Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

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

Datum
14 april 2026

Onze referentie
7513757

Afstemming met
DGRR

Bijlagen
2

nota

Brief in reactie op commissiebrief EK bij wetsvoorstel modernisering strafbaarstelling mensenhandel

1. Aanleiding

Op 12 maart 2026 is de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36547) bij de Eerste Kamer ingediend. De Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 31 maart 2026 besloten de nadere procedure van het wetsvoorstel aan te houden. In de bijgevoegde brief van 7 april 2026 geeft de commissie aan vragen en zorgen te hebben over de praktische toepassing van drie uitbuitingsvormen: de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. Zij stellen de vraag of u de geuite zorgen deelt en of u in dit verband reparatiemogelijkheden voor ogen heeft. In de Kamerbrief worden die vragen en zorgen van een reactie voorzien.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met bijgevoegde Kamerbrief en aanbieding daarvan aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

De hiervoor genoemde drie uitbuitingsvormen (de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie) zijn als gevolg van het amendement-Wijen-Nass/Diederik van Dijk[1] toegevoegd aan de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen die is opgenomen in de strafbepaling van mensenhandel. De toelichting op het genoemde amendement bevat geen nadere inhoudelijke afbakening. De vaste commissie wil weten wat onder deze vormen van uitbuiting wordt verstaan en in welke gevallen aan de voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan.

De onderhavige Kamerbrief biedt nadere handvatten voor de uitleg van de drie specifieke vormen van uitbuiting, om zo aan de onderliggende zorg tegemoet te komen dat de rechtspraktijk onvoldoende aanknopingspunten heeft voor de toepassing van de strafbaarstelling van mensenhandel bij deze uitbuitingsvormen, die overigens ook onderdeel uitmaken van de herziene EU-richtlijn inzake mensenhandel. Zie over de inhoud van deze brief ook paragraaf 4.2.2 van deze beslisnota.

[1] *Kamerstukken II* 2024/25, 36547, nr. 23.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

Datum
14 april 2026

Onze referentie
7513757

4. Toelichting

4.1. Politieke context

In het parlement is onverminderd aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Het wetsvoorstel werd op 10 juni 2025 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. De minister van SZW is tweede ondertekenaar van dit wetsvoorstel.

Ook in het coalitieakkoord 2026-2030 is aandacht voor de (voortzetting van de) aanpak van mensenhandel (p. 12-13).

4.2. Juridische overwegingen

4.2.1 Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel wijzigt de regeling van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht en in het Wetboek van Strafrecht BES. Het voorstel heeft als centrale doelstelling het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers worden verbeterd. Dit wordt gedaan door middel van:

- het toegankelijker maken van de wettelijke regeling als geheel, zodat de rechtspraktijk wordt voorzien van een gemakkelijker toe te passen regeling; en
- het op onderdelen verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mensenhandel en daarmee samenhangende gedragingen, in het bijzonder ten aanzien van ernstige misstanden in de arbeidssfeer (waartoe de nieuwe strafbaarstelling ernstige benadeling wordt geïntroduceerd).

De Tweede Kamer heeft acht amendementen aangenomen, waardoor het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer was ingediend op een aantal punten is aangevuld of bijgesteld.

4.2.2 Inhoud Kamerbrief

Met het oog op de adequate bescherming van slachtoffers van mensenhandel en het bieden van voldoende houvast voor de rechtspraktijk, vraagt de vaste commissie wat onder uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie wordt verstaan en wanneer in die situaties is voldaan aan de voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel.

In reactie hierop is aangegeven dat deze drie uitbuitingsvormen als gevolg van het genoemde amendement-Wijen-Nass/Diederik van Dijk zijn toegevoegd aan de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen in de strafbepaling van mensenhandel. Dit amendement strekt ertoe, zo blijkt uit de daarop gegeven toelichting, om de niet-uitputtende opsomming van uitbuitingsvormen te laten aansluiten bij de omschrijving daarvan in de recentelijk herziene EU-richtlijn over mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU). De drie uitbuitingsvormen worden met het afzonderlijke wetsvoorstel ter implementatie van die herziene EU-richtlijn (36835) – dat op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer – eveneens expliciet toegevoegd aan artikel 273f Sr. Dat implementatiewetsvoorstel bevat ook een nadere duiding van die uitbuitingsvormen. Naar aanleiding van het genoemde amendement bij het onderhavige wetsvoorstel is in het nader rapport bij dat implementatiewetsvoorstel – in opvolging van het daartoe strekkende advies van

de Afdeling advisering van de Raad van State – uitdrukkelijk benoemd dat voor de inhoudelijke afbakening van mensenhandel in de vorm van uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie, betekenis kan worden toegekend aan de daarop gegeven uitleg in het implementatiewetsvoorstel. De toelichting die is opgenomen in de bijgevoegde Kamerbrief sluit daarbij aan en strekt ertoe die inhoudelijke afbakening op meer zichtbare wijze te betrekken bij het onderhavige wetsvoorstel.

In de brief wordt vooropgesteld dat voor strafbaarheid wegens mensenhandel steeds is vereist dat de desbetreffende persoon aan de delictsbestanddelen van mensenhandel voldoet (artikel 273f, eerste lid, Sr), dat wil zeggen het verrichten van een bepaalde handeling (zoals werven, vervoeren of huisvesten), het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel (zoals dwang, geweld of misbruik van een kwetsbare positie) en het oogmerk van uitbuiting. De wetgever kan slechts bij benadering antwoord geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan de orde kunnen zijn, omdat zich een grote variëteit aan situaties kan voordoen. Daarom zijn voor elk van deze drie uitbuitingsvormen enkele gezichtspunten en indicatieve voorbeelden gegeven, waarbij is beoogd ruimte te laten aan de rechtspraktijk 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. Op basis van deze toelichting wordt verwacht dat de rechtspraktijk voldoende houvast wordt gegeven om ook bij de genoemde drie specifieke uitbuitingsvormen op een goede wijze toepassing te geven aan de strafbaarstelling van mensenhandel, zodat ook in die situaties daders kunnen worden bestraft en slachtoffers op adequate wijze kunnen worden beschermd.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

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