

Vergaderjaar 2025–2026

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)

D

TWEEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 18 november 2025

Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **D66** en **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en wensen hierover enkele nadere opmerkingen te maken en vragen voor te leggen aan de regering. De fractieleden van de **SP** sluiten zich aan bij alle gestelde vragen.

Huwelijkse uitbuiting

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** stellen dat huwelijkse uitbuiting niet expliciet strafbaar is gesteld in dit wetsvoorstel. Kan de regering uiteenzetten waarom dat niet het geval is? Kan de regering aangeven in hoeverre huwelijkse uitbuiting strafbaar is op grond van dit voorstel. Wordt de effectieve bescherming van slachtoffers hiermee voldoende gegarandeerd? Voldoet Nederland hiermee aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Istanbul,² het VN-Vrouwenverdrag³ en het Palermo Protocol?⁴ Zo nee, waarom is het voorstel daarmee niet in lijn gebracht?

¹ Samenstelling:

Marquart Scholtz (BBB) (*ondervoorzitter*), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Van der Linden (VVD), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), 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), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

² Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanbul, 11 mei 2011;

³ Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979.

De fractieleden van de **ChristenUnie** merken op dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ook het onderwerp «huwelijks uitbuiting» aan de orde is gekomen.⁵ Als deze leden het goed zien is dit in het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel niet als zelfstandig strafbaar feit opgenomen. Graag vernemen deze leden of de regering voornemens is (geweest) dit strafbaar te stellen en zo ja, welke stappen dan van regeringszijde te verwachten zijn en op welke termijn.

Verhouding met strafbaarstelling illegaal verblijf in Asielnoodmaatregelenwet

De Nationaal Rapporteur stelt de vraag of het nieuwe lid 9 van artikel 273f Sr (niet-strafbaarheid van slachtoffers van kinder- of mensenhandel dat onder dwang een strafbaar feit heeft moeten plegen) het gewenste effect zal hebben.⁶ De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** vragen hoe dit artikellid zich verhoudt tot de strafbaarstelling van illegaliteit (onderdeel van de aangepaste asielnoodmaatregelenwet) als er sprake is van gedwongen illegaliteit.

De fractieleden van **D66** merken op dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag op vragen van de D66-fractie antwoordt dat slachtoffers van mensenhandel die de immigratiewetten overtreden niet strafbaar zijn wanneer zij feiten, zoals illegaal verblijf in Nederland, hebben begaan waartoe zij zijn gedwongen.⁷ Dit valt echter moeilijk te rijmen met het novelle-wetsvoorstel over de asielnoodmaatregelenwet, waarin de regering illegaal verblijf in Nederland als een strafbaar feit aanmerkt. In die novelle wordt medeplegen of medeplichtigheid bij illegaal verblijf niet strafbaar gesteld, maar het gronddelict zelf blijft dat wel.⁸

Indien het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft en de novelle eveneens kracht van wet verkrijgt, zou de Nederlandse wetgeving aldus twee diametraal tegenover elkaar staande rechtsgevolgen aan illegaal verblijf verbinden. In het ene geval, bij mensenhandel, is het niet strafbaar, conform het *non-punishment*-beginsel dat is verankerd in artikel 273f lid 9 Sr, terwijl in het andere geval in het derde lid van het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 wordt toegevoegd dat deelnemen aan het misdrijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is, hetgeen betekent dat illegaal verblijf als zodanig wel strafbaar is.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe deze twee afwijkende strafrechtelijke visies zich verhouden tot het beginsel van *lex certa* en of er een rangorde bestaat tussen deze bepalingen. Zij vragen voorts hoe opsporingsinstanties moeten handelen ten aanzien van een persoon die werkzaam is in de prostitutie, vermoedelijk slachtoffer is van mensenhandel en geen geldige verblijfsdocumenten heeft. Moeten zij uitgaan van een strafbaar feit vanwege illegaal verblijf, of juist niet omdat deze persoon slachtoffer van mensenhandel kan zijn? Indien beide wetsvoorstellen in samenhang worden gezien, ligt het voor de hand dat één van

⁴ Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2000.

