Utrecht, 9 september 2026

**Betreft:** Plenaire behandeling Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36 547 E). Commentaar Nota naar aanleiding van het Tweede verslag, 12 maart 2026

Geachte leden van de Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid, geachte leden van de Eerste Kamer,

Op 22 september a.s. vindt de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel plaats. Op 12 maart 2026 ontving u de Nota n.a.v. het Tweede Verslag. Hieronder reageren wij op de antwoorden van de minister op de door u gestelde vragen. In het algemeen hebben de antwoorden van de minister de zorgen die wij eerder uitten in onze brief van 30 september 2025 niet weggenomen. In een aantal gevallen zijn zij versterkt.

Hieronder bespreken wij eerst de kernpunten van onze zorgen en de bezwaren met betrekking de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Daarna gaan wij achtereenvolgens in op

1. het vervallen van het dwangvereiste bij 18 tot 21-jarigen (art. 273f lid 4/ amendement Bikker & Boomsma)
2. de strafbaarstelling van vrijwillige werving over de grens (art. 273f lid 8/ amendement (Diederik) van Dijk)
3. de bepaling inzake de instemming van het slachtoffer (art. 273 lid 7)
4. het non-punishment beginsel (art. 273f lid 9) \de afbakening van ernstige benadeling en mensenhandel
5. afbakening mensenhandel en ernstige benadeling
6. rechtsbescherming van slachtoffers
7. opname van een aangifteplicht in art. 160 Sr (amendement Verkuijlen en Bikker)
8. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Ook besteden wij aandacht aan de recente Concluding Observations van het toezichthoudend Comité van het VN-Vrouwenverdrag.

**Loslaten onderscheid vrijwillige en gedwongen vormen van werving en exploitatie: Waar geen sprake is van enige vorm van dwang of uitbuiting is geen reden voor strafbaarstelling.**

Onze meest dringende zorg betreft het loslaten van het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen vormen van werving en exploitatie van sekswerk. Dit onderscheid vormt sinds 2000 de basis van het Nederlandse mensenhandel- en sekswerkbeleid.

Met het wetsvoorstel wordt het criterium voor strafbaarstelling van mensenhandel – (de aantasting van) de wilsvrijheid van de persoon – verlaten in het geval van jongvolwassenen en bij grensoverschrijdende werving. Dit raakt de kern van het mensenhandelartikel, nu daarmee (indirect) vrijwillige vormen van seksuele relaties tussen volwassen personen worden gecriminaliseerd, zonder dat sprake hoeft te zijn van dwang, geweld of uitbuiting. Dit heeft directe gevolgen voor de veiligheid, gezondheid en rechten van jongvolwassen sekswerkers en sekswerkers van buiten Nederland, waaronder EU landen als België of Duitsland. Zij zullen niet meer terecht kunnen in de vergunde sector en aangewezen zijn op het

onvergunde, onzichtbare en onbeschermde circuit.

Daarnaast staat het wetsvoorstel op gespannen voet met het recht op zelfbeschikking[1] van m.n. vrouwen. Zij vormen immers de grootste groep sekswerkers. Vrouwen worden echter niet beschermd door inperking van hun zelfbeschikkingsrecht, ook al is dat nog altijd een even hardnekkige als populaire reflex.

Het recht op seksuele zelfbeschikking kan heden ten dage beschouwd worden als een basisprincipe voor de strafrechtelijke regulering van seksualiteit. Een voorbeeld is de rol van consent bij verkrachting en andere vormen van seksueel geweld. Dat recht houdt ook het recht van volwassen personen in om de keuze te maken voor sekswerk – een legaal beroep. Wat beschermd moet worden is de keuzevrijheid, niet de afschaffing daarvan. Volwassen vrouwen als kinderen behandelen beschermt hen niet tegen geweld. Ook wordt geweld en uitbuiting niet bestreden door de definitie van mensenhandel zo uit te breiden dat het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen vormen van sekswerk vervalt.

Onderliggend is de aanname dat geen enkele vrouw vrijwillig voor sekswerk kan kiezen. Dat kunnen de indieners van de betrokken amendementen van mening zijn, maar het is niet de basis van het Nederlandse sekswerk- en mensenhandel beleid. Mensenhandel gaat over dwang en uitbuiting door derden, niet over de economische omstandigheden of andere redenen waarom vrouwen besluiten dat sekswerk binnen de beschikbare opties voor hen de beste keuze is. Criminalisering van vrijwillig vormen van volwassen sekswerk in welke vorm dan ook straft in feite vrouwen voor de ongelijke (gender en economische) verhoudingen in de wereld.

