



Advies Raad van State inzake het wetsvoorstel implementatie herziene Europese richtlijn mensenhandel

Nader Rapport

26 september 2025,
Nr. 6730048,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het wetsvoorstel implementatie herziene Europese richtlijn mensenhandel

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 mei 2025, nr. 2025001138, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2025, nr. W16.25.00117/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2025, no.2025001 138, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het voorstel van wet houdende implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel voorziet in de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 (hierna: Herzieningsrichtlijn). Daarmee wordt de bestaande Europese richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) gewijzigd.

Met het wetsvoorstel wordt uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie toegevoegd aan de opsomming van verschillende vormen van uitbuiting in de strafbaarstelling van mensenhandel. In de periode dat het wetsvoorstel voor de implementatie van de Herzieningsrichtlijn bij de Afdeling advisering voorlag, is in de Tweede Kamer gestemd over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Het is wenselijk de uitleg die in de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gegeven, ook te betrekken bij de uitleg van de onderdelen die met het amendement zijn toegevoegd aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel. Verder zal de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel naar aanleiding van het amendement moeten worden aangepast.

Uit de toelichting blijkt dat het bij gedwongen huwelijken gaat om uitbuiting waarbij het huwelijk de context is waarbinnen de uitbuiting plaatsvindt. Dit roept de vraag op of hiermee niet een te beperkte uitleg aan deze vorm van uitbuiting wordt gegeven.

Daarnaast wordt het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar gesteld, waaronder diensten waarbij arbeidsuitbuiting heeft plaatsgevonden. Omdat misstanden op de werkvloer verschillen in aard en ernst, zal het voor mensen soms moeilijk zijn om signalen van arbeidsuitbuiting te duiden. In de toelichting dient nader te worden ingegaan op de keuze om niet alleen mensen strafbaar te stellen die gebruik maken van deze diensten en weet hebben dat sprake is van mensenhandel, maar ook mensen die ernstig reden hebben om dit te vermoeden. Daarnaast kan worden verduidelijkt hoe dit bij arbeidsuitbuiting moet worden beoordeeld.

In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert de bij dit wetsvoorstel gegeven toelichting op de specifieke uitbuitingsvormen die aan artikel 273f Sr worden toegevoegd, te betrekken in het afzonderlijke wetstraject dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken 36 547), omdat die uitbuitingsvormen als gevolg van een

daartoe strekkend amendement ook onderdeel zijn geworden van dat wetsvoorstel, evenals om de samenloopbepaling naar aanleiding hiervan aan te passen. De Afdeling adviseert verder om de toelichting op onderdelen aan te scherpen, waaronder de onderbouwing van de verbrede strafbaarstelling van artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), waarin wordt strafbaar gesteld het opzettelijk gebruikmaken van diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of – wanneer de dienstverlener jonger is dan achttien jaar – kinderhandel. Zoals in het hiernavolgende aan de orde komt, zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting overeenkomstig deze adviezen aangevuld.

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Herzieningsrichtlijn geïmplementeerd. Dit leidt tot twee wijzigingen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). De eerste wijziging heeft betrekking op de strafbaarstelling van mensenhandel, waarin verschillende vormen van uitbuiting worden opgesomd. Deze opsomming wordt uitgebreid met de uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie (zie punt 2). De tweede wijziging houdt in dat de strafbaarstelling van het gebruik van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel wordt verruimd tot het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel in algemene zin (zie punt 3).

2. Vormen van uitbuiting

a. Amendement bij modernisering strafbaarstelling mensenhandel

Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn bepaalt dat uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie expliciet in de opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in artikel 2, derde lid, van de Richtlijn 2011/36/EU wordt opgenomen. In Nederland zijn de verschillende vormen van uitbuiting opgenomen in de strafbaarstelling van mensenhandel.¹ Om te zorgen dat de genoemde vormen van uitbuiting in deze Nederlandse bepaling overeenkomen met die in de Europese richtlijn mensenhandel, wordt onder meer ‘draagmoederschap’, ‘gedwongen huwelijken’ en ‘illegale adoptie’ aan deze bepaling toegevoegd.² Deze toevoeging draagt ook bij aan de duidelijkheid van de strafbaarstelling van mensenhandel. Dat is wenselijk met het oog op het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel.

In de periode dat het wetsvoorstel voor de implementatie van de Herzieningsrichtlijn bij de Afdeling advisering voorlag, is in de Tweede Kamer gestemd over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Hierbij is een amendement van de leden Wijen-Nass en Diederik van Dijk aangenomen, waarmee de elementen bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel zijn toegevoegd.³ In de toelichting op dat amendement wordt niet ingegaan op de reikwijdte van de verschillende onderdelen van de strafbepaling.

De Afdeling adviseert de uitleg die ten aanzien van de onderdelen ‘draagmoederschap’, ‘gedwongen huwelijken’ en ‘illegale adoptie’ in de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gegeven, ook te betrekken bij de uitleg van de onderdelen die met het amendement zijn toegevoegd aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel. Daarnaast zal de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel naar aanleiding van het amendement moeten worden aangepast.

Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (hierna: de Herzieningsrichtlijn), breidt de niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting uit met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. De Afdeling wijst er terecht op dat zowel het onderhavige implementatiewetsvoorstel als – vanwege een daartoe strekkend amendement van de leden Wijen-Nass en Diederik van Dijk (Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 23) – het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken 36 547), erin voorzien dat de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan de strafbepaling van mensenhandel wordt toegevoegd. Het genoemde amendement strekt ertoe de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in artikel 273f Sr in lijn te brengen met de uitgebreide opsomming van specifieke vormen van uitbuiting die in het gewijzigde artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU is opgenomen. Nu in de toelichting op het amendement

¹ Artikel 273f Sr.

² Artikel 1, onder A.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 23.

expliciet wordt verwezen naar de Herzieningsrichtlijn, ben ik met de Afdeling van oordeel dat voor de inhoudelijke afbakening betekenis kan worden toegekend aan de – ter implementatie van het al genoemde artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn – in het kader van dit wetsvoorstel gegeven toelichting op de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. Naar aanleiding van het voorgaande is – overeenkomstig het advies van de Afdeling – de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel aangepast.

Het hiervoor genoemde wetsvoorstel dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (36 574) is door amendering ook op enkele andere onderdelen gewijzigd. Mede naar aanleiding hiervan zijn in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel een aantal redactionele aanpassingen doorgevoerd. Zo is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting verwerkt dat wetsvoorstel 36 547 – als gevolg van een daartoe strekkend amendement van de leden Van Nispen, Bikker en Tsegai (Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 14) – inhoudt dat het zogeheten non-punishmentbeginsel als specifieke strafuitsluitingsgrond in de wet wordt verankerd.

b. Gedwongen huwelijken

Aan de Nederlandse strafbepaling van mensenhandel wordt ‘gedwongen huwelijken’ als vorm van uitbuiting toegevoegd.⁴ Uit de toelichting blijkt dat het bij uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken niet zozeer gaat om de situatie waarin iemand tot het huwelijk is gedwongen, maar om de situatie die na het voltrekken van het (gedwongen) huwelijk ontstaat. De voorbeelden in de toelichting gaan over een slachtoffer dat in de context van het gedwongen huwelijk excessief huishoudelijk werk of seksuele diensten moet verrichten.⁵

Deze uitleg in de toelichting roept de vraag op of hiermee niet een te beperkte uitleg aan uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk wordt gegeven. Kunnen de omstandigheden bij de totstandkoming van het huwelijk niet zodanig zijn dat sprake is van uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk, nog los van de wijze waarop het slachtoffer na de huwelijksvoltrekking wordt behandeld?

Hierbij kan worden gedacht aan een casus waarbij ouders een minderjarig slachtoffer mishandelen en dreigen met verstoting als zij niet trouwt met een door hen uitgekozen partner. Zodra het (informele) huwelijk is gesloten, ontvangen de ouders een groot geldbedrag. In een dergelijk geval kunnen ouders nu ook al strafbaar zijn wegens het plegen van mensenhandel. De opsomming van verschillende vormen van uitbuiting in de strafbaarstelling van mensenhandel is immers niet-limitatief. Het zou niettemin bevreemdend zijn als een dergelijke situatie niet kwalificeert als ‘uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken’, maar wel als een vorm van uitbuiting in meer algemene zin. In zo’n situatie is de uitbuiting immers nauw verbonden met het afdwingen van het huwelijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting 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.

Vooropgesteld wordt dat het wetsvoorstel de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel niet wijzigt. Wat betreft mensenhandel met het oog op uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken wordt – ter implementatie van artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn – enkel expliciet wettelijk vastgelegd dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijk kan manifesteren. Steeds gaat het om situaties waarin een gedwongen huwelijk de feitelijke context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. Naar aanleiding van het hierboven weergegeven adviespunt van de Afdeling is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting verduidelijkt 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, maar ook wanneer de uitbuiting van het slachtoffer nauw verbonden is met het sluiten van het gedwongen huwelijk zelf.

3. Het gebruik maken van diensten van slachtoffers

Artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn voegt twee artikelen toe aan de Richtlijn 2011/36/EU. Hiermee worden lidstaten verplicht om het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. In Nederland was dit al strafbaar waar het gaat om het gebruik van seksuele

⁴ Artikel 1, onder A.

⁵ Zie memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud van de Herzieningsrichtlijn en wijze van implementatie, over artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn.

diensten.⁶ Met dit wetsvoorstel wordt deze strafbaarstelling aangepast zodat deze ook betrekking heeft op het gebruik van andere soorten diensten van slachtoffers van mensenhandel.⁷

Om strafbaar te zijn, moet degene die opzettelijk⁸ gebruik maakt van de dienst weten (opzetvariant) of ernstig reden hebben om te vermoeden (schuldvariant) dat de dienstverlening het voorwerp is van mensenhandel. Als iemand zich bewust is van deze duidelijke signalen en de mogelijkheid dat sprake is van dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel voor lief neemt, is sprake van de opzetvariant. De schuldvariant doet zich voor als iemand deze signalen wel heeft opgemerkt, maar deze verkeerd heeft ingeschat en denkt dat het wel goed zit. Duidelijke signalen kunnen volgens de toelichting betrekking hebben op het slachtoffer zelf, de omstandigheden waaronder diensten worden aangeboden of tekenen dat de mensenhandelaar controle over het slachtoffer uitoefent.⁹

Met de keuze om zowel de opzetvariant als de schuldvariant strafbaar te stellen, wordt voorzien in een ruimer beschermingsbereik dan de Herzieningsrichtlijn voorschrijft. Uit deze richtlijn volgt enkel dat de opzettelijke variant strafbaar moet worden gesteld. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom het op dit punt noodzakelijk en proportioneel is voor een ruimere strafbaarstelling te kiezen. Anders dan bij de behandeling van de strafbaarstelling van het gebruik van seksuele diensten,¹⁰ worden in de toelichting ook weinig handvatten en voorbeelden gegeven om te duiden wanneer sprake is van opzet of schuld.

Met de verruiming van de strafbaarstelling tot alle vormen van dienstverlening worden ook mensen strafbaar die gebruik maken van diensten van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Omdat misstanden op de werkvloer verschillen in aard en ernst, zal het voor mensen soms moeilijk zijn om signalen van arbeidsuitbuiting te duiden. Van gebruikers van seksuele diensten mag verwacht worden dat zij weten dat binnen deze sector mensenhandel relatief vaak voorkomt en dat daarom extra alertheid op zijn plaats is. Arbeidsuitbuiting vindt echter ook in sectoren plaats die hiermee niet per se geassocieerd worden. Gebruikers van diensten in deze sectoren hebben daardoor wellicht minder snel in de gaten dat in een bepaalde situatie sprake is van arbeidsuitbuiting.

Ter illustratie, wat wordt verwacht van iemand die in het kader van een verbouwing niet-Nederlandssprekende bouwvakkers over de vloer heeft die angstig reageren op de opzichter, lange dagen maken en niet altijd de veiligheidsvoorschriften hanteren? Het spreekt voor zich dat het wenselijk is dat dan een melding wordt gedaan bij de Arbeidsinspectie of de politie. Wanneer mensen dit echter nalaten, kunnen zij dan strafrechtelijk vervolgd worden als de bouwvakkers slachtoffers van mensenhandel zijn? Dit roept de vraag op of het bij deze vorm van mensenhandel passend is om ook de schuldvariant van arbeidsuitbuiting strafbaar te stellen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de keuze om de schuldvariant strafbaar te stellen bij (niet-seksuele) diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel. Daarnaast adviseert zij 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.

Ter volledige implementatie van artikel 1, onderdeel 15, 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 of ernstige reden heeft om te vermoeden 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. Voor die keuze bestaan de volgende redenen (zie artikel I, onderdeel B van de artikelsgewijze toelichting). Met de Wet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel is het bestaande artikel 273g Sr op 1 januari 2022 in werking getreden. De huidige strafbepaling bevat behalve een opzetvariant ('weet') ook een schuldvariant ('ernstige reden heeft om te vermoeden'). In lijn met die keuze van de wetgever wordt het

⁶ Artikel 273g Sr.

⁷ Artikel I, onder B.

⁸ De strafbaarstelling in artikel 273g Sr kent twee elementen waarop het opzet of de schuld van iemand moet zijn gericht. Ten eerste moet iemand *opzettelijk* gebruik maken van diensten. Ten tweede moet iemand *weten of ernstig reden hebben om te vermoeden* dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel.

⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onder B (wijziging artikel 273g).

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2024/25, 34 091, nr. 5, p. 9–12 en nr. 8, p. 10–13.



toepassingsbereik van die opzet- en schuldvariant 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 strafbaargestelling uit de Herzieningsrichtlijn, die op dit punt evenmin onderscheid maakt tussen de verschillende uitbuitingsvormen. 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.

Naar aanleiding van het daartoe strekkende advies van de Afdeling is verder in het hiervoor genoemde onderdeel van de memorie van toelichting verduidelijkt hoe bij mensenhandel in de vorm van 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.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in de memorie van toelichting de toelichting op artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, en onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn, op het punt van opleidingen en opvang van slachtoffers te preciseren.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten.*



Advies Raad van State

No. W16.25.00117/II
's-Gravenhage, 9 juli 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2025, no.2025001138, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het voorstel van wet houdende implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel voorziet in de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 (hierna: Herzieningsrichtlijn). Daarmee wordt de bestaande Europese richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) gewijzigd.

Met het wetsvoorstel wordt uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie toegevoegd aan de opsomming van verschillende vormen van uitbuiting in de strafbaarstelling van mensenhandel. In de periode dat het wetsvoorstel voor de implementatie van de Herzieningsrichtlijn bij de Afdeling advisering voorlag, is in de Tweede Kamer gestemd over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Het is wenselijk de uitleg die in de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gegeven, ook te betrekken bij de uitleg van de onderdelen die met het amendement zijn toegevoegd aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel. Verder zal de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel naar aanleiding van het amendement moeten worden aangepast.

Uit de toelichting blijkt dat het bij gedwongen huwelijken gaat om uitbuiting waarbij het huwelijk de context is waarbinnen de uitbuiting plaatsvindt. Dit roept de vraag op of hiermee niet een te beperkte uitleg aan deze vorm van uitbuiting wordt gegeven.

Daarnaast wordt het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar gesteld, waaronder diensten waarbij arbeidsuitbuiting heeft plaatsgevonden. Omdat misstanden op de werkvloer verschillen in aard en ernst, zal het voor mensen soms moeilijk zijn om signalen van arbeidsuitbuiting te duiden. In de toelichting dient nader te worden ingegaan op de keuze om niet alleen mensen strafbaar te stellen die gebruik maken van deze diensten en weet hebben dat sprake is van mensenhandel, maar ook mensen die ernstig reden hebben om dit te vermoeden. Daarnaast kan worden verduidelijkt hoe dit bij arbeidsuitbuiting moet worden beoordeeld.

In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Herzieningsrichtlijn geïmplementeerd. Dit leidt tot twee wijzigingen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). De eerste wijziging heeft betrekking op de strafbaarstelling van mensenhandel, waarin verschillende vormen van uitbuiting worden opgesomd. Deze opsomming wordt uitgebreid met de uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie (zie punt 2). De tweede wijziging houdt in dat de strafbaarstelling van het gebruik van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel wordt verruimd tot het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel in algemene zin (zie punt 3).

2. Vormen van uitbuiting

a. Amendement bij modernisering strafbaarstelling mensenhandel

Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn bepaalt dat uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie expliciet in de opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in artikel 2, derde lid, van de Richtlijn 2011/36/EU wordt opgenomen. In Nederland zijn de verschillende vormen van uitbuiting opgenomen in de strafbaarstelling van mensenhandel.¹ Om te zorgen dat de genoemde vormen van uitbuiting in deze Nederlandse bepaling overeenkomen met die in de Europese richtlijn mensenhandel, wordt onder meer 'draagmoederschap', 'gedwongen

¹ Artikel 273f Sr.



huwelijken' en 'illegale adoptie' aan deze bepaling toegevoegd.² Deze toevoeging draagt ook bij aan de duidelijkheid van de strafbaarstelling van mensenhandel. Dat is wenselijk met het oog op het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel.

In de periode dat het wetsvoorstel voor de implementatie van de Herzieningsrichtlijn bij de Afdeling advisering voorlag, is in de Tweede Kamer gestemd over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Hierbij is een amendement van de leden Wijen-Nass en Diederik van Dijk aangenomen, waarmee de elementen bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel zijn toegevoegd.³ In de toelichting op dat amendement wordt niet ingegaan op de reikwijdte van de verschillende onderdelen van de strafbepaling.

