



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Nader rapport inzake het wetsvoorstel implementatie
herziene EU-richtlijn mensenhandel

Datum
12 september 2025

Onze referentie
6730040

Afstemming met
DRC, SenB, PenV, DGM, DVB,
MinSZW, MinVWS

Bijlage(n)
5

Bijlage(n)

1. Nader rapport;
2. Gewijzigd wetsvoorstel;
3. Gewijzigde memorie van toelichting;
4. Aanbiedingsformulier ministerraad;
5. Advies Afdeling advisering Raad van State.

1. Aanleiding

Op 24 juni 2024 is Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van de bestaande Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (hierna: de Herzieningsrichtlijn) gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze Herzieningsrichtlijn moet uiterlijk op 15 juli 2026 zijn geïmplementeerd in het nationale recht van de lidstaten.

Op 9 juli 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) advies uitgebracht over bovengenoemd wetsvoorstel. Naar aanleiding van het positieve advies (dictum B) is een concept-nader rapport opgesteld en zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderdelen gewijzigd en aangevuld.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met:

- het concept-nader rapport bij bovengenoemd wetsvoorstel, het gewijzigde wetsvoorstel en de aangepaste memorie van toelichting;
- verzending van het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en het nader rapport – door tussenkomst van de Ministerraad – aan het Kabinet van de Koning met het oog op indiening bij de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

3.1 Herzieningsrichtlijn en implementatiewetsvoorstel

- De Herzieningsrichtlijn strekt tot aanpassing van de al bestaande EU-richtlijn over mensenhandel uit 2011. Ten opzichte van die richtlijn wordt onder andere voorzien in:
 - een uitbreiding van de niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in de strafbepaling van mensenhandel, met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie;

- een aanvullende verplichting tot strafbaarstelling van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel,
 - verbreding van het toepassingsbereik van het zogeheten 'non-punishmentbeginsel'¹ en
 - het instellen van verwijzingsmechanismen voor de vroegtijdige identificatie van slachtoffers van mensenhandel en de bijstand aan en ondersteuning van die slachtoffers.
- Het bestaande Nederlandse recht en beleid voldoen grotendeels aan de verplichtingen uit de Herzieningsrichtlijn.
- Om volledig te voldoen aan de richtlijn dienen twee in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) opgenomen strafbepalingen te worden aangepast (zie hierover nader paragraaf 4.2.1 van deze nota) en worden diverse aanvullende beleidsmaatregelen getroffen.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

Datum
12 september 2025

Onze referentie
6730040

3.2 Advies van de Afdeling

- De Afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend (dictum B).
- In de eerste plaats wordt geadviseerd op een specifiek onderdeel te verduidelijken hoe *dit implementatiewetsvoorstel* zich verhoudt tot het *afzonderlijke wetsvoorstel* dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken 36547; hierna ook wetsvoorstel 36547) dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is.
- In de tweede plaats wordt geadviseerd in de toelichting nader in te gaan op de afbakening van mensenhandel in de vorm van uitbuiting van gedwongen huwelijken.
- Tot slot adviseert de Afdeling in de memorie van toelichting nader in te gaan op de verplichting tot strafbaarstelling van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel door verbreding van het bestaande artikel 273g Sr.
- Naar aanleiding van deze adviespunten is het wetsvoorstel op één technisch punt aangepast en is de memorie van toelichting op de door de Raad van State genoemde punten bijgesteld of aangevuld (zie nader onder 4.2.2 van deze nota).

4. Toelichting

4.1. Politieke context

De bestrijding van mensenhandel heeft de voortdurende aandacht van de Tweede Kamer. Het regeerprogramma houdt over de aanpak van mensenhandel in: "Het kabinet bestrijdt mensenhandel stevig, ook in internationaal verband, onder meer via het Rijksbrede beleidsprogramma Samen tegen mensenhandel en door het verder brengen van het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel". Dit laatste wetsvoorstel 36547 – dat voortvloeit uit nationale beleidsvorming – is afzonderlijk in procedure gebracht en thans aanhangig in de Eerste Kamer (zie nader onder 4.2.2).

¹ Het beginsel dat slachtoffers van mensenhandel niet worden bestraft voor strafbare feiten waartoe zij zijn gedwongen als gevolg van de mensenhandelsituatie waarin zij verkeren.