⁵ *Handelingen II* 2024/25, nr. 92, item 8, p. 2, 12, 32, 36, 43, 44, 51.

⁶ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur (<https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2025/07/04/nationaal-rapporteur-over-aangenomen-wetsvoorstel-mensenhandel-een-stap-vooruit-maar-geen-vereenvoudiging>).

⁷ *Kamerstukken I* 2025/26, 36 547, C, p. 17.

⁸ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 855, nr. 3

beide bepalingen wordt geschrapt. De Raad van State gaf in haar advies aan begrip te hebben voor het niet in de wettekst opnemen van het *non-punishment*-beginsel, vanuit de gedachte dat rechters, het openbaar ministerie en de politie hier zelf wel raad mee weten,⁹ maar de regering heeft er toch voor gekozen dit beginsel als lid 9 van artikel 273f in de wettekst op te nemen. De leden vragen waarom, en of de regering voorziet dat dit tot problemen in de rechtspraak zal leiden.

Introductie van het delict «ernstige benadeling»

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** stellen dat de Nationaal Rapporteur erop wijst dat de afbakening tussen het delict «mensenhandel» en «ernstige benadeling» nog altijd niet duidelijk is.¹⁰ In de Tweede Kamer is een motie aangenomen die de regering vraagt om een duidelijke afbakening.¹¹ In de nota naar aanleiding van het verslag is de regering hierop deels ingegaan.¹² De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen of de regering een meer uitgebreide toelichting op deze afbakening kan geven, bij voorkeur met concrete voorbeelden die deze afbakening illustreren.

Kan de regering verder toelichten hoe de rechtsbescherming is voor personen die slachtoffer zijn van ernstige benadeling. Als er sprake is van een melding, klacht of onderzoek is vaak nog niet duidelijk of er sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling. Is de regering het met deze leden eens dat in een dergelijke situatie juridische bijstand of rechtsbescherming van de melder van wezenlijk belang is? Zo ja, kan de regering aangeven hoe die rechtsbescherming wordt gewaarborgd?

De Nationaal Rapporteur wijst er daarnaast op dat het lijkt dat de strafverzwarringsgrond in het geval van ernstige benadeling (het nieuwe eerste lid aanhef en onder b van artikel 273h Sr) enkele tegenstrijdigheden bevat. *«Deze strafverzwarringsgrond zou volgens de eindtekst van toepassing zijn »indien de ernstige benadeling betrekking heeft op het doen van arbeid, diensten of handelingen die het voorwerp zijn van mensenhandel of kinderhandel in de prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander. Dit terwijl de strafbaarstelling van ernstige benadeling volgens de memorie van toelichting beperkt is tot situaties in de arbeids sfeer en geen toegevoegde waarde zal hebben bij seksuele dienstverlening. Bovendien kan er per definitie geen sprake zijn van ernstige benadeling als de arbeid, dienst of handeling het voorwerp is van mensenhandel of kinderhandel omdat het dan onder mensenhandel valt,»*¹³ aldus de Nationaal Rapporteur. Wat is hierop de reactie van de regering?

Voor slachtoffers kan de afbakening tussen mensenhandel of ernstige benadeling een belangrijk rechtsgevolg met zich brengen, aangezien de niet strafbaarheid niet geldt in geval vast komt te staan dat er sprake is van ernstige benadeling. Een betrokkene kan lopende het onderzoek van kleur veranderen, van slachtoffer naar verdachte of overtreder. Zien deze leden dit goed? Zo ja, hoe reflecteert de regering hierop? Wat betekent dit voor de rechtsbescherming en het nemo-tenetur-beginsel? En voor de cautieplicht? Welke rol zal de positie van het slachtoffer naar verwachting

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 547, nr. 4

¹⁰ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 28.