De Afdeling adviseert de uitleg die ten aanzien van de onderdelen 'draagmoederschap', 'gedwongen huwelijken' en 'illegale adoptie' in de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gegeven, ook te betrekken bij de uitleg van de onderdelen die met het amendement zijn toegevoegd aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel. Daarnaast zal de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel naar aanleiding van het amendement moeten worden aangepast.

b. Gedwongen huwelijken

Aan de Nederlandse strafbepaling van mensenhandel wordt 'gedwongen huwelijken' als vorm van uitbuiting toegevoegd.⁴ Uit de toelichting blijkt dat het bij uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken niet zozeer gaat om de situatie waarin iemand tot het huwelijk is gedwongen, maar om de situatie die ná het voltrekken van het (gedwongen) huwelijk ontstaat. De voorbeelden in de toelichting gaan over een slachtoffer dat in de context van het gedwongen huwelijk excessief huishoudelijk werk of seksuele diensten moet verrichten.⁵

Deze uitleg in de toelichting roept de vraag op of hiermee niet een te beperkte uitleg aan uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk wordt gegeven. Kunnen de omstandigheden bij de totstandkoming van het huwelijk niet zodanig zijn dat sprake is van uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk, nog los van de wijze waarop het slachtoffer na de huwelijksvoltrekking wordt behandeld?

Hierbij kan worden gedacht aan een casus waarbij ouders een minderjarig slachtoffer mishandelen en dreigen met verstoting als zij niet trouwt met een door hen uitgekozen partner. Zodra het (informele) huwelijk is gesloten, ontvangen de ouders een groot geldbedrag. In een dergelijk geval kunnen ouders nu ook al strafbaar zijn wegens het plegen van mensenhandel. De opsomming van verschillende vormen van uitbuiting in de strafbaarstelling van mensenhandel is immers niet-limitatief. Het zou niettemin bevreemdend zijn als een dergelijke situatie niet kwalificeert als 'uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken', maar wel als een vorm van uitbuiting in meer algemene zin. In zo'n situatie is de uitbuiting immers nauw verbonden met het afdwingen van het huwelijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting 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.

3. Het gebruik maken van diensten van slachtoffers

Artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn voegt twee artikelen toe aan de Richtlijn 2011/36/EU. Hiermee worden lidstaten verplicht om het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. In Nederland was dit al strafbaar waar het gaat om het gebruik van seksuele diensten.⁶ Met dit wetsvoorstel wordt deze strafbaarstelling aangepast zodat deze ook betrekking heeft op het gebruik van andere soorten diensten van slachtoffers van mensenhandel.⁷

Om strafbaar te zijn, moet degene die opzettelijk⁸ gebruik maakt van de dienst weten (opzetvariant) of

² Artikel I, onder A.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 23

⁴ Artikel I, onder A.

⁵ Zie memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud van de Herzieningsrichtlijn en wijze van implementatie, over artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn.

⁶ Artikel 273g Sr.

⁷ Artikel I, onder B.

⁸ De strafbaarstelling in artikel 273g Sr kent twee elementen waarop het opzet of de schuld van iemand moet zijn gericht. Ten eerste moet iemand *opzettelijk* gebruik maken van diensten. Ten tweede moet iemand *weten of ernstig reden hebben om te vermoeden* dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel.



ernstig reden hebben om te vermoeden (schuldvariant) dat de dienstverlening het voorwerp is van mensenhandel. Als iemand zich bewust is van deze duidelijke signalen en de mogelijkheid dat sprake is van dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel voor lief neemt, is sprake van de opzetvariant. De schuldvariant doet zich voor als iemand deze signalen wel heeft opgemerkt, maar deze verkeerd heeft ingeschat en denkt dat het wel goed zit. Duidelijke signalen kunnen volgens de toelichting betrekking hebben op het slachtoffer zelf, de omstandigheden waaronder diensten worden aangeboden of tekenen dat de mensenhandelaar controle over het slachtoffer uitoefent.⁹

Met de keuze om zowel de opzetvariant als de schuldvariant strafbaar te stellen, wordt voorzien in een ruimer beschermingsbereik dan de Herzieningsrichtlijn voorschrijft. Uit deze richtlijn volgt enkel dat de opzettelijke variant strafbaar moet worden gesteld. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom het op dit punt noodzakelijk en proportioneel is voor een ruimere strafbaarstelling te kiezen. Anders dan bij de behandeling van de strafbaarstelling van het gebruik van seksuele diensten,¹⁰ worden in de toelichting ook weinig handvatten en voorbeelden gegeven om te duiden wanneer sprake is van opzet of schuld.

Met de verruiming van de strafbaarstelling tot alle vormen van dienstverlening worden ook mensen strafbaar die gebruik maken van diensten van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Omdat misstanden op de werkvloer verschillen in aard en ernst, zal het voor mensen soms moeilijk zijn om signalen van arbeidsuitbuiting te duiden. Van gebruikers van seksuele diensten mag verwacht worden dat zij weten dat binnen deze sector mensenhandel relatief vaak voorkomt en dat daarom extra alertheid op zijn plaats is. Arbeidsuitbuiting vindt echter ook in sectoren plaats die hiermee niet per se geassocieerd worden. Gebruikers van diensten in deze sectoren hebben daardoor wellicht minder snel in de gaten dat in een bepaalde situatie sprake is van arbeidsuitbuiting.

Ter illustratie, wat wordt verwacht van iemand die in het kader van een verbouwing niet-Nederlandssprekende bouwvakkers over de vloer heeft die angstig reageren op de opzichter, lange dagen maken en niet altijd de veiligheidsvoorschriften hanteren? Het spreekt voor zich dat het wenselijk is dat dan een melding wordt gedaan bij de Arbeidsinspectie of de politie. Wanneer mensen dit echter nalaten, kunnen zij dan strafrechtelijk vervolgd worden als de bouwvakkers slachtoffers van mensenhandel zijn? Dit roept de vraag op of het bij deze vorm van mensenhandel passend is om ook de schuldvariant van arbeidsuitbuiting strafbaar te stellen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de keuze om de schuldvariant strafbaar te stellen bij (niet-seksuele) diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel. Daarnaast adviseert zij 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.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onder B (wijziging artikel 273g).

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2024/25, 34 091, nr. 5, p. 9–12 en nr. 8, p. 10–13.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel) [KetenID WVGK026727]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het Wetboek van Strafrecht te wijzigen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 273f, tweede lid, wordt na ‘uitbuiting van strafbare activiteiten’ ingevoegd ‘, van draagmoederschap, van gedwongen huwelijken of van illegale adoptie’.

B

Artikel 273g, eerste lid, komt te luiden:

1. Degene die opzettelijk gebruikmaakt van diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel als bedoeld in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, 2°, 4° of 5°, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van 25 april 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking (Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel) (36 547) tot wet is of wordt verheven en die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I van deze wet, komt artikel I van deze wet te luiden:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, worden aan artikel 273f, vijfde lid, drie onderdelen toegevoegd, luidende:

- f. bij draagmoederschap;
- g. bij gedwongen huwelijken;
- h. bij illegale adoptie.

B

Artikel 273g komt te luiden:



Artikel 273g

Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft degene die opzettelijk gebruikmaakt van diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of kinderhandel.

b. later in werking treedt dan artikel I van deze wet, wordt artikel I van die wet als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel C worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, aan het voorgestelde artikel 273f, vijfde lid, drie onderdelen toegevoegd, luidende:

- f. bij draagmoederschap;
- g. bij gedwongen huwelijken;
- h. bij illegale adoptie.

2. In onderdeel E, komt artikel 273g te luiden:

Artikel 273g

Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft degene die opzettelijk gebruikmaakt van diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of kinderhandel.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (hierna: 'de Herzieningsrichtlijn' of 'de herziene Europese Richtlijn mensenhandel'). De implementatietermijn van de Herzieningsrichtlijn loopt af op 15 juli 2026 (artikel 2, eerste lid, van de Herzieningsrichtlijn). Vóór die datum dient deze richtlijn door de lidstaten op nationaal niveau te zijn omgezet. Een transponeringstabel is in de bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen.

De implementatie van de Herzieningsrichtlijn leidt tot een enkele aanpassing van de strafwetgeving. De opsomming van vormen van uitbuiting die in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) is opgenomen – in welke bepaling mensenhandel strafbaar is gesteld – wordt uitgebreid met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. Deze vormen van uitbuiting vallen ook nu al onder het bereik van deze bepaling. Dat wordt met deze wijziging in de wet geëxpliciteerd. Daarnaast wordt het bereik van de strafbaarstelling van – kort gezegd – het gebruikmaken van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel verbreed tot het gebruikmaken van niet-seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Daartoe wordt artikel 273g Sr aangepast.

De Tweede en Eerste Kamer zijn tijdens de totstandkoming van deze richtlijn geïnformeerd over de stand van zaken (zie onder meer Kamerstukken II 2022/23, 22 112, nr. 3627 (BNC-fiche) en Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nrs. OM, 87 en 880).

De Herzieningsrichtlijn wijzigt de al bestaande Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan uit 2011. Laatstgenoemde richtlijn voorziet in een breed kader voor de aanpak van mensenhandel, door minimumvoorschriften vast te stellen voor onder andere de definitie van mensenhandel en de daarop gestelde sancties. Zij bevat ook gemeenschappelijke bepalingen ter versterking van de preventie van mensenhandel, evenals over de bijstand aan slachtoffers en hun bescherming. Richtlijn 2011/36/EU is in 2022 door de Europese Commissie geëvalueerd (zie SWD(2022) 427 final). Uit die evaluatie blijkt dat die richtlijn een gedegen en effectief instrument is om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, maar dat er aanleiding is deze op onderdelen aan te passen. Redenen hiervoor zijn onder meer dat de criminaliteitsvorm mensenhandel zich steeds vaker verbreedt tot andere vormen van uitbuiting dan mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, dat mensenhandel in toenemende mate wordt gepleegd met behulp van of wordt gefaciliteerd door informatie- en communicatietechnologie, dat Richtlijn 2011/36/EU niet voldoende bijdraagt aan het verminderen van de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel en dat hiaten bestaan in de coördinatie van de bestrijding van mensenhandel, waaronder in het functioneren van nationale coördinatoren en soortgelijke mechanismen. Tegen deze achtergrond is de herziene Europese richtlijn mensenhandel tot stand gekomen, die met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd.

Het kabinet staat voor een stevige bestrijding van mensenhandel. Deze ambitie is opgenomen in het regeerprogramma en vertaalt zich onder meer in het Rijksbrede beleidsprogramma *Samen tegen mensenhandel* en het verder brengen van het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken 36 547; hierna ook: 'wetsvoorstel 36 547'). Het kabinet onderschrijft ook de relevantie van een krachtig strafrechtelijk instrumentarium in internationaal en Europees verband om mensenhandel en daaraan gerelateerde misdrijven aan te pakken, zowel in de fysieke wereld als in het digitale domein. Daarbij is van betekenis dat het vanwege het grensoverschrijdende karakter van mensenhandel en daaraan gerelateerde strafbare feiten niet altijd mogelijk is om een verdachte (alleen) in Nederland op te sporen, te vervolgen en te berechten, terwijl de gevolgen van die criminaliteit wel in Nederland kunnen worden gevoeld. Samenwerking met andere lidstaten is dan ook nodig om deze vormen van criminaliteit effectief aan te kunnen pakken. Het onderhavige implementatiewetsvoorstel draagt daaraan bij.

Afzonderlijk van onderhavig wetsvoorstel is het wetsvoorstel 36 547 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. Op het moment dat dat wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend, waren de onderhandelings- en 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 wetsvoor-

stel 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 36 547 opgenomen gemoderniseerde strafbaarstellingen eveneens aanvullen. Daarom bevat dit implementatievoorstel een samenloopbepaling (Artikel II), die in het artikelsgewijze deel van deze toelichting nader wordt besproken. Voor een goed begrip wordt in de memorie van toelichting en in de bijgevoegde transponeringstabel waar nodig ook verwezen naar de relevante bepalingen die in wetsvoorstel 36 547 zijn opgenomen, bijvoorbeeld in het geval de huidige wetsbepaling die van toepassing is in dat wetsvoorstel een ander artikelnummer heeft gekregen.

2. Hoofdpijnen van de Herzieningsrichtlijn

De Herzieningsrichtlijn wijzigt, zoals gezegd, Richtlijn 2011/36/EU. In de eerste plaats zijn bestaande bepalingen aangevuld. Zo is de niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting uitgebreid met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie (artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn), is het toepassingsbereik van het zogeheten 'non-punishmentbeginsel' – op grond waarvan de bevoegde nationale autoriteiten gerechtigd zijn slachtoffers van mensenhandel die als rechtstreeks gevolg daarvan tot criminele activiteiten zijn gedwongen niet te vervolgen of te bestraffen ter zake van hun betrokkenheid bij die begane feiten – verbreed tot 'andere onwettige activiteiten' (artikel 1, onderdeel 6, van de Herzieningsrichtlijn) en is de positie van de nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel versterkt (artikel 1, onderdeel 16, van de Herzieningsrichtlijn). De Herzieningsrichtlijn verplicht ook tot het treffen van extra maatregelen ter bescherming van slachtoffers, waarbij er bijvoorbeeld extra aandacht moet zijn voor minderjarigen en personen met een handicap (artikel 1, onderdelen 9, onder a, 12 en 13 van de Herzieningsrichtlijn), en tot het instellen van een of meer verwijzingsmechanismen voor – kort gezegd – de vroegtijdige opsporing en identificatie van slachtoffers (artikel 1, onderdeel 9, onder b, van de Herzieningsrichtlijn). In de tweede plaats zijn nieuwe bepalingen toegevoegd. Een voorbeeld daarvan is de verplichting tot het strafbaar stellen van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel, indien dat slachtoffer wordt uitgebuit om dergelijke diensten te verlenen en de gebruiker van de diensten weet dat de persoon die de diensten verleent een slachtoffer is van mensenhandel (artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn, dat strekt tot invoeging van artikel 18bis in Richtlijn 2011/36/EU). Doel hiervan is de vraag naar diensten die mensenhandel stimuleert tegen te gaan en terug te dringen (vgl. overweging 26 bij de Herzieningsrichtlijn). Een ander voorbeeld is de verplichting om een nationaal actieplan ter bestrijding van mensenhandel vast te stellen (artikel 1, onderdeel 17, van de Herzieningsrichtlijn, dat strekt tot invoeging van artikel 19ter in Richtlijn 2011/36/EU).

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De Nederlandse wet- en regelgeving is al grotendeels in lijn met de herziene Europese richtlijn mensenhandel. Dit zal hierna in paragraaf 4 van deze memorie nader worden toegelicht. Op een beperkt aantal punten zal de wetgeving worden aangevuld. Zo wordt ter implementatie van artikel 1, onderdeel a, van de Herzieningsrichtlijn de (niet limitatieve) opsomming van uitbuitingsvormen die in artikel 273f Sr is opgenomen, uitgebreid met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. Daarnaast wordt het bereik van de huidige strafbaarstelling van – kort gezegd – het gebruikmaken van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel (artikel 273g Sr) verbreed tot het gebruikmaken van niet-seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Daarmee wordt deze strafbaarstelling volledig in lijn gebracht met de daartoe strekkende verplichting tot strafbaarstelling van artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn. Verder zal het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht worden aangevuld met laatstgenoemd strafbaar feit, zodat is verzekerd dat Nederland over dit feit overeenkomstig artikel 1, onderdeel 10, van de Herzieningsrichtlijn rechtsmacht kan uitoefenen in de situatie dat het buiten Nederland is gepleegd door of tegen een Nederlander of een ingezetene van Nederland. Daarnaast zal, ter volledige implementatie van de uit de Herzieningsrichtlijn voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van – kort gezegd – de bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel, het Besluit slachtoffers van strafbare feiten worden aangepast.

Hierna zal per richtlijnbeepaling worden beschreven op welke wijze de voorschriften uit de Herzieningsrichtlijn worden geïmplementeerd dan wel reeds geïmplementeerd zijn. Hiervoor wordt eveneens verwezen naar de transponeringstabel die is opgenomen in de bijlage bij deze memorie van toelichting.

4. Inhoud van de Herzieningsrichtlijn en wijze van implementatie

Artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU bevat een niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting. **Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn** wijzigt die bepaling, door de opsomming uit te breiden met: uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen

huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. Deze vormen van uitbuiting vallen – indien aan alle voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel is voldaan – al onder het bereik van dat misdrijf (vgl. overweging 6 bij de Herzieningsrichtlijn en overweging 11 bij Richtlijn 2011/36/EU). Vanwege de ernst van uitbuiting van respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie – die in Europees verband gestaag in aantal toenemen – zijn deze bijzondere uitbuitingsvormen nu in artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU geëxpliciteerd. Blijkens overweging 6 bij de Herzieningsrichtlijn doet de richtlijn geen afbreuk aan de definities van huwelijk, adoptie, gedwongen huwelijk en illegale adoptie, of daarmee verband houdende strafbare feiten, indien het nationale of internationale recht daarin voorziet, en evenmin aan de nationale voorschriften over draagmoederschap.

Alle specifieke vormen van uitbuiting die al in artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU waren opgenomen zijn uitdrukkelijk in artikel 273f, tweede lid, Sr vastgelegd. Ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn worden uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie toegevoegd aan deze bepaling onderscheidenlijk aan voorgesteld artikel 273f, vijfde lid, Sr zoals opgenomen in wetsvoorstel 36 547. Hiermee blijft de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting aansluiten bij de omschrijving daarvan in de EU-richtlijn. Net als voor de EU-richtlijn geldt dat situaties van uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie ook nu al onder het bereik van de strafbaarstelling van mensenhandel kunnen vallen. Dit onderdeel van het wetsvoorstel legt – ter implementatie van artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn – enkel expliciet wettelijk vast dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijken kan manifesteren en brengt geen verandering in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel. Voor het plegen van mensenhandel blijft steeds vereist dat aan alle voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan (artikel 273f, eerste lid, Sr): het verrichten van een bepaalde handeling, het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel en het oogmerk van uitbuiting. Onder daarvoor geldende voorwaarden kunnen ook andere wijzen van betrokkenheid strafbaar zijn, zoals in geval van uitlokking van (artikel 47, eerste lid, onder 2°, Sr) of medeplichtigheid aan mensenhandel (artikelen 48 en 49 Sr).

