar zijn er in de rechtspraak pogingen gedaan om te komen tot een meer eenduidige uitleg van het begrip uitbuiting. In de veelbesproken Chinese horecazaak heeft de Hoge Raad een paar belangrijke uitgangspunten neergelegd.⁴⁹ Uit dit arrest zijn de zogenaamde Chinese horeca-criteria voortgekomen om te beoordelen of in een bepaalde situatie sprake is van (het oogmerk van) uitbuiting. De Hoge Raad stelt dat de vraag of, en zo ja wanneer, sprake is van (het oogmerk van) uitbuiting niet in algemene termen te beantwoorden is, maar dat het antwoord daarop afhankelijk is van de omstandigheden van

41 N.J. Siller, *Trafficking in Persons under International Law and its Incorporation within Enslavement as a Crime against Humanity* (diss. Groningen), 2017, p. 115-120, 141 (hierna Siller 2017). Voor de verschillende functies van het begrip binnen de context van mensenhandel, zie Esser 2019, 170-173.

42 A. Wertheimer, *Exploitation*, 10 (Princeton University Press, 1996). Zie ook C.R.J.J. Rijken, 'Legal Approaches to Combating the Exploitation of Third-Country National Seasonal Workers', *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2015, vol. 31, no. 4, p. 435-437.

43 R. Goodin, *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsibilities* (University of Chicago Press, 1985); R. J. Sample, *Exploitation. What It Is and Why It's Wrong*, Rowman & Littlefield, 56 (2003); J. L. Hill, *Exploitation*, 79, Cornell Law Review, (1994), 631-699.

44 Siller 2017, p. 115.

45 Zie o.m. de verschillende opvattingen uiteengezet door de voormalig P-G Silvis in diens conclusie voorafgaand aan HR 16 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1946, NJ 2019/271, m.nt. Rozemond (randnummers 10 t/m 16) en Vegter in diens conclusie vóór HR 19 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:383, NJ 2019/207, m.nt. Reijntjes (randnummers 13 t/m 19); Lestrade 2023.

46 Nationaal Rapporteur 2025; Rijken & De Volder 2022.

47 Lestrade 2023.

48 Korvinus e.a. 2006.

49 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, NJ 2010/598, m.nt. Y. Buruma.

het geval en mede afhangt van: i) de aard en duur van de verrichte werkzaamheden; ii) de beperkingen die de situatie meebrengt voor het slachtoffer en iii) het voordeel dat hiermee door de dader wordt verkregen. Daarbij geldt als referentiekader de in Nederland geldende maatstaven. Uit jurisprudentieonderzoek volgt dat de Chinese horeca-criteria bij seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting worden genoemd als toetsingskader, maar niet systematisch. In geval van seksuele uitbuiting wordt er dan een groot gewicht toegekend aan de aard van het werk.⁵⁰ In zijn conclusie bij het Chinese horeca-arrest onderscheidt Knigge twee polen: de mate van onvrijheid en afhankelijkheid enerzijds, en de slechte arbeidsvoorwaarden en het geldelijk gewin anderzijds. Hij stelt dat dit communicerende vaten zijn; hoe groter de onvrijheid, hoe minder belangrijk het economisch gewin. Bij een grotere bewegingsvrijheid en minder afhankelijkheid zullen de erbarmelijke arbeidsvoorwaarden en het daardoor behaalde economische gewin daarentegen doorslaggevend moeten zijn voor de vraag of er sprake is van uitbuiting.⁵¹ Buruma oordeelt anders in zijn noot bij dit arrest en stelt dat profijt terecht geen bestanddeel van de delictsomschrijving is van mensenhandel omdat het gaat om de persoonlijke vrijheid van het slachtoffer. Deze uitleg strookt niet met de theoretische opvattingen over uitbuiting waarin profijt, geldelijk of anderszins, centraal staat zoals hiervoor betoogd.

In onderstaande wordt voor seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting aangegeven hoe de rechtspraak op dit moment tot een beoordeling van de feiten komt en in welke mate het wetsvoorstel hier verandering in zal brengen, en of die verandering bijdraagt aan de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk het komen tot een versimpeling en verruiming van de strafbepaling mensenhandel.

3.2 Beoordeling seksuele uitbuiting

Uit het jurisprudentieonderzoek naar mensenhandelzaken (niet zijnde mensenhandel voor arbeidsuitbuiting) blijkt dat in de toetsingskaders van een aanzienlijk deel van de zaken van seksuele uitbuiting de Chinese horeca-criteria worden genoemd, waarbij er een groot gewicht wordt toegekend aan de aard van het werk.⁵² Het komt ook voor dat de Chinese horeca-criteria wel genoemd worden bij het toetsingskader, maar niet worden uitgewerkt bij de beoordeling van het bewijs.⁵³ Soms komen de criteria wel terug bij de overwegingen over de hoogte van de straf (strafmaatoverwegingen), met name bij de gevolgen die de uitbuiting voor het slachtoffer heeft gehad. Ook de Hoge Raad lijkt deze criteria toe te passen door in verschillende arresten over seksuele uitbuiting te verwijzen naar het Chinese horeca-arrest.⁵⁴

De wetgever kiest voor een andere richting in het wetsvoorstel en hanteert de Chinese horeca-criteria niet voor de beoordeling van seksuele uitbuiting. Volgens de memorie van toelichting wordt er in de rechtspraak een ander toetsingskader gehanteerd bij seksuele uitbuiting dan bij criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting het geval is. Daarbij wordt vermeld dat uitbuitingsvormen in aard en ernst (sterk) van elkaar kunnen verschillen, zoals

50 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 1 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:10529 en Rb. Noord-Nederland 26 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4537.

51 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, punt 56.

52 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 1 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:10529 en Rb. Noord-Nederland 26 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4537. Uit het jurisprudentie-onderzoek blijkt dat in ongeveer de helft van de onderzochte zaken de Chinese horeca-criteria worden gebruikt in het toetsingskader. Zie Nationaal Rapporteur 2025, p. 43-44.

