

Vergaderjaar 2024–2025

36 547

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)

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 16 juli 2025

Inleiding

De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fracties van de **BBB**, **GroenLinks-PvdA**, **D66**, **SP** en **PvdD** hebben naar aanleiding van dit wetsvoorstel enkele vragen en opmerkingen. De fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD hebben hun inbreng gezamenlijk geformuleerd. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA sluiten zich aan bij de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66. De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij de vragen en opmerkingen van de gezamenlijke inbreng van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de BBB vragen of de regering kan aangeven hoe het *non-punishmentbeginsel*, neergelegd in art 273f lid 9 Sr, in de praktijk gestalte zal krijgen. Het *non-punishmentbeginsel* bestaat al lange tijd in het Nederlandse straf- en strafprocesrecht, met de invoering van de nieuwe wet wordt het gecodificeerd. In de praktijk blijkt dat niet het ontbreken van regelgeving de aanleiding is dat toepassing van het beginsel een marginaal bestaan heeft gekend in de afgelopen jaren, maar veeleer het ontbreken van kennis bij opsporende autoriteiten, het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak over hoe het beginsel vorm

¹ Samenstelling:

Marquart Scholtz (BBB) (*ondervoorzitter*), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenborg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Croll (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie-Kemperman)

dient te krijgen.² Hoe groot acht de regering de kans dat personen die onder druk zijn gezet zullen verklaren hoe en door wie ze onder druk zijn gezet? De leden van de BBB-fractie verwijzen in dit verband naar jonge «uithalers» of hen die onder druk worden gezet criminele feiten te plegen en daaraan geen weerstand weten te bieden. Welke maatregelen is de regering van plan daarvoor in te zetten zodat het beginsel de aandacht krijgt die het verdient?

Artikel 273fa Sr spreekt van «*ernstige benadeling*». Met name de Arbeidsinspectie en het Functioneel Parket zullen daarmee te maken krijgen, aldus de leden van de BBB-fractie. Nu de bewijsdrempel ten opzichte van mensenhandel dusdanig is verlaagd, is te verwachten dat daar veel zaken onder zullen vallen die thans onbestraft blijven. Daardoor is een hausse aan strafzaken te verwachten bij de Arbeidsinspectie, het OM en de rechtspraak. Kan de regering aangeven hoe zij met die toename denkt om te gaan en welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de strafrechtsketen verstrikt raakt in dit type zaken?

Artikel 273f Sr spreekt op meerdere plaatsen van «*uitbuiting*», een begrip waarvan geen duidelijke definitie in de wet is opgenomen. In de memorie van toelichting zijn slechts enkele voorbeelden van uitbuiting vermeld.³ In de afgelopen jaren is de uitleg van de term uitbuiting voortdurend punt van discussie geweest in de rechtszaal.⁴ De leden 5 en 6 van het nieuwe artikel 273f Sr verschaffen die duidelijkheid opnieuw niet. De fractieleiden van de BBB vragen of de regering een nadere invulling kan geven aan het begrip «*uitbuiting*», zodat daarvan een duidelijke en voor de rechtspraktijk werkbaar definitie wordt gegeven en geen omschrijving zoals nu waarbij wordt beschreven wat er mogelijk onder uitbuiting zou kunnen vallen.

Het Internationaal Verdrag van Genève ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen is nog steeds van kracht.⁵ Waarom worden er door de regering extra eisen in artikel 273f lid 8 ingevoerd (de onder in het derde lid bedoelde omstandigheden) die op gespannen voet (lijken te) staan met het bepaalde in het Verdrag? De leden van de fractie van de BBB vragen of door die extra eisen het Verdrag de facto niet buiten werking wordt gesteld waardoor de bescherming van kwetsbare slachtoffers in het gedrang komt, nu de dwangmiddelen in dit soort zaken immers moeilijk te bewijzen zijn.

Het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) heeft zijn zorg geuit dat de aanpassing van de huidige wetgeving leidt tot beperking van de slachtofferbescherming.⁶ Kan de regering deze zorg wegnemen?

In haar advies geeft de Nederlandse politie aan dat voor handhaving van de wet een intensieve samenwerking van alle ketenpartners onmisbaar is.⁷ Wil de regering daar extra initiatieven voor nemen? Mogen ketenpartners nu al de benodigde gegevens met elkaar uitwisselen?

² Hoofdstuk 5.8, geraadpleegd op: Door inzicht ontwikkelen, jurisprudentieonderzoek mensenhandel 2019 - 2023 | Nationaal Rapporteur

³ Kamerstukken II 2024/45, 36 547, nr. 3, paragraaf 2.2, p. 12–14.