¹² Kamerstukken I 2025/26, 36 547, C, p. 4.

¹³ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

van de regering spelen in de juridische afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling?

De VNG heeft bij de leden van de Kamer aandacht gevraagd voor de gevolgen van deze wet voor de gemeenten. In het bijzonder wijzen zij op het feit dat extra taken op hen afkomen door de introductie van «ernstige benadeling» in het wetsvoorstel.¹⁴ Kan de regering inzicht geven in de gevolgen van de verruiming van de strafbaarstelling van mensenhandel voor de gemeenten en daarbij aangeven welke middelen en capaciteit er nodig zijn om gemeenten in staat te stellen deze taken adequaat uit te voeren. Kan de regering daarbij voorts aangeven of, en zo ja, in welke mate zij deze middelen ter beschikking van gemeenten zal stellen en op welke termijn?

De fractieleden van **D66** hebben opmerkingen over het amendement van de leden Van Nispen en Boomsma,¹⁵ dat misleiding toevoegt als beïnvloedingsmiddel aan de delictomschrijving van ernstige benadeling in artikel 273fa Sr. De Nationaal Rapporteur wijst erop dat de afbakening tussen mensenhandel en ernstige benadeling nog steeds onduidelijk is.¹⁶ Ook de Kamer heeft via een motie verzocht om een duidelijke normatieve grens tussen beide delicten.¹⁷ Deze leden vragen hoe de regering deze zorgen beoordeelt en of het denkbaar is dat de toevoeging van misleiding, hoewel bedoeld ter versterking van de vangnetfunctie van artikel 273fa Sr, in de praktijk kan bijdragen aan vervaging van de grens tussen mensenhandel en ernstige benadeling. Daarnaast vragen zij hoe wordt voorkomen dat vergelijkbare gedragingen als «ernstige benadeling» worden vervolgd in plaats van als mensenhandel, met lagere strafmaxima tot gevolg.

De fractieleden van de **ChristenUnie** stellen dat in de nota naar aanleiding van het verslag bij de beantwoording met betrekking tot het voorgestelde artikel 273 fa Sr (ernstige benadeling) wordt aangegeven dat «een percentage van onderbetaling van 66,66% (twee derde) of meer gedurende minimaal twee maanden al op zichzelf beschouwd – dus los van eventueel andersoortig nadeel – indicatief [is] voor arbeidsuitbuiting, terwijl een percentage van onderbetaling tussen 33,33 en 66,66% (tussen een derde en twee derde) gedurende zo'n periode indicatief is voor ernstige benadeling».¹⁸ Even verderop gaat het over concrete voorbeelden en stelt de regering: «Daarbij gaat het telkens om situaties waarin sprake is van een combinatie van financieel en andersoortig nadeel (...)».¹⁹ Beide standpunten – de enkele onderbetaling is indicatief of het moet juist gaan om een combinatie van financieel en andersoortig nadeel – lijken met elkaar in tegenspraak en aangezien de tekst van het voorgestelde artikel 273fa Sr op dit punt geen uitsluitend biedt vragen de fractieleden van de ChristenUnie de regering om verduidelijking.

Amendement van het lid Van Nispen c.s.

De Nationaal Rapporteur stelt de vraag of het nieuwe lid 8 van artikel 273f Sr (niet-strafbaarheid van slachtoffers) het gewenste effect zal hebben. Zij wijst erop dat het wetsvoorstel minder bescherming biedt dan met het opschrift van het amendement werd beoogd, doordat de wettekst

¹⁴ VNG, 16 juni 2023, Consultatiereactie Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel, VNG brief.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 24.

¹⁶ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 28.

¹⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 547, C, p. 4.