53 Nationaal Rapporteur 2025, p. 44.

54 Zie bijvoorbeeld HR 28 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:122. Zie ook W.J.B. ten Kate, *Mensenhandel, Moderne slavernij*, Deventer: Kluwer 2022, p. 50-52 en de daar genoemde verwijzingen naar jurisprudentie van de Hoge Raad.

dat tot uitdrukking zou komen in de jurisprudentie van de Hoge Raad.⁵⁵ Verder wordt in de memorie van toelichting vermeld 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.⁵⁶ Bij seksuele uitbuiting heeft het bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting minder zelfstandige betekenis naast het beïnvloedingsmiddel, aldus de memorie van toelichting. De omstandigheden die maken dat seksuele uitbuiting kan worden verondersteld, zullen in belangrijke mate samenvallen met vaststellingen over de aanwezigheid van een beïnvloedingsmiddel.⁵⁷ Bij arbeidsuitbuiting zou dit anders zijn. Volgens de memorie van toelichting zou de bewijsdrempel voor (oogmerk van) seksuele uitbuiting daarmee lager liggen dan die voor (oogmerk van) arbeidsuitbuiting.⁵⁸

Het is spijtig dat de wetgever hier afwijkt van de reeds in de jurisprudentie ontwikkelde trend dat ook bij seksuele uitbuiting de Chinese horeca-criteria van nut kunnen zijn.⁵⁹ Omdat de criteria ingevuld worden afhankelijk van de omstandigheden van het geval, bieden zij alle ruimte om de aard van het werk bij seksuele uitbuiting zwaarder te laten wegen dan bij andere vormen van uitbuiting. Ook de beperkingen die de werkzaamheden voor het slachtoffer meebrengen, in de zin van de gevolgen voor het slachtoffer, kunnen hierbij in acht worden genomen en gezien de aard van de werkzaamheden zwaarder wegen. Ook dan zou men tot de conclusie komen dat er eerder sprake is van uitbuiting in geval van seksuele uitbuiting, maar conceptueel zou het zuiverder zijn omdat dan dezelfde criteria voor alle vormen van uitbuiting worden toegepast. Opvallend is echter dat in de nota van de minister naar aanleiding van het tweede verslag van de Eerste Kamer wordt gesteld dat het voor de beoordeling of sprake is van het oogmerk van seksuele uitbuiting in de huidige jurisprudentie van belang is of door de verdachte is gehandeld uit winstbejag. De minister lijkt daarmee aan te sluiten bij de Chinese horeca-criteria, althans wat het element van economisch voordeel betreft.⁶⁰

Verder volgt uit het jurisprudentieonderzoek dat in geval van minderjarigheid soms voor artikel 273f lid 1 sub 5, (het in de prostitutie brengen van een minderjarige) en niet voor sub 2 (het werven, vervoeren et cetera van minderjarigen met het oogmerk van uitbuiting) wordt veroordeeld.⁶¹ Soms wordt de vraag of er sprake is van (een oogmerk van) uitbuiting in het geval van minderjarigheid restrictief uitgelegd. Er worden dan extra drempels opgeworpen voor het aannemen van uitbuiting in de zin van sub 2, bijvoorbeeld door het eisen van aanwezigheid van dwang of het beoogde financiële voordeel te betrekken bij de afweging of wel of niet sprake was van (het oogmerk van) uitbuiting van de minderjarige.⁶²

55 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 14.

56 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 12.

57 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 10.

58 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 15.

59 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 5 februari 2026, ECLI:NL:RBNNE:2026:299, waarin de rechtbank onder meer overweegt dat deze de elementen van aard en duur van het werk, de beperkingen voor de betrokkene en het economisch voordeel voor de verdachte als communicerende vaten ziet: "een beperkt gewicht van de ene factor kan worden gecompenseerd door een groter gewicht van de andere factoren. Zo zal er in het geval van prostitutiewerkzaamheden – gelet op de aard van het werk en de forse inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer – in het geval van gebruik van enig dwangmiddel en enig financieel gewin bij de verdachte al snel sprake zijn van uitbuiting."

60 *Kamerstukken I* 2025/26, 36547, nr. E, p. 16.

61 Nationaal Rapporteur 2025, p. 58-59.

62 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 18 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1616; Rb. Overijssel 18 maart 2021, ECLI:NL:ROVE:2021:1334; Rb. Oost-Brabant 23 december 2021, ECLI:NL:ROBR:2021:6657; Rb. Amsterdam 16 november 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:7243 en Hof Arnhem-Leeuwarden 4 oktober 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:11034. Nationaal Rapporteur 2025, p. 58-60.

De wetgever legt met het wetsvoorstel de lat lager in geval van minderjarige slachtoffers. In het nieuwe lid 6 is bepaald dat van een oogmerk van uitbuiting van een kind in ieder geval sprake is wanneer het oogmerk erop is gericht dat een kind zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling ongeacht of de dader van de beoogde seksuele handelingen heeft willen profiteren of daarvan daadwerkelijk heeft geprofiteerd. Op dit punt verschaft de wetgever dus wel de benodigde duidelijkheid en verbreding. Dat is positief en biedt bovendien meer bescherming aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

3.3 Beoordeling criminele uitbuiting

Bij criminele uitbuiting is de dienst die het slachtoffer voor de dader moet verrichten strafbaar.⁶³ De aandacht voor deze uitbuitingsvorm neemt al een tijd toe.⁶⁴ Op basis van de geanalyseerde zaken in het jurisprudentieonderzoek lijkt er geen eenduidige en consistente lijn te bestaan in de beoordeling van criminele uitbuiting van minderjarigen. Dat heeft ook te maken met de variëteit van de casussen. Bij het beperkte aantal geanalyseerde zaken van criminele uitbuiting van minderjarigen past de rechter soms de Chinese horeca-criteria toe bij de beoordeling van uitbuiting.⁶⁵ Bij meerderjarigen lijkt er wel een eenduidige lijn te zijn in de beoordeling van criminele uitbuiting. In de zaken waarin de rechter een overweging wijdt aan de vraag of er sprake is van (een oogmerk van) uitbuiting, gebeurt dat in de regel over de band van de Chinese horeca-criteria.⁶⁶

In de memorie van toelichting worden een aantal richtinggevende uitgangspunten gegeven voor de beoordeling of sprake is van deze uitbuitingsvorm. Zo vormen de Chinese horeca-criteria ook hier, net als bij arbeidsuitbuiting, het richtinggevende kader voor de beoordeling. Verder maakt de memorie van toelichting duidelijk dat er ook bij deze uitbuitingsvorm speciale bescherming toekomt aan kinderen. Allereerst is het (in lijn met de delictsom-schrijving van kinderhandel (nieuwe lid 2)) bij minderjarigen niet vereist dat er jegens hen een beïnvloedingsmiddel is angewend. Ten tweede moet er in geval van minderjarige slachtoffers bij de toepassing van de Chinese horeca-criteria rekening worden gehouden met hun jonge leeftijd. Tot slot wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat het eenmalig inzetten van zeer jonge kinderen voor het plegen van een strafbaar feit al kan worden aangemerkt als criminele uitbuiting.⁶⁷ Door deze uitleg en met name doordat een beïnvloedingsmiddel niet langer vereist is bij minderjarige slachtoffers, wordt criminele uitbuiting bij minderjarigen door dit wetsvoorstel meer in lijn gebracht met internationale regelgeving.