Onderzoek laat bovendien zien dat elke vorm van criminalisering van sekswerk sekswerkers niet beschermt maar hun autonomie, veiligheid en gezondheid ondergraaft, hun werk- en leefomstandigheden verslechtert, de toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening bemoeilijkt, en hun vertrouwen in politie en justitie ondermijnt.[2] Juist om deze redenen pleit een groot aantal internationale VN, mensenrechten en anti-mensenhandel organisaties voor decriminalisering en een op rechten gebaseerd sekswerkbeleid.[3]

Ook het VN-Vrouwenrechten Comité dringt in haar recente Concluding Observations over Nederland aan op het terugdraaien van repressief lokaal beleid, te waarborgen dat sekswerkers toegang hebben tot veilige en legale werkplekken, en te voorkomen dat zij worden blootgesteld aan onveilige omstandigheden (recom. 28e).

**Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Het oorspronkelijk doel van het wetsvoorstel was om het bestaande mensenhandel artikel te vereenvoudigen. Door met name de hoeveelheid op het laatste moment aangenomen amendementen is het artikel echter juist ingewikkelder geworden. Dit bemoeilijkt de interpretatie door politie, justitie, arbeidsinspectie en andere betrokken partijen, maar ook door de burgers die het treft.

Veel is onduidelijk, op sommige punten is het wetsvoorstel innerlijk tegenstrijdig en verschillende bepalingen staan op gespannen voet met of zijn in strijd met internationaal en EU-recht. Zo lijdt art. 273f lid 8 aan gebrek aan voorspelbaarheid welk gedrag strafbaar is en is de bepaling mogelijk in strijd met het EU-recht. Ook staat het wetsvoorstel op gespannen voet met het recht op zelfbeschikking van volwassen burgers en de wettelijke systematiek van meerderjarigheid. Veel aannames zijn empirisch niet onderbouwd.

---

[1] Hieronder valt ook het recht op persoonlijke en seksuele autonomie (ECtHR, *Pretty v UK*, 2002).

[2] Zie e.g. Oliveira, A. et al (2023). Understanding the Impact of EU Prostitution Policies on Sex Workers: A Mixed Study Systematic Review. *Sexuality Research and Social Policy*, *20*(4), 1448–1468.; en Platt, L. et al, (2018). Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. *PLoS Medicine*, *15*(12).

[3] Bijv. Amnesty International, Human Rights Watch, de CoE Commissioner on Human Rights, UN Working Group on Discrimination against Women and Girls, UNAIDS, WHO, UN Special Rapporteur on the Right to Health, de Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), La Strada International, International Planned Parenthood Federation (IPPF), en de International Commission of Jurists (ICJ).

De afbakening tussen ernstige benadeling en mensenhandel is onduidelijk en op punten tegenstrijdig, waaronder de toepasselijkheid van ernstige benadeling op uitbuiting in de seksindustrie. Ook introduceert het artikel een hiërarchie in de ernst van uitbuiting die tot verwarring kan leiden.

Vragen zijn er over de verhouding tussen de non-punishment bepaling en de strafbaarstelling van illegaal verblijf; de uitvoerbaarheid van de betrokken bepaling en het verschil in rechtsbescherming tussen slachtoffers van mensenhandel en ernstige benadeling; en over de toepassing van de uitzonderingen op de aangifteplicht.

Daarnaast zijn er ernstige zorgen over ongewenste negatieve effecten van de verschillende bepalingen, en ontbreekt toetsing van het wetsvoorstel in zijn huidige vorm door de Raad van State.

Hieronder lichten wij bovengenoemde punten nader toe.

1. **Vervallen dwangvereiste in het geval van sekswerk bij 18 tot 21-jarigen reduceert volwassen vrouwen tot kinderen, is in strijd met de basis van het Nederlandse mensenhandel- en sekswerkbeleid en leidt tot grotere kwetsbaarheid**

Met het vervallen van het dwangvereiste worden 18 tot 21-jarigen gelijkgesteld aan kinderen, waarbij dwang of misleiding ook niet bewezen hoeft te worden. Als argument wordt het gebrek aan agency van 18 tot 21-jarigen aangevoerd: zij zouden per definitie "*niet of in verminderde mate in staat [moeten] worden geacht tot een vrijewilsbepaling*", althans waar het om arbeid in de prostitutie gaat. Voor andere soorten van (risicovolle) arbeid geldt dit niet.[4]

Onze bezwaren zijn niet weggenomen door de antwoorden van de minister. Ook al zou volgens de minister nog steeds sprake moeten zijn van *misbruik* van de veronderstelde kwetsbare positie, het uitgangspunt dat 18 tot 21-jarigen per definitie een verminderd vermogen tot zelfbeschikking zouden hebben specifiek waar het gaat om arbeid in de prostitutie, blijft stigmatiserend, schadelijk, in strijd met de systematiek van onze (zedelijkheids)wetgeving, en mist empirische onderbouwing.