¹⁹ Ibidem.

is beperkt tot niet-strafbaarheid in plaats van het niet mogen vervolgen en bestraffen van slachtoffers.²⁰ De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen hoe de regering kijkt naar dit artikellid? Zal dit in de praktijk worden gezien als een strafuitsluitingsgrond, zo vragen deze leden? En vervolgens ook als een rechtvaardigingsgrond? Kan de regering aangeven welke plaats dit inneemt in ons wettelijk systeem? En is de verwachting dat het openbaar ministerie (OM) wel of niet tot opsporing en vervolging overgaat van slachtoffers als hier bedoeld?

Amendement van de leden Wijen-Nass en Van Dijk

Door middel van het amendement van de leden Wijen-Nass en Van Dijk²¹ zijn uitbuiting bij draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie zonder nadere toelichting toegevoegd aan de lijst met mogelijke vormen van uitbuiting.²² Dit amendement heeft de regering oordeel kamer gegeven.²³ De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** vragen de regering waarom zij dat heeft gedaan. Kan de regering nadere uitleg geven over deze drie praktijken en uitleggen wanneer deze praktijken aangemerkt kunnen worden als een vorm van uitbuiting in de zin van mensenhandel? En kan de regering daarbij aansluiting zoeken bij de uitleg die in de internationale instrumenten aan deze gedragingen is gegeven, zoals ook de Nationaal Rapporteur vraagt?²⁴

De fractieleden van **D66** wijzen de regering op het amendement van de leden Wijen-Nass en Van Dijk,²⁵ dat drie nieuwe uitbuitingsvormen toevoegt aan artikel 273f Sr: uitbuiting bij draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. De Nationaal Rapporteur merkt op dat deze uitbreiding zonder nadere toelichting is aangenomen, terwijl internationale instrumenten hierover reeds definities geven.²⁶ Deze leden verzoeken de regering toe te lichten hoe deze drie nieuwe uitbuitingsvormen moeten worden geïnterpreteerd en wanneer sprake is van uitbuiting in de zin van mensenhandel. Zal bij verdere uitwerking een toelichting worden voorzien ter waarborging van rechtszekerheid en om uiteenlopende uitleg in de rechtspraak te voorkomen?

Amendement van het lid Wijen-Nass

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** merken op dat de Nationaal Rapporteur aangeeft te betreuren dat het amendement over strafverzwaring met een derde voor orgaanverwijdering en seksuele uitbuiting is aangenomen (nieuw lid 1 artikel 273h Sr).²⁷ De Nationaal Rapporteur wijst erop dat de strafverzwaring niet past in de huidige wetssystematiek en bovendien is gebaseerd op de onjuiste aanname dat er een hiërarchie bestaat in de ernst van de verschillende uitbuitingsvormen.²⁸ Kan de regering reageren op deze kritiek van de Nationaal Rapporteur?

²⁰ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur; *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 14.

²¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 23.

²² *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 23.

²³ *Handelingen II 2024/25*, nr. 92, item 8, p. 41.

²⁴ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

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

²⁶ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

²⁷ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 25.

²⁸ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur.

De fractieleden van **D66** hebben ook vragen met betrekking tot het amendement van het lid Wijen-Nass,²⁹ waarin een strafverzwaring wordt ingevoerd voor mensenhandel bij orgaanverwijdering of seksuele uitbuiting. De Nationaal Rapporteur heeft hiertegen bezwaar gemaakt, omdat deze strafverzwaring niet past binnen de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien is het gebaseerd op de onjuiste aanname dat er een hiërarchie bestaat in de ernst van de verschillende uitbuitingsvormen.³⁰ De leden vragen de regering hoe zij deze kritiek beoordeelt, of de ernst van uitbuiting afhankelijk wordt geacht van de aard van de uitbuitingsvorm of van de omstandigheden van het geval, en hoe deze strafverzwaring zich verhoudt tot de systematiek van artikel 273h Sr, met het oog op de gevolgen voor ernstige benadeling.