Vooropgesteld wordt dat draagmoederschap op vrijwillige basis op zichzelf niet verboden is in Nederland. Bij mensenhandel met het oog op uitbuiting van draagmoederschap valt te denken aan het geval dat iemand uit winstbejag, bijvoorbeeld iemand die het doel heeft om het kind na de geboorte aan wensouders te verkopen, misbruik maakt van de situatie dat een vrouw in armoede leeft door haar over te halen om tegen betaling draagmoeder te worden. In dat geval is opzettelijk een beïnvloedingsmiddel (misbruik van een kwetsbare positie) aangewend om het slachtoffer te bewegen tot draagmoederschap en wordt, met het doel daarvan te profiteren, op grove wijze inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid van de betrokken vrouw. Een kwetsbare positie – en aldus een situatie die de gelegenheid tot uitbuiting schept – mag in het algemeen worden verondersteld bij een zwakke financiële positie waarbij in het bijzonder valt te denken aan afkomst uit een land met een significant lager welvaartspeil. Vanwege haar persoonlijke omstandigheden is de vrouw in een dergelijk geval immers in verminderde mate in staat tot een vrije wilsbepaling omtrent het draagmoederschap. Als iemand in zo'n situatie wordt overgehaald om draagmoeder te worden, wordt misbruik gemaakt van een kwetsbare positie. Vereist is dat de dader zich bewust is geweest van de relevante feitelijke omstandigheden van de betrokkene waaruit de kwetsbaarheid voortvloeit (vgl. Kamerstukken II 2023/24, 36 547, nr. 3, p. 52–53).

Daarmee ziet mensenhandel in de vorm van uitbuiting van draagmoederschap op andere en ernstiger gedragingen dan de situaties die worden bestreken door de bestaande artikelen 151b en 151c Sr onderscheidenlijk de strafbepalingen die worden voorgesteld in het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming (36 390). Eerstgenoemde artikelen hebben betrekking op – kort gezegd – het beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij draagmoederschap of bij de overdracht van het ouderschap over een kind (artikel 151b en 151c Sr). Het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming strekt tot introductie van een strafrechtelijk kader voor betalingen bij de overdracht van ouderschap en draagmoederschap. Betalingen voor de overdracht van ouderschap van een kind zijn in geen geval toegestaan (voorgesteld artikel 151ca Sr). Op grond van het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming is het toegestaan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen vergoedingen te betalen aan een draagmoeder in Nederland. Het geven of ontvangen van vergoedingen voor draagmoederschap die de vastgestelde maxima te boven gaan wordt strafbaar gesteld (voorgesteld artikel 442b Sr).

In het geval van huwelijksdwang wordt een persoon gedwongen om te trouwen. Slachtoffers van zo'n gedwongen huwelijk zijn vaak kinderen of jongvolwassenen. Degene die door het uitoefenen van psychische of fysieke druk een ander dwingt om te trouwen, is strafbaar op grond van artikel 284 Sr. Ook het opzettelijk een persoon buiten of naar Nederland lokken met het oogmerk die persoon tot een huwelijk te dwingen is strafbaar (artikel 285c Sr). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt expliciet dat deze meer algemeen geformuleerde strafbepalingen – in lijn met artikel 37 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

(Trb. 2012, 233) – zich uitstrekken tot, kort gezegd, (voorbereiding van) gedwongen huwelijken (vgl. o.a. Kamerstukken II 2010/11, 32 840, nr. 3, p. 5–7 en Kamerstukken II 2014/15, 34 039, nr. 3, p. 3–5). Ook het (voorbereiden van het) dwingen van een persoon tot het aangaan van een religieus huwelijk valt onder de strafbaarstelling van het misdrijf.

Bij mensenhandel met het oog op uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken in de hiervoor bedoelde zin, gaat het evenwel om situaties waarin een gedwongen huwelijk de feitelijke context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. Gedacht kan worden aan het geval dat het slachtoffer in de context van een gedwongen huwelijk door zijn of haar huwelijkspartner tot dienstverlening wordt gedwongen, zoals het verrichten van een veelheid van huishoudelijke werkzaamheden in combinatie met opgelegde vrijheidsbeperkingen, of het verlenen van seksuele diensten. Voor de beoordeling van dergelijke gevallen kan worden aangesloten bij de beoordelingskaders die gelden ten aanzien van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting onderscheidenlijk seksuele uitbuiting. In voorkomende gevallen wordt bij die beoordeling rekening gehouden met de minderjarige leeftijd van het slachtoffer (vgl. Kamerstukken II 2023/24, 36 547, nr. 3, p. 12–17). Seksuele uitbuiting kan zich in de regel voordoen in situaties van seksueel contact tussen het slachtoffer en een derde. Niet uitgesloten is echter dat het gaat om seksuele handelingen van het slachtoffer met de mensenhandelaar – in dit geval de huwelijkspartner –, bijvoorbeeld wanneer dit seksueel contact plaatsvindt in een situatie van zodanige vrijheidsbeperkingen dat dit slachtoffer als een ‘seksslaaf’ wordt behandeld door zijn of haar huwelijkspartner (vgl. Kamerstukken II 2023/24, 36 547, nr. 3, p. 54). Tot slot wordt opgemerkt dat voor mensenhandel in de vorm van uitbuiting van gedwongen huwelijken niet is vereist dat de dader zelf het slachtoffer op een eerder moment tot het huwelijk – waarbinnen de uitbuiting plaatsvindt – heeft gedwongen. Deze vorm van mensenhandel kan zich bijvoorbeeld ook voordoen als het slachtoffer door derden, zoals ouders, familie of breder vanuit de gemeenschap, tot het huwelijk was gedwongen.

Met ‘illegale adoptie’ wordt hier bedoeld op de situatie dat adoptieregelgeving – die onder andere is neergelegd in het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie (Haags Adoptieverdrag) – in meer of mindere mate niet is nageleefd. Daarbij kan het gaan gedragingen om die op dit moment zelfstandig strafbaar zijn gesteld. Te denken valt aan het onzeker maken van de afstamming van een kind, doordat adoptiefouders een pasgeboren baby in strijd met de waarheid als hun eigen biologische kind aangeven (de zogeheten verduistering van staat; artikel 236 Sr).

Bij mensenhandel met het oog op uitbuiting van illegale adoptie richt het oogmerk zich op het uitbuiten van de biologische ouders of personen met ouderlijk gezag dan wel het kind. Deze vorm van mensenhandel jegens biologische ouders is bijvoorbeeld aan de orde in de situatie waarin personen die bemiddelen bij de totstandkoming van adoptie uit winstbejag misbruik maken van een kwetsbare positie waarin de biologische ouders verkeren – bijvoorbeeld vanwege hun zwakke financiële positie of de situatie dat zij illegaal in een land verblijven – om hen ertoe te brengen hun kind af te staan.

In artikel 2, eerste lid, van Richtlijn 2011/36/EU wordt mensenhandel in de kern gedefinieerd als het verrichten van een handeling (bijvoorbeeld werven), het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel (bijvoorbeeld misbruik van een kwetsbare positie) en het oogmerk om een ander uit te buiten. **Artikel 1, onderdeel 1, onder b, van de Herzieningsrichtlijn** wijzigt artikel 2, vijfde lid, van Richtlijn 2011/36/EU. In het genoemde vijfde lid was al tot uitdrukking gebracht dat het vereiste dat een beïnvloedingsmiddel is aangewend (het ‘middelvereiste’) niet geldt als mensenhandel betrekking heeft op een kind (ook wel: kinderhandel). Bij een ‘kind’ gaat het om elke persoon beneden de leeftijd van achttien jaar (artikel 2, zesde lid, van Richtlijn 2011/36/EU). Artikel 1, onderdeel 1, onder b, van de Herzieningsrichtlijn voegt aan het genoemde vijfde lid toe dat het middelvereiste wel geldt bij mensenhandel in de vorm van uitbuiting van draagmoederschap, tenzij de draagmoeder een kind is. Deze richtlijnverplichting vergt geen aanpassing van de Nederlandse wetgeving. In de delictomschrijvingen die zijn opgenomen in artikel 273f Sr komt al tot uiting dat het middelvereiste wel geldt bij het generieke delict mensenhandel, waaronder ook uitbuiting van draagmoederschap valt (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1°, Sr onderscheidenlijk 273f, eerste lid, van wetsvoorstel 36 547), maar niet van toepassing is bij mensenhandel tegen kinderen beneden de leeftijd van achttien jaar en dus – overeenkomstig het aangepaste artikel 2, vijfde lid, van Richtlijn 2011/36/EU – niet in de situatie waarin de uitgebuide draagmoeder een kind is (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 2°, Sr onderscheidenlijk 273f, tweede lid, van wetsvoorstel 36 547).

Met **artikel 1, onderdeel 2, onder a, van de Herzieningsrichtlijn** wordt artikel 4, tweede lid, onderdeel d, van Richtlijn 2011/36/EU aangepast. Artikel 4 van Richtlijn 2011/36/EU schrijft minimale strafmaxima voor: het delict mensenhandel moet in het nationale recht worden bedreigd met ten minste vijf jaar gevangenisstraf (eerste lid) en onder specifieke verzwarende omstandigheden met ten minste tien jaar gevangenisstraf (tweede lid). Ten aanzien van de verzwarende situatie dat in het kader van mensenhandel ernstig geweld is gepleegd of het slachtoffer zeer ernstig letsel is toegebracht, verduidelijkt artikel 1, onderdeel 2, onder a, van de Herzieningsrichtlijn dat dit letsel lichamelijk of psychologisch letsel omvat. Deze richtlijnverplichting vergt geen aanpassing van de Nederlandse wetgeving. Voor het generieke delict mensenhandel geldt al een wettelijk strafmaximum van twaalf jaar gevangenis-

straf (artikel 273f, eerste lid, Sr). Nog hogere wettelijke strafmaxima zijn van toepassing in het geval mensenhandel gepaard gaat met ernstig geweld of zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft (artikel 273f, derde lid, onderdeel 3°, en vierde lid, Sr onderscheidenlijk artikel 273h, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, en tweede lid, van wetsvoorstel 36 547). Hiermee liggen de Nederlandse wettelijke strafmaxima ruimschoots boven de in Richtlijn 2011/36/EU opgenomen drempelwaarden, zodat is verzekerd dat situaties van mensenhandel waarbij het slachtoffer zeer ernstig lichamelijk of psychologisch letsel is toegebracht kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van ten minste tien jaar.

Artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn wijzigt artikel 4, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU, door daaraan een verzwarende omstandigheid toe te voegen die de rechter in beginsel bij een veroordeling wegens mensenhandel moet kunnen meewegen. Tegen de achtergrond van de constatering dat een toenemend aantal strafbare feiten in verband met mensenhandel door middel van informatie- en communicatietechnologieën wordt gepleegd en het versterkende effect van de verspreiding van aan uitbuiting gerelateerd materiaal (vgl. overweging 8 bij de Herzieningsrichtlijn), wordt als nieuwe verzwarende omstandigheid opgenomen 'het feit dat de dader, door middel van informatie- en communicatietechnologieën, beelden of video's of vergelijkbaar materiaal van seksuele aard waarbij het slachtoffer betrokken is heeft verspreid of de verspreiding ervan heeft vergemakkelijkt'. De lidstaten zijn niet verplicht in zo'n verzwarende omstandigheid te voorzien wanneer in het nationale recht is bepaald dat deze gedraging al als een afzonderlijk strafbaar feit is aangemerkt (vgl. overweging 11 bij de Herzieningsrichtlijn). In voorkomende gevallen kan de verdachte dan immers strafrechtelijk worden vervolgd voor het plegen van twee strafbare feiten: mensenhandel en het verspreiden van seksueel beeldmateriaal.

De verplichting die voortvloeit uit artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn is al correct en volledig in de Nederlandse wetgeving omgezet. Misbruik van seksueel beeldmateriaal is in Nederland zelfstandig als misdrijf strafbaar gesteld in artikel 254ba Sr. Die strafbaarstelling omvat het opzettelijk seksueel beeldmateriaal van een ander vervaardigen, terwijl die ander hiervoor niet vrijwillig toestemming heeft gegeven (eerste lid, onderdeel a), het beschikken over dergelijk beeldmateriaal als diegene weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit beeldmateriaal door of als gevolg van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen (eerste lid, onderdeel b) en het openbaar maken van seksueel beeldmateriaal als diegene ofwel weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit beeldmateriaal door of als gevolg van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen (tweede lid, onderdeel a) ofwel weet dat die openbaarmaking nadelig voor die persoon kan zijn (tweede lid, onderdeel b). Deelneming aan elke van deze gedragingen, bijvoorbeeld in de vorm van medeplichtigheid, is eveneens strafbaar (artikelen 47 en 48 Sr). In voorkomende gevallen waarin de verdachte wordt veroordeeld wegens mensenhandel (artikel 273f Sr; maximumgevangenisstraf van twaalf jaar) en het in samenhang daarmee misbruik maken van seksueel beeldmateriaal (artikel 254ba Sr; maximumgevangenisstraf van een jaar (eerste lid) of twee jaar (tweede lid)), is sprake van meerdaadse samenloop van strafbare feiten. In dat geval kan de rechter op grond van artikel 57, tweede lid, Sr een maximale gevangenisstraf van respectievelijk dertien en veertien jaar opleggen en kan het misbruik van seksueel beeldmateriaal dus door de rechter per saldo in strafverzwarende zin worden meegewogen. In het Nederlandse strafrecht geldt verder als algemeen uitgangspunt dat de rechter beschikt over een ruime straftoemeteringsvrijheid. Dat wil zeggen dat de rechter binnen het wettelijke strafmaximum dat op een bepaald strafbaar feit is gesteld, de vrijheid heeft om alle relevante omstandigheden – waaronder dus de verzwarende omstandigheden die in artikel 4, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU zijn opgenomen – mee te wegen bij het bepalen van een passende straf in een individueel geval. Hiervoor is niet vereist dat dergelijke omstandigheden specifiek in de wet worden neergelegd.

Artikel 1, onderdeel 3, onderdelen a en b, van de Herzieningsrichtlijn strekken tot invoeging van het nieuwe artikel 18bis (zie paragraaf 2 van de memorie van toelichting en de toelichting op artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn) in het bestaande artikel 5, eerste tot en met derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU, dat betrekking heeft op de aansprakelijkheid van rechtspersonen. Op dit punt is geen nadere implementatiewetgeving nodig. Artikel 51 Sr waarborgt dat rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer zij strafbare feiten plegen en dus ook voor het in artikel 18bis van de richtlijn vervatte delict dat in de Nederlandse wetgeving wordt geïmplementeerd door middel van het aangepaste artikel 273g Sr. Daarbij geldt dat het openbaar ministerie – naast het instellen van strafvervolgning tegen een rechtspersoon – ook strafvervolgning kan instellen tegen natuurlijke personen voor hun betrokkenheid – als dader, medeplichtige of opdracht- of feitelijke leidinggever.

Artikel 1, onderdeel 4, van de Herzieningsrichtlijn wijzigt artikel 6 van Richtlijn 2011/36/EU. Het huidige artikel 6 verplicht de lidstaten om mensenhandel begaan door rechtspersonen te kunnen sanctioneren met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties, waaronder strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes. Daarnaast bevat die huidige bepaling een opsomming van vijf optionele bijkomende sancties of maatregelen die de lidstaten ten aanzien van aansprakelijke rechtspersonen

mogelijk kunnen maken. Daarbij wordt het aan de lidstaten gelaten om te kiezen (i) welke bijkomende sancties of maatregelen mogelijk worden gemaakt en (ii) of de mogelijk gemaakte sancties in het strafrecht of langs andere weg worden opgelegd. Artikel 6 van de richtlijn wordt op een aantal punten gewijzigd.

In de eerste plaats verbreedt artikel 1, onderdeel 4, van de Herzieningsrichtlijn het toepassingsbereik van artikel 6 van Richtlijn 2011/36/EU tot rechtspersonen die aansprakelijk zijn voor het in artikel 18bis van de Herzieningsrichtlijn omschreven strafbaar feit. Dit betekent dat lidstaten verplicht zijn om het opleggen van (strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke) geldboetes mogelijk te maken aan rechtspersonen die zich schuldig hebben gemaakt aan – kort gezegd – het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel. Deze verplichting vergt geen nadere implementatiewetgeving. Aan rechtspersonen kunnen passende geldboetes worden opgelegd (vgl. artikel 51 in verbinding met artikel 23 Sr). De genoemde verplichting uit de richtlijn worden daarmee in Nederland gecomplementeerd door middel van bestaand recht.

In de tweede plaats voegt artikel 1, onderdeel 4, van de Herzieningsrichtlijn drie concrete maatregelen toe aan de opsomming van bijkomende sancties of maatregelen in Richtlijn 2011/36/EU die de lidstaten mogelijk kunnen maken – dit onderdeel heeft dus een facultatief karakter – in het geval een rechtspersoon aansprakelijk is gesteld wegens mensenhandel of het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel (gewijzigd artikel 6, tweede lid, onder b, d en h, van Richtlijn 2011/36/EU). De eerste twee maatregelen die zijn toegevoegd zijn de uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering (onder b) en de intrekking van vergunningen en machtigingen voor activiteiten die hebben geleid tot het plegen van het desbetreffende strafbare feit (onder d). De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) voorziet al in bestuursrechtelijke mogelijkheden om de genoemde maatregelen te treffen tegen rechtspersonen die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenhandel of daaraan gerelateerde strafbare feiten. Als een rechtspersoon dergelijke strafbare feiten heeft begaan dan kan die omstandigheid op grond van de Wet Bibob namelijk meewegen bij de beoordeling of een vergunning, subsidie, andere beschikking, vastgoedtransactie of overheidsopdracht moet worden geweigerd of ingetrokken (vgl. de artikelen 3, 5, 5a, 6 en 7 van die wet). De derde en laatste toegevoegde maatregel houdt in dat, onverminderd de regels inzake de privacy en de bescherming van persoonsgegevens, wanneer sprake is van een algemeen belang de rechterlijke beslissing die verband houdt met het gepleegde strafbare feit en de opgelegde sancties of maatregelen geheel of gedeeltelijk worden bekendgemaakt. Op grond van het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl worden rechterlijke uitspraken waarbij rechtspersonen zijn veroordeeld wegens mensenhandel of daaraan gerelateerde strafbare feiten zoveel als mogelijk online gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, waarbij gegevens die de identiteit kunnen onthullen van natuurlijke of rechtspersonen worden verwijderd. Daarmee worden rechterlijke uitspraken, met inachtneming van de regels inzake de privacy en de bescherming van persoonsgegevens, zoveel als mogelijk bekend gemaakt als bedoeld in het nieuwe onderdeel h van het tweede lid van artikel 6 van Richtlijn 2011/36/EU. De andere genoemde (in de richtlijn uit 2011 al opgenomen) bijkomende sancties of maatregelen – de onderdelen a, c, e, f en g – zijn in Nederland ook ten aanzien van het nieuw opgenomen strafbare feit van artikel 18bis van de richtlijn langs strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of civielrechtelijke weg mogelijk. Voor een nadere aanduiding van de desbetreffende wettelijke grondslagen wordt verwezen naar de transponeringstabel aan het slot van deze memorie van toelichting.

Als gevolg van **Artikel 1, onderdeel 5, van de Herzieningsrichtlijn** komt artikel 7 van Richtlijn 2011/36/EU te vervallen. Die laatste bepaling is namelijk achterhaald door Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, waarin minimumvoorschriften zijn vastgelegd voor de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in strafzaken. Die richtlijn is ook van toepassing op de strafbare feiten die onder Richtlijn 2011/36/EU vallen. Het schrappen van artikel 7 van Richtlijn 2011/36/EU behoeft geen implementatie.

Artikel 8 van Richtlijn 2011/36/EU draagt de lidstaten op om, in overeenstemming met de grondbeginselen van hun rechtsorde, de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de bevoegde nationale autoriteiten gerechtigd zijn slachtoffers van mensenhandel die als rechtstreeks gevolg daarvan tot criminele activiteiten zijn gedwongen niet te vervolgen of te bestraffen ter zake van hun betrokkenheid bij die begane feiten. **Artikel 1, onderdeel 6, van de Herzieningsrichtlijn** verbreedt het toepassingsbereik van dit zogeheten non-punishmentbeginsel tot ‘andere onwettige activiteiten’ dan criminele activiteiten die slachtoffers gedwongen hebben uitgevoerd als rechtstreeks gevolg van mensenhandel. Met betrekking tot het huidige bereik van de richtlijn bepaling tot ‘criminele activiteiten’ geldt dat de officier van justitie op grond van het opportuniteitsbeginsel beslist of en voor welk(e) feit(en) een vervolging tegen de verdachte wordt ingesteld (artikel 167 Sv). In verband daarmee kan het non-punishmentbeginsel van toepassing zijn bij verschillende uitbuitingsvormen, delicttypen en groepen slachtoffers. In algemene zin zal het beginsel worden toegepast in situaties die zich voordoen

in gevallen waarin slachtoffers in de context van mensenhandel worden gedwongen strafbare feiten te plegen (criminele uitbuiting). Maar het is ook mogelijk dat de toepassing van het beginsel in beeld kan komen in gevallen waarin sprake is van andere vormen van uitbuiting of andere typen delicten. Daarbij valt te denken aan arbeidsmigranten die in het kader van arbeidsuitbuiting worden gedwongen om te beschikken over valse (identiteits)documenten. Ook in dergelijke gevallen kan de officier van justitie onderscheidenlijk de rechter op basis van de omstandigheden van het geval tot het oordeel komen dat het instellen van vervolging niet opportuun onderscheidenlijk bestraffing niet passend is. Ten aanzien van de toepassing van het beginsel door de officier van justitie geldt dat het openbaar ministerie het beleid daarover nader heeft uitgewerkt in de Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2022, 5901) en de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (Stcrt. 2022, 16129). Deze aanwijzingen berusten op een wettelijke grondslag (artikel 130, zesde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie) en zijn bindend voor het openbaar ministerie. Bovendien wordt binnen het Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel ingezet op het creëren van brede bewustwording en tevens het vergroten van de meldingsbereidheid. In het kader van beide trajecten zal ook aandacht zijn voor training op het gebied van het herkennen van slachtoffers waarbij het non-punishmentbeginsel mogelijk speelt, zowel in het kader van criminele uitbuiting als bij andere vormen van uitbuiting. In de Herzieningsrichtlijn is het beginsel uitgebreid tot 'andere onwettige activiteiten' (zie hierover ook overweging 14 van de richtlijn). Bij dergelijke activiteiten die in rechtstreeks verband met mensenhandel kunnen staan, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan administratieve overtredingen in het kader van sekswork. Buiten het strafrechtelijk domein, in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving, wordt aan het non-punishmentbeginsel invulling gegeven door de algemene wettelijke regel dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt – dat wil zeggen: een bestraffende sanctie tot betaling van een geldsom – voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:41 Algemene wet bestuursrecht). Binnen dit kader kan de toepassing van het non-punishmentbeginsel ertoe leiden dat wanneer een slachtoffer van mensenhandel onder dwang een overtreding begaat, aan diegene geen bestraffende sanctie wordt opgelegd. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt in algemene zin onder welke voorwaarden een rechtsmiddel kan worden ingesteld tegen een besluit van een bestuursorgaan waarbij wel een bestraffende sanctie is opgelegd, zodat in voorkomende gevallen langs die weg kan worden opgekomen tegen het ten onrechte niet toepassen van het non-punishmentbeginsel. Onder meer in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid wordt bezien hoe bij de handhavende autoriteiten de bekendheid met het non-punishmentbeginsel kan worden bevorderd, zodat bestuursorganen rekening houden met dat beginsel in situaties waarin het opleggen van een bestuursrechtelijke bestraffende sanctie wordt overwogen.

Artikel 1, onderdeel 7, onder a, van de Herzieningsrichtlijn strekt tot invoeging van het nieuwe artikel 18bis in het bestaande artikel 9, eerste lid, van Richtlijn 2011/36/EU. Deze invoeging brengt mee dat het doen van aangifte of het indienen van een klacht geen voorwaarde mag zijn voor de opsporing en vervolging van het in artikel 18bis omschreven feit, en dat de strafprocedure ook na intrekking van een door het slachtoffer afgelegde (belastende) verklaring moet kunnen worden voortgezet (eerste lid). Het genoemde artikel 18bis bevat een verplichting tot strafbaarstelling die in artikel 273g Sr wordt omgezet (zie hierna de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B). Dit is geen klachtdelict. Op grond van de geldende algemene strafvorderlijke uitgangspunten – waaronder de exclusieve bevoegdheid die aan het openbaar ministerie toekomt om te beslissen of strafvervolgung wordt ingesteld (artikel 167 Sv) – geldt dat dit strafbaar feit ook ambtshalve, dus zonder aangifte, kan worden opgespoord en vervolgd. Het intrekken van een door het slachtoffer afgelegde verklaring staat niet in de weg aan het voortzetten of instellen van een vervolging. Daarom vergt artikel 1, onderdeel 7, onder a, van de Herzieningsrichtlijn geen wetsaanpassing.

Artikel 1, onderdeel 7, onder b, van de Herzieningsrichtlijn vult artikel 9, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU aan, door expliciet te maken dat de personen, eenheden of diensten die verantwoordelijk zijn voor de opsporing en de vervolging van mensenhandel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van Richtlijn 2011/36/EU, die met behulp van informatie- of communicatietechnologie zijn gepleegd of gefaciliteerd, over de juiste deskundigheid en technische capaciteiten beschikken om specifiek die zaken beter te kunnen oppakken. Ook worden lidstaten aangemoedigd om aparte eenheden op te richten binnen hun wetshandhavingdiensten en opsporingsautoriteiten.

De vereiste deskundigheid en technische capaciteiten zijn binnen de politie en het openbaar ministerie aanwezig. Binnen het openbaar ministerie en de politie zijn er speciale teams en eenheden die zich specifiek bezighouden met mensenhandelzaken. Bij de politie gaat het om de Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM), die vallen onder de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Iedere politie-eenheid beschikt over een AVIM en daarbinnen over een TMM. Daarnaast beschikt de politie over technische specialisten met eigen gespecialiseerde opleidingen, die ook specifiek voor mensenhandelonderzoeken worden ingezet. Binnen de mensenhandelopleiding voor rechercheurs (algemeen) is ook aandacht voor online opsporing van strafbare feiten waaronder mensenhandel. Daarnaast kan de politie onder gezag van het openbaar ministerie gebruikmaken van

verschillende (digitale) opsporingsmiddelen voor het opsporen van mensenhandel. In dit kader wordt ook verwezen naar de meest recente afspraken neergelegd in de Veiligheidsagenda 2023-2026, waarvan de doorontwikkeling van online opsporing – waaronder online opsporing van mensenhandel – deel uitmaakt (vgl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/15/tk-bijlage-8-veiligheidsagenda-2023-2026>). De politie en het openbaar ministerie zijn in overleg om te bewerkstelligen dat voornoemde opsporingsmethoden een bestendig onderdeel van de vaste opsporingspraktijk gaan uitmaken. Binnen de diverse opleidingsprogramma's van het openbaar ministerie wordt eveneens aandacht besteed aan opsporing en vervolging van delicten die zijn gepleegd met behulp van informatie- of communicatietechnologie. Gedacht kan worden aan specifieke cursussen die zien op de juridische kaders en de praktische mogelijkheden van toepassing van digitale bijzondere opsporingsmiddelen en 'open source investigations'.

Verder heeft de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie sinds 2024 een specialistische Afdeling Arbeidsuitbuiting, met een eigen frontoffice waar signalen van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting (digitaal) kunnen worden gemeld. Dit frontoffice is het loket voor ketenpartners. Signalen van arbeidsuitbuiting die bij de Arbeidsinspectie binnenkomen, worden intern geregistreerd, verrijkt en beoordeeld om de vervolgactie te bepalen. Het merendeel van de strafrechtelijke onderzoeken die hieruit voortvloeien wordt uitgevoerd door rechercheurs arbeidsuitbuiting onder gezag van het Functioneel Parket van het openbaar ministerie. Hierbij worden ook digitale opsporingstechnieken ingezet.

Onderzoek naar mensenhandel zal door de Koninklijke Marechaussee worden verricht wanneer dit specifiek plaatsvindt op de terreinen waartoe zij haar politietaken heeft. In alle overige gevallen wordt de zaak zo spoedig mogelijk overgedragen aan de politie. De Koninklijke Marechaussee richt zich vooral op de bestrijding van mensensmokkel, maar ziet in deze onderzoeken ook verwevenheid met mensenhandel. De Koninklijke Marechaussee heeft gespecialiseerde researchteams voor het bestrijden van mensensmokkel. Binnen deze onderzoeken wordt naast de nationale partners ook veelvuldig met internationale partners samengewerkt.

Artikel 1, onderdeel 8, onder a en b, van de Herzieningsrichtlijn brengt het in artikel 18bis van de richtlijn omschreven feit onder de regeling van rechtsmacht die is opgenomen in artikel 10, eerste en tweede lid, van Richtlijn 2011/36/EU. Het aangepaste eerste lid van artikel 10 van Richtlijn 2011/36/EU verplicht Nederland ertoe rechtsmacht te vestigen over het genoemde strafbaar feit wanneer dat feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd (onder a) of is gepleegd door een eigen onderdaan (onder b). Het aangepaste tweede lid van artikel 10 van Richtlijn 2011/36/EU bevat de verplichting om de Commissie op de hoogte te stellen wanneer rechtsmacht wordt gevestigd op basis van bepaalde andere, in het artikellid genoemde gronden (onder a tot en met c). Dit tweede artikellid heeft in zoverre een facultatief karakter, dat dit lid niet ertoe verplicht om in de omschreven situaties in het nationale recht in rechtsmacht te voorzien.

Het is wenselijk dat de Nederlandse strafwetgeving ter zake van mensenhandel en aanverwante misdrijven brede bescherming biedt aan slachtoffers van deze misdrijven. Tegen die achtergrond is ervoor gekozen de richtlijnbeoordelingen over rechtsmacht ten aanzien van het in artikel 18bis omschreven feit op dezelfde wijze te implementeren als – ter implementatie van Richtlijn 2011/36/EU – ten aanzien van het delict mensenhandel is gedaan. Dit houdt het volgende in. In het in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, genoemde geval kan Nederland al op grond van het territorialiteitsbeginsel rechtsmacht uitoefenen (artikel 2 Sr). Bij het in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, genoemde geval gaat het om het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht op grond van het actief nationaliteitsbeginsel. Ter implementatie daarvan zal – in lijn met de keuze die ten aanzien van het delict mensenhandel is gemaakt – artikel 4, vierde lid, van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht (hierna: BIVR) worden aangevuld met het via dit wetsvoorstel aangepaste artikel 273g Sr. Hierdoor is verzekerd dat Nederland ongeclausuleerde rechtsmacht heeft over dit feit, indien het buiten Nederland is gepleegd door een Nederlander of een vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft. Ten aanzien van de drie gevallen die zijn opgesomd in artikel 10, tweede lid, van Richtlijn 2011/36/EU geldt dat Nederland op grond van de huidige wettelijke regeling al rechtsmacht kan uitoefenen wanneer een strafbaar feit is gepleegd ten voordele van een op zijn grondgebied gevestigde rechtspersoon (onderdeel b). Uit jurisprudentie van de Hoge Raad kan immers worden afgeleid dat een Nederlandse rechtspersoon als een 'Nederlander' wordt aangemerkt (HR 18 oktober 1988, Nederlandse Jurisprudentie 1989, 496). Op dezelfde wijze zal een in Nederland gevestigde buitenlandse rechtspersoon als 'ingezetene' kunnen worden aangemerkt. Dit betekent dat Nederland rechtsmacht kan uitoefenen op grond van artikel 2 Sr (wanneer het feit geheel of gedeeltelijk is gepleegd in Nederland) of (wanneer het feit buiten Nederland is gepleegd) op grond van artikel 7 Sr en artikel 6 Sr in combinatie met artikel 4 van het BIVR. De onderdelen a en c van de genoemde richtlijnbeoordeling zien op de situatie dat respectievelijk het strafbaar feit in het buitenland is gepleegd tegen een eigen onderdaan of een persoon die zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft op het grondgebied van de lidstaat (onder a) en door iemand die zijn vaste woon- of verblijfplaats op zijn grondge-

bied heeft (onder c). In deze situaties kan Nederland ten aanzien van die feiten op grond van artikel 6 Sr in verbinding met artikel 4, vijfde lid, BIVR rechtsmacht uitoefenen. Laatstgenoemde bepaling zal worden aangevuld met artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht. Dit wordt nader toegelicht in het hiervoor al genoemde besluit waarmee het BIVR zal worden aangepast.

Met **artikel 1, onderdeel 9, onder a, van de Herzieningsrichtlijn** wordt in artikel 11, eerste lid, van Richtlijn 2011/36/EU gespecificeerd dat lidstaten moeten zorgen voor gespecialiseerde bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers die genderbewust, toegesneden op handicaps en kindvriendelijk is, zodat zij hun rechten kunnen uitoefenen zoals bepaald in Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

Vooropgesteld wordt dat het Nederlandse beleid inzake de aanpak van mensenhandel in de basis breed is opgezet en daarmee betrekking heeft op alle groepen slachtoffers van dit delict. Het algemene slachtofferbeleid dat bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers van strafbare feiten waarborgt, is in overeenstemming met Richtlijn 2012/29/EU. Die richtlijn is per 1 april 2017 in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd, bij Wet van 8 maart 2017 (Stb. 2017, 90) en de – op die implementatiewet gebaseerde – algemeen verbindende voorschriften die zijn opgenomen in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten. Slachtoffers hebben voor, tijdens en gedurende een passende periode na de strafprocedure kosteloos toegang tot slachtofferhulporganisaties (artikel 2, eerste lid, Besluit slachtoffers van strafbare feiten (hierna ook: Bssf)). Wat betreft de passende periode na de strafprocedure wordt in de praktijk in wisselwerking tussen medewerkers van slachtofferhulporganisaties en het slachtoffer bezien welke ondersteuning nodig is na het strafproces; zowel gedurende de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel als daarna. De slachtofferhulporganisaties geven de benodigde informatie, bijstand en ondersteuning (artikel 3, eerste lid, Bssf), eventueel onder rechtstreekse doorverwijzing naar relevante gespecialiseerde hulporganisaties zoals instellingen in de medische sector of organisaties voor maatschappelijk werk (artikel 3, eerste lid, onderdeel b, Bssf). De slachtofferhulporganisaties schenken bijzondere aandacht aan bepaalde specifieke behoeften van slachtoffers, zo volgt uit artikel 3, tweede lid. In deze laatste bepaling zal – ter verzekering van de toepassing van artikel 1, onderdeel 9, onder a, van de Herzieningsrichtlijn – worden geëxpliciteerd dat daarbij ook rekening wordt gehouden met de genderidentiteit, handicap of leeftijd van het slachtoffer. Deze wijziging zal worden opgenomen in een ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn op te stellen algemene maatregel van bestuur, waarmee niet alleen het Besluit slachtoffers van strafbare feiten, maar ook het BIVR (zie de toelichting bij artikel 1, onderdeel 8) zal worden aangevuld. Tijdens het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting kunnen bijzondere (beschermings)maatregelen worden genomen als op grond van een individuele beoordeling blijkt dat een slachtoffer specifieke beschermingsbehoeften heeft (artikelen 10 tot en met 12 Bssf). Minderjarige slachtoffers worden per definitie beschouwd als slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften, vanwege hun kwetsbaarheid voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en voor vergelding (artikel 13, eerste lid, Bssf). Ter bescherming van deze groep kwetsbare slachtoffers kunnen gedurende de strafprocedure bijzondere maatregelen worden getroffen (artikel 14 Bssf). Ten slotte maakt ook de eerder genoemde Aanwijzing mensenhandel van het openbaar ministerie deel uit van de algemene juridische context die de toepassing van de genoemde richtlijnbeepaling verzekert. Daarin is onder andere vastgelegd dat slachtofferzorg een centrale plaats inneemt bij de aanpak van mensenhandel. Het gaat daarbij niet alleen om het middels strafrechtelijke interventies recht doen aan slachtoffers, maar ook om een correcte bejegening en bescherming van het slachtoffer en om ondersteuning tijdens het strafrechtelijk onderzoek en de strafprocedure. Aanwijzingen als deze berusten, zoals hiervoor al beschreven, op een wettelijke grondslag (artikel 130, zesde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie) en zijn bindend voor het openbaar ministerie. Dat is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid een belangrijke waarborg.

Ter uitvoering hiervan hanteren de opsporingsinstanties onder andere de ‘Individuele Beoordeling’ van slachtoffers. Deze werkwijze ondersteunt de opsporingsambtenaar om slachtoffers beter te beschermen tegen herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en vergelding, in het bijzonder bij slachtoffers met bijzondere beschermingsbehoeften, zoals Richtlijn 2012/29/EU en de onderhavige Herzieningsrichtlijn beogen. De Individuele Beoordeling houdt in dat bij slachtoffers die aangifte komen doen vanaf het eerste persoonlijke contact met de politie beoordeeld wordt of er een verhoogde kans is op herhaling of sprake is van een andere kwetsbaarheid. In de vervolgingsfase zet het openbaar ministerie deze lijn door. Zo wordt de rechter-commissaris in voorkomende gevallen altijd verzocht om het slachtoffer – bijvoorbeeld in het kader van het uitoefenen van het ondervragingsrecht door de verdediging – opnieuw te laten horen door (bij voorkeur dezelfde) gecertificeerde rechercheurs. Een en ander is erop gericht dat de procedures veilig en in een vertrouwelijke setting worden doorlopen. Deze werkwijze draagt ook bij het aan voorkomen van secundaire victimisatie in het bijzonder bij slachtoffers met bijzondere beschermingsbehoeften, zoals deze richtlijn (en de voorloper) en Richtlijn 2012/29/EU inzake het slachtofferbeleid beogen.

In aanvulling op het bovenstaande zijn er ten aanzien van bepaalde groepen extra voorzieningen. In de eerste plaats is er binnen het op 17 juni 2024 gepubliceerde Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel (Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 251) een actielijn opgenomen (actielijn 6) die als doel heeft om specifiek de positie van minderjarige slachtoffers te versterken. Minderjarige slachtoffers ervaren drempels om hulp te zoeken vanuit bijvoorbeeld schaamte of wantrouwen naar instanties. Professionals die werken met jongeren die kwetsbaar zijn voor uitbuiting ervaren knelpunten in de preventie, signalering, melding en zorg voor slachtoffers. Daarom wordt binnen de genoemde actielijn ingezet op versterking van onderzoek (waarbij de positie van jongeren met een licht verstandelijke beperking expliciet wordt meegenomen), het creëren van een totaalbeeld van de huidige aanpak, en wordt er verbinding gelegd met andere landelijke programma's gericht op de aanpak van uitbuiting van minderjarigen. De beschreven actielijn versterkt ook de uitvoering aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: VN-Kinderrechtenverdrag) en het bijbehorende Facultatief Protocol (Trb. 2001, 63) dat ertoe verplicht minderjarige slachtoffers extra te beschermen tegen mensenhandel en uitbuiting. In dat kader worden in alle juridische procedures de belangen van het kind meegewogen en zoveel mogelijk vooropgesteld. In het kader van kindvriendelijke rechtspraak is er specifiek aandacht voor de positie van het kind als slachtoffer of als verdachte. Binnen de politie zijn gecertificeerde rechercheurs werkzaam die zijn opgeleid om de veelal kwetsbare slachtoffers (of verdachten) van mensenhandel te horen. Indien er sprake is van een extra kwetsbaar slachtoffer of kwetsbare verdachte (bijvoorbeeld een minderjarige of een persoon met een licht verstandelijke beperking), dan wordt altijd contact gelegd met de gespecialiseerde rechercheurs voor een studioverhoor. Dit zijn vakspecialisten die een verdiepende opleiding hebben gevolgd voor het horen van deze kwetsbare groepen in een kindvriendelijke ruimte.

In de tweede plaats wordt onder coördinatie van en in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gewerkt aan een nationale strategie om de positie van mensen met een beperking te verbeteren. Onderdeel daarvan is dat mensen met een beperking beschermd moeten worden tegen geweld, misbruik en uitbuiting.

In de derde plaats werkt het Centrum Seksueel Geweld (hierna: CSG) aan verschillende maatregelen om slachtoffers met een handicap betere toegang tot hulp en ondersteuning te bieden. Een voorbeeld is het voorzien in een tolk voor doven en slechthorenden voor de hulptelefoon voor slachtoffers. Deze maatregel is recentelijk ingevoerd. Ook wordt doorlopend voorlichting gegeven aan slachtoffers, hun naasten en omstanders. Mensen met een beperking vormen een risicogroep. Daarom maken de wijze van omgang met en bejegening van slachtoffers met een fysieke of verstandelijke beperking onderdeel uit van de landelijk geldende CSG-kwaliteitscriteria die in de praktijk worden toegepast. Ook is er binnen de zogeheten themamaanden ook aandacht voor voorlichting over seksueel misbruik bij mensen met een (licht) verstandelijke beperking.

Hierbij is ook van belang dat een groot deel van de slachtoffers van mensenhandel een licht verstandelijke beperking (LVB) heeft, terwijl dit niet altijd wordt herkend. Het is met name voor professionals van belang dergelijke situaties te herkennen zodat er passende begeleiding en behandeling kan worden gegeven. Er heeft daarom een project plaatsgevonden bij de organisatie Koraal, gericht op deze doelgroep. Doel van dit project is om de kennis van professionals rondom uitbuiting (specifiek criminele uitbuiting) en LVB te vergroten en handelingsperspectieven te bieden. Daarvoor is kennis en kunde opgehaald uit focusgroepen met professionals, zijn gesprekken gevoerd met jongeren en ouders en is er gekeken naar relevant onderzoek. Uit de gesprekken zijn praktische handvatten gekomen voor professionals rondom het signaleren van uitbuiting bij LVB, gespreksvoering en het bieden van behandelingsmogelijkheden.

De opgedane kennis en kunde is samengevat en geborgd in vrij toegankelijke handreikingen voor professionals uit verschillende domeinen die met personen met een LVB en (potentiële) slachtoffers van uitbuiting in aanraking komen. Deze worden gedeeld op verschillende kennisplatformen. Ook worden er presentaties voor verschillende sectoren door het hele land gegeven en wordt geïnvesteerd in kennisnetwerken om deze kennis en kunde vast te houden en te blijven ontwikkelen.

Artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, van de Herzieningsrichtlijn wijzigt het vierde en vijfde lid van artikel 11 van Richtlijn 2011/36/EU en voegt een nieuw lid 5bis in.

Het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU bevat de verplichting om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen voor de vroegtijdige opsporing en identificatie van, en bijstand en ondersteuning aan, geïdentificeerde slachtoffers, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, en om een contactpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers aan te wijzen. Een verwijzingsmechanisme moet een transparant, toegankelijk en geharmoniseerd kader zijn. In een dergelijk kader moeten de deelnemende bevoegde autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden worden aangewezen en moeten hun taken worden vastgesteld. Die verwijzingsmechanismen kunnen de vorm aannemen van een reeks vastgestelde procedures, richtsnoeren, samenwerkingsregelingen

of protocollen (overweging 15 bij de Herzieningsrichtlijn). De taken van deze verwijzingsmechanismen houden in ieder geval in dat er minimumnormen vastgesteld moeten worden voor de opsporing en vroegtijdige identificatie van slachtoffers en dat de procedures voor dergelijke opsporing en identificatie aangepast worden aan de verschillende vormen van uitbuiting die onder deze richtlijn vallen (vierde lid, onder a), dat slachtoffers worden verwezen naar de meest geschikte ondersteuning en bijstand (onder b) en dat samenwerkingsregelingen of -protocollen worden opgezet met de asielautoriteiten, zodat er bijstand, ondersteuning en bescherming wordt geboden aan slachtoffers van mensenhandel die internationale bescherming behoeven of wensen aan te vragen (onder c). Verder wordt artikel 11, vijfde lid, van Richtlijn 2011/36/EU aangevuld met voorbeelden van geschikte en veilige opvang van slachtoffers van mensenhandel, zoals opvanghuizen. In het toegevoegde lid 5bis krijgt die opvang nadere invulling, in die zin dat wordt voorgeschreven dat deze in voldoende aantallen beschikbaar moeten worden gesteld en goed toegankelijk moeten zijn voor vermoedelijke en geïdentificeerde slachtoffers van mensenhandel.

Het Nederlandse juridische en beleidsmatige kader waarborgt de werkzaamheid van verwijzingsmechanismen als bedoeld in het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU. Artikel 51aa, tweede lid, Sv vormt de juridische grondslag voor een verwijzingsmechanisme. Op grond van die bepaling draagt de betrokken opsporingsambtenaar – een medewerker van de politie, de Koninklijke Marechaussee of van een bijzondere opsporingsdienst – zorg voor verwijzing van slachtoffers van mensenhandel naar een instelling voor slachtofferhulp waar zij toegang hebben tot informatie, advies en ondersteuning. Wat betreft die instellingen gaat het in dit verband in het bijzonder om CoMensha en Slachtofferhulp Nederland. Daarbij gaat het openbaar ministerie, dat het gezag heeft over de opsporing van mensenhandel, uit van een slachtofferpresumptie: uitgangspunt is dat het vermoedelijke slachtoffer van een strafbaar feit een slachtoffer is totdat het tegendeel komt vast te staan (Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (Stcrt. 2024, 4318)). De slachtofferhulporganisatie waarnaar het slachtoffer is verwezen, geeft de benodigde informatie, bijstand en ondersteuning (artikel 3, eerste lid, Bssf) – eventueel onder rechtstreekse doorverwijzing naar relevante gespecialiseerde hulporganisaties zoals instellingen in de medische sector of organisaties voor maatschappelijk werk (artikel 3, eerste lid, onderdeel b, Bssf) – zodat het slachtoffer de meest geschikte ondersteuning en bijstand kan worden gegeven. In het verlengde hiervan zal in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten – ter volledige implementatie van het gewijzigde artikel 11, vierde lid, van Richtlijn 2011/36/EU – een grondslag worden opgenomen, op basis waarvan een contactpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers wordt aangewezen. Daartoe zal dat besluit worden aangepast. Waar het gaat om slachtoffers van mensenhandel die internationale bescherming behoeven of deze wensen aan te vragen, bedoeld in het gewijzigde artikel 11, vierde lid, onderdeel c, van Richtlijn 2011/36/EU, bestaan er al samenwerkingsprotocollen. Er is bijvoorbeeld een procesbeschrijving die ziet op het overdragen van personen vanuit de Categorale opvang slachtoffers mensenhandel naar het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (locatie Ter Apel). Daarnaast is het altijd mogelijk voor een slachtoffer van mensenhandel om asiel aan te vragen. Dit kan in samenwerking met de advocaat die een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel bijstaat. Hoe deze processen verlopen is grotendeels vastgelegd in gepubliceerde en bindende beleidsregels die zijn opgenomen in Hoofdstuk B8 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (B).

Bij het hiervoor geschetste nationale verwijzingsmechanisme speelt ook CoMensha, het landelijke coördinatiecentrum tegen mensenhandel, een rol. Zowel professionals, burgers als slachtoffers kunnen bij CoMensha terecht voor het melden van vermoedens van uitbuiting en het aanmelden van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, hulp bij de eerste opvang, en advies over specialistische zorg en juridische vraagstukken. In gevallen waarin dat nodig is zorgt CoMensha voor de plaatsing van slachtoffers binnen de juiste zorginstelling. Recentelijk is de informatie van de Wegwijzer mensenhandel (voorheen de website vanuit de Rijksoverheid die informatie verschaft over hoe om te gaan met mogelijke slachtoffers mensenhandel) geïntegreerd op de website van CoMensha. Dit betekent dat op de website van CoMensha informatie omtrent opvang, zorg en hulpverlening te vinden is. CoMensha beschikt ook over een telefonische helpdesk. In 2025 wordt gewerkt aan het opzetten van één centraal informatiepunt waar slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempelige en toegankelijke manier worden geïnformeerd en worden doorverwezen naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. In de periode 2025–2026 wordt het centraal informatiepunt doorontwikkeld naar een instrument van waaruit (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel worden doorverwezen naar de juiste instantie. De vaste subsidieverstrekking door de overheid aan Comensha en Slachtofferhulp Nederland maakt dat de continuïteit van deze voorzieningen voor de toekomst is geborgd.

In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat in het kader van het specifieke beleid inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers binnen hulpverleningsinstanties, zorginstellingen, gemeenten en opsporingsinstanties veel aandacht is voor een vroegtijdige en juiste signalering van slachtoffers van mensenhandel, zodat die slachtoffers de juiste bijstand en ondersteuning krijgen. Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt door de opsporingsinstanties. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten

voor opsporing zijn. Als dat het geval is, dienen deze in overleg met de officier van justitie te worden onderzocht. Uitgangspunt is dat naar (rechts)personen die een aandeel hebben in het tewerkstellen en uitbuiten van slachtoffers van mensenhandel strafrechtelijk onderzoek wordt verricht (artikel 2.1 van de eerdergenoemde Aanwijzing mensenhandel). Voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel, zonder verblijfsrecht in Nederland, bieden de opsporingsinstanties het slachtoffer al bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel een bedenktijd aan, waarbij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het vertrek uit Nederland van dit slachtoffer opschort (Vreemdelingencirculaire 2000 (B), Hoofdstuk B8 'Humanitair tijdelijk', paragraaf 3 'Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel'; hierna ook de B8/3-verblijfsregeling). Om deze aanpak te versterken wordt binnen actielijn 3 van het Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel gewerkt aan een betere identificatie van slachtoffers. Hiertoe wordt verkend of de vaststelling dat iemand een slachtoffer van mensenhandel is en daarom in aanmerking komt voor de B8/3-verblijfsregeling, niet meer alleen kan worden gedaan door de opsporingsdiensten, maar losgekoppeld kan worden van het mogelijke opsporingsonderzoek. Daarnaast wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om een passend aanbod van opvang en/of hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel te creëren zodat voor elk slachtoffer de juiste opvang beschikbaar is. Hierbij worden de in artikel 11, lid 5bis, van de richtlijn genoemde aspecten ook meegenomen. Met deze acties wordt ingezet op een verbetering van het al bestaande beleid inzake de signalering en identificatie van slachtoffers, en ook de verwijzing van slachtoffers naar de meest geschikte bijstand en ondersteuning.

Op grond van het geschetste juridische kader en de aanvullende beleidsmaatregelen die al zijn getroffen of op basis van het Versterkte Actieplan zullen worden getroffen, zal volledige toepassing worden gegeven aan de in artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, van de Herzieningsrichtlijn opgenomen verplichtingen.

Artikel 11, zesde lid, van Richtlijn 2011/36/EU verwijst naar enkele richtlijnen die inmiddels zijn vervangen door verordeningen. Met **artikel 1, onderdeel 9, onder d, van de Herzieningsrichtlijn** zijn die verwijzingen geactualiseerd. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat de in artikel 11, vijfde lid, van Richtlijn 2011/36/EU bedoelde informatie die wordt verschaft aan slachtoffers van mensenhandel in voorkomend geval informatie behelst over de mogelijke beden- en hersteltijd overeenkomstig Richtlijn 2004/81/EG dan wel verlening van internationale bescherming overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1347 en Verordening (EU) 2024/1348. Deze informatieplicht wordt neergelegd in 'Hoofdstuk 3 Informatie over rechten en voorzieningen' van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

Met **artikel 1, onderdeel 10, van de Herzieningsrichtlijn** wordt een nieuw artikel 11bis ingevoegd in Richtlijn 2011/36/EU. Deze nieuwe bepaling heeft het oog op slachtoffers van mensenhandel die mogelijk internationale bescherming nodig hebben. Het eerste artikellid schrijft voor dat er complementariteit en coördinatie is tussen de autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel en de asielautoriteiten. Het tweede lid van artikel 11bis bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat slachtoffers van mensenhandel hun recht om asiel aan te vragen kunnen uitoefenen, ook als zij hulp, ondersteuning en bescherming ontvangen als vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel.

De asielautoriteit in Nederland, de IND, werkt al goed samen met de autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel. Zo heeft de IND een meldstructuur voor signalen die duiden op slachtofferschap van mensenhandel. Dergelijke signalen in het kader van een aanvraag tot het verlenen van asiel, worden gedeeld met partners die verantwoordelijk zijn voor het identificeren van slachtoffers van mensenhandel. Waar het gaat om aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel, is er contact tussen de IND enerzijds en de politie (AVIM) en het openbaar ministerie anderzijds. Verder is er nauw contact tussen de IND en hulpverleningsinstanties (opvanghuizen en het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (hierna: CoMensha)). Voor de situatie waarin slachtoffers van mensenhandel internationale bescherming behoeven of wensen aan te vragen bestaan er al samenwerkingsprotocollen. Daarvoor wordt verwezen naar de hiervoor opgenomen toelichting op artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, van de Herzieningsrichtlijn.