⁴ Hoofdstuk 4, geraadpleegd op: Door inzicht ontwikkelen, jurisprudentieonderzoek mensenhandel 2019 - 2023 | Nationaal Rapporteur

⁵ Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen; Genève, 11 oktober 1933 (Stb. 1935, 598).

⁶ CoMensha, 25 april 2023, geraadpleegd op: CoMensha reageert op consultatie modernisering mensenhandel-artikel Wetboek van Strafrecht - CoMensha.

⁷ Politie, 24 april 2024, geraadpleegd op: Advies Politie wetsvoorstel strafbaarstelling mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl.

In haar advies geeft de Nederlandse politie ook aan niet te kunnen inschatten of zij voldoende capaciteit voor de handhaving van de nieuwe wet heeft. Wanneer wil de regering dit met de politie gaan onderzoeken?

Bij de uitvoeringstoetsen lijkt de aanwezigheid van voldoende capaciteit aan BOA's bij gemeenten niet te zijn onderzocht. Is de regering bereid deze capaciteit nader te bezien en voorts te overwegen BOA's te (doen) trainen in het «oppikken» van signalen van mensenhandel?

In zijn reactie geeft de Koninklijke Marechaussee terecht aan geen taak te hebben bij de bestrijding van mensenhandel, met uitzondering van die op burgerluchthavens.⁸ Is het gezien de vele activiteiten die de Koninklijke Marechaussee uitvoert, niet wenselijk voor de handhavingcapaciteit de organisatie ook het tegengaan van mensenhandel als wettelijke taak te geven?

In haar advies vraagt de Nederlandse Arbeidsinspectie om verduidelijking van de begrippen «*duidelijk signaal*» en «*verificatieplicht*».⁹ De fractieleden van de BBB vragen of de regering wil toelichten wat zij met deze begrippen precies bedoelt, graag na consultatie van de inspectie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD

De vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD zien met name op de middels een amendement van de leden Verkuijlen-Bikker in het wetsvoorstel opgenomen aangifteplicht, zonder dat daar enig onderzoek of een uitvoeringstoets aan ten grondslag heeft gelegen.¹⁰ Dit amendement is door de Minister ontraden omdat hij – kort gezegd – van oordeel was dat een dergelijke plicht de hulpverlening aan slachtoffers in de weg zou kunnen zitten. Nadien is in de toelichting opgenomen dat deze aangifteplicht niet geldt voor slachtoffers en hun familieleden, vertrouwenspersonen, hulpverleners en andere beroepsgroepen met een verschoningsrecht.

Het onderhavige voorstel kent evenwel alleen in artikel III onder Aa opname van artikel 273f in artikel 160 Sv. Artikel 160 Sv bepaalt dat «*een ieder*» die kennis draagt van een van de misdrijven daar omschreven verplicht is daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar. Hiermee is er sec een aangifteplicht, de wet voorziet immers niet in uitzonderingen daarop. Dat het in de toelichting is opgenomen maakt dit niet anders. Kan de regering aangeven wat het nu voor de praktijk betekent dat een dergelijke aangifteplicht onderdeel uitmaakt van deze wet? Is de regering het met deze leden eens dat de wet geen uitzonderingen kent? Zo ja, welke conclusie en consequentie verbindt de regering daaraan? Zo nee, op grond waarvan meent zij dat de wet wel bepaalde groepen uitzondert? Is de regering voornemens de wet zodanig aan te passen dat deze in overeenstemming wordt gebracht met de toelichting? Zo ja, hoe en op welke termijn en zo nee, waarom niet? En acht de regering het wenselijk ook andere groepen dan in de toelichting genoemd van deze verplichting uit te zonderen? Kan de regering aangeven wat deze aangifteplicht betekent voor de uitvoering, in het bijzonder voor de politie en het Openbaar Ministerie. Zijn deze organisaties gelet op de al bestaande werkdruk en achterstanden in staat om

⁸ Advies KMar, 3 mei 2023, geraadpleegd op: Advies KMar wetsvoorstel strafbaarstelling mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁹ Inspecteur-generaal Nederlandse arbeidsinspectie, 11 mei 2023, geraadpleegd op: Advies NLA wetsvoorstel strafbaarstelling mensenhandel deel 1 | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁰ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 43.