De minister spreekt zichzelf hier bovendien tegen, waar hij even daarvoor verwijst naar de nadrukkelijke bedoeling van de indieners dat bij 18 tot 21-jarigen "*zonder meer aan het middelenvereiste is voldaan*", dus ook zonder misbruik van de veronderstelde kwetsbare positie. Uit de toelichting wordt ook duidelijk dat de indieners sekswerk per definitie als seksuele uitbuiting zien (p. 13). Dit is echter nadrukkelijk niet het uitgangspunt van het Nederlandse sekswerk- en mensenhandel beleid, dat zich richt op het bestrijden van dwang en uitbuiting, niet op de bestrijding van sekswerk zelf.

Het argument dat de bepaling geen strafrechtelijke gevolgen heeft voor de sekswerker zelf, doet niet af aan de schadelijkheid. Dat wordt ook onderkend in de toelichting (p. 14), reden waarom de minister stelt maatregelen te willen nemen om die schadelijkheid te mitigeren. Dat is de omgekeerde wereld. Het is onnavolgbaar om een maatregel te nemen die beoogt een bepaalde groep te beschermen, maar die het vervolgens nodig maakt om de schadelijke effecten op precies (de bescherming van) die groep te beperken.

De opmerking dat het amendement geen verandering brengt in het algemene uitgangspunt dat 18 tot 21-jarigen in het algemeen in staat worden geacht om hun lichamelijke en seksuele integriteit zelf te bewaken en in dat verband de reikwijdte van hun eigen gedrag te overzien, is onbegrijpelijk. Want dat doet het natuurlijk wel.

2. **Strafbaarstelling vrijwillige werving over de grens is in strijd met de uitspraak van de HR en de basis van het Nederlandse sekswerk- en mensenhandel beleid, is overbodig en leidt tot minder in plaats van meer bescherming**

In de beantwoording van de vragen stelt de minister dat het nieuwe artikel 273f lid 8 dezelfde reikwijdte zou hebben als het huidige art. 273f lid 1 sub 3 o.g.v. de jurisprudentie van de Hoge Raad. Dat is echter

[4] Dit veronderstelde gebrek aan agency is geen bezwaar waar het bijv. om militairen of politieagenten gaat, te trouwen, een huis te kopen, te stemmen, en alle andere bevoegdheden die de wet aan volwassenen toekent.

niet het geval. Integendeel, de uitleg van de minister leidt tot precies de onwenselijke situatie die de HR in zijn arrest van 17 mei 2016 wilde voorkomen, te weten strafbaarstelling van mensenhandel ook zonder dat de keuzevrijheid van de betrokken persoon op enige wijze hoeft te zijn beperkt. In het licht van het proportionaliteitsvereiste moet hierbij, zoals de HR stelt, bedacht worden dat het om een delict gaat met een straf van (tegenwoordig) 12 jaar.

In zijn antwoord ontwikkelt de minister een nieuw criterium voor strafbaarheid van buitenlandse werving, te weten een "situatie die gelegenheid geeft tot uitbuiting". Dit verbindt hij vervolgens aan het welvaartsniveau van het land van herkomst van betrokkene en haar (of zijn) sociaaleconomische positie. Daarmee is het volstrekt onvoorspelbaar wanneer sprake is van strafbaarheid. Wordt dit bijv. bepaald door het BNP van het betrokken land? Is bijv. werving in België niet strafbaar maar in Roemenië of Hongarije wel? En welke andere persoonlijke omstandigheden vallen nog meer onder het criterium "gelegenheid geven tot uitbuiting"? Resultaat van deze redenering is dat de omstandigheden en kenmerken van het 'slachtoffer' bepalend worden voor de strafwaardigheid in plaats van het handelen van de dader. Dat lijkt ons onwenselijk.

Ook hier is het argument dat buitenlandse vrouwen (de toelichting op het amendement spreekt uitsluitend over vrouwen) niet hetzelfde vermogen tot *agency* zouden hebben als Nederlandse vrouwen. Daarmee wordt gesuggereerd dat het vermogen van vrouwen tot zelfbeschikking afhankelijk is van hun inkomen en het welvaartspeil van hun land van herkomst. Kort gezegd: vrouwen uit rijke landen hebben wel het vermogen om zelfstandig hun wil te bepalen, vrouwen uit arme landen niet, hetgeen hun behandeling als kinderen rechtvaardigt. Een dergelijke (koloniale) aanname lijkt ons slecht verdedigbaar en zowel juridisch als empirisch niet houdbaar.[5] Het geheel afzien van de wil van de betrokken vrouwen is bovendien moeilijk verenigbaar met hedendaagse maatschappelijke opvattingen over gendergelijkheid.[6]

Indien het artikel beoogt rekening te kunnen houden met de persoonlijke omstandigheden van het mogelijk slachtoffer bij vervolging en bewijsvoering, is het overbodig, want in die mogelijkheid voorziet het middel "misbruik van een kwetsbare positie" in art. 273f lid 3 reeds.

Ook hier geldt dat strafbaarstelling naar verwachting niet zal leiden tot minder sekswerkers uit andere (EU)landen maar tot een verschuiving naar het niet-vergunde, onzichtbare en onbeschermde circuit, grotere afhankelijkheid van (al dan niet malafide) derden, en afname van de bereikbaarheid voor hulpverlening en gezondheidszorg. Vergunde exploitanten zullen immers bang zijn om nog met deze groep te werken uit angst hun vergunning kwijt te raken. In plaats van extra bescherming te bieden, wordt zo de kwetsbaarheid voor uitbuiting van deze groep vergroot.

***Toelichting uitspraak Hoge Raad***

In 2016 oordeelde de Hoge Raad reeds dat 'uitbuiting' moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van het huidige art. 273f (1) onder 3 Sr. In deze zaak ging het om het boeken van vliegtickets voor Hongaarse vrouwen om in Nederland in de prostitutie te werken. Daarbij concludeerde de HR dat "Uit de bewijsvoering van het Hof niet [volgt] dat bij de bewezenverklaarde gedraging sprake is van uitbuiting". [7]

---

[5] Dit doet denken aan de totstandkoming van het huidige art. 273f lid 1 in 1988. Toen ging het debat over vrouwen uit 'ontwikkelingslanden', die het, aldus de toenmalige minister van justitie, aan "een zekere rijpheid" ontbrak "die de betrokkene in staat stelt de gevolgen van zijn handelingen te overzien en zelfstandig beslissingen te nemen" (TK 1988-1989, 21 027, nr. 3 p. 8). Zie Haveman en Wijers (1992), Exploitatie van prostitutie en vrouwenhandel, *NJB* 21 mei 1992, nr. 21.

[6] Overigens geeft de minister daarna een voorbeeld waarin het slachtoffer afhankelijk is van een pooier, een groot deel van haar inkomen moet afstaan, en niet zelf kan bepalen met wie en hoe vaak zij seks heeft. Kortom, een "situatie die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren", hetgeen in de jurisprudentie als criterium voor een uitbuitingssituatie pleegt te worden gebruikt. Daarvoor is een aparte strafbaarstelling niet nodig.

[7] Zie https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2016:857: Mensenhandel door het boeken van een vliegticket t.b.v. een prostituee om vanuit Hongarije naar Nederland te reizen. De HR overweegt hier dat
"2.4.1. Mede gelet op de wetsgeschiedenis en in aanmerking genomen dat handelen in strijd met art. 273f, eerste lid aanhef en onder 3º, Sr wordt gekwalificeerd als 'mensenhandel' en wordt bedreigd met een gevangenisstraf van acht jaren, moet

De minister formuleert het zo:

> "Met het oog op die onwenselijke consequentie heeft de Hoge Raad, mede op basis van de wetsgeschiedenis, in 2016 bepaald dat handelingen zoals het aanwerven van een persoon in het buitenland om in Nederland sekswerk te verrichten alleen strafbaar zijn als uit de bewijsvoering volgt dat dergelijke handelingen zijn begaan "onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld." (Nota, p. 11)

In zijn uitleg stelt de minister vervolgens dat uit de uitspraak van de HR kan worden afgeleid dat (het oogmerk van) uitbuiting niet rechtstreeks bewezen hoeft te worden. Wel moet de handeling, zoals het werven, verricht zijn "onder de omstandigheden van de in het derde lid genoemde omstandigheden", d.w.z. met gebruik van een dwangmiddel. Daarmee strekt, volgens de minister, "de beoogde strafbaarstelling […] zich uit tot gevallen waarin zo'n handeling wordt verricht in een situatie die *gelegenheid geeft* tot uitbuiting".

Als voorbeeld van een dergelijke "gelegenheid tot uitbuiting" noemt de minister de sociaaleconomische omstandigheden van de geworven persoon waardoor deze in een kwetsbare positie zou verkeren en "*aldus kan worden verondersteld dat die persoon wordt uitgebuit of in de toekomst zal worden uitgebuit*". Nu in de redenering van de minister én uitbuiting én het gebruik van een dwangmiddel - de sociaaleconomische positie van de betrokkene in het land van herkomst geldt immers als 'dwangmiddel' - niet bewezen hoeven te worden ontstaat precies de situatie die de HR als onwenselijk kwalificeerde: strafbaarstelling van mensenhandel, ook zonder dat de keuzevrijheid van de persoon op enige wijze hoeft te zijn beperkt.

**Strafbaarstelling vrijwillige werving over de grens in strijd met het EU recht**

Vraag is tevens of strafbaarstelling van vrijwillige werving over de grens voor zover het gaat om EU-onderdanen verenigbaar is met het EU recht, *in casu* het vrij verkeer van diensten en personen.

Volgens de minister is beperking van vrij verkeer gerechtvaardigd in situaties waarin het EU recht niet geheel geharmoniseerd is, indien deze zonder discriminatie wordt toegepast, beantwoordt aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken. Daaraan is zijns inziens voldaan. Zo stelt de minister dat de bepaling vergelijkbaar is met het huidige verbod en zich richt op zowel bemiddeling van buitenlandse sekswerkers naar Nederland als van Nederlandse sekswerkers naar het buitenland waardoor geen sprake zou zijn van discriminatie.

Daarop valt nogal wat af te dingen. Zoals hiervoor betoogd wijkt de nieuwe bepaling wezenlijk af van de huidige strafbaarstelling, nu die (ook) ziet op vrijwillige vormen van werving waarin geen sprake is van uitbuiting. Het feit dat het verbod betrekking heeft op grensoverschrijding in beide richtingen, doet niet af aan het discriminerende karakter van de bepaling, die immers uitsluitend de werving van onderdanen van andere landen voor sekswerk in Nederland strafbaar stelt, terwijl het de werving van eigen onderdanen voor sekswerk in Nederland toestaat.[8]

M.b.t. dit laatste punt wordt aangevoerd dat het bij buiten- en binnenlandse werving om ongelijke gevallen gaat die niet gelijk hoeven te worden behandeld. Als argument wordt hier opnieuw de sociaaleconomische positie van personen uit EU-landen met een lager welvaartspeil aangevoerd. Deze

---

worden aangenomen dat de in het derde onderdeel omschreven gedragingen alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld […];
2.4.2. Dit brengt mee dat die gedragingen eerst dan als 'mensenhandel' kunnen worden bestraft indien uit de bewijsvoering volgt dat voldaan is aan voormelde voorwaarde dat zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. 'Uitbuiting' moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van art. 273f, eerste lid aanhef en onder 3º, Sr […];
2.4.3. Uit de bewijsvoering van het Hof volgt niet dat bij de bewezenverklaarde gedraging sprake is van uitbuiting. Voor zover het middel daarover klaagt, is het terecht voorgesteld."

[8] Zie HvJEG, *Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie*, Case C-268/99 C-268/99, 20 november 2001, *JV* 2002, 2, *Rechtspraak Nemesis,* 2002, nr.2, 1458 m.nt. Elspeth Guild.

zou leiden tot een gebrek aan agency van vrouwen uit de betrokken landen ("*het ontbreken van volledige keuzevrijheid*", p. 13) op basis waarvan verondersteld kan worden dat zij bij sekswerk[9] (in de toekomst) uitgebuit (zullen) worden.

Het verbod voldoet daarnaast, volgens de minister, aan dwingende redenen van algemeen belang omdat het beoogt mensenhandel te bestrijden, is geschikt omdat het een afschrikwekkende werking heeft, en niet verder gaat dan nodig omdat het niet ziet op vrijwillige buitenlandse werving.[10] Overigens is niet duidelijk hoe specifiek werving van onderdanen uit andere EU-landen voor sekswerk een gevaar voor de openbare orde zou opleveren bijv. omdat zij nog geen huisvesting in Nederland hebben.

Ook dit lijkt geen stand te kunnen houden**.** Het verschil in welvaart tussen EU-landen noch de persoonlijke economische positie van individuele EU-onderdanen zijn een rechtvaardiginggrond voor de beperking van vrij verkeer; de bestrijding van mensenhandel is weliswaar een dwingend algemeen belang,[11] maar een verbod is geen geschikt middel. Het zal er immers niet toe leiden dat er minder sekswerkers uit andere EU-landen naar Nederland zullen komen maar vooral dat zij in kwetsbaardere omstandigheden zullen moeten werken. Anders dan het bestaande verbod ziet het nieuwe artikel (ook) op vrijwillige vormen van werving, en is juist de wetgeving over mensenhandel binnen de EU vergaand geharmoniseerd, waarbij er sprake is van een grote consensus dat de kern van mensenhandel wort gevormd door dwang, geweld en uitbuiting, los van hoe verschillende landen over sekswerk denken.

**3. Art 273f, lid 7: instemming van het slachtoffer is irrelevant indien een van de dwangmiddelen is gebruikt**

De minister stelt dat met het weglaten van de woorden "indien een van de dwangmiddelen is gebruikt' in de bepaling dat de instemming van een persoon met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting dan wel de ernstige benadeling irrelevant is, wordt aangesloten bij bepalingen met die strekking uit internationale en Europese rechtsinstrumenten art. 273f, lid 7.

Dat is onjuist en wijzigt de inhoud van de bepaling fundamenteel. In zowel het VN-Mensenhandelprotocol, het Mensenhandel verdrag van de Raad van Europa en de Europese Richtlijn Mensenhandel is expliciet opgenomen dat de instemming van de persoon irrelevant is*, indien een van de dwangmiddelen is gebruikt*.[12]

Wanneer deze zinssnede wordt weggelaten zou dit inhouden dat consent van het slachtoffer bij sekswerk niet relevant is en elke vorm van exploitatie van sekswerk onder mensenhandel valt, ongeacht de wil van de betrokken persoon. Dit is de reden waarom deze toevoeging tijdens de onderhandelingen over het VN-Protocol bewust zo opgenomen. De toevoeging van die kwalificatie is dus uiterst relevant.

**4. Non-punishment bepaling staat op gespannen voet met strafbaarstelling van illegaal verblijf**

Een belangrijke maatregel voor verbetering van de aanpak van mensenhandel is verlaging van de aangiftedrempel door een betere rechtsbescherming van slachtoffers. Strafbaarstelling van illegaal verblijf staat hier haaks op en wordt onvoldoende ondervangen door art. 273f lid 9.

Kernvraag is of de bepaling ongedocumenteerde (mogelijke) slachtoffers voldoende zekerheid biedt dat melding of aangifte niet leidt tot bestraffing en uitzetting. Deze vraag klemt te meer nu de aanpak van mensenhandel is overgeheveld van de zedenpolitie naar de vreemdelingenpolitie. De beantwoording van de minister roept hierover verschillende vragen op.

Art. 273f, lid 9 bepaalt dat een (vermoedelijk) slachtoffer niet strafbaar is indien sprake is van "gedwongen illegaal verblijf". Veel slachtoffers van mensenhandel zijn echter vrijwillig illegaal

[9] Maar niet in de tuinbouw, de horeca of schoonmaakbranche, of andere sectoren waarin nogal wat uitbuiting plaats vindt.
[10] Indien dat zo zou zijn en de bepaling, zoals de minister hier stelt, slechts zou zien op gedwongen vormen van werving, is deze echter overbodig, want dat is reeds strafbaar onder het mensenhandelartikel.
[11] Volgens de meest recente gegevens (NRM, 2025) zijn in 2024 944 gevallen van mensenhandel gemeld, met een opvallende toename van het aantal slachtoffers jonger dan 18 jaar, met name w.b. criminele uitbuiting, en een toename van het aantal gemelde gevallen van arbeidsuitbuiting. Arbeids- en criminele uitbuiting overtreffen inmiddels binnenlandse seksuele uitbuiting.
[12] Art. 4 van de CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings luidt bijv.: The consent of a victim of "trafficking in human beings" to the intended exploitation (…) shall be irrelevant *where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used*;

Nederland binnengekomen en/of verblijven hier illegaal. De dwang heeft dan geen betrekking op het illegaal verblijf, maar op de uitbuiting. Valt dit ook onder art. 273f lid 9?

Een machtsmiddel van handelaren is om slachtoffers voor te houden dat als zij naar de politie gaan zij zelf strafbaar zijn. Welke garantie kunnen hulpverleners na strafbaarstelling van illegaal verblijf (mogelijke) slachtoffers bieden dat zij niet zelf gestraft zullen worden indien zij aangifte doen/zich melden bij de politie? Zijn er situaties waarin het slachtoffer alsnog vervolgd kan worden o.g.v. illegaal verblijf, bijv. indien hij of zij besluit niet mee te werken aan de opsporing en vervolging, of indien politie of justitie van mening zijn dat de betrokken persoon (toch) geen slachtoffer is van mensenhandel.

Art. 273f lid 9 geldt alleen voor slachtoffers mensenhandel, terwijl slachtoffers van ernstige benadeling onder de schulduitsluitingsgrond overmacht van art. 40 Sr vallen (Nota p. 6 & 8). Indien art. 40 Sr dezelfde bescherming biedt als art. 273f lid 9 is niet duidelijk waarom voor slachtoffers mensenhandel een apart artikel is opgenomen. Indien art. 40 een geringere bescherming biedt, is niet duidelijk waarom niet gekozen is om slachtoffers van beide delicten dezelfde bescherming te bieden. Dit is m.n. van belang omdat slachtoffers van 'kleur' kunnen veranderen en met een afschaling van mensenhandel naar ernstige benadeling de bescherming van art. 273f lid 9 kunnen verliezen. Opnieuw is de vraag hoeveel garantie hulpverleners (mogelijke) slachtoffers kunnen bieden dat zij niet zelf vervolgd en/of gestraft zullen worden bij aangifte, waaronder voor illegaal verblijf.

In de praktijk zal het veelal de vreemdelingenpolitie zijn die in eerste instantie bepaalt of een ongedocumenteerde niet- EU onderdaan mogelijk slachtoffer van mensenhandel is. Uit de praktijk kennen wij verschillende situaties waarin ongedocumenteerde sekswerkers die slachtoffer zijn van een geweldsmisdrijf, en in contact komen met de politie, zonder nader onderzoek worden uitgezet. Deze trend wordt waarschijnlijk versterkt door de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Hoe wil de minister dit voorkomen?

In dit kader wijzen wij ook op de Concluding Observations van het toezichthoudend Comité bij het VN-Vrouwenverdrag. Daarin spreken zij hun zorg uit dat de identificatie van slachtoffers en de bestrijding van mensenhandel is ondergebracht bij de vreemdelingenpolitie, die door slachtoffers van mensenhandel mogelijk wordt gezien als een instantie die zich bezig houdt met migratiecontrole, waardoor ongedocumenteerde vrouwen worden ontmoedigd om aangifte te doen van uitbuiting (CEDAW/C/NLD/CO/7, para 28c). Zij dringen er derhalve op aan dat de taken o.h.g.v. van de bestrijding van mensenhandel institutioneel worden gescheiden van immigratiehandhaving, en te zorgen voor veilige kanalen voor het doen van melding of aangifte om te garanderen dat slachtoffers niet worden uitgezet of vastgehouden (CEDAW/C/NLD/CO/7, para 29c).

**5. Afbakening ernstige benadeling en mensenhandel blijft onduidelijk**

De afbakening tussen beide delicten blijft onduidelijk. De antwoorden van de minister roepen verschillende vragen op, m.n. over

- de afbakening met gedwongen arbeid,
- de toepasselijkheid van ernstige benadeling op de seksindustrie,
- de vraag waarom niet voor een aparte strafbaarstelling van uitbuiting is gekozen.

In de Nota wordt als voorbeeld van ernstige benadeling het opleggen van vrijheidsbeperkingen en het innemen van reisdocumenten genoemd. In zo'n geval is al snel sprake van gedwongen arbeid (zie bijv. de door de ILO ontwikkelde indicatoren van gedwongen arbeid en dus van mensenhandel. Waarom valt dit toch onder ernstige benadeling?

Als indicatoren van ernstige benadeling worden genoemd situaties van ernstige onderbetaling en nadelige voorwaarden m.b.t. arbeidsduur en -tijden en ondermaatse huisvesting. Vallen vergelijkbare situaties in de seksindustrie ook onder ernstige benadeling?

Uit art. 273h lid 1 sub b en de antwoorden van de minister maken wij op dat “beoogd” is (p. 5) dat het delict ernstige benadeling ook betrekking kan hebben op vergelijkbare situaties in de seksindustrie. Gezien het feit dat sekswerk legale arbeid is zou het inderdaad logisch zijn dat seksuele uitbuiting als vorm van arbeidsuitbuiting ook onder het toepassingsbereik van ernstige benadeling valt. Kan de minister hier uitsluitsel over geven?

In zijn antwoord geeft de minister geen antwoord op de bezwaren van de NRM, *in casu* de onjuistheid van een hiërarchie in uitbuitingsvormen. De strafverzwaring past niet in de huidige wetssystematiek en de bepalingen van ernstige benadeling en mensen/kinderhandel zijn innerlijk tegenstrijdig (indien de ernstige benadeling bijv. betrekking heeft op mensen/kinderhandel (art. 273h lid 1 sub b) valt het daar automatisch onder).

Vraag is waarom niet is gekozen om, in navolging van het advies van de Nationale Rapporteur Mensenhandel – uitbuiting als apart delict strafbaar te stellen, zonder de bijkomende eis van gebruik van een dwangmiddel. Nu mensenhandel ziet op het ‘in een situatie van uitbuiting brengen’ maar niet op de uitbuitingssituatie zelf, zou dit een logische stap zijn geweest – analoog aan de complementariteit van de delicten slavenhandel en slavernij. Daarmee zou een delict zijn geïntroduceerd dat op alle sectoren, inclusief de seksindustrie, van toepassing is en het probleem van afbakening grotendeels zijn opgelost.

**6. Rechtsbescherming slachtoffers ernstige benadeling onvoldoende gewaarborgd**

Toegang tot rechtshulp is cruciaal om de belangen van slachtoffers in het strafproces te verdedigen en secundaire traumatisering te voorkomen. Dat geldt ook voor slachtoffers van ernstige benadeling.

Onduidelijk is of slachtoffers recht hebben op een eigen (gratis) slachtofferadvocaat. In zijn antwoorden stelt de minister dat slachtoffers zullen worden verwezen naar instellingen voor slachtofferhulp voor informatie, advies en ondersteuning. Ook verwijst hij naar de juridische bijstand die Slachtofferhulp Nederland kan geven. Dat is echter niet hetzelfde als toegang tot rechtshulp en een eigen advocaat. Het belang van rechtshulp wordt onderstreept in het regeerakkoord, dat stelt dat bij veilig zijn in een sterke rechtstaat hoort dat iedereen toegang tot het recht moet hebben.

**7. Aangifteplicht werpt extra drempels op: slachtoffers moeten zelf over aangifte kunnen beslissen**

Wij verwachten dat een aangifteplicht de aangiftedrempel eerder zal verhogen dan verlagen. De antwoorden van de minister nemen onze zorgen hierover niet weg.

Een aangifteplicht staat in de weg van de vertrouwensrelatie tussen slachtoffers en hulpverleners en kan slachtoffers beletten om klanten, collega’s of andere derden om hulp te vragen nu zij daarmee controle verliezen over de gevolgen daarvan. Het is niet duidelijk voor wie de uitzonderingen gelden en er zijn grote vragen bij de handhaafbaarheid.

Aangifte kan vergaande gevolgen hebben voor de veiligheid van slachtoffers en hun familie, kinderen en andere geliefden. Ook kan aangifte leiden tot onvrijwillige outing naar familie en sociale omgeving, en tot verlies van werk en inkomen als gevolg van druk op het slachtoffer om te stoppen met sekswerk. Daarnaast is het doen van aangifte en een evt. strafzaak psychisch ernstig belastend.

Slachtoffers moeten daarom altijd zelf kunnen beslissen of zij aangifte willen doen of niet. Daarbij dient het belang van het slachtoffer voorop te staan. Daaronder valt het veilig om hulp kunnen vragen bij collega’s, klanten, vrienden of andere derden zonder angst dat hun verhaal zonder hun toestemming en tegen hun wil bij de politie terecht komt met alle gevolgen en risico’s van dien.

Volgens de minister geldt de aangifteplicht niet voor personen die door het doen van aangifte riskeren om zelf vervolgd te worden of die verschoningsrecht hebben als getuige. Als gevolg van de strafbaarstelling van klanten van mogelijke slachtoffers van mensenhandel (art. 273g) zouden klanten derhalve onder de eerste uitzondering vallen. M.b.t. de tweede uitzondering is niet duidelijk of hier

ook maatschappelijk werkers en andere hulpverleners onder vallen die wel een beroepsgeheim hebben maar geen wettelijk vastgelegd verschoningsrecht. Kan hier duidelijkheid over worden gegeven?

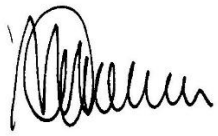
Art. 273g Sr verplicht klanten die weten of een ernstig vermoeden hebben dat een sekswerker gedwongen werkt, dit te melden. Indien de politie echter van mening is dat er geen sprake is van mensenhandel en/of de klant het verkeerd heeft gezien, kan melding voor de betrokken sekswerker leiden tot bestraffing, uitzetting, onvrijwillige outing, en verlies van werk en inkomen. Dit leidt tot extra barrières voor slachtoffers om klanten in vertrouwen te nemen en voor klanten die een (mogelijk) slachtoffer willen helpen, om dit te melden.

**Concluderend**

Om de redenen die wij hierboven hebben uiteengezet roepen wij u op het wetsvoorstel te verwerpen of aan te houden totdat, eventueel via een Novelle, tegemoet is gekomen aan de in de brief opgesomde bezwaren.

Indien gewenst, geven we graag een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,



Dr. mr. Marjan Wijers
SekswerkExpertise, platform for the advancement of sex worker rights
https://sekswerkexpertise.nl/
E: sekswerkexpertise@gmail.com

Namens
SekswerkExpertise, Platform positieverbetering sekswerkers
SWAD, Sekswerkers Alliantie Destigmatisering
Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann
Bureau Clara Wichmann
Netwerk VN-Vrouwenverdrag
Shop, kennis en expertise centrum sekswerk en mensenhandel