De wijziging opgenomen in **artikel 1, onderdeel 11, van de Herzieningsrichtlijn** is louter technisch van aard. In artikel 12, eerste lid, van Richtlijn 2011/36/EU wordt de verwijzing naar het inmiddels vervangen Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in strafprocedures (Kaderbesluit 2001/220/JBZ) geactualiseerd door een verwijzing naar de huidige Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers (Richtlijn 2012/29/EU) op te nemen. Dit behoeft geen aanpassing van beleid of regelgeving.

Aan artikel 13 van Richtlijn 2011/36/EU, dat algemene bepalingen bevat inzake bijstand, ondersteuning en bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, wordt met **artikel 1, onderdeel 12, van de Herzieningsrichtlijn** een derde lid toegevoegd. Dit nieuwe artikellid verplicht ertoe dat de procedures voor aangifte van een strafbaar feit uit hoofde van deze richtlijn veilig zijn en, in overeen-

stemming met het nationale recht, vertrouwelijk zijn en qua opzet en taalgebruik kindvriendelijk zijn.

Nederland voldoet met de bestaande praktijk rondom de bestrijding van mensenhandel al aan deze verplichtingen. Zo werken er binnen de politie gecertificeerde rechercheurs die zijn opgeleid om de veelal kwetsbare slachtoffers (of verdachten) van mensenhandel te horen. Indien er sprake is van een extra kwetsbaar slachtoffer of extra kwetsbare verdachte (bijvoorbeeld een minderjarige of een persoon met een licht verstandelijke beperking) wordt altijd contact gelegd met de gespecialiseerde zedenrechercheurs voor een studioverhoor. Ook in de vervolgingsfase wordt in voorkomende gevallen altijd verzocht om het slachtoffer – bijvoorbeeld in het kader van het uitoefenen van het ondervragingsrecht door de verdediging – opnieuw te laten horen door (bij voorkeur dezelfde) gecertificeerde rechercheurs in een studio (zie al de toelichting op artikel 1, onderdeel 9, onder a, van de Herzieningsrichtlijn, die is opgenomen in deze memorie van toelichting).

Artikel 1, onderdeel 13, van de Herzieningsrichtlijn past artikel 14 van Richtlijn 2011/36/EU – dat betrekking heeft op het bijstaan en ondersteunen van minderjarige slachtoffers – op drie punten aan.

In de eerste plaats wordt aan het eerste lid van die bepaling toegevoegd dat er specifieke programma's moeten worden ontwikkeld om hun overgang naar emancipatie en volwassenheid te ondersteunen en zo herhaald slachtofferschap te voorkomen, naast de al bestaande verplichting om maatregelen te nemen om minderjarige slachtoffers van mensenhandel op korte en lange termijn bij te staan en te steunen bij hun fysieke en psychosociale herstel. De verplichtingen die voortkomen uit de huidige richtlijn bepaling zijn al omgezet binnen het centrale slachtofferbeleid. In het Nederlandse slachtofferbeleid heeft ieder slachtoffer recht op gratis hulp, advies en informatie. Hiervoor kunnen zij terecht bij onder meer Slachtofferhulp Nederland voor juridische, praktische en emotionele hulp. Slachtofferhulp Nederland heeft hierbij ook speciale aandacht voor jongeren via onder meer een uitgebreide online dienstverlening. Als het gaat om minderjarige slachtoffers van mensenhandel kunnen zij gespecialiseerde (jeugd)hulp ontvangen. Er zijn verschillende organisaties met expertise op het gebied van onder andere minderjarige slachtoffers mensenhandel, zoals Fier en Ster Huis. Deze organisaties hebben al speciaal voor deze doelgroep zorgprogramma's ontwikkeld, waarvan de hiervoor genoemde elementen deel uitmaken. Tevens wordt door het Centrum Seksueel Geweld multidisciplinaire zorg op maat aangeboden aan slachtoffers van geweld om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

In de tweede plaats wordt artikel 14, tweede lid, van Richtlijn 2011/36/EU aangevuld. Op grond van de bestaande bepaling zijn lidstaten in bepaalde gevallen verplicht een voogd of vertegenwoordiger voor het minderjarige slachtoffer aan te wijzen. Hieraan wordt toegevoegd dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat er in het geval van een belangenconflict tussen de voogd of de vertegenwoordiger en het minderjarige slachtoffer, een andere voogd of vertegenwoordiger aangewezen wordt. Daarbij geldt dat indien er overeenkomstig deze richtlijn een voogd en/of een vertegenwoordiger voor het kind moet worden aangesteld, deze functies door dezelfde persoon of door een rechtspersoon, een instelling of een instantie mogen worden uitgeoefend (overweging 24 bij de Herzieningsrichtlijn). De nieuwe verplichting is al in het geldende Nederlandse recht geïmplementeerd: indien de rechter dit bij een belangenconflict tussen degene(n) die het ouderlijk gezag heeft of de voogdij uitoefent enerzijds en het minderjarige slachtoffer anderzijds in het belang van de minderjarige noodzakelijk acht, benoemt de rechter ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende – waaronder de politie of de officier van justitie – een bijzondere curator om de minderjarige ter zake te vertegenwoordigen (artikel 14, aanhef en onderdeel b, Bsf in verbinding met artikel 1:250 Burgerlijk Wetboek).

In de situatie dat er geen goede match is tussen de jeugdbeschermer van Nidos (de organisatie die jeugdbescherming voor vluchtelingen verzorgt) en een alleenstaande minderjarige asielzoeker (hierna: amv), kan de amv dit bij Nidos aangeven. In dat geval zal worden gezocht naar een andere jeugdbeschermer. Er is ook een mogelijkheid voor de amv om een klacht in te dienen bij Nidos over diens jeugdbeschermer. De amv kan daarnaast altijd een (interne of externe) vertrouwenspersoon inschakelen. Voorts wordt bij het in dienst nemen van elke jeugdbeschermer een door die persoon aangevraagde Verklaring Omtrent Gedrag beschikbaar gesteld aan Nidos, om te kunnen achterhalen of de aspirant-jeugdbeschermer geen strafbare feiten heeft gepleegd en met minderjarigen kan werken. In het beschreven proces wordt aansluiting gezocht bij de Jeugdwet.

In derde plaats wordt de in artikel 14, derde lid, opgenomen verwijzing naar het vervallen kaderbesluit vervangen door een verwijzing naar Richtlijn 2012/29/EU. Dit behoeft geen aanpassing van beleid of regelgeving.

De artikelen 17 (schadevergoeding van slachtoffers) en 18 (preventie) van Richtlijn 2011/36/EU worden in **Artikel 1, onderdeel 14, van de Herzieningsrichtlijn** opnieuw vastgesteld.

Artikel 17 schrijft nu al voor dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel toegang hebben tot regelingen voor schadevergoeding voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Artikel 1, onderdeel 14, van de Herzieningsrichtlijn voegt daaraan toe dat de lidstaten ervoor kunnen

kiezen (zij zijn hiertoe niet verplicht) overeenkomstig hun nationale wetgeving een nationaal fonds voor slachtoffers of een vergelijkbaar instrument op te zetten voor de schadevergoeding van slachtoffers. In Nederland kan een slachtoffer zich behalve langs civielrechtelijke weg ook op basis van de algemene strafvorderlijke regeling met een vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces (artikel 51f e.v. Sv). Bij een veroordeling kan de rechter (in aanvulling op de (gedeeltelijke) toewijzing van die vordering) een schadevergoedingsmaatregel opleggen, waarmee aan de veroordeelde de verplichting wordt opgelegd een geldbedrag aan de staat te betalen ten behoeve van het slachtoffer (artikel 36f Sr). Mensenhandel is bovendien een 'geweldsmisdrijf' in de zin van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. Dit brengt mee dat slachtoffers van mensenhandel daarnaast de mogelijkheid hebben om bij het genoemde schadefonds een aanvraag doen voor een financiële tegemoetkoming (artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven). Gelet op de hiervoor beschreven al bestaande mogelijkheden in Nederland is er geen aanleiding om een (aanvullend) nationaal fonds voor slachtoffers of een vergelijkbaar instrument op te zetten.

Op basis van artikel 18, eerste lid, van Richtlijn 2011/36/EU hebben lidstaten nu al de taak om maatregelen te nemen om de vraag die de voedingsbodem is voor alle vormen van uitbuiting te ontmoedigen en te doen afnemen. Artikel 1, onderdeel 14, van de Herzieningsrichtlijn voegt daaraan toe dat hierbij rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende vormen van uitbuiting. Passende maatregelen die daartoe kunnen worden getroffen zien bijvoorbeeld op onderwijs, opleiding en campagnes, aldus artikel 18, tweede lid, van Richtlijn 2011/36/EU. In aanvulling daarop is opgenomen dat aandacht moet uitgaan naar de online dimensie, waaronder de bevordering van de digitale geletterdheid en vaardigheden. In het kader van deze maatregelen kan samengewerkt worden met de betrokken organisaties uit het maatschappelijk middenveld en andere betrokkenen, zoals de particuliere sector. De maatregelen dienen genderbewust, toegesneden op handicaps en kindvriendelijk te zijn.

Binnen het huidige beleid ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel is reeds aandacht voor bewustwording van verschillende doelgroepen. Dit vindt plaats binnen de opleidingen van verschillende professionals (die onder andere werkzaam zijn in de asielketen, het onderwijs of bij gemeenten) en via aparte bewustwordingscampagnes die regelmatig georganiseerd worden door (lokale) overheden dan wel niet-gouvernementele organisaties. Voorts wordt binnen Actielijn 1 van het al meermalen genoemde Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel ingezet op een brede bewustwording rond het thema mensenhandel zodat mensenhandel eerder wordt gesignaleerd en kan worden voorkomen. Om de bewustwording van professionals, (potentiële) slachtoffers en burgers te vergroten zal een gerichte communicatiestrategie worden opgezet met blijvende aandacht voor de rol van social media en met als doel om specifieke groepen (zoals bijvoorbeeld minderjarigen en personen met een licht verstandelijke beperking) te bereiken die in aanraking kunnen komen met mensenhandel. Onderdeel van de communicatiestrategie is dat er een duidelijk handelingsperspectief voor de doelgroep is, zoals over het melden van mensenhandel en waar informatie over mensenhandel kan worden gevonden. De communicatiestrategie richt zich in eerste instantie op eerstelijns professionals en in tweede instantie op het bredere publiek. In de communicatiestrategie wordt ook de samenwerking gezocht met bestaande campagnes. De communicatiestrategie zal zich richten op seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

In **artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn** worden twee artikelen toegevoegd aan Richtlijn 2011/36/EU: de artikelen 18bis en 18ter. Het genoemde artikel 18bis verplicht tot het strafbaar stellen van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel als bedoeld in artikel 2 van Richtlijn 2011/36/EU, indien het slachtoffer wordt uitgebuit om dergelijke diensten te verlenen en de gebruiker van de diensten weet dat de persoon die de diensten verleent een slachtoffer is van mensenhandel. Op dit feit moeten doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke straffen worden gesteld.

In Nederland is de in artikel 18bis omschreven gedraging al strafbaar voor zover het gaat om het opzettelijk gebruikmaken van seksuele dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel (artikel 273g Sr). Ter volledige implementatie van de genoemde richtlijnbeeping wordt die strafbaarstelling verbreed tot andere soorten dienstverlening, zodat ook niet-seksuele dienstverlening onder de reikwijdte daarvan zal vallen. De strafbaarstelling wordt nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Door invoering van artikel 18ter in Richtlijn 2011/36/EU verplicht artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn de lidstaten er verder toe om regelmatige en gespecialiseerde opleidingen aan professionals die in contact zullen komen met slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel, aan te bieden of het aanbieden van die opleidingen te bevorderen. Binnen het huidige beleid inzake de bestrijding van mensenhandel worden al veel professionals opgeleid om (potentiële) slachtoffers van mensenhandel op te sporen, te identificeren, bij te staan, te ondersteunen en te beschermen. CoMensha, het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel, maakt door middel

van de Mensenhandel Academy inzichtelijk welke opleidingen, trainingen en toolkits beschikbaar zijn voor professionals, om slachtoffers van mensenhandel beter te signaleren en te ondersteunen. Onderdelen van de Academy richten zich op specifieke doelgroepen van professionals (bijvoorbeeld in de asielketen, het onderwijs, bij gemeenten). Veel trainingen worden verzorgd door niet-gouvernementele organisaties zoals FairWork (met het oog op arbeidsuitbuiting) en het Rode Kruis (met het oog op ongedocumenteerde slachtoffers). Tussen de betrokken organisaties vindt afstemming plaats over de inhoud van de trainingen en samenwerking in de uitvoering. De algemene website van CoMensha bevat veel informatie over en voor slachtoffers van mensenhandel. Deze wordt in 2024 samengevoegd met de informatie van de Mensenhandel Academy. Alle relevante informatie is dan op één plek voor eenieder beschikbaar. FairWork verzorgt trainingen in het kader van preventie van arbeidsuitbuiting en het signaleren en ondersteunen van mogelijke slachtoffers.

Binnen de politie worden eerstelijns professionals middels een e-learningmodule opgeleid voor het signaleren van mensenhandel. Meer verdiepend bestaat voor deze medewerkers de mogelijkheid om een opleiding 'Zicht op Mensenhandel' te volgen. De gespecialiseerde rechercheurs van de teams die zich specifiek met de opsporing van mensenhandel bezighouden, volgen een verplichte opleiding 'Opsporing Mensenhandel', waarna zij gecertificeerd zijn om informatieve- en aangiftegesprekken met slachtoffers van mensenhandel te voeren. Ook aan rechters en officieren van justitie worden dergelijke gespecialiseerde opleidingen aangeboden. De Koninklijke Marechaussee heeft vanwege haar grensgerelateerde taken een bijzondere positie in het melden van signalen van mensenhandel. De eerstelijns opsporingsambtenaren krijgen via e-learning onderwijs over mensenhandel, terwijl ervaren opsporingsambtenaren een verdiepingsmodule over mensenhandel en de daarvoor geldende juridische kaders kunnen volgen. De medewerkers van de Koninklijke Marechaussee die de intake gesprekken voeren met mogelijke slachtoffers zijn specifiek opgeleid voor het herkennen van signalen van mensenhandel tijdens de uitvoering van grenspolitietaken en het aangaan van een informatief gesprek en eventueel het opnemen van een aangifte. Om de benodigde specialistische kennis bij de rechercheurs en de betrokken arbeidsinspecteurs up-to-date te houden werkt de Arbeidsinspectie met e-learning modules en werkt ze samen met de politie en de Koninklijke Marechaussee bij de ontwikkeling van een gezamenlijk leermiddel vanuit de Politieacademie. Om de kenbaarheid, kennis en het netwerk te vergroten, blijft geïnvesteerd worden in kennisdeling en samenwerkingen met internationale en nationale partners, zoals binnen het samenwerkingsverband CEPOL gericht op de training van Europese wetshandhavers. Binnen de rechtspraak is er ook aandacht voor opleidingen en kennisverdieping voor rechters en gerechtsjuristen. Zo worden er cursussen aangeboden, gericht op bewustwording van mensenhandelpraktijken in Nederland en op Europees en internationaal niveau (basiscursus) en op kennisverdieping op het gebied van mensenhandel (verdiepende cursus). Het in complexe situaties kunnen toepassen van relevante wet- en regelgeving is daarbij een leerdoel. Dat geldt ook voor het vergroten van de bewustwording op het gebied van mensenhandel en de slachtoffers. Ook wordt er voor dezelfde doelgroep ieder jaar een Themadag uitgevoerd waar telkens een ander onderwerp wordt uitgelicht.

Artikel 1, onderdeel 16, van de Herzieningsrichtlijn zorgt ervoor dat artikel 19 van Richtlijn 2011/36/EU wordt opgedeeld in drie leden. Het eerste lid stelt dat lidstaten een nationale coördinator of een soortgelijk mechanisme aanstellen ten behoeve van de bestrijding van mensenhandel en hen te voorzien van voldoende middelen. De nationale coördinator dient samen te werken met alle relevante partijen binnen het mensenhandeldomein. In artikel 19, tweede lid, zoals opgenomen in de Herzieningsrichtlijn worden vervolgens de taken van de coördinator benoemd. Deze taken omvatten het monitoren van trends inzake mensenhandel, het meten van resultaten van de maatregelen door het verzamelen van statistieken in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld, en rapportage hiervan. De taak van de coördinator kan meer omvatten, te weten het opstellen van noodplannen om ernstige noodsituaties te voorkomen, en het bevorderen, coördineren en eventueel financieren van programma's ter bestrijding van mensenhandel. Het verschil met het oorspronkelijke artikel 19 is dat daar de verplichting in stond om een nationaal rapporteur of een soortgelijk mechanisme aan te stellen. Deze expliciete rol van de nationaal rapporteur is met het nieuwe artikel 19 komen te vervallen. Artikel 19, derde lid, van de Herzieningsrichtlijn laat de ruimte om de monitorings- en rapporteringstaken bij een onafhankelijk orgaan te beleggen en op deze manier alsnog iemand aan te stellen in de onafhankelijke rol van een nationaal rapporteur.

Om uitvoering te geven aan het nieuwe tweede lid van artikel 19 is in Nederland de rol van de nationale coördinator belegd binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid. De nationaal coördinator kan ten minste belast worden met de in die bepaling genoemde taken, welke zien op het opstellen van noodplannen en de bevordering, coördinatie en in voorkomend geval financiering van programma's ter bestrijding van mensenhandel. Deze rol wordt vervuld door de coördinerend bewindspersoon bij het ministerie van Justitie en Veiligheid die namens het kabinet spreekt op het dossier mensenhandel en die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het beleid inzake de bestrijding en voorkoming van mensenhandel.