– mochten deze toenemen in aantal – aangiften die mogelijk worden gedaan ook daadwerkelijk op korte termijn en adequaat op te nemen/op te pakken en tot opsporing en vervolging over te gaan? Wordt daar extra capaciteit voor vrijgemaakt en komt daar ook aanvullende financiering voor? Heeft de regering overleg gehad met de politie en het Openbaar Ministerie over deze aangifteplicht? Zo ja, wat was het oordeel van deze organisaties over het opnemen van deze verplichting? Zo nee, wil de regering dit alsnog doen en de uitkomsten daarvan met de Kamer delen?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en PvdD vragen hoe de in deze wet opgenomen aangifteplicht zich verhoudt tot de uitkomsten van het WODC-onderzoek¹¹ naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een verruiming van de in artikel 160 Sv neergelegde aangifteplicht en de strafbaarstelling van het in bepaalde gevallen niet-doen van aangifte, zoals omschreven in artikel 136 Sr. De onderzoekers concludeerden dat een verruiming van de bestaande strafvorderlijke aangifteplicht en bijbehorende strafbaarstelling van het niet-doen van aangifte geen meerwaarde zou hebben, omdat een verruiming afbreuk zou kunnen doen aan het handelingsperspectief van hulpverleners wanneer zij signalen van seksueel misbruik tegenkomen. Hulpverleners zouden dan altijd aangifte moeten doen, ook in situaties waarin bijvoorbeeld andere hulpverlening aan het slachtoffer meer op zijn plaats is. Daarnaast zou de uitbreiding van de aangifteplicht inbreuk maken op de autonomie van het slachtoffer om zelf (al dan niet) aangifte te doen en dit op een zelfgekozen moment te doen, aldus de onderzoekers. Hoe verhoudt dit geamendeerde voorstel zich tot het eerdere besluit van de regering om de bestaande strafvorderlijke aangifteplicht en de strafbaarstelling van het in bepaalde gevallen niet-doen van aangifte, niet te verruimen?¹²

Kan de regering, in het licht van het genoemde onderzoek, toelichten in welke mate de risico's die in hoofdstuk 6.3 van het WODC-rapport zijn geïdentificeerd ten aanzien van een zogenoemde «situatie II»-wetswijziging, ook relevant zijn voor de aangifteplicht zoals opgenomen in het huidige wetsvoorstel?

Kan de regering tevens per, in hoofdstuk 6.3 genoemd risico/aandachtspunt, nagaan in hoeverre dit ook geldt voor de in het wetsvoorstel opgenomen wijziging van de aangifteplicht?

Kan de regering in het bijzonder ingaan op de vraag in hoeverre het in het WODC-rapport gesignaleerde risico van civielrechtelijke aansprakelijkheid, waarbij de aangever bij het ontbreken van een vrijwaringsclausule aansprakelijk kan worden gesteld op grond van onrechtmatige daad ex artikel 6:162 BW indien de aangifte als te lichtvaardig of ongegrond wordt beoordeeld, eveneens van toepassing is op de aangifteplicht zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel?

Hoe verhoudt de thans opgenomen aangifteplicht zich tot het Actieplan Samen tegen Mensenhandel waarin is opgenomen dat er meer bewustzijn moet worden gecreëerd en de meldingsbereidheid moet worden vergroot? Wordt dit actieplan onverminderd voortgezet/uitgerold en welke rol speelt de onderhavige aangifteplicht hierbij?

De indieners van het amendement gaven mede als toelichting: *«Wij vinden dat het ieders dure plicht is om daar gewoon aangifte van te doen. Dan kunnen we wel heel veel bewustzijnscampagnes houden, maar als er*

¹¹ R. Kool e.a., «Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige seksuele misdrijven?», WODC 2019.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 73.

*geen stok achter de deur is, dan gaat het niet lukken».*¹³ De aan het woord zijnde leden hebben een aantal vragen over deze «stok achter de deur».

Uit het wetsvoorstel blijkt dat uitsluitend artikel 160 Sv wordt gewijzigd, en de daarmee samenhangende bepalingen van de artikelen 135 jo. 136 Sr ongewijzigd blijven. Het niet navolgen van een aangifteplicht ex. art 160 Sv kan enkel leiden tot een strafrechtelijke sanctie in de gevallen die in artikelen 135 jo. 136 Sr staan omschreven. Kan hieruit worden geconcludeerd dat de voorgestelde aangifteplicht een in beginsel ongesanctioneerde rechtsplicht betreft?¹⁴ Zo ja, kan de regering uiteenzetten hoe effectief een dergelijke ongesanctioneerde rechtsplicht kan zijn tot het vergroten van de aangiftebereidheid, mede in het licht van het feit dat de verplichting niet beoogd is te gelden voor vertrouwenspersonen, hulpverleners en beroepsgroepen met een wettelijk verschoningsrecht? Kan de regering daarbij aangeven op welke doelgroepen deze aangifteplicht wél van toepassing zal zijn en bij welke van deze groepen naar verwachting daadwerkelijk een stimulerende werking zal uitgaan van deze aangifteplicht?