4.2. Juridische overwegingen

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Straf- en Sanctierecht

4.2.1 Aanvulling bestaande strafbepalingen

De Herzieningsrichtlijn noopt tot twee wetswijzigingen.

- De eerste strekt tot aanvulling van de strafbepaling van mensenhandel (artikel 273f Sr), door de daarin opgenomen niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting uit te breiden met: uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. Dit wetsvoorstel legt expliciet wettelijk vast dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijken kan manifesteren, maar brengt geen verandering in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel, waar deze uitbuitingsvormen al onder vallen.
- De tweede wetswijziging houdt in dat de bestaande strafbaarstelling van – kort gezegd – het opzettelijk gebruikmaken van seksuele dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel (artikel 273g Sr) wordt verbreed tot andere soorten dienstverlening, zodat die strafbaarstelling ook niet-seksuele dienstverlening (zoals massage of nagelverzorging) zal omvatten.

Datum
12 september 2025

Onze referentie
6730040

4.2.2 Verwerking van het advies van de Afdeling

Naar aanleiding van deze adviespunten is het wetsvoorstel op één technisch punt aangepast en is de memorie van toelichting op enkele onderdelen bijgesteld of aangevuld.

Verhouding tussen dit implementatiewetsvoorstel en wetsvoorstel 36547

Afzonderlijk van onderhavig wetsvoorstel is het wetsvoorstel modernisering mensenhandel (Kamerstukken 36547) in procedure gebracht. Dit wetsvoorstel – dat voortvloeit uit nationale beleidsvorming – strekt ertoe de wettelijke regeling van mensenhandel en daarmee samenhangende gedragingen te vereenvoudigen alsmede de strafrechtelijke aansprakelijkheid op onderdelen te verruimen en bevat dus andere wijzigingen dat onderhavig wetsvoorstel. Op het moment dat het moderniseringswetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend, waren de onderhandelingen over de Herzieningsrichtlijn nog niet afgerond. Tegen die achtergrond wordt de implementatie van de Herzieningsrichtlijn – zoals gebruikelijk bij wijzigingen als gevolg van een EU-rechtshandeling – afzonderlijk via het onderhavige wetsvoorstel gerealiseerd. De hier voorgestelde wijzigingen zijn om die reden ook van betekenis voor de aldaar voorgestelde bepalingen, in die zin dat zij de in wetsvoorstel 36547 opgenomen gemoderniseerde strafbaarstellingen eveneens aanvullen.

De Afdeling wijst er evenwel terecht op dat zowel het onderhavige implementatiewetsvoorstel als – vanwege een daartoe strekkend amendement (Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23) – het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel 36547, erin zijn komen te voorzien dat de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan de strafbepaling van mensenhandel wordt toegevoegd. Omdat beide wetsvoorstellen daardoor nu dezelfde wetswijziging bevatten, adviseert de Afdeling de uitleg van deze specifieke uitbuitingsvormen die in de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt gegeven, ook te betrekken bij de uitleg van diezelfde onderdelen die met het amendement aan het oorspronkelijke wetsvoorstel 36547 zijn toegevoegd.

Dit adviespunt is opgevolgd. In reactie op dit adviespunt wordt in het nader rapport bij dit wetsvoorstel opgemerkt dat, aangezien in de toelichting op het amendement expliciet wordt verwezen naar de Herzieningsrichtlijn, voor de inhoudelijke afbakening van de genoemde uitbuitingsvormen betekenis kan worden toegekend aan de in het kader van dit wetsvoorstel gegeven toelichting daarop. Omdat beide wetsvoorstellen nu dezelfde wetswijziging bevatten, is het nodig dit wetsvoorstel op een technisch punt te wijzigen, door de zogeheten samenloopbepaling – die voorziet in wijziging van dit wetsvoorstel of het wetsvoorstel 36547, afhankelijk van welke regeling eerder in werking treedt – aan te passen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Straf- en Sanctierecht

Datum
12 september 2025

Onze referentie
6730040

Mensenhandel in de vorm van uitbuiting van gedwongen huwelijken

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag in hoeverre ook uitbuiting voorafgaand aan of bij het sluiten van het huwelijk onder uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk kan vallen.

In overeenstemming met dit adviespunt is de memorie van toelichting aangevuld. Daarin is aangegeven dat het bij deze vorm van mensenhandel steeds gaat om situaties waarin een gedwongen huwelijk de feitelijke context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. Verduidelijkt is dat de uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken zich niet alleen kan voordoen in situaties waarin het slachtoffer in de periode na de sluiting van het gedwongen huwelijk wordt uitgebuit – bijvoorbeeld situaties waarin het slachtoffer door zijn of haar huwelijkspartner tot (seksuele) dienstverlening wordt gedwongen – maar ook wanneer de uitbuiting van het slachtoffer nauw verbonden is met het sluiten van het gedwongen huwelijk zelf. Te denken valt aan situaties waarin met gedwongen uithuwelijking omvangrijk economisch voordeel wordt behaald.

Het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel

Ter volledige implementatie van de Herzieningsrichtlijn verbreedt dit wetsvoorstel de reikwijdte van artikel 273g Sr van seksuele diensten tot alle soorten diensten. Op grond van die gewijzigde strafbepaling wordt strafbaar het opzettelijk gebruikmaken van diensten van een persoon, terwijl diegene weet (opzetvariant) of ernstige reden heeft om te vermoeden (schuldvariant) dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of – wanneer de dienstverlener jonger is dan achttien jaar – kinderhandel.

In opvolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de keuze om in artikel 273g Sr de bestaande schuldvariant (“ernstige reden heeft om te vermoeden”) ten aanzien van seksuele diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel te verbreden tot niet-seksuele diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel. Daartoe is aangegeven dat de huidige strafbepaling behalve een opzetvariant (“weet”) al een schuldvariant (“ernstige reden heeft om te vermoeden”) bevat. In lijn met die keuze van de wetgever wordt het toepassingsbereik van die opzet- en schuldvariant in dit wetsvoorstel verbreed tot andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting, zodat met betrekking tot alle uitbuitingsvormen dezelfde voorwaarden voor strafbaarheid gelden en aldus slachtoffers van mensenhandel dezelfde strafrechtelijke bescherming wordt geboden. Deze uniforme benadering past bij de systematiek van de verplichting tot strafbaarstelling uit de Herzieningsrichtlijn. Dat de verbreding van artikel 273g Sr voorziet in een wat ruimer beschermingsbereik is

toegestaan. Dat laatste wordt benadrukt in overweging 26 van de Herzieningsrichtlijn.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Straf- en Sanctierecht

Daarnaast zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in de toelichting te verduidelijken hoe bij arbeidsuitbuiting moet worden beoordeeld dat degene die gebruik maakt van deze dienst weet of ernstig reden heeft om te vermoeden dat van mensenhandel sprake is, nadere voorbeelden gegeven van situaties die onder het bereik van de verbrede strafbepaling kunnen vallen. Daarbij is benadrukt dat strafrechtelijke aansprakelijkheid alleen in beeld komt in situaties waarin het evident is dat mogelijk sprake is van mensenhandel.

Datum
12 september 2025

Onze referentie
6730040

4.3. Krachtenveld

JenV is beleidsmatig verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en aanverwante delicten. JenV vervult tevens een coördinerende rol bij het onderwerp mensenhandel. VWS heeft een rol ten aanzien van de daadwerkelijke opvang van en ondersteuning aan slachtoffers mensenhandel en SZW in het kader van de bestrijding van arbeidsuitbuiting, AenM is verantwoordelijk voor de vreemdelingrechtelijke procedures die gelden voor derdelanders die slachtoffer zijn van mensenhandel en BHOS/BZ speelt een rol in de internationale aanpak van mensenhandel door onder meer projecten buiten Nederland praktisch dan wel financieel te ondersteunen. Bij de aanpak van mensenhandel zijn naast de genoemde departementen ook veel andere organisaties (zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie, het openbaar ministerie, zorginstellingen en non-gouvernementele organisaties) betrokken. Deze organisaties werken samen via de structuur van het hiervoor al genoemde versterkte Actieplan Samen tegen Mensenhandel maar ook daarbuiten.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.