Verder kent Nederland sinds 2000 het instituut van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur). Ter implementatie van het oorspronkelijke artikel 19 van Richtlijn 2011/36/EU is de positie van de Nationaal Rapporteur destijds wettelijk verankerd in de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op grond van artikel 5 van die wet heeft de Nationaal Rapporteur de taak om de ontwikkelingen in de omvang en kenmerken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen alsmede de effecten van genomen beleidsmaatregelen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te onderzoeken. De Nationaal Rapporteur heeft ook de taak de regering te adviseren over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, en hier periodiek over te rapporteren aan de regering door toezending van zijn rapporten aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Gelet op deze structuur zullen de in artikel 19, tweede lid, genoemde taken die zien op monitoring, het meten van resultaten, onder meer door het verzamelen van statistieken, en rapportage, belegd blijven bij de Nationaal Rapporteur (zie ook artikel 1, onderdeel 17 van de Herzieningsrichtlijn).

Artikel 1, onderdeel 17, van de Herzieningsrichtlijn voegt artikel 19bis (gegevensverzameling en statistieken) en artikel 19ter (nationaal actieplan ter bestrijding van mensenhandel) toe aan Richtlijn 2011/36/EU.

Artikel 19bis bevat voorschriften over een systeem voor de registratie, productie en verstrekking van geanonimiseerde statistische gegevens om toezicht te houden op de doeltreffendheid van de systemen van lidstaten voor het bestrijden van de in de Richtlijn 2011/36/EU bedoelde strafbare feiten (eerste lid). De statistische gegevens omvatten, ten minste, op centraal niveau beschikbare gegevens – die in bepaalde gevallen moeten worden uitgesplitst naar bijvoorbeeld registrerende organisatie, geslacht of leeftijdsgroep – over het aantal geïdentificeerde en vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel (tweede lid, onderdeel a), het aantal personen dat verdacht wordt van mensenhandel (onderdeel b), het aantal personen tegen wie vervolging is ingesteld wegens mensenhandel (onderdeel c), het aantal beslissingen tot vervolging (onderdeel d), het aantal personen dat veroordeeld is wegens mensenhandel (onderdeel e), en het aantal rechterlijke uitspraken ten aanzien van mensenhandel (onderdeel f). Daarnaast dienen de lidstaten op nationaal niveau beschikbare gegevens te verstrekken over het aantal in verband met het artikel 18bis van de richtlijn bedoelde strafbaar feit verdachte, vervolgte en veroordeelde personen (onderdeel g). Nederland voldoet al aan deze verplichtingen. De genoemde gegevens kunnen uit bestaande politie- en justitieregistraties worden gehaald en verstrekt aan de Europese Commissie (artikelen 15a en 22 van de Wet politiegegevens en de artikelen 15 en 39ga van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Ook worden de gegevens bijgehouden door CoMensha als het slachtoffers van mensenhandel betreft. Deze informatie wordt ten behoeve van het vaststellen van trends en ontwikkelingen aan de Nationaal rapporteur verstrekt. De hiervoor vermelde gegevens worden door de Nationaal Rapporteur, in nauwe samenwerking met de genoemde relevante organisaties, verzameld. De Nationaal Rapporteur zorgt voor de verstrekking van de benodigde geanonimiseerde statistische gegevens aan de Europese Commissie. De verplichting op grond van het derde lid van het genoemde artikel 19bis om die statistische gegevens telkens tijdig bij de Europese Commissie in te dienen, behoeft naar haar aard geen implementatie in wetgeving.

Artikel 19ter vergt dat lidstaten een nationaal actieplan ter bestrijding van mensenhandel vaststellen. Dit actieplan moet zijn afgestemd met de nationale coördinatoren, de onafhankelijke organen en relevante belanghebbenden die actief zijn op het gebied van de voorkoming en de bestrijding van mensenhandel en dient om de vijf jaar geëvalueerd en geactualiseerd te worden. De actieplannen kunnen verschillende elementen bevatten, zoals doelstellingen, prioriteiten en maatregelen ter bestrijding van alle vormen van uitbuiting, ook voor minderjarigen. Daarnaast kunnen zij maatregelen bevatten die zien op preventie (zoals onderwijs en bewustwordingscampagnes), verbetering van onderzoek, en versterking van vroegtijdige identificatie van en bijstand en bescherming aan slachtoffers. Ook kunnen procedures voor regelmatige monitoring en evaluatie van de uitvoering onderdeel zijn van de nationale actieplannen.

Voor Nederland geldt dat op 17 juni 2024 het hiervoor al genoemde Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel aan de Tweede kamer is verzonden. In dit actieplan komen de verschillende onderdelen die in artikel 19ter van Richtlijn 2011/36/EU genoemd worden, aan bod. Zo is het actieplan opgebouwd uit verschillende actielijnen die elk doelstellingen, prioriteiten en maatregelen bevatten. Binnen Actielijn 1 wordt ingezet op een brede bewustwording rond het thema mensenhandel zodat dit eerder wordtesignaleerd en kan worden voorkomen. In het kader van Actielijn 3 geïnvesteerd in een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers. Ook zal er binnen het Versterkte Actieplan ruimte zijn voor het evalueren van alle acties, als onderdeel van de opgavegericht werken aanpak die toegepast is gedurende de totstandkoming van dit actieplan. Aldus voldoet Nederland aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 19ter.

Het in **Artikel 1, onderdeel 18, van de Herzieningsrichtlijn** opgenomen gewijzigde artikel 20 verplicht

de lidstaten om de taken van de Europese Commissie te faciliteren door middel van het aanleveren van de gevraagde informatie, bedoeld in het aangevulde artikel 19 van de richtlijn, zodat de Europese Commissie een gecoördineerde en geconsolideerde strategie kan opstellen. Dit artikel behoeft, in aanvulling op de omzettingsverplichtingen ten aanzien van de (nieuwe) artikelen 19, 19bis en 19ter (zie hiervoor), geen afzonderlijke implementatie.

Artikel 1, onderdeel 19, en de artikelen 2 tot en met 4 van de Herzieningsrichtlijn behoeven naar hun aard geen afzonderlijke implementatie. De bepalingen hebben betrekking op rapportering door de Europese Commissie, alsook op de inwerkingtreding en omzetting van de Herzieningsrichtlijn.

5. Uitvoerings- en handavingsconsequenties en financiële gevolgen

De Herzieningsrichtlijn noopt tot aanpassing van twee strafbaarstellingen. De voorgestelde aanpassing van de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Sr) brengt geen verandering in de reikwijdte daarvan. Voorts wordt de bestaande strafbaarstelling van – kort gezegd – het opzettelijk gebruikmaken van seksuele dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel (artikel 273g Sr) verbreed tot andere soorten dienstverlening, waarover in de hiervoor genoemde gevallen rechtsmacht moet kunnen worden uitgeoefend.

Ten aanzien van deze aanpassingen heeft het openbaar ministerie laten weten beperkte uitvoeringsconsequenties te verwachten. De voorgestelde verbreding van artikel 273g Sr kan leiden tot een beperkte toename van strafzaken, zij het dat – vanwege de beschikbare capaciteit en de huidige prioriteitstelling van het openbaar ministerie – niet veel extra strafzaken worden verwacht. Ook speelt voor het openbaar ministerie mee dat het misdrijf van artikel 273g Sr niet altijd eenvoudig te bewijzen is en ook om die reden in een beperkt aantal gevallen vervolging kan worden ingesteld. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Arbeidsinspectie geven beiden aan een structurele toename te verwachten van een beperkt aantal strafzaken, hetgeen tot extra kosten zal leiden van respectievelijk 260.000 euro en 320.000 euro. De politie geeft aan initiële kosten te zullen moeten maken ten behoeve van bijvoorbeeld het aanpassen van werkinstructies en informatiesystemen. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft aan ondersteuning te behoeven om gemeenten te ondersteunen bij het geven van training en bewustwordingsactiviteiten ten aanzien van de aangepaste strafbaarstellingen. CoMensha stelt ook te verwachten dat de aangepaste strafbaarstellingen extra training en bewustwordingsactiviteiten behoeven die mogelijk kosten met zich meebrengen. Slachtofferhulp Nederland verwacht vooralsnog een beperkte toename van het aantal slachtoffers dat aanspraak zal maken op hulp en ondersteuning. De ingeschatte geringe incidentele uitvoeringsconsequenties zullen door Slachtofferhulp Nederland worden meegenomen in de al geplande activiteiten ter implementatie van wetsvoorstel 36 547.

Een eerste inschatting is dat de impact op de gehele strafrechtketen beperkt zal zijn, gelet op de huidige capaciteit en prioriteitsstelling van de betrokken organisaties. Voorgesteld wordt om de initiële aanpassingen op het gebied van bewustwording en aanpassing van systemen, samen te nemen met de aanpassingen die gedaan zullen worden in het kader van het al eerder genoemde wetsvoorstel 36 457, zoals ook aangegeven door bijvoorbeeld Slachtofferhulp Nederland. Zoals ook voorgesteld door het openbaar ministerie, de politie en Slachtofferhulp Nederland zal – in afstemming met alle betrokken organisaties – worden gemonitord of zich eventuele structurele uitvoeringseffecten en bijkomende kosten voordoen.

Er is budget aanwezig om eventuele beperkte extra kosten te dekken, en deze zullen beter inzichtelijk zijn na een evaluatie. De beleidsmatige aanpassingen die gedaan moeten worden, vallen binnen de bestaande plannen voor het Versterkte Actieplan Samen tegen mensenhandel. Hiervoor is al budget vrijgemaakt. De eventuele extra budgettaire gevolgen worden ingepast binnen de bestaande begrotingen.

6. Adviezen

Over een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn inhoudelijke adviezen ontvangen van het openbaar ministerie (OM), de politie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), Slachtofferhulp Nederland (SHN), CoMensha en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het wetsvoorstel heeft de Raad voor de rechtspraak geen aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hebben aangegeven af te zien van de mogelijkheid consultatieadvies uit te brengen. De gegevensverwerking ter uitvoering van dit wetsvoorstel – dat voor een belangrijk deel geen betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens – vindt plaats binnen de bestaande wettelijke kaders. Daarom is het conceptwetsvoorstel niet voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

De adviesorganen hebben waardevolle opmerkingen gemaakt bij het conceptwetsvoorstel en de daarbij behorende concept-memorie van toelichting. Deze adviezen hebben geleid tot enkele bijstellingen en aanvullingen van de memorie van toelichting. In enkele adviezen wordt ingegaan op de gevolgen van de nieuwe wetgeving en beleidsmaatregelen voor uitvoeringsorganisaties en de randvoorwaarden voor een goede uitvoering daarvan (politie, OM, NLA, CoMensha, NRM, VNG en SHN). De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in paragraaf 5 van de memorie van toelichting. Hieronder worden de hoofdlijnen uit de ontvangen adviezen besproken en wordt de wijze van verwerking hiervan in de memorie van toelichting nader toegelicht.

Mensenhandel: uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie

Verschillende adviezen gaan in op de toevoeging van uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie aan artikel 273f, tweede lid, Sr onderscheidenlijk aan voorgesteld artikel 273f, vijfde lid, zoals opgenomen in wetsvoorstel 36 547. In het bijzonder wordt gevraagd om verduidelijking en nadere afbakening van deze specifieke uitbuitingsvormen (OM, NRM, Comensha).

In reactie hierop wordt vooropgesteld dat situaties van uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie ook nu al onder het bereik van de strafbaarstelling van mensenhandel vallen, indien ook aan de overige delictsvereisten is voldaan. Vanwege de ernst van deze specifieke uitbuitingsvormen – die in Europees verband gestaag in aantal toenemen – zijn deze bijzondere uitbuitingsvormen nu in artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU geëxpliciteerd. Dit onderdeel van het wetsvoorstel legt – ter implementatie van artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn – enkel expliciet wettelijk vast dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijken kan manifesteren en brengt geen verandering in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel. De wetgever kan slechts bij benadering antwoord geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden zo'n specifieke uitbuitingsvorm zich voordoet, waarbij zich een grote variëteit aan situaties kan voordoen. Tegen deze achtergrond is – met als doel enige richting te geven aan de rechtspraak – de toelichting op de beoogde implementatie van artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn voorzien van enkele indicatieve voorbeelden. Tegelijk is beoogd ruimte te laten aan de rechtspraak om – binnen de wettelijke grenzen – de afbakening van situaties die vallen onder het bereik van deze specifieke uitbuitingsvormen aan de hand van concrete gevallen te preciseren.

Strafbaarstelling van het gebruik van diensten verleend door een slachtoffer van mensenhandel

Ter volledige implementatie van artikel 1, onderdeel 15, 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 of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of – wanneer de dienstverlener jonger is dan achttien jaar – kinderhandel. De politie is positief over de keuze om de verbrede strafbaarstelling – in lijn met het huidige artikel 273g Sr – een schuldvariant te laten bevatten ('ernstige reden heeft om te vermoeden'). In verschillende adviezen wordt gevraagd om aan de hand van meer voorbeelden een nadere uitleg te geven aan het delictsbestanddeel 'diensten' (NLA, NRM en Comensha). In lijn met het consultatieadvies dat SHN in 2023 heeft uitgebracht over artikel 273g Sr als onderdeel van het wetsvoorstel dat voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken II 36 547), adviseert de SHN om het verbrede artikel 273g Sr onder het bereik van het spreekrecht en het recht op een kosteloze advocaat te brengen, alsmede een voorschot op het volledige bedrag van de toegekende schadevergoeding mogelijk te maken.

Naar aanleiding van de adviezen is de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van artikel 273g Sr aangevuld. Mede aan de hand van nadere voorbeelden is geëxpliciteerd dat aan het begrip 'diensten' een ruime betekenis moet worden gegeven. Voor een inhoudelijke reactie op de suggesties van de SHN wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 36 547 (Kamerstukken II 36 547, nr. 6, p. 9–11). In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat deze adviespunten het bestek van dit implementatiewetsvoorstel te buiten gaan (Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Overig

Met het oog op de verbreding van het toepassingsbereik van het non-punishmentbeginsel tot 'andere onwettige activiteiten' dan criminele activiteiten die slachtoffers gedwongen hebben uitgevoerd als rechtstreeks gevolg van mensenhandel, is in het bijzonder gevraagd om verduidelijking van de

toepassing van dit beginsel in het bestuursrechtelijk domein (NRM, politie, VNG en Comensha). Daarnaast is geadviseerd de werkzaamheid van bestaande verwijzingsmechanismen en de beoogde verdere versterking daarvan, te verduidelijken (NRM, VNG en CoMensha). De NRM heeft aangegeven tevreden te zijn met de keuze om de rol van nationale coördinator voor de bestrijding van mensenhandel te beleggen bij de coördinerend bewindspersoon van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ten aanzien van de verzameling van gegevens die op grond van het nieuwe artikel 19bis van Richtlijn 2011/36/EU dient te worden uitgevoerd, en de keuze om deze taak aan de NRM toe te vertrouwen, geeft de NRM aan dat zij dit graag expliciet terugziet in de memorie van toelichting. Verder geeft de NRM in overweging om – ter implementatie van artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn – misbruik van seksueel beeldmateriaal als strafverzwarende omstandigheid op te nemen in de strafbepaling van mensenhandel.

In reactie op laatstgenoemd adviespunt wordt opgemerkt dat er geen aanleiding is om misbruik van seksueel beeldmateriaal als strafverzwarende omstandigheid van mensenhandel aan te merken, omdat deze gedraging al zelfstandig als misdrijf strafbaar is gesteld in artikel 254ba Sr. Daarmee kan de persoon die wordt veroordeeld wegens mensenhandel en het in samenhang daarmee misbruik maken van seksueel beeldmateriaal al zwaarder worden bestraft. Verwezen wordt ook naar de toelichting bij artikel 1, onderdeel 2, in het algemeen deel van deze memorie. Naar aanleiding van de overige adviezen is de memorie van toelichting aangevuld. Nader is ingegaan op de gevallen waarin en wijze waarop binnen het bestuursrechtelijk domein door bestuursorganen rekening moet worden gehouden met het non-punishmentbeginsel in situaties waarin het opleggen van een bestuursrechtelijke bestraffende sanctie wordt overwogen (toelichting op artikel 1, onderdeel 6, van de Herzieningsrichtlijn). De taken van de NRM bij de gegevensverzameling zijn geëxpliciteerd in de toelichting op artikel 1, onderdeel 17, van de Herzieningsrichtlijn. De werkzaamheid van bestaande verwijzingsmechanismen is nader toegelicht (toelichting op artikel 1, onderdeel 9, onder b, van de Herzieningsrichtlijn) en ter verdere verduidelijking zal het Besluit slachtoffers van strafbare feiten worden aangepast.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I (Wetboek van Strafrecht)

A (Wijziging artikel 273f)

Dit onderdeel is hiervoor toegelicht in paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

B (Wijziging artikel 273g)

De beoogde verbreding van het bestaande artikel 273g Sr strekt tot volledige implementatie van de verplichting tot strafbaarstelling van het opzettelijk gebruikmaken van diensten die worden verleend door een slachtoffer van mensenhandel als bedoeld in artikel 2 van Richtlijn 2011/36/EU, indien het slachtoffer wordt uitgebuit om dergelijke diensten te verlenen en de gebruiker van de diensten weet dat de persoon die de diensten verleent een slachtoffer is van mensenhandel. De verplichting tot strafbaarstelling van deze gedraging is neergelegd in artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn, waarmee een nieuw artikel 18bis wordt ingevoegd in Richtlijn 2011/36/EU. Doel is de vraag die mensenhandel stimuleert tegen te gaan en terug te dringen (vgl. overweging 26 bij de Herzieningsrichtlijn). Zoals hierna nog verder wordt toegelicht, richt de bepaling zich op de (directe) gebruikers van de diensten die voorwerp zijn van mensenhandel en daarmee bijvoorbeeld niet op (latere) klanten die producten kopen die onder omstandigheden van arbeidsuitbuiting zijn geproduceerd (vgl. overweging 26 bij de Herzieningsrichtlijn). Buiten die reikwijdte valt bijvoorbeeld de situatie dat een klant (online) kleding koopt in een kledingwinkel, wetende dat die kleding (in het buitenland) onder erbarmelijke arbeidsomstandigheden is gefabriceerd. De strafbaarstellingsverplichting strekt zich evenmin uit tot vormen van ketenaansprakelijkheid, waarbij bijvoorbeeld ook afnemers van producten van een bedrijf buiten Nederland – waar mogelijk sprake is van mensen- of kinderhandel – onder het toepassingsbereik van de beoogde strafbepaling zouden kunnen vallen. In vormen van ketenaansprakelijkheid wordt voorzien in de EU-richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (2024/1760). De EU-Verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie (2024/3015) verbiedt bedrijven om producten vervaardigd door dwangarbeid op de markt van de Europese Unie te plaatsen of daarvandaan uit te voeren.