Amendement van de leden Verkuijlen en Bikker

Ten aanzien van de aangifteplicht heeft de regering een aantal vragen van de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** beantwoord.³¹ Deze leden wensen voorts van de regering te vernemen wat zij gaat doen om ervoor zorg te dragen dat aangiften, als die gedaan worden, inderdaad worden opgenomen, aangezien uit onderzoek blijkt dat aangiften van bijvoorbeeld sekswerkers vaak niet opgenomen worden.³² Herkent de regering dit? Zo ja, wat gaat zij eraan doen om dit te verbeteren? Zo nee, waar zit dan het verschil?

De leden van de **D66**-fractie hebben ook vragen over het amendement van de leden Verkuijlen en Bikker,³³ dat een aangifteplicht invoert voor iedereen die kennis draagt van mensenhandel. Hoewel de intentie om de aangiftebereidheid te vergroten wordt onderschreven, merken zij op dat de praktische uitvoerbaarheid van deze verplichting niet zonder meer duidelijk is. De Nationaal Rapporteur wijst erop dat niet helder is wie precies onder deze plicht valt, hoe kennis van mensenhandel wordt vastgesteld en welke sanctie geldt bij niet-naleving.³⁴ Deze leden vragen de regering hoe groot de groep is die onder deze verplichting valt, hoe bewijs van «kennisdragen» zal worden geleverd en hoe handhaving in de praktijk zal plaatsvinden, en of de regering verwacht dat deze verplichting daadwerkelijk zal leiden tot meer meldingen, of dat het risico bestaat dat de meldingsdrempel juist stijgt.

Amendement van het lid Diederik van Dijk c.s.

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** hebben een aantal vragen over artikel 273f lid 8 van het wetsvoorstel, voorgesteld bij amendement van het Tweede Kamer lid Diederik van Dijk c.s.³⁵ Dit amendement heeft de regering oordeel kamer gegeven.³⁶ Kan de regering gemotiveerd toelichten waarom zij dit oordeel gaf? Begrijpen deze leden het goed dat met dit amendement «uitbuiting» niet langer een bestanddeel is van de delictsomschrijving en derhalve niet bewezen hoeft te worden? In de toelichting op dit amendement wordt immers gesteld dat voor een

²⁹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 25.

³⁰ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

³¹ *Kamerstukken I 2025/26*, 36 547, C, p. 9 e.v. met betrekking tot het amendement van de leden Verkuijlen en Bikker (*Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 43).

³² Van Stempvoort (2023), «Een gelijke behandeling is niet vanzelfsprekend. Twee jaar Klachtenbalie voor sekswerkers», SoaAids Nederland. <https://www.sekswerk.info/files/2023->

³³ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 43.

³⁴ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

³⁵ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 547, nr. 13.

³⁶ *Handelingen II 2024/25*, nr. 92, item 8, p. 38.

veroordeling via deze route het niet noodzakelijk is dat het «dwangmiddel» zoals het gebruik van geweld, is bewezen. Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Indien het gebruik van een dwangmiddel nog wel een bestanddeel is, dan geldt dit niet voor 18 tot 21-jarigen, aangezien met het enkele feit dat een persoon tot die leeftijdscategorie behoort is voldaan aan het bestanddeel van dwang. Zien deze leden dit goed? En kan de regering aangeven wat hiervan de consequenties zijn? Betekent dit dat iedere werving over de grens van iemand tussen de 18 en 21 jaar strafbaar is in het geval van het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (zonder dat er sprake is van dwang of uitbuiting)?

Indien deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, hoe verhoudt dit zich tot de uitspraak van de Hoge Raad van 17 mei 2026,³⁷ en in het bijzonder tot de volgende rechtsoverwegingen:

«Mede gelet op de wetsgeschiedenis en in aanmerking genomen dat handelen in strijd met art. 273f, eerste lid aanhef en onder 3o, Sr wordt gekwalificeerd als «mensenhandel» en wordt bedreigd met een gevangenisstraf van acht jaren, moet worden aangenomen dat de in het derde onderdeel omschreven gedragingen alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld (vgl. HR 24 november 2015, ECLI:NL:HR: 2015:3309).

