



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**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 20 april 2026
Betreft Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling
mensenhandel (36547)

Onze referentie
7492555

Uw referentie
180511

Inleiding

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 31 maart 2026 besloten de nadere procedure van het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36547) aan te houden. In de brief van 7 april 2026 heeft uw Kamer aangegeven zorgen te hebben over de praktische toepassing van drie uitbuitingsvormen – te weten de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie – die als gevolg van het amendement-Wijen-Nass/Diederik van Dijk zijn toegevoegd aan de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen die is opgenomen in de strafbepaling van mensenhandel.¹ Met het oog op de adequate bescherming van die groepen slachtoffers van mensenhandel en het bieden van voldoende houvast voor de rechtspraak, heeft u gevraagd wat onder deze vormen van uitbuiting wordt verstaan en in welke gevallen aan de voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan. Daarbij wijst u erop dat de toelichting op het genoemde amendement op deze punten geen nadere inhoudelijke duiding bevat.

Met uw Kamer ben ik van oordeel dat het van belang is dat de wetgever handvatten geeft voor de uitleg van de drie genoemde specifieke vormen van uitbuiting, zodat in de rechtspraak ook bij deze specifieke uitbuitingsvormen op goede wijze toepassing kan worden gegeven aan de strafbaarstelling van mensenhandel. Daarom ga ik in deze brief graag nader in op de gestelde vragen.

Samenloop van twee wetsvoorstellen

Met het genoemde amendement is in het onderhavige wetsvoorstel de niet-limitatieve opsomming van specifieke uitbuitingsvormen uitgebreid met uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie (voorgesteld artikel 273f, vijfde lid, onderdelen f tot en met h, Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr)). Uit de daarop gegeven toelichting blijkt dat dit amendement ertoe strekt 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). Hiermee blijft de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in lijn met de omschrijving daarvan in de EU-richtlijn. De drie uitbuitingsvormen worden met het afzonderlijke wetsvoorstel ter implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel (36835; hierna: het implementatiewetsvoorstel) eveneens expliciet toegevoegd aan artikel 273f Sr. Hierdoor is het onderhavige wetsvoorstel dezelfde wetswijziging komen te bevatten als het op dit moment bij de Tweede

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 23.

Kamer aanhangige implementatiewetsvoorstel, zoals de vaste commissie terecht signaleert in haar brief van 7 april 2026. Het implementatiewetsvoorstel bevat behalve een samenloopbepaling die de overlap van het onderhavige wetsvoorstel met het implementatiewetsvoorstel technisch regelt, ook een nadere duiding van deze drie uitbuitingsvormen. Aangezien in de toelichting op het genoemde amendement expliciet wordt verwezen naar de herziene EU-richtlijn is in het nader rapport bij het 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 die drie uitbuitingsvormen betekenis kan worden toegekend aan de daarop gegeven uitleg in de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel.² Tegen die achtergrond is voor de inhoudelijke afbakening van die specifieke uitbuitingsvormen in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij het onderhavige wetsvoorstel³ verwezen naar de daarop gegeven toelichting in de parlementaire stukken bij het implementatiewetsvoorstel.⁴ De navolgende uiteenzetting sluit daarbij aan en strekt ertoe die inhoudelijke afbakening op meer zichtbare wijze te betrekken bij het onderhavige wetsvoorstel.

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

Datum
20 april 2026

Onze referentie
7492555

Mensenhandel in de vorm van uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie

Gevallen van uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie kunnen ook nu al onder het bereik van de strafbaarstelling van mensenhandel vallen. Daarbij gaat het om situaties waarin draagmoederschap, een gedwongen huwelijk of illegale adoptie de context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. Het voorliggende wetsvoorstel en het implementatiewetsvoorstel strekken enkel ertoe wettelijk vast te leggen dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijken kan manifesteren en brengen geen verandering in de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel.

Voor strafbaarheid wegens het plegen van mensenhandel is vereist dat de betrokkene de delictsbestanddelen van mensenhandel vervult (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. Dit brengt mee dat in individuele gevallen steeds – naast of een beïnvloedingsmiddel is aangewend – ook afzonderlijk moet worden getoetst of een van de bedoelde handelingen is verricht en aan het oogmerk van uitbuiting is voldaan. Daarbij moet worden onderkend dat de wetgever slechts bij benadering antwoord kan geven op de vraag bij welke gedragingen en onder welke omstandigheden de genoemde specifieke uitbuitingsvormen aan de orde kunnen zijn, omdat zich een grote variëteit aan situaties kan voordoen. Tegen die achtergrond moet worden begrepen dat hierna enkele gezichtspunten en indicatieve voorbeelden worden gegeven, waarbij 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. Daarbij wordt nog aangetekend dat onder de

² *Kamerstukken II 2025/26*, 36835, nr. 4, p. 3-4 (nader rapport) in verbinding met nr. 3, p. 4-6 (memorie van toelichting).

³ *Kamerstukken I 2025/26*, 36547, E, p. 8.

⁴ Zie in aanvulling op de hiervoor genoemde parlementaire stukken, ook de nota naar aanleiding van het verslag, die op 18 maart 2026 bij de Tweede Kamer is ingediend: *Kamerstukken II 2025/26*, 36835, nr. 6, p. 13-17.

daarvoor geldende voorwaarden ook andere wijzen van betrokkenheid dan als pleger strafbaar kunnen zijn, zoals in geval van uitlokking van (artikel 47, eerste lid, onder 2°, Sr) of medeplichtigheid aan mensenhandel (artikelen 48 en 49 Sr).

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

Datum
20 april 2026

Onze referentie
7492555

Uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap

Bij mensenhandel in de vorm van uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap valt te denken aan het geval dat iemand uit winstbejag – bijvoorbeeld een persoon 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 daarmee 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.⁵ Het voor mensenhandel vereiste oogmerk van uitbuiting is niet aanwezig in het voorbeeld dat het Openbaar Ministerie (OM) in zijn consultatieadvies bij het implementatiewetsvoorstel heeft gegeven van een man die zijn echtgenote onder druk zet om als draagmoeder te fungeren zonder dat daarvoor een vergoeding wordt ontvangen, terwijl de vrouw vanwege een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht telkens in verminderde mate in staat is om weerstand te bieden aan een dergelijk verzoek. Zo'n oogmerk van uitbuiting zou – variërend op dat voorbeeld – wel aanwezig zijn als de man zou hebben gehandeld uit winstbejag of als hij verregaande vrijheidsbeperkingen zou hebben opgelegd aan zijn zwangere echtgenote.

Hiermee 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 (36390). Eerstgenoemde artikelen hebben betrekking op – kort gezegd – het beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij draagmoederschap of bij de overdracht van het ouderschap over een kind (artikelen 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). Anders dan bij mensenhandel is voor strafbaarheid wegens overtreding van die voorgestelde bepaling niet vereist dat ook een beïnvloedingsmiddel, zoals misbruik van een kwetsbare positie, is ingezet (om degene die het juridisch ouderschap heeft over een kind te bewegen dat ouderlijkgezag over te dragen) of dat het oogmerk van uitbuiting aanwezig is. Op grond van het wetsvoorstel kind, draagmoederschap en

⁵ Vgl. *Kamerstukken II 2023/24, 36547, nr. 3, p. 52–53.*

afstamming is het toegestaan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen vergoedingen te betalen aan een draagmoeder in Nederland. De specifieke delictsvereisten voor mensenhandel brengen ook mee dat het geven van vergoedingen voor draagmoederschap die de vast te stellen maxima te boven gaan als bedoeld in het voorgestelde artikel 442b Sr, zoals opgenomen in het genoemde wetsvoorstel, niet direct van betekenis is voor de beoordeling of de persoon aan wie de betaling wordt gedaan zich in een kwetsbare positie bevindt in de hiervoor bedoelde zin of voor de beoordeling of sprake is van het oogmerk van uitbuiting. Het (ernstigere) misdrijf van mensenhandel heeft – vanwege de daarvoor geldende specifieke delictsvereisten – dan ook een eigen reikwijdte en plaats in het geheel van strafbaarstellingen.

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

Datum
20 april 2026

Onze referentie
7492555

Uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken

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.⁶ Ook het (voorbereiden van het) dwingen van een persoon tot het aangaan van een religieus huwelijk valt onder de strafbaarstelling van het misdrijf. Bij het zwaardere misdrijf van mensenhandel in de vorm van uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken gaat het om situaties waarin een gedwongen huwelijk de feitelijke context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. 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 en vervolgens wordt uitgebuit door de huwelijkspartner.

Met uitbuiting in het kader van een gedwongen huwelijk valt allereerst te denken aan gevallen waarin de uitbuiting van het slachtoffer nauw verbonden is met het sluiten van het gedwongen huwelijk, bijvoorbeeld situaties waarin met gedwongen uithuwelijking omvangrijk economisch voordeel wordt behaald. Een voorbeeld daarvan is dat ouders hun kind met gebruik van bedreiging of geweld dwingen met een door hen uitgekozen partner te trouwen en zij daarvoor – van die partner of diens familie – een groot geldbedrag ontvangen. In algemene zin zullen de mate van dwang die is uitgeoefend op de uit te huwelijken persoon en de omvang van het te behalen economisch voordeel relevante factoren zijn voor de beoordeling of sprake is van het vereiste oogmerk van uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken.

Daarnaast kan worden gedacht aan gevallen waarin het slachtoffer in de periode na de sluiting van het gedwongen huwelijk wordt uitgebuit. Hierbij wordt primair gedacht aan situaties waarin de huwelijkspartner ten aanzien van het slachtoffer een beïnvloedingsmiddel aanwendt – zoals dwang of misbruik van een kwetsbare

⁶ Vgl. o.a. *Kamerstukken II* 2010/11, 32840, nr. 3, p. 5–7 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34039, nr. 3, p. 3–5.

positie – teneinde, al dan niet in combinatie met opgelegde vrijheidsbeperkingen, dat slachtoffer diensten te laten verlenen waarvan de huwelijkspartner op enige wijze wil profiteren. Bij die dienstverlening kan het bijvoorbeeld gaan om het verrichten van een buitensporige hoeveelheid huishoudelijke werkzaamheden of het verlenen van seksuele diensten. Voor de beoordeling of in dergelijke gevallen het vereiste oogmerk van uitbuiting aanwezig is, 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 in de zin dat minderjarigen extra worden beschermd.⁷ Bij de vraag of sprake is van arbeidsuitbuiting komt, aldus de Hoge Raad, onder meer betekenis toe aan (a) de aard en duur van de tewerkstelling, (b) de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt – waaronder ook huisvestingsomstandigheden kunnen zijn begrepen – en (c) het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald.⁸ Dit beoordelingskader brengt mee dat het oogmerk van uitbuiting ook aanwezig kan zijn als bij het laten verrichten van buitensporige huishoudelijke werkzaamheden geen vrijheidsbeperkingen zijn opgelegd aan de betrokken meerder- of minderjarige. 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 het slachtoffer als een ‘seks slaaf’ wordt behandeld door zijn of haar huwelijkspartner.⁹ Bij de gevallen waarin het slachtoffer in de periode na de sluiting van het gedwongen huwelijk wordt uitgebuit, wordt dus primair gedacht aan situaties waarin het slachtoffer (seksuele) diensten verleent waarvan de uitbuiters op enige wijze wil profiteren. Daarbij moet worden bedacht dat situaties waarin een huwelijkspartner zonder toestemming van zijn of haar wederhelft de woning niet mag verlaten, zich niet vrijelijk in huis mag verplaatsen, aan een avondklok wordt onderworpen of wordt beperkt in het (al dan niet digitaal) aangaan van sociale contacten, in voorkomende gevallen vallen onder het bereik van andere bestaande misdrijven, zoals wederrechtelijke vrijheidsberoving (artikel 282 Sr) of dwang (artikel 284 Sr).

Benadrukt wordt dat mensenhandel zich ook kan uitstrekken tot vormen van uitbuiting die niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting – zoals uitbuiting binnen niet-gedwongen huwelijken – namelijk wanneer is voldaan aan de genoemde voorwaarden voor strafbaarheid wegens mensenhandel. Dit brengt mee dat de hiervoor genoemde gezichtspunten ten aanzien van de aanwezigheid van het oogmerk van uitbuiting ook kunnen worden betrokken bij de beoordeling of in voorkomende gevallen in de context van niet-gedwongen huwelijken – naast of een handeling is verricht en een beïnvloedingsmiddel is aangewend als bedoeld in artikel 273f Sr – sprake is van het voor mensenhandel vereiste oogmerk van uitbuiting.

Uitbuiting van een persoon bij illegale adoptie

⁷ Vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 12–17 en Hoge Raad 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309.

⁸ Hoge Raad 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI709.

⁹ Vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 36547, nr. 3, p. 54.

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 om gedragingen 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).

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

Datum
20 april 2026

Onze referentie
7492555

Bij mensenhandel met het oog op uitbuiting van illegale adoptie richt het vereiste 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. Voor het bewijs van het oogmerk van uitbuiting is onvoldoende dat er in het algemeen wetenschap is van 'misleidende praktijken'. Het oogmerkvereiste houdt als ondergrens in dat het handelen van de dader, naar deze moet hebben beseft, als noodzakelijk en dus door hem gewild gevolg meebracht dat een concreet persoon werd of zou kunnen worden uitgebuit.¹⁰

Tot slot

Op basis van de hiervoor gegeven toelichting – die hiermee expliciet onderdeel is geworden van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel – verwacht ik 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. Daarmee hoop ik de onderliggende zorg van uw Kamer te hebben kunnen wegnemen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

¹⁰ *Kamerstukken II 2023/24, 36547, nr. 3, p. 6–7.*



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

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

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

nota

Brief in reactie op commissiebrief EK bij wetsvoorstel
modernisering strafbaarstelling mensenhandel

Datum
14 april 2026

Onze referentie
7513757

Afstemming met
DGRR

Bijlagen
2

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 Dijk¹ 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.

4. Toelichting

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Straf- en Sanctierecht

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.

Datum
14 april 2026

Onze referentie
7513757

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 rechtspraak 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 rechtspraak, 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.

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

Datum
14 april 2026

Onze referentie
7513757

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 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. Op basis van deze toelichting wordt verwacht dat de rechtspraak 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.