Met de aanpassing van artikel 273g Sr wordt strafbaar het opzettelijk gebruikmaken van diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of – wanneer de dienstverlener jonger is dan achttien jaar – kinderhandel. Dit houdt een verbreding in ten opzichte van de huidige strafbaarstelling die zich toespitst op *seksuele* diensten die het voorwerp zijn van mensen- of kinderhandel. De formulering ‘diensten [die] het voorwerp zijn van’ mensen- of kinderhandel sluit aan bij de formulering van de

strafbaarstelling van voordeeltrekking (artikel 273fb van wetsvoorstel 36 547). In lijn met de huidige reikwijdte van artikel 273g Sr bevat de beoogde strafbaarstelling ook een schuldvariant ('ernstige reden heeft om te vermoeden'). Daarmee wordt voorzien in een ruimer beschermingsbereik dan waartoe de richtlijnbevestiging – die zich beperkt tot een opzetvariant – verplicht. Dat is toegestaan, zoals ook wordt benadrukt in overweging 26 van de Herzieningsrichtlijn. Het voorgestelde misdrijf wordt bedreigd met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie. De op het misdrijf gestelde gevangenisstraf kan worden verhoogd indien het feit wordt begaan tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar (artikel 273g, tweede lid, Sr onderscheidenlijk artikel 273h, eerste lid, onderdeel b, van wetsvoorstel 36 547). Hierna worden enkele delictsbestanddelen nader toegelicht.

De term 'diensten', die ook voorkomt in de strafbaarstelling van mensenhandel, wordt noch in Richtlijn 2011/36/EU noch in de Herzieningsrichtlijn gedefinieerd. Een ruime uitleg van die term ligt in de rede, gelet op het doel van de strafbaarstellingsverplichting om de vraag die mensenhandel stimuleert tegen te gaan en terug te dringen. Met een breed beschermingsbereik kunnen slachtoffers van mensenhandel op adequate wijze worden beschermd. Bij het verlenen van diensten in de zin van het voorgestelde artikel 273g Sr kan het bijvoorbeeld gaan om het verrichten van een schoonheidsbehandeling (zoals massage of nagelverzorging), het verrichten van werkzaamheden door een schilder, glazenwasser, dakdekker, koerier, klusjesman of zorgverlener (steeds al dan niet in de hoedanigheid van zelfstandige zonder personeel) of vormen van seksuele dienstverlening. Het verlenen van een enkelvoudige dienst kan vallen onder het bereik van de strafbaarstelling. Het 'gebruikmaken' van diensten van een persoon heeft betrekking op diensten die zelf het voorwerp zijn van mensen- of kinderhandel. In lijn met de strekking van de Herzieningsrichtlijn (vgl. de overwegingen 26 en 27) richt de strafbaarstelling zich op situaties waarin direct wordt gebruikgemaakt van dienstverlening door een slachtoffer van mensen- of kinderhandel. Dit rechtstreekse verband is er bijvoorbeeld als iemand een door een slachtoffer van mensenhandel gegeven schoonheidsbehandeling ondergaat of als een prostituant seksueel contact heeft met een slachtoffer van mensenhandel. In dergelijke gevallen wordt rechtstreeks bijgedragen aan de vraag naar diensten die mensenhandel stimuleert (vgl. overweging 26).

Voor strafrechtelijke aansprakelijkheid is steeds vereist dat iemand 'opzettelijk' gebruikmaakt van een dienst die wordt verleend door een persoon, terwijl diegene 'weet of ernstige reden heeft om te vermoeden' dat die dienst het voorwerp is van mensenhandel of kinderhandel. Het delictsbestanddeel 'weet of ernstige reden heeft om te vermoeden' brengt mee dat moet worden bewezen dat degene die gebruikmaakt van een dienst weet (opzetvariant) of ernstige reden heeft om te vermoeden (schuldvariant) dat die dienstverlening het voorwerp is van mensenhandel of kinderhandel. De opzet- en de schuldvariant komen in beeld wanneer iemand, ondanks duidelijke signalen dat de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel, toch van die dienst gebruikmaakt. De bewijsvoering zal niet altijd eenvoudig zijn. Of die duidelijke signalen aanwezig waren moet worden beoordeeld op basis van de specifieke omstandigheden van het concrete geval (vgl. ook overweging 27 van de Herzieningsrichtlijn). Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om uiterlijke signalen die betrekking hebben op het slachtoffer zelf, op de omstandigheden waaronder de diensten worden aangeboden of op omstandigheden die kunnen worden beschouwd als aanwijzingen dat een mensenhandelaar controle uitoefent over het slachtoffer. Bij signalen van mensenhandel die betrekking hebben op het slachtoffer zelf valt te denken aan uiterlijke signalen die duiden op mishandeling (bijvoorbeeld blauwe plekken of striemen), aan bepaald gedrag (zoals uitingen van angst, afkeer of verdriet) of het ontbreken van kennis bij het slachtoffer over de plaats waar hij of zij zich bevindt. Voorbeelden van kenmerken die betrekking hebben op de omstandigheden waaronder de dienst wordt verleend, zijn de voorwaarden waaronder de diensten worden verleend (zoals onacceptabele arbeidsomstandigheden waaronder het slachtoffer de dienst verleent, bijvoorbeeld vanwege langdurige werkweken of forse onderbetaling) en de omgeving waar de dienst wordt verleend (zoals achteraf en aan het normale zicht onttrokken (woon)locatiesituaties). Tekenende van controle van een mensenhandelaar over een slachtoffer kunnen bijvoorbeeld zijn de beperkte bewegingsvrijheid die de dienstverlener heeft (zoals niet of nauwelijks pauzes of een verbod om de locatie waar de dienst wordt verricht te verlaten) of het feit dat de dienstverlener niet in het bezit is van diens nationale identiteitskaart of paspoort. De specifieke omstandigheden die in de praktijk aan de orde kunnen zijn en duidelijke signalen opleveren dat de beoogde dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel, kunnen per uitbuitingsvorm verschillen. Zo blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel (Stb. 2021, 467) dat bij signalen van mogelijke seksuele uitbuiting ook specifiek kan worden gedacht aan de wijze waarop de klanten in contact worden gebracht met het slachtoffer, zoals de situatie dat een prostituant via een schakel van vage tussenpersonen naar een sekswerker wordt geleid (Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 10).

De opzetvariant ('weet') doet zich voor bij een wezenlijk onverschillige mentale houding. Daarvan is sprake als wordt vastgesteld dat diegene zich op basis van duidelijke signalen bewust is geweest van de mogelijkheid dat de dienstverlening mogelijk het voorwerp is van mensen- of kinderhandel en die



mogelijkheid eenvoudigweg accepteert, voor lief neemt (zogenoeten voorwaardelijk opzet). De schuldvariant ('ernstige reden heeft om te vermoeden') doet zich voor wanneer diegene bedoelde duidelijke signalen heeft opgemerkt, maar die signalen vervolgens verkeerd heeft ingeschat door – in plaats van op toereikende wijze te verifiëren of de dienstverlening voorwerp is van mensen- of kinderhandel – er ten onrechte van uit te gaan dat 'het wel goed zal zitten'. Ook deze ernstige lichtzinnigheid valt onder het bereik van de beoogde strafbaarstelling.

ARTIKEL II (Samenloopbepaling)

Dit artikel regelt de samenloop van dit wetsvoorstel met het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van mensenhandel en de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van ernstige benadeling en van voordeeltrekking (Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel) (36 547). Net als het onderhavige wetsvoorstel strekt ook dat voorstel tot wijziging van de artikelen 273f en 273g Sr. Tegen die achtergrond voorziet de samenloopbepaling in aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel of het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, afhankelijk van welke regeling eerder in werking treedt.

ARTIKEL III (Inwerkingtredingsbepaling)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

ARTIKEL IV

De citeertitel luidt: Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



Implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 2024/1712) (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel)

Transponeringstabel

Awb = Algemene wet bestuursrecht

Bssf = Besluit slachtoffers van strafbare feiten

BIVR = Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht

BW = Burgerlijk Wetboek

Sr = Wetboek van Strafrecht

Sv = Wetboek van Strafvordering

Wet Bibob = Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Bepaling Richtlijn (EU) 2024/1712 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU	Bepaling in implementatiewetsvoorstel of bestaande Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 1, onderdeel 1, onder a (wijzigt artikel 2, derde lid)	Artikel I, onderdeel A, en artikel II van dit wetsvoorstel.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 1, onder b (wijzigt artikel 2, vijfde lid)	Artikel 273f, eerste lid, onderdelen 1° en 2°, Sr onderscheidenlijk artikel 273f, eerste en tweede lid, van wetsvoorstel 36 547.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 2, onder a (wijzigt artikel 4, tweede lid, onderdeel d)	Artikel 273f, eerste lid, derde lid, onderdeel 3°, en vierde lid, Sr onderscheidenlijk 273f, eerste lid, en artikel 273h, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van wetsvoorstel 36 547.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 2, onder b (wijzigt artikel 4, derde lid)	Artikelen 44, 47, 48, 57 en 254ba Sr.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 3, onder a (wijzigt artikel 5, eerste lid)	Artikel 51 Sr.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 3, onder b (wijzigt artikel 5, tweede en derde lid)	Artikelen 47, 48 en 51 Sr, en artikel 167 Sv.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 4 (wijzigt artikel 6)	Artikelen 9, 14a tot en met 14c, 23 en 38v Sr; artikelen 3, 3a, 5, 5a, 6 en 7 Wet Bibob en artikel 2:20 e.v. BW.	Deze bepaling heeft een facultatief karakter, in die zin dat (i) de sancties of maatregelen die aan aansprakelijke rechtspersonen moeten kunnen worden opgelegd ook niet- strafrechtelijk van aard kunnen zijn en (ii) geen verplichting bestaat om te voorzien in andere sancties of maatregelen dan de geldboete.	De Nederlandse wetgeving voorziet in de mogelijkheid om aan aansprakelijke rechtspersonen zowel een geldboete als andere straffen of maatregelen op te leggen.
Artikel 1, onderdeel 5 (schrap artikel 7)	Aanwijzing mensenhandel.	n.v.t.	Deze bepaling behoeft naar haar aard geen implementatie.
Artikel 1, onderdeel 6 (wijzigt artikel 8)	Artikel 167 Sv; artikel 5:41 Awb; Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden.	Lidstaten kunnen deze bepaling implementeren in overeenstemming met de grondbeginselen van hun rechtsorde.	Deze bepaling vergt geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan deze bepaling invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 7, onder a (vervangt artikel 9, eerste lid)	Artikel I, onderdeel B, en artikel II van dit wetsvoorstel, en artikel 167 Sv.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 7, onder b (wijzigt artikel 9, derde lid)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, onderdeel 8, onder a (wijzigt artikel 10, eerste lid)	Artikelen 2, 6 en 7 Sr in verbinding met artikel 4 BIVR.	n.v.t.	Ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn zal via een afzonderlijk implementatiebesluit artikel 4 BIVR worden aangevuld met een verwijzing naar het aangepaste artikel 273g Sr.

Bepaling Richtlijn (EU) 2024/1712 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU	Bepaling in implementatiewetvoorstel of bestaande Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 1, onderdeel 8, onder b (wijzigt artikel 10, tweede lid)	Artikelen 2, 6 en 7 Sr in verbinding met artikel 4 BIVR.	Deze bepaling bevat geen verplichting tot het vestigen van rechtsmacht. Wel moet de Commissie in kennis worden gesteld wanneer rechtsmacht op grond van een van de hier genoemde gronden is gevestigd.	Ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn zal via een afzonderlijk implementatiebesluit artikel 4 BIVR worden aangevuld met een verwijzing naar het aangepaste artikel 273g Sr. Daarmee zal de Nederlandse wetgeving voorzien in rechtsmacht in de gevallen genoemd in de onderdelen a, b en c van deze bepaling.
Artikel 1, onderdeel 9, onder a (wijzigt artikel 11, eerste lid)	Artikel 51aa, tweede en derde lid, Sv in verbinding met de artikelen 2, eerste lid, 3, eerste lid, 10 tot en met 16 Bssf; artikel 51ab Sv in verbinding met Hoofdstuk 3 Bssf; Aanwijzing mensenhandel.	n.v.t.	Ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn zal via een afzonderlijk implementatiebesluit in artikel 3 Bssf worden geëxpliciteerd dat bij de bijstand en ondersteuning rekening wordt gehouden met de genderidentiteit, handicap of leeftijd van het slachtoffer..
Artikel 1, onderdeel 9, onder b (wijzigt artikel 11, vierde en vijfde lid)	Artikel 51aa, tweede en derde lid, Sv in verbinding met Hoofdstuk 2 Bssf; artikel 51ab Sv in verbinding met Hoofdstuk 3 Bssf; Aanwijzing mensenhandel; Aanwijzing slachtoffers in het strafproces.	Deze bepaling geeft lidstaten beleidsruimte wat betreft het instellen van ofwel één ofwel meerdere verwijzingsmechanismen en het kader waarbinnen het instellen daarvan wordt gerealiseerd.	Ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn zal via een afzonderlijk implementatiebesluit in Hoofdstuk 2 Bssf een grondslag worden opgenomen, op basis waarvan een contactpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers wordt aangewezen.
Artikel 1, onderdeel 9, onder c (voegt in artikel 11, lid 5bis)	n.v.t.	n.v.t.	Deze bepaling vergt geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan deze bepaling invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 9, onder d (wijzigt artikel 11, zesde lid)	n.v.t.	n.v.t.	Ter implementatie van de Herzieningsrichtlijn zal via een afzonderlijk implementatiebesluit in Hoofdstuk 3 Bssf de bedoelde informatieplicht worden opgenomen.
Artikel 1, onderdeel 10 (voegt in artikel 11bis)	n.v.t.	n.v.t.	Deze bepaling vergt geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan deze bepaling invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 11 (vervangt artikel 12, eerste lid)	n.v.t.	n.v.t.	Deze bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 1, onderdeel 12 (voegt aan artikel 13 een artikellid toe)	n.v.t.	Lidstaten kunnen deze bepaling implementeren in overeenstemming met het nationale recht.	Deze bepaling vergt geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan deze bepaling invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 13 (wijzigd artikel 14, eerste tot en met derde lid)	Artikelen 1:253q en 253r BW; artikel 14, aanhef en onderdeel b, Bssf in verbinding met de artikelen 1:247, tweede lid, en 250 BW.	Lidstaten kunnen het gewijzigde eerste en tweede lid van artikel 14 van de richtlijn op onderdelen implementeren in overeenstemming met het nationale recht.	Deze bepaling vergt geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan deze bepaling invulling wordt gegeven.



Bepaling Richtlijn (EU) 2024/1712 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU	Bepaling in implementatiewetsvoorstel of bestaande Nederlandse wetgeving	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 1, onderdeel 14 (wijzigt de artikelen 17 en 18)	Artikel 36f Sr; artikel 51f Sv; artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven; artikel 6:162 BW.	Het gewijzigde artikel 17 van de richtlijn bevat de optie dat lidstaten overeenkomstig hun nationale wetgeving een nationaal fonds voor slachtoffers of een vergelijkbaar instrument opzetten voor de schadevergoeding van slachtoffers.	In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan de gewijzigde artikelen 17 en 18 van de richtlijn invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 15 (voegt in de artikelen 18bis en 18ter)	Artikel I, onderdeel B, en artikel II van dit wetsvoorstel.	n.v.t.	Voor zover deze bepaling betrekking heeft op de invoering van artikel 18ter in Richtlijn 2011/36/EU vergt deze geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan die bepaling invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 16 (wijzigt artikel 19)	Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.	Het gewijzigde artikel 19 van de richtlijn geeft lidstaten beleidsruimte wat betreft (i) de taakstelling van de nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel of soortgelijke mechanismen en (ii) het al dan niet oprichten van onafhankelijke organen als bedoeld in het derde lid van de genoemde bepaling.	Deze bepaling vergt geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan deze bepaling invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 17 (voegt in de artikelen 19bis en 19ter)	Artikelen 15 en 39ga Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens; artikelen 15a en 22 Wet politiegegevens.	Het nieuwe artikel 19ter, tweede lid, van de richtlijn geeft lidstaten beleidsruimte wat betreft de elementen die de nationale actieplannen ter bestrijding van mensenhandel omvatten.	Deze bepaling vergt geen aanpassing van nationale wetgeving. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is beschreven hoe aan deze bepaling invulling wordt gegeven.
Artikel 1, onderdeel 18 (wijzigt artikel 20)	n.v.t.	n.v.t.	Deze bepaling behoeft naar haar aard geen afzonderlijke implementatie. Dit is toegelicht in paragraaf 4 van de memorie van toelichting.
Artikel 1, onderdeel 19 en de artikelen 2 tot en met 4	n.v.t.		Deze bepalingen behoeven naar hun aard geen implementatie.