Is met het aanvaarden van dit amendement nog sprake van zorgvuldige wetgeving nu er slechts wordt verwezen naar artikel 160 Sr dat in feite een *lex imperfecta* is? En heeft de aangifteplicht hiermee niet vooral een symbolische werking?

In de juridische literatuur¹⁵ wordt gewezen op het feit dat het maar zelden komt tot opsporing en vervolging van arbeidsuitbuiting. De complexiteit van wetgeving wordt als één van de oorzaken genoemd en geconstateerd wordt dat het onderhavige wetsvoorstel daarin mogelijk verbetering gaat brengen. Tegelijkertijd wordt gewezen op het kwetsbare punt van opsporing en vervolging van arbeidsuitbuiting. De fractieleden van voornoemde fracties vragen of de regering (nogmaals) uiteen kan zetten op welke wijze versterking plaatsvindt van de Arbeidsinspectie, politie en Openbaar Ministerie teneinde (meer specifiek) arbeidsuitbuiting vaker op te sporen en te vervolgen. Deze leden ontvangen op dit punt graag een update van welke interventies er worden gedaan om een en ander te versterken.

Op 18 juni jongleden heeft de Minister van sociale zaken een convenant getekend rondom publiek-private ondersteuning van arbeidsmigranten.¹⁶ Op welke wijze wordt hierbij ook aandacht besteed aan het voorkomen van misstanden?

In de juridische literatuur wordt er voorts – naar het oordeel van deze leden terecht – gewezen op de vraag of uitbreiding van het juridische arsenaal het probleem rondom uitbuiting gaat oplossen. Gewezen wordt op het feit dat niet uit te sluiten is dat we niet met een gebrekkig instrumentarium maar met een handhavingsprobleem te maken hebben. Gepleit wordt voor meer ondersteuning van bijvoorbeeld arbeidsmigranten. In het voornoemde convenant worden daarvan de eerste contouren zichtbaar maar dit beperkt zich tot arbeidsmigranten uit de EU. Is de regering voornemens voorlichting en ondersteuning uit te breiden, zowel inhoudelijk als ook naar arbeidsmigranten van buiten de EU? Zo ja, hoe en zo nee, waarom niet? Wordt er door de regering ook nagedacht over het aanbieden van gefinancierde civiele rechtshulp aan arbeidsmi-

¹³ Plenair verslag Tweede Kamer, 92e vergadering, 5 juni 2025, p. 15.

¹⁴ T&C Strafrecht, commentaar op art. 160 Sv.

¹⁵ Zie bijv. NJB: Nieuws - Arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting blijven vaak onbestraft.

¹⁶ Convenant publiek-private ondersteuning EU-arbeidsmigranten, geraadpleegd op: Alliantie Work in NL | Convenant | Rijksoverheid.nl

granten om bepaalde rechten bij werkgevers af te dwingen zoals in de juridische literatuur wordt gesuggereerd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Met instemming hebben de leden van de D66-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel dat door de Tweede Kamer met algemene stemmen is aanvaard. Mensenhandel is een ernstig misdrijf dat met kracht bestreden moet worden. Deze leden stellen één aspect aan de orde.

Hebben de leden van de D66-fractie het bij het juiste eind als zij veronderstellen dat veel slachtoffers van mensenhandel illegaal in Nederland verblijven?

In het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet is bij amendement een nieuw artikel 108a ingevoegd dat illegaal verblijf in Nederland tot een misdrijf maakt met een maximale gevangenisstraf van 6 maanden.¹⁷ Ook hulp verlenen aan illegaal in Nederland verblijvende mensen wordt strafbaar.¹⁸

Gesteld dat de Asielnoodmaatregelenwet door de Eerste Kamer wordt goedgekeurd, hoe verhoudt dit nieuwe misdrijf van illegaliteit zich tot de slachtoffers van mensenhandel en degenen die hen hulp bieden? In het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel zit ook de gedachte verwerkt dat deze slachtoffers geholpen moeten worden. Zelfs misdrijven die zij onder dwang hebben moeten plegen tijdens het proces van mensenhandel worden hen niet aangerekend.¹⁹ Hoe is dit in overeenstemming te brengen met het misdrijf van illegaliteit in Nederland? De leden van de fractie van D66 zouden hier graag een uitgebreide reflectie van de regering over ontvangen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de **nota naar aanleiding van het verslag** graag **uiterlijk 5 september 2025**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Graag

¹⁷ Amendement Vondeling (*Kamerstukken II*, 2024/25, 36704, nr. 44).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Kamerstukken II*, 36 703, nr. 3, p. 3, 31–32.