Voorbeelden van deze uitbuitingsvorm die in de memorie van toelichting worden genoemd, zijn het inschakelen van kinderen voor zakkenrollen en het dwingen van personen tot het smokkelen van drugs of het telen van hennep en het plegen van winkeldiefstallen.⁶⁸ De genoemde voorbeelden zijn qua ernst echter nog relatief 'lichte' feiten. Zo kan men bij criminele uitbuiting bijvoorbeeld ook denken aan het moeten ronselen van nieuwe slachtoffers van mensenhandel, allerlei vormen van fysiek geweld of het plaatsen van explosieven.

63 *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 17. In de voorgestelde wettekst is deze uitbuitingsvorm dan ook aangeduid als uitbuiting van een persoon bij het verrichten van strafbare activiteiten (zie het nieuwe lid 5 onder e).

64 Zie in dit kader Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Jaarcijfers Mensenhandel 2024*, Den Haag: Nationaal Rapporteur 2025.

65 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 30 januari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:755 en Rb. Amsterdam 1 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5158.

66 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 25 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:6208 en Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:4207.

67 *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 17.

68 *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 13 en 17.

De memorie van toelichting is zeer beknopt over criminele uitbuiting terwijl de aard en omvang van deze vorm van uitbuiting nog verder moet worden verkend. Hoe moeten we bijvoorbeeld criminele uitbuiting van minderjarigen beoordelen waarvoor geen beïnvloedingsmiddel vereist is? Hoe gaan we om met de dader-slachtoffer overlap in deze situaties? Welke weerstand tegen het plegen van criminele activiteiten mogen we verwachten van een minderjarige? En van een meerderjarige? Wat is de invloed van beperkte draagkracht? Dit zijn allemaal relevante vragen die niet aan bod komen in de memorie van toelichting. Wel stelt de wetgever dat hoe groter de druk of hoe indringender de beïnvloeding, des te eerder er sprake is van criminele uitbuiting. Hier lijken de beïnvloedingsmiddelen als het ware vereenzelvigd te worden met de uitbuiting, wat ook de vraag oproept wat dat betekent in zaken met minderjarige slachtoffers waarbij een beïnvloedingsmiddel geen vereiste is voor een bewezenverklaring. De memorie van toelichting stelt verder dat over het algemeen niet van criminele uitbuiting kan worden gesproken wanneer de druk om criminele activiteiten uit te voeren binnen een criminele organisatie jegens groepsleden is uitgeoefend.⁶⁹ Maar ook in deze gevallen kan sprake zijn van criminele uitbuiting. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel biedt hier dus weinig houvast. Naast de verduidelijking dat uitbuiting vastgesteld dient te worden op basis van de Chinese horeca-criteria, geeft het geen handvatten over hoe deze en andere criteria moeten worden gewogen.

3.4 *Beoordeling arbeidsuitbuiting*

Arbidsuitbuiting betreft gedwongen arbeid of dienstverlening buiten de seksindustrie. Gelet op de verwevenheid in de memorie van toelichting van de uitleg van arbeidsuitbuiting met de uitleg van het delict ernstige benadeling, wordt het beoordelingskader voor arbeidsuitbuiting in de volgende paragraaf besproken.

4. **Mensenhandel en ernstige benadeling: een arbitrair onderscheid**

Uit het jurisprudentieonderzoek naar zaken van arbeidsuitbuiting blijkt dat de criteria uit het Chinese horeca-arrest in de rechtspraak systematisch als kader worden gebruikt om te beoordelen of er sprake is van arbeidsuitbuiting. De invulling van deze criteria is evenwel sterk casuïstisch en vergelijkbare feiten worden verschillend gewogen, wat afdoet aan de voorspelbaarheid van dit soort zaken. Daarnaast worden er vaak aanvullende eisen aan het bewijs gesteld die geen grondslag vinden in de wet. Zo komt het in verschillende zaken niet tot een veroordeling omdat de uitbuiting (of de dwang) niet dusdanig ernstig is dat er sprake is van een schending van fundamentele rechten, van een inbreuk op de lichamelijke en psychische integriteit en de persoonlijke vrijheid, of van een exces. Door het stellen van deze aanvullende eisen wordt de bewijslast onterecht verhoogd en worden gedragingen die als mensenhandel zouden moeten worden aangemerkt, niet als zodanig gekwalificeerd. Bovendien wordt in sommige gevallen de instemming met de uitbuiting, in strijd met het geldende internationale juridische kader, gezien als een contra-indicatie voor uitbuiting ondanks de aanwezigheid van een (beïnvloedings)middel.⁷⁰

Behoudens het laatste punt (zie hierover paragraaf 2.1), lijkt het voorliggende wetsvoorstel nauwelijks oplossingen te bieden voor de in het jurisprudentieonderzoek gesignaleerde problematiek. In de memorie van toelichting wordt bijvoorbeeld gesteld dat het passend is dat in de rechtspraak wordt geëist dat (het oogmerk van) uitbuiting bij arbeidssituaties die niet seksueel van aard zijn, meer afzonderlijk en casusgericht moet worden bewezen.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 17.

⁷⁰ Rijken & De Volder 2022, p. 40-43.

Dit gelet op het voorbeeld van arbeidsuitbuiting dat wordt genoemd in de memorie van toelichting bij de voorloper van artikel 273f Sr, zijnde “een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden”. De uitgangspunten uit het Chinese horeca-arrest zijn volgens de memorie van toelichting bij deze casuïstische benadering richtinggevend en fungeren (in lijn met de conclusie van advocaat-generaal Knigge) als communicerende vaten.⁷¹ Daarbij zou het uiteindelijk gaan om een weging van indicaties en contra-indicaties. In de memorie van toelichting wordt vervolgens per criterium uitgewerkt welke omstandigheden daarbij relevant kunnen zijn. Zo kan bij aard en duur van de tewerkstelling bijvoorbeeld van belang zijn of het werk zwaar of gevaarlijk is. De wetgever merkt in dit kader op dat “het algemene beeld van de wijze waarop de afwegingsfactoren door de rechter worden toegepast, is dat hoge eisen worden gesteld aan het bewijs van arbeidsuitbuiting”. Dat zou komen doordat er vooral zwaar getild wordt aan vaststellingen in het kader van het tweede criterium, namelijk dat van de beperkingen die de tewerkstelling voor de betrokkene meebrengt. Wel benadrukt de memorie van toelichting dat er een breder beoordelingskader is geformuleerd in het Chinese horeca-arrest, waarbij het criterium van het door de verdachte behaalde economische voordeel ruimte biedt voor verdere rechtsontwikkeling. In de rechtspraak zien we dat arbeidsuitbuiting vaak is voorbehouden aan de meest excessieve situaties zoals ook blijkt uit de geciteerde uitspraak van het hof in de zaak van de Indonesische au pairs (26.1). Zoals blijkt uit de geciteerde uitspraak (26.2) heeft de Hoge Raad bepaald dat dit een te restrictieve uitleg is. De wetgever heeft deze beoordeling helaas niet meegenomen in het wetgevingsproces en heeft in de memorie van toelichting juist versterkt dat arbeidsuitbuiting ziet op de meest ernstige situaties van arbeidsuitbuiting.⁷²