Dit brengt mee dat die gedragingen eerst dan als «mensenhandel» kunnen worden bestraft indien uit de bewijsvoering volgt dat voldaan is aan voormelde voorwaarde dat zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. «Uitbuiting» moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel van art. 273f, eerste lid aanhef en onder 3o, Sr (vgl. HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR: 2016:556 ten aanzien van het vierde onderdeel van art. 273f, eerste lid, Sr).»³⁸

Voor deze leden is de duiding van belang voor de rechtspraak en zij wensen dit duidelijk te krijgen. De regering zegt in de nota naar aanleiding van het verslag dat de indieners van het amendement deze uitspraak codificeren, maar gelet op de toelichting lijkt het tegendeel het geval.³⁹ Kan de regering dit uitleggen?

Hoe verhoudt deze bepaling zich tot het geldende EU-recht, nu prostitutie door het Hof van Justitie is aangemerkt als een economische activiteit in de zin van het EG-verdrag?⁴⁰ Is het strafbaar stellen van vrijwillige werving over de grens (binnen de EU) terwijl dit binnen Nederland is toegestaan, niet een beperking van fundamentele vrijheden en ongeoorloofde discriminatie en daarmee in strijd met EU-recht? Deze leden ontvangen graag een onderbouwde reactie van de regering.

De fractieleden van **D66** hebben ook vragen over het amendement van het lid Diederik van Dijk c.s.,⁴¹ dat de grensoverschrijdende werving van personen voor prostitutie strafbaar stelt. Volgens de toelichting bij dit amendement volstaat het vermoeden dat iemand zal worden uitgebuit, zonder dat bewijs van daadwerkelijke uitbuiting of dwang vereist is. Deze

³⁷ Hoge Raad, 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

³⁸ Hoge Raad, 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857, rov. 2.4.1 en 2.4.2.

³⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36 547, C, p. 6.

⁴⁰ HvJEG, 20 november 2001, ECLI:EU:C:2001:616 (*Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie*, Case C-268/99 C-268/99) m.nt. Elspeth Guild.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 13.

leden vragen of dit amendement de jurisprudentie van de Hoge Raad,⁴² waarin «uitbuiting» een impliciet bestanddeel is van artikel 273f, eerste lid, onder 3 Sr, onverlet laat en of de regering kan bevestigen dat vrijwillige grensoverschrijdende prostitutie niet onder de strafbaarstelling valt, en dat het amendement uitsluitend betrekking heeft op situaties van dwang, misleiding of feitelijke uitbuiting.

De fractieleden van de **ChristenUnie** benoemen dat in de beantwoording van enkele vragen naar aanleiding van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Diederik van Dijk c.s.⁴³ de regering terecht verwijst naar het bepaalde in artikel 273f lid 1 Sr en naar de vaste jurisprudentie van het Hoge Raad⁴⁴ waar het gaat om de strafbaarheid van bepaalde handelingen onder deze delictomschrijving.⁴⁵ De toelichting op het amendement en de beantwoording van de vragen in de nota naar aanleiding van het verslag wekken bij de leden van de ChristenUnie-fractie echter de indruk dat er uiteenlopende beelden bestaan over welke elementen van de delictomschrijving – in het bijzonder die van artikel 273f lid 1, 2 en 8 Sr – nu wel of juist niet wettig en overtuigend bewezen zouden moeten worden om tot een veroordeling te kunnen leiden. Aangezien dit voor de handhaving en uitvoering van wezenlijk belang is vragen deze leden de regering dan ook dit nog eens helder en concreet uiteen te zetten.

Eveneens in verband met het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Diederik van Dijk c.s. vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering toe te lichