



# Is artikel 273f Sr nog steeds zo ingewikkeld?

In april 2013 schreef Marijke Malsch een artikel in het *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht (Trema)*.<sup>1</sup> In het artikel stelt zij de interessante vraag of de huidige aanpak van mensenhandel wel de juiste is, om vervolgens in te gaan op mijn rapport over de jurisprudentie in mensenhandelzaken. Ik heb het artikel met belangstelling gelezen. Het is goed om te zien dat zij onderschrijft dat mensenhandel een zeer ernstig delict is en dat aandacht voor slachtoffers hard nodig is. Met de auteur vind ik dat uitsluitend hard straffen meestal niet preventief werkt. De auteur werpt op dat wellicht gedacht kan worden aan een bestuurlijke aanpak. Op dit punt kan ik haar geruststellen: in de strijd tegen mensenhandel vormt de bestuurlijke aanpak, de inzet van het zogenoemde barrièremodel, een belangrijk onderdeel.<sup>2</sup> De berechting is het sluitstuk van de aanpak van mensenhandel.

Op een aantal in het artikel benoemde onderwerpen ga ik hieronder nader in. Deze onderwerpen behoeven naar mijn oordeel een wat genuanceerdere bespiegeling.

## (SUPER)SPECIALISTEN EN DE COMPLEXITEIT VAN ARTIKEL 273F SR

Op bladzijde 6 en 9 van het artikel stelt de auteur de vraag of het wetsartikel over mensenhandel eigenlijk niet te complex is geworden. Daarnaast werpt de auteur de vraag op of specialisatie van rechters en officieren van justitie niet zal leiden tot het ontstaan van een groep superspecialisten die voor de rest van de zittende magistratuur (ZM) en Openbaar Ministerie (OM) en voor verdachten, slachtoffers en publiek niet meer te volgen is. Het artikel is inderdaad complex. De lastige onderdelen van het artikel zijn echter, mede als gevolg van mijn onderzoek, wel bekend. Bovendien heeft de Hoge Raad inmiddels een aantal belangrijke rechtsvragen beantwoord. Het gaat er nu om dat deze arresten hun weerslag vinden in lagere rechtspraak. Ik betwijfel of een andere redactie van het artikel de toepassing ervan eenvoudiger maakt, nu de bepaling geen regels bevat die – blijkens de praktijk – niet te hanteren zouden zijn. Bovendien zal het artikel altijd mede een weergave moeten zijn van het internationale instrumentarium. De EU-richtlijn mensenhandel bevat onder meer een verduidelijking van de definitie van mensenhandel buiten de seksindustrie door daarin ook expliciet gedwongen bedelarij en criminele uitbuiting op te nemen. Het wets-

1 M. Malsch, 'Mensenhandel: het verwachte effect van strafverhogingen', *Trema, Straftoemetingsbulletin*, april 2013, jaargang 36/1, p. 3.

2 Zie daarover mijn onderzoek naar de aanpak van mensenhandel op gemeentelijk niveau: Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*. Den Haag: BNRM, beschikbaar via [www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl).

voorstel (33 309) ligt thans voor in de Eerste Kamer en ik hoop op een spoedige behandeling, gezien de inmiddels verstreken implementatietermijn.<sup>3</sup>

Mensenhandelzaken zijn vooral ook complex als gevolg van de omvang en ingewikkeldheid van de zaken zelf. De vele gedragingen en variëteit aan door mensenhandelaren gebruikte dwangmiddelen lopen vaak in elkaar over. Soms zien slachtoffers zichzelf niet als zodanig, staat de verklaring van het slachtoffer recht tegenover die van verdachte, zijn getuigenverklaringen niet eenduidig, en komt het regelmatig voor dat verdachten de slachtoffers nog tijdens de zitting intimideren. Dit zijn allemaal factoren die mensenhandelzaken complex maken. Dat vergt rechters en officieren van justitie die stevig in hun schoenen staan en kennis van zaken hebben. Ook op andere, complexe terreinen in de rechtspraak komt specialisatie voor om te waarborgen dat rechters functioneren op een hoog kennisniveau; denk bijvoorbeeld aan octrooizaken, mededingingszaken en aan de berechting van internationale misdrijven. Specialisatie is dus niet uniek. Ik ben dan ook verheugd dat de Rechtspraak een belangrijke aanbeveling uit mijn onderzoek heeft overgenomen en dat de ZM vorig jaar heeft aangekondigd in te zetten op specialisatie in mensenhandelzaken. Getuige de inmiddels genomen initiatieven, vanuit verschillende rechtbanken en gerechtshoven, worden op dit moment belangrijke stappen in deze richting gezet. Ik ben, anders dan de auteur, niet bang dat deze ervaren en gespecialiseerde rechters niet in staat zijn hun uitspraken ook voor andere rechters, de verdachte en diens (vaak gespecialiseerde) raadsman leesbaar en begrijpelijk te houden.

## STRAFBEDREIGING

De EU-richtlijn mensenhandel, die in 2011 tot stand is gekomen, verplicht EU-lidstaten tot het voorzien in minimale maximumstraffen voor het delict mensenhandel, een verplichting waaraan Nederland al vóór het tot stand komen van deze richtlijn voldeed. In de afgelopen jaren is de strafbedreiging meermalen verhoogd, laatstelijk nog per 1 april 2013.<sup>4</sup>

In mijn advies bij het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-richtlijn heb ik er in 2011 voor gepleit dat – in plaats van het herhaaldelijk verhogen van de strafmaat – fundamenteel wordt nagedacht over de vraag of de strafbedreiging tot uitdrukking zou moeten brengen dat naast gekwalificeerde mensenhandel ook *ongekwalificeerde* vormen van mensenhandel gezien moeten worden als misdrijven die de rechtsorde schokken, en dat deze dan ook moeten leiden tot een straf-

---

3 De plenaire behandeling door de Eerste Kamer is op 30 oktober 2012 na de eerste termijn van de Kamer op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie aangehouden. De voortzetting van de plenaire behandeling door de Eerste Kamer vond plaats op 28 mei 2013. De plenaire behandeling van het voorstel is op 28 mei 2013 op verzoek van de Eerste Kamer geschorst in afwachting van een brief van de minister van Veiligheid en Justitie. De Eerste Kamercommissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning (BZK/AZ) en voor Veiligheid en Justitie (V&J) bespreken deze (nog te ontvangen) brief op 11 juni 2013, [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32211\\_wet\\_regulering\\_prostitutie?zoe\\_krol=vgh5mt4dsdk1](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32211_wet_regulering_prostitutie?zoe_krol=vgh5mt4dsdk1) (geraadpleegd 3 juni 2013).

4 Ten aanzien van het verhogen van de maximale strafbedreiging werd eind februari 2012 reeds een wetsvoorstel ingediend. Dit wetsvoorstel voor een nadere verhoging van de strafmaat voor mensenhandel vloeiende voort uit de toezegging daartoe tijdens het debat over het Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche, Motie Van Toorenburg en Van der Steur, *Kamerstukken II 2010/11*, 32 211, nr. 36. Deze verhoging is op 1 april jl. in werking getreden, Wet van 28 februari 2013 inzake partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen, *Stb.* 2013, 84 en *Stb.* 2013, 108.

bedreiging die daar recht aan doet.<sup>5</sup> Immers zaken waarin één verdachte gedurende langere tijd (enige jaren) meerdere slachtoffers heeft uitgebuit, bijvoorbeeld in de prostitutie, zijn ingevolge artikel 273f Sr *ongekwalificeerde* mensenhandel. Ook wordt in situaties waarin mensenhandel seksuele uitbuiting betreft in de rechtspraak vaak een parallel getrokken met het delict verkrachting (artikel 242 Sr). In beide gevallen kan zich de situatie voordoen dat het slachtoffer door (bedreiging met) geweld of een andere feitelijkheid, handelingen ondergaat die (mede) bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam. Een strafbedreiging van maximaal 12 jaren gevangenisstraf voor *ongekwalificeerde* mensenhandel lag naar mijn oordeel dan ook voor de hand en zou daarnaast ook een ander licht werpen op het toepassen van voorlopige hechtenis.

## DE REIKWIJDTE VAN MIJN ONDERZOEK

In mijn rapport ‘Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012’ ging het om de vraag hoe artikel 273f Sr in de praktijk wordt toegepast en welke knelpunten hierbij naar voren komen. Ook heb ik onderzocht welke straffen voor het delict mensenhandel worden geëist, hoe mensenhandel wordt bestraft en hoe de opgelegde straffen worden gemotiveerd. Voorts heb ik onderzocht hoe wordt omgegaan met vorderingen benadeelde partij – schadevergoeding voor slachtoffers – in het strafproces.

De reden voor het uitbrengen van het rapport waren de resultaten van eerder onderzoek (NRM7), waarin was gebleken dat verschillende juridische vraagstukken door rechters soms op een verschillende manier werden benaderd. Uit dat vorige onderzoek naar jurisprudentie – in mensenhandelzaken in de seksindustrie over 2007 en latere jaren – bleek onder meer dat de context van geweld, dwang, misleiding en de mogelijkheid van slachtoffers zich daaraan te onttrekken, niet eenduidig werd beoordeeld.

Ook dit keer, in 2012, heb ik op grond van artikel 273f Sr onderzoek gedaan, niet alleen naar jurisprudentie inzake mensenhandel in de seksindustrie maar ook in andere sectoren. De bedoeling van het rapport was handvatten te bieden aan de rechtspraak. Daarom is de wijze van ten laste leggen geanalyseerd, alsook de in de uitspraken gemaakte overwegingen en de juridische consequenties die hieraan zijn verbonden. Zonder kennis van het onderliggende dossier is ten aanzien van de waardering van het bewijs geen uitspraak te doen. Dit aspect viel dan ook buiten het bestek van dit onderzoek. Daarom is dus geen volledig antwoord te geven op de vraag wat de (mogelijke) oorzaken waren van vrijspraken. Wel heb ik de juridische overwegingen die ten grondslag liggen aan de rechterlijke oordelen geanalyseerd. Daaruit blijkt dat een aantal valkuilen bij de toepassing van artikel 273f Sr hardnekkig blijft. In mijn rapport heb ik een aantal voorbeelden gegeven van uitspraken waarin mensenhandel bewezen had kunnen worden, maar een onjuiste interpretatie van het wetsartikel heeft geleid tot een vrijspraak. Dat ‘vrijspraken betekenen dat het feit niet kon worden bewezen’, zoals de auteur aanneemt, is dus niet altijd het geval. Zo is in 2010 in acht van de negentien vrijspraken inzake artikel 273f lid 1 sub 3 Sr ten onrechte het ontbreken van dwangmiddelen of een uitbuitingssituatie de reden tot vrijspraak geweest. Dit zijn geen delictsbestanddelen van dit sublid. Deze hoeven dus ook niet te worden bewezen. Ook is een aantal arresten van gerechtshoven uit 2012 met betrekking tot deze bepaling niet in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad (zie rapport, p. 74).

---

5 Advies van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel van 13 oktober 2011, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 309 nr. 3.

## ORIËNTATIEPUNTEN VOOR DE STRAFTOEMETING

Uit mijn onderzoek naar jurisprudentie is ook duidelijk geworden dat het de rechter bij het bepalen van de strafmaat aan een duidelijk afwegingskader ontbreekt. Daarom heb ik de zittende magistratuur aanbevolen over te gaan tot het formuleren van oriëntatiepunten. Deze aanbeveling wordt door de auteur onderschreven. Oriëntatiepunten vormen geen doel op zich, maar zijn een middel om tot een consistente straftoemeting te komen.

In reactie op mijn aanbeveling heeft de Raad voor de rechtspraak de minister van Veiligheid en Justitie laten weten dat (opnieuw) is geconcludeerd dat er voor de ontwikkeling van oriëntatiepunten op dit moment onvoldoende (gelijksoortige) jurisprudentie is. Bovendien kan volgens de Raad niet van een bestendige praktijk worden gesproken, aangezien zowel de delictsomschrijving als de strafbedreiging van het delict mensenhandel de laatste jaren meermalen is gewijzigd en de Tweede Kamer recent had ingestemd met een voorstel tot verhoging van de strafmaxima (in werking getreden per 1 april 2013). De Raad voor de rechtspraak heeft voorts aangegeven dat de Rechtspraak de ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel zal blijven volgen. Zodra het onderwerp verder is uitgekristalliseerd en er voldoende jurisprudentie is, zal opnieuw onderzocht worden of oriëntatiepunten voor de straftoemeting in deze zaken kunnen worden opgesteld. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in februari 2013 de Tweede Kamer in kennis gesteld van deze conclusie.<sup>6</sup>

Eén van de bevindingen van de auteur is dat ik 'ook [lijk] te vinden dat een verhoging tot uitdrukking moet komen in de richtsnoeren voor de rechters zodat rechters op zijn minst worden gestimuleerd om harder te straffen'. Deze bevinding noopt tot het bieden van enige nadere uitleg. Harder, of hoger, straffen beschouw ik niet als een doel op zich, maar als een belichaming van de manier waarop het delict mensenhandel zowel op nationaal als internationaal niveau wordt gepercipieerd. Enkele (inter)nationale ontwikkelingen in dit verband zijn hierboven geschetst. Naar mijn idee zouden deze ontwikkelingen bij het eventueel opstellen van oriëntatiepunten kunnen worden betrokken in plaats van het louter baseren van dit soort uitgangspunten op eerder opgelegde straffen, zeker nu deze voor mensenhandel zo zeer uiteenlopen en zo weinig houvast geven.

Consistente straftoemeting in mensenhandelzaken blijft voor mij een belangrijk aandachtspunt. Ook vanuit de advocatuur bereiken mij geluiden dat men houvast mist. Het is voor advocaten nauwelijks mogelijk een verdachte een beeld te schetsen van hetgeen hij of zij zou kunnen verwachten. Ik zal de uitspraken op dit punt dan ook blijven monitoren.

## EEN BLIK OP DE TOEKOMST

De auteur besteedt in haar artikel helaas geen aandacht aan enkele interessante, juridische vragen die op het podium van *Trema* niet hadden misstaan. Mijn onderzoek biedt naast een schets van valkuilen ook aanknopingspunten voor nieuwe rechtsvragen, en dus nieuwe uitdagingen voor rechters (zie p. 85 van het onderzoek). Zo zijn in de afgelopen jaren meerdere zaken voor de rechter gekomen waarin personen door verdachten door misleiding (een dwangmiddel) werden bewogen telefoonabonnementen af te sluiten. Hoewel dit feit de Rechtbank Haarlem meer aan een vorm van oplichting deed denken, komt zij toch tot bewezenverklaring van mensenhandel. De ruim geformuleerde tekst van artikel 273f Sr biedt die mogelijkheid. De wetgever heeft immers de inkleuring van uitbuiting buiten de seksindustrie in belangrijke mate aan de rechtspraktijk over-

---

6 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 25 februari 2013, *Kamerstukken II*, 2012/13, 28 638.

gelaten. De elementaire vraag ligt voor of ook deze situaties, gelet op de ernst van het feitelijk gebeurde, als *mensenhandel* moeten worden beschouwd. De Hoven Amsterdam en Den Haag hebben in soortgelijke zaken inmiddels verschillend geoordeeld.<sup>7</sup> De rechtspraak is momenteel merkbaar op zoek naar een nadere afbakening van het mensenhandelartikel en een methode om deze te bewerkstelligen. In dit proces moeten juridische professionals zich, vind ik, niet laten afleiden door de complexiteit van artikel 273f Sr, maar de uitdaging aangaan op zoek te gaan naar een juridisch verantwoorde afbakening van het artikel. Ik blijf dit proces met veel interesse volgen. Hopelijk biedt mijn onderzoek inzichten die daarin een rol kunnen spelen.

## TOT SLOT

Ik waardeer het zeer dat mijn Jurisprudentieonderzoek prominent aandacht heeft gekregen in *Trema*. Daardoor is opnieuw aandacht uitgegaan naar enkele thema's en knelpunten die ik heb gesignaleerd in de juridische praktijk, en die ik hierboven kort heb aangestipt. Mijn rapport bevat een duidelijke aansporing aan de rechtspraak om met alles wat reeds over het mensenhandelartikel bekend is, aan de slag te gaan. De jurisprudentie van de Hoge Raad en de nadere invulling van artikel 273f Sr in het bij de Eerste Kamer voorliggende voorstel tot implementatie van de EU-richtlijn dragen bij aan een betere hanteerbaarheid van het wetsartikel. Een gespecialiseerde rechter kan daarmee zonder vervreemding uit de voeten.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen,  
*Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen*

---

7 Tegen het arrest van het Hof Den Haag is cassatie ingesteld door de verdachte. Behandeling van de zaak staat gepland voor 2 juli 2013. Tegen het arrest van het Hof Amsterdam is geen cassatie ingesteld.