Zoals gezegd, wordt er met het wetsvoorstel dat in deze bijdrage centraal staat een nieuwe strafbepaling geïntroduceerd die ziet op ‘ernstige benadeling’. Van ernstige benadeling zou sprake zijn als iemand met toepassing van misbruik van een kwetsbare positie, van misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of van misleiding een ander onder zodanige voorwaarden of omstandigheden arbeid doet verrichten dat die ander daardoor ernstig wordt benadeeld. Gelet op het bestanddeel ‘arbeid doet verrichten’, kunnen daar ook situaties onder vallen waarin een persoon door een uitlener, zoals een uitzendbureau, ernstig wordt benadeeld.⁷³ Deze nieuwe strafbaarstelling wordt in het leven geroepen ter bescherming van kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten die laag of ongeschoold werk verrichten en personen met een verstandelijke beperking. Deze groepen zouden momenteel bij arbeidsmisstanden niet genoeg strafrechtelijke bescherming krijgen, omdat de lat voor arbeidsuitbuiting in die gevallen vaak (net) niet wordt gehaald. Dit komt volgens de wetgever doordat er in de feitenrechtspraak vaak hoge eisen worden gesteld aan het bewijs van arbeidsuitbuiting, waardoor alleen zeer ernstige arbeidsmisstanden als arbeidsuitbuiting worden aangemerkt. Daarnaast bestaat er ook geen lichter strafrechtelijk alternatief voor arbeidsuitbuiting. Een zogenoemde extra sport op de strafrechtelijke ladder is daardoor gewenst, aldus de wetgever.⁷⁴ Opvallend is evenwel dat de wetgever niet refereert aan de mogelijkheden van de Wet op de economische delicten die ook ziet op dergelijke misstanden en mogelijk dus al voorziet in deze extra sport op de strafrechtelijke ladder.⁷⁵

71 *Kamerstukken II* 2024/25, 36547, nr. 3, p. 15.

72 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 18.

73 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 19.

74 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 18.

75 *Lestrade* 2018, p. 118-121.

De wetgever geeft aan dat niet in algemene termen te beantwoorden is wanneer sprake is van ernstige benadeling. Dit hangt af van de omstandigheden van het geval. Wel is het volgens de memorie van toelichting globaal gezien zo dat “iemand ernstig [wordt] 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.”⁷⁶ Wat daarbij opvalt, is dat deze formulering gelijkenissen toont met de overwegingen van de Hoge Raad over de uitleg van uitbuiting in het Chinese horeca-arrest zoals hiervoor uitgelegd.⁷⁷ Dit roept de vraag op hoe ernstige benadeling precies verschilt van (arbeids)uitbuiting. Temeer nu de misbruikmiddelen en het beïnvloedingsmiddel van misleiding ook als middel voor het delict mensenhandel kunnen gelden (zie het nieuwe lid 1 in combinatie met het nieuwe lid 3 van artikel 273f Sr). Volgens de memorie van toelichting zou er bovendien voor gekozen zijn de misbruikmiddelen in de delictsomschrijving van ernstige benadeling op te nemen om zo tot uitdrukking te brengen dat de bepaling ziet op kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt van wier kwetsbaarheid misbruik wordt gemaakt.⁷⁸ In de woorden van de wetgever: “Dit bestanddelenpaar geeft uitdrukking aan een bestaand gebrek aan keuzevrijheid aan de zijde van de tewerkgestelde, waarvan de dader misbruik maakt.”⁷⁹ Het is echter niet zonder meer duidelijk waarom dit van onderscheidende waarde is, aangezien dit zich ook kan aandienen in het kader van arbeidsuitbuiting. De invulling van deze middelen is niet anders bij ernstige benadeling dan bij mensenhandel.

De wetgever probeert het onderscheid tussen uitbuiting en ernstige benadeling wel onder woorden te brengen. Zij geeft aan dat er een gradueel verschil is, welk verschil gelegen is in de mate van disproportionaliteit die zich voordoet. Bij ernstige benadeling kan de aard van het nadeel gelegen zijn in (1) financieel nadeel voor de tewerkgestelde, (2) andersoortig nadeel dat verband houdt met de arbeidssituatie, of (3) een combinatie van financieel en andersoortig nadeel. Voor wat betreft (louter) financieel nadeel formuleert de wetgever daarbij de vuistregel dat het bestanddeel ‘ernstig wordt benadeeld’ in ieder geval vervuld is “wanneer voor de duur van minimaal twee maanden het uitbetaalde loon feitelijk minder is dan twee derde van het verschuldigde [bruto]loon op grond van een toepasselijke, bindende collectieve arbeidsovereenkomst of, bij gebreke daarvan, het wettelijk minimumloon”.⁸⁰ Is er enkel sprake van onderbetaling maar voldoet de mate daarvan niet aan de hiervoor genoemde vuistregel, dan is er geen sprake van ernstige benadeling en kan er eventueel alleen bestuursrechtelijk worden opgetreden. Is de onderbetaling daarentegen nog een stuk forser, dan kan het zijn dat er sprake is van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. De wetgever neemt als vuistregel dat er over het algemeen sprake zal zijn van arbeidsuitbuiting wanneer het uitbetaalde loon voor de duur van minimaal twee maanden feitelijk minder is dan een derde (in tegenstelling tot de twee derde die bij ernstige benadeling wordt genoemd) van het verschuldigde brutoloon op grond van de toepasselijke cao of het wettelijk minimumloon.⁸¹ Vanwege de omstandigheid dat daders

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 20.

⁷⁷ HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, r.o. 2.6.1.

⁷⁸ Het beïnvloedingsmiddel misleiding vormde toen nog geen onderdeel van de voorgestelde delictsomschrijving. Dit middel is pas later bij amendement aan het voorgestelde delict toegevoegd. *Kamerstukken II* 2024/25, 36547, nr. 24.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 19.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 16-17.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 17 en 20-21. Het vereisen van een minimale duur van de onderbetaling bij arbeidsuitbuiting strookt echter niet met de huidige jurisprudentie en internationale wet- en regelgeving waarin geen sprake is van een minimale duur.

doorgaans met hun handelen financieel voordeel nastreven, verwacht de wetgever dat de hiervoor genoemde vuistregels omtrent financieel nadeel in veel gevallen richtinggevend zullen zijn.⁸²

Als de financiële benadeling niet aan de hiervoor genoemde vuistregel voor ernstige benadeling voldoet, kan er in geval van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel evenwel alsnog sprake zijn van ernstige benadeling. Ook kan er sprake zijn van ernstige benadeling als er enkel andersoortig nadeel is opgetreden. In de memorie van toelichting worden een aantal voorbeelden genoemd van andersoortig nadeel dat verband houdt met de arbeidssituatie. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om slechte arbeidsvoorwaarden voor wat betreft arbeidsduur, arbeidstijden en vakantiedagen. Ook ondermaatse huisvesting geregeld vanuit de tewerksteller of de uitlener, en het innemen van reisdocumenten, worden als voorbeeld genoemd.⁸³ Dit zijn echter ook omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de beoordeling of sprake is van arbeidsuitbuiting.⁸⁴ De wetgever stelt in dat kader dat er geen exacte scheidslijn kan worden gegeven tussen arbeidsuitbuiting en het ernstig nadeel dat vereist is bij ernstige benadeling. Dit vanwege de variëteit van casussen die zich kan voordoen. Wel probeert de wetgever aan de hand van een tweetal casussen nadere duiding te geven voor gevallen waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel.⁸⁵ In deze voorbeelden ligt de nadruk evenwel op het financieel nadeel terwijl juist het geheel aan feitelijke omstandigheden het moeilijk maakt een goed onderscheid te maken. Met de focus op het financiële aspect creëert de wetgever het risico dat dit tot algehele maatstaf wordt verheven, zeker nu onduidelijk blijft hoe de feitelijke omstandigheden moeten worden gewogen bij ernstige benadeling en bij mensenhandel. Hierdoor houdt de onduidelijkheid over de afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling aan.

Dit blijkt ook uit een aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht om bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel te voorzien in een duidelijke normatieve afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling,⁸⁶ en uit de vragen die in het tweede verslag door een aantal fracties uit de Eerste Kamer zijn gesteld.⁸⁷ De minister verduidelijkt in de nota naar aanleiding van het tweede verslag nog dat de toevoeging van 'misleiding' middels amendement aan het delict van ernstige benadeling niet maakt dat de grens tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting vervaagt. De afbakening tussen de twee moet namelijk niet worden gezocht in de beïnvloedingsmiddelen, maar in de mate van financieel en/of andersoortig nadeel dat is vereist.⁸⁸ Voor het overige lijkt de uitleg van de afbakening een herhaling te zijn van wat in de memorie van toelichting daarover is neergelegd.

Al met al kan worden gesteld dat de term 'ernstige benadeling' niet helder genoeg is afgebakend. Dit is problematisch omdat hiermee een onvoldoende gedefinieerde term in de wet wordt geïntroduceerd, naast een al bestaande niet-eenduidige invulling van de term 'uitbuiting'. Er wordt hiermee tevens een nieuwe weging geïntroduceerd, terwijl bij deze weging dezelfde omstandigheden van belang zullen zijn als bij uitbuiting, zonder dat wordt aangegeven op welke manier deze omstandigheden een onderscheid tussen uitbuiting en ernstige benadeling maken. De introductie van deze term kan leiden tot rechtsonzekerheid

82 *Kamerstukken I 2025/26*, 36547, nr. C, p. 4.

83 *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 21. Deze voorbeelden zijn verder uitgewerkt op pagina 56-57 van de memorie van toelichting.

84 Hetgeen ook wordt onderkend in de nota naar aanleiding van het verslag. Zie *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 6, p. 4-5.

85 Zie *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 21-23.

86 *Kamerstukken II 2024/25*, 36547, nr. 28.

87 *Kamerstukken I 2025/26*, 36547, nr. D.

88 *Kamerstukken I 2025/26*, 36547, nr. E, p. 7.

en een zoektocht in de rechtspraak naar een goede invulling van deze term. Net zoals dat het geval was (en is) bij de term uitbuiting. Het is de vraag of hiermee niet het *lex certa*-beginsel wordt geschonden. Bovendien bergt het het risico dat situaties van mensenhandel in de toekomst op grond van ernstige benadeling zullen worden vervolgd en veroordeeld, omdat (het oogmerk van) de uitbuiting en de handelingen geen onderdeel hoeven uit te maken van het bewijs daarvoor. De minister heeft inmiddels laten weten dat er tijdens de implementatie van de wet bijzondere aandacht zal worden besteed aan de afbakening tussen de twee delicten, zodat wordt geborgd dat “zwaardere” mensenhandelzaken straks niet op grond van ernstige benadeling zullen worden vervolgd.⁸⁹

Daarnaast kan getwijfeld worden over de noodzaak van de introductie van het delict ernstige benadeling. In de memorie van toelichting wordt namelijk vermeld dat uitbuiting sterk kan verschillen in ernst.⁹⁰ Zoals hiervoor ook aangegeven bieden de Chinese horecacriteria bij de beoordeling van uitbuiting al genoeg ruimte om rekening te houden met verschillen in ernst. Ook kan hiermee rekening worden gehouden in de straftoemeting. Het graduele verschil waar de wetgever over spreekt ligt dus al besloten in de strafbaarstelling van mensenhandel. Daarvoor is een aparte strafbaarstelling van ernstige benadeling niet nodig.⁹¹ Daar komt ook nog bij dat de in de memorie van toelichting gesignaleerde hoge lat voor het bewijs van arbeidsuitbuiting inmiddels door de Hoge Raad is gecorrigeerd in het Indonesische *au pairs*-arrest (zie 26.2). In dat arrest werd bepaald dat niet enkel de meest excessieve vormen van misbruik kunnen worden aangemerkt als arbeidsuitbuiting. Een van de redenen voor invoering van ernstige benadeling, namelijk dat arbeidsuitbuiting in de rechtspraak is gereserveerd voor zeer ernstige arbeidsmisstanden, wordt daarmee tenietgedaan.

5. De misbruikmiddelen en kwetsbaarheid

In het wetsvoorstel geeft de wetgever ook een ruimere betekenis aan het concept kwetsbaarheid. De nieuwe bepaling waarin ernstige benadeling strafbaar wordt gesteld, heeft zoals gezegd als doel de bescherming van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De beïnvloedingsmiddelen die zijn opgenomen in deze bepalingen zijn ook als beïnvloedingsmiddelen opgenomen in de bepaling die mensenhandel strafbaar stelt. De invulling van deze middelen is bij ernstige benadeling niet anders dan bij mensenhandel.⁹² Bij mensenhandel spelen de misbruikmiddelen een belangrijke rol.⁹³ Volgens de memorie van toelichting hebben zij een ruime betekenis om juist een brede bescherming te bieden aan slachtoffers, en daarom is de bewijsdrempel relatief laag. Het gaat om “een situatie waarin een persoon in verminderde mate in staat moet worden geacht tot een vrije wilsbepaling omtrent het verrichten van de arbeid of dienst”. Bij uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht staat de relationele verhouding tussen dader en slachtoffer centraal: ‘het gaat om het bestaan van een ongelijkwaardige verhouding tussen betrokkenen’.⁹⁴ Bij een kwetsbare positie ligt de nadruk op de individuele situatie, de persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer. Deze omstandigheden zijn in de memorie van toelichting enigszins geconcretiseerd en geobjectiveerd. Daarin wordt bepaald dat in geval van illegale binnenkomst of verblijf, ongedocumenteerde status, zwakke financiële positie, schuldbinding, verslaving,

89 *Kamerstukken I* 2025/26, 36547, nr. E, p. 4-5.

90 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 13.

91 Zie ook Rijken & De Volder 2022, p. 44.

92 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 52.

93 Nationaal Rapporteur 2025, p. 53.

94 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 52.

psychische stoornis of verstandelijke of lichamelijke beperking, de kwetsbaarheid mag worden verondersteld.⁹⁵ Ook het houden van een persoon in een situatie waarin diens keuzevrijheid wordt beperkt valt hieronder. Naast deze objectivering van een kwetsbare positie wordt geen nadere uitleg gegeven over wanneer iemand zich in een kwetsbare positie bevindt.

De rechtspraak kent vooralsnog geen consistente en eenduidige uitleg van een kwetsbare positie, integendeel.⁹⁶ Daarom is het nuttig breder te kijken naar het begrip kwetsbaarheid. Zeker ook omdat het onderwerp zich sinds een aantal jaren kan verheugen op aandacht van strafrechtjuristen.⁹⁷ De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de kwetsbaarheid van de persoon als rechtvaardiging voor strafverhoging. Dit concept van kwetsbaarheid ligt ook besloten in het wetsvoorstel, dat in het nieuw voorgestelde artikel 273h eerste lid onder a bepaalt dat de gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd in geval het 'wordt begaan tegen een persoon bij wie misbruik van een bijzonder kwetsbare positie wordt gemaakt'. Hier geldt het dus als strafverzwarend, zonder dat helder is wat iemands positie *bijzonder* kwetsbaar maakt ten opzichte van de kwetsbare positie die al is opgenomen in het misbruikdwangmiddel.⁹⁸ De memorie van toelichting spreekt van een bijzonder kwetsbare positie die ontstaat door psychische stoornis, verstandelijke of lichamelijke handicap.⁹⁹ Maar dit zijn ook situaties die een rol spelen bij het beïnvloedingsmiddel misbruik van een kwetsbare positie als onderdeel van de delictsomschrijving van mensenhandel alsook de delictsomschrijving van ernstige benadeling.

In de literatuur worden doorgaans twee stromingen onderscheiden om te bepalen wie kwetsbaar is. Een die ervan uitgaat dat de mens inherent kwetsbaar is en daarmee een meer statisch concept van kwetsbaarheid hanteert, gebaseerd op Fineman's kwetsbaarheidstheorie. En een die uitgaat van een categorisering van kwetsbare personen waarbij personen die tot een bepaalde groep behoren gezien worden als kwetsbaar. Van der Aa problematiseert in haar oratie deze categorisering of 'hiërarchisering' van kwetsbare groepen die kan leiden tot paternalisme en over- en onderbescherming van slachtoffers. Bijvoorbeeld doordat negatieve effecten kunnen worden veroorzaakt door een te grote nadruk op kwetsbaarheden en tekortkomingen, waardoor kwetsbaarheid ontstaat en waar niet iedereen zich mee kan vereenzelvigen.¹⁰⁰ Een andere manier om kwetsbaarheid te bepalen gaat uit van een meer relationeel concept van kwetsbaarheid waarbij de relatie tussen twee personen bepalend is voor het aannemen van kwetsbaarheid.¹⁰¹ Brown e.a. gebruiken hier de term 'situational vulnerability' die gelinkt is aan de relationele kwetsbaarheid om te laten zien dat de inherente kwetsbaarheid van het mens-zijn, niet geïsoleerd kan worden bekeken.¹⁰² Deze opvatting gaat vaak gepaard met een kritische reflectie over de rol van

95 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 5, Nationaal Rapporteur 2025, p. 55.

96 Nationaal Rapporteur 2025, p. 55-56, Rijken & De Volder 2022.

97 S. van der Aa, *Is al het weerloze van waarde? Over het kwetsbare slachtoffer in het straf(proces)recht* (oratie Maas-tricht), Den Haag: Boom juridisch 2023; J.W. Ouwerkerk, 'Strafverzwaring vanwege de persoon van het slachtoffer. Kanttekeningen bij een ontwikkeling', *DD* 2023/13, p. 157-166; S. Ligthart, 'Kwetsbare slachtoffers als grondslag voor strafverzwaring? Naar verheldering van "kwetsbaarheid" in het materiële strafrecht', *DD* 2024/2, p. 11-29; E. van Sliedregt, 'Beschermen en begrenzen: kwetsbaarheid als uitdaging voor het strafrecht', *DD* 2026/6, p. 89-98.

98 Zie voor commentaar tussen kwetsbare slachtoffers en bijzonder kwetsbare slachtoffers en gebrek aan onderbouwing van deze kwalificaties Van der Aa 2023. Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 21 december 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:10879.

99 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 64.

100 Zie ook het vierde knelpunt in Van der Aa 2023; K. Brown, K. Ecclestone & N. Emmel, 'The many faces of vulnerability', *Social Policy and Society* 2017, 16(3), p. 500-501.

101 Ligthart 2024.

102 Brown e.a. 2017.

de staat. Door afwezigheid van de staat of gebrek aan bescherming of correctief vermogen van de staat, zullen sommige personen zich immers eerder in een kwetsbare positie bevinden dan anderen, omdat sommigen nou eenmaal meer steun van de staat nodig hebben.¹⁰³ Denk hierbij bijvoorbeeld aan personen met een licht verstandelijke beperking, personen met een psychische stoornis of arbeidsmigranten.¹⁰⁴ Naast externe factoren en relationele factoren (bijvoorbeeld of je een netwerk hebt dat je kan helpen de negatieve effecten van een kwetsbare positie te mitigeren) die van invloed zijn op de kwetsbaarheid van personen zijn ook interne factoren van belang, zoals het vermogen om te gaan met de effecten van een kwetsbare positie of het vermogen om risicovolle situaties die iemand in een kwetsbare positie kunnen brengen te herkennen en te doorzien. Op die manier ontstaat er een samenspel van factoren die bepalen of iemand zich in een kwetsbare positie bevindt. De wetgever refereert niet aan deze discussies of theoretische inzichten en lijkt er ook niet bij stil te staan dat kwetsbaarheid in het voorgestelde artikel verschillende functies heeft, namelijk als strafverzwaring en als onderdeel van de strafbaarstelling. Zeker waar het gaat om de bijzonder kwetsbare positie als strafverzwaringsgrond was het nuttig geweest om in te gaan op deze discussie.

Wel is het zo dat de concretisering en objectivering van de kwetsbare positie in de memorie van toelichting kan worden gezien als een poging tot categorisering van kwetsbare personen. Zoals gezegd is bepalend of er sprake is van een verminderd vermogen om tot een vrije wilsbepaling te komen. Hoe we dit meten of kunnen kennen, wordt niet uitgewerkt. Ook is de wetgever niet duidelijk of bij een verminderd vermogen sprake is van *misbruik* van een kwetsbare positie of slechts van een kwetsbare positie. De memorie van toelichting lijkt te wijzen op de tweede uitleg. Het benoemen van een aantal categorieën slachtoffers die zich in ieder geval in een kwetsbare positie bevinden leidt tot meer duidelijkheid maar doet ook wat arbitrair aan, een punt van kritiek dat ook door van der Aa is uitgewerkt.¹⁰⁵ Zeker wanneer de onderbouwing daarvan tekortschiet. Verder is, evenals in het huidige artikel mensenhandel, een definitie van de kwetsbare positie opgenomen gebaseerd op artikel 2(2) Ri 2011/36/EU in het voorgestelde lid 4. Daarin is de kwetsbare positie omschreven als de situatie waarin de betrokkene geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan. Ook de invulling van dit criterium is sterk casuïstisch en afhankelijk van de weging van de individuele rechter.¹⁰⁶

Ten aanzien van het element misbruik verlaagt de wetgever de lat ook. Het gaat (zoals ook al uit het Chinese Horeca-arrest bleek) om voorwaardelijk opzet: de dader moet zich bewust zijn geweest van de relevante feitelijke omstandigheden waaruit het overwicht of de kwetsbaarheid voortvloeit.¹⁰⁷ In situaties waarin personen in het buitenland worden geworven, bijvoorbeeld omdat daar geen werk is of omdat de inkomsten daar laag zijn, zal doorgaans voldaan zijn aan voorwaardelijk opzet, aldus de wetgever. Ook als het slachtoffer zelf heeft ingestemd. Immers, in de toelichting bij het nieuwe zevende lid staat dat instemming van een slachtoffer met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting irrelevant is indien deze instemming met een beïnvloedingsmiddel tot stand is gekomen. Door het misbruik van de kwetsbare positie kan niet worden gezegd dat de instemming in vrijheid is gegeven, wat de conclusie rechtvaardigt dat er geen sprake is van instemming, of in de

103 Van Sliedregt 2026, p. 95-98.

104 S. Walkgate, 'Reframing criminal victimization: finding a place for vulnerability and resilience', *Theoretical Criminology* 2011, 15(2), 179-194; R. Chambers, 'Vulnerability, coping and policy', *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, 37(4), p. 33.

105 Van der Aa 2023.

106 Nationaal Rapporteur 2025.

107 *Kamerstukken II* 2023/24, 36547, nr. 3, p. 53.

woorden van Van Kempen, dat er sprake is van een ‘gemankeerde vorm’ van instemming.¹⁰⁸ Ook wordt de lat lager gelegd doordat de wetgever bepaalt dat het feit dat slachtoffers zich vrijwillig hebben gemeld of blijven melden voor werk op zich geen reden is om te concluderen dat het middel ‘misbruik van een kwetsbare positie’ niet aanwezig is. Alhoewel dit ook al volgde uit de Chinese horecazaak uit 2009, bleken rechters moeite te hebben met toepassing daarvan.¹⁰⁹ Een meer restrictieve uitleg zoals in het verleden wel voorgesteld, zou niet stroken met internationale verdragen.¹¹⁰ Alhoewel Van Kempen voorstander is van een restrictieve uitleg van ‘misbruik van een kwetsbare positie’, geeft hij een aantal voorbeelden waarin het misbruik wordt verondersteld die we nu niet meer zouden kwalificeren als restrictief. Hij stelt dat misbruik bijvoorbeeld kan worden aangenomen ‘indien blijkt dat de verdachte redelijkerwijs de mogelijkheid had betrokkene tegen betere betaling en/of onder betere omstandigheden te laten werken’. Voorts stelt hij ‘Verder zou een bewezenverklaring van misbruik ondanks instemming bijvoorbeeld kunnen zijn gerechtvaardigd indien de verdachte niet mede verantwoordelijk ervoor is dat de vrijheid van iemand om bepaalde arbeid of dienstverlening te weigeren of beëindigen is ontnomen of wezenlijk is beperkt, maar wel weet of ernstig vermoedt dat dit door anderen is gebeurd.’ Een dergelijke uitleg zou ook nu handvatten bieden bij de uitleg van het middel ‘misbruik van een kwetsbare positie’.

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 bewijsdrempel. Ten tweede is volgens de memorie van toelichting het vereiste van voorwaardelijk 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. De ruime uitleg van de misbruikbeïnvloedingsmiddelen die de wetgever beoogt zien we niet, of niet altijd terug in de jurisprudentie.¹¹¹ Zo wordt misleiding zeker in zaken van arbeidsuitbuiting niet gezien als zelfstandig middel en wordt het feit dat iemand de werkplek kon verlaten of na onderbreking terugkeerde naar de werkplek in de jurisprudentie vaak beoordeeld als afwezigheid van een misbruikdwangmiddel.¹¹² Ook voor het bewijs van misbruik wordt thans in de jurisprudentie vaak een hogere maatstaf gehanteerd dan de uitleg die wordt gegeven in de memorie van toelichting bij het huidige wetsvoorstel.¹¹³ De ruimere uitleg van de kwetsbare positie en het uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, alsook de lage bewijsdrempel bij het misbruik ervan, zoals nu geëxpliciteerd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, leiden niet alleen tot de noodzakelijke verheldering van deze elementen maar zorgen tevens voor een ruimere uitleg van het begrip mensenhandel door de wetgever. Daarmee komt het tegemoet aan een van de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk de verruiming van de bescherming van kwetsbare arbeidsmigranten, maar niet via de band van de strafbaarstelling van ernstige benadeling,

108 Van Kempen 2017.

109 Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 27 mei 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1604; Hof 's-Hertogenbosch 27 mei 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2201.

110 Van Kempen 2017. Nu instemming niet relevant is bij de uitleg van uitbuiting is de vraag of de instemming relevant is bij de vraag of er sprake is van misbruik van een kwetsbare positie. Van Kempen stelt van wel maar lijkt hiermee een gat te willen vullen dat ontstaat vanwege onduidelijkheid, en mogelijke ruime uitleg, van het begrip uitbuiting. Dat is niet wenselijk en die conclusie trekt hij zelf ook omdat het niet goed strookt met internationale verdragen.

111 Rijken & De Volder 2022; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:343.

112 Rijken & De Volder 2022, p. 24-25.

113 Rijken & De Volder 2022, p. 25-27 en de daar genoemde jurisprudentie.

maar via een verruiming van de misbruikbeïnvloedingsmiddelen, met name ‘misbruik van een kwetsbare positie’.

6. Conclusie

Op basis van recent jurisprudentieonderzoek naar mensenhandelzaken kunnen we concluderen dat een verheldering van wat we verstaan onder mensenhandel, en met name uitbuiting, zeer welkom is. Hetzelfde geldt voor een versimpeling van artikel 273f Sr, wat in zijn algemeenheid als een ingewikkeld artikel wordt gezien. De vragen die we in de inleiding stelden, of de wetgever hierin is geslaagd en of de uitbreiding van de strafbaarstelling naar ernstige benadeling zoals voorgesteld noodzakelijk is, worden in deze conclusie beantwoord. In de beantwoording betrekken we inzichten en lacunes die we zien in de huidige rechtspraak.

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, doch niet systematisch. Hier lijkt de wetgever dus voorbij te gaan aan een ontwikkelde trend in de jurisprudentie. De rechtspraak en de rechtszekerheid zijn gebaat bij een eenduidige uitleg van juridische begrippen. Het zou daarom goed en logisch zijn geweest als de wetgever hier nadrukkelijker had aangesloten bij de zich ontwikkelende rechtspraak en had gekozen voor een eenduidig kader voor de uitleg van uitbuiting voor alle vormen van mensenhandel. Met het toepassen van de Chinese horeca-criteria als eenduidig kader kan zoals gezegd voldoende rekening worden gehouden met de aard en de omstandigheden in het concrete geval, bij de beoordeling van de verschillende uitbuitingsvormen. Dit kader biedt voldoende ruimte om zowel ernstige als minder ernstige situaties van uitbuiting onder de huidige strafbepaling van mensenhandel te scharen.

Door het gebruik van ‘misbruik van een kwetsbare positie’, ‘misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’ en ‘misleiding’ voor zowel de strafbepaling van mensenhandel als voor ernstige benadeling ontstaat er een grote overlap tussen deze twee bepalingen. Door slechts een gradueel verschil als onderscheidend criterium te maken met de nadruk op betaling van loon, blijft onduidelijk hoe overige factoren bij dit onderscheid gewogen dienen te worden. Wederom zal de rechtspraak hier een belangrijke rol hebben voor de nadere invulling. Dat is spijtig omdat de wetgever met de wetwijziging de mogelijkheid had een duidelijker onderscheid te maken tussen ernstige en minder ernstige situaties, bijvoorbeeld door een separate strafbaarstelling van uitbuiting, naast mensenhandel.

Door toepassing van de Chinese horeca-criteria en deze overlap is er minder noodzaak voor de uitbreiding van strafbare gedragingen met ernstige benadeling in de voorgestelde vorm. Dit wordt versterkt doordat de wetgever de lat verlaagt bij de uitleg van de misbruikmiddelen en met name een ruimere uitleg van ‘misbruik van een kwetsbare positie’. Een uitleg die overigens wel aansluit bij de huidige discussies over kwetsbaarheid in het strafrecht. Hetzelfde geldt voor de uitleg van uitbuiting. De uitspraak van de Hoge Raad in de zaak van de Indonesische au-pairs laat zien dat ook de Hoge Raad een ruimere uitleg voorstaat van wat onder mensenhandel en met name uitbuiting moet worden verstaan, en dat deze niet beperkt is tot slechts excessen. Ook deze uitleg vermindert de noodzaak voor een wetwijziging omdat de rechtspraak hiermee duidelijk maakt dat ook minder ernstige gevallen

van (arbeids)uitbuiting vallen onder het begrip mensenhandel.¹¹⁴ Dit is overigens in lijn met de weg die is ingeslagen in het Chinese horeca-arrest.

Kortom, uitbuiting is het centrale begrip als we spreken over mensenhandel. De Chinese horeca-criteria vormen een belangrijk toetsingskader voor de afbakening van dit begrip. De invulling van deze criteria is afhankelijk van het geval, waarbij de advocaat-generaal bij de Hoge Raad wel een aantal heldere vragen heeft geformuleerd die kunnen helpen bij de invulling.¹¹⁵ Het is jammer dat de wetgever daar niet nadrukkelijker naar heeft gekeken, zeker omdat het expliciet aan de rechtspraak was overgelaten het begrip uitbuiting nader in te vullen. In plaats daarvan wordt de rechtspraak geconfronteerd met een nieuwe opdracht, namelijk te voorzien in een afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling. Dat dit geen gemakkelijke taak is mag blijken uit deze bijdrage en de worsteling van de afgelopen twintig jaar. *Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23.*

114 Ook 5.1.2.e lijkt hierop te duiden in zijn noot bij het Indonesische *au pairs* arrest, zie 5.1.2.e annotatie bij HR 13 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:156, *NJ* 2026/69.

115 Concl. A-G 5.1.2.e 4 december 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1514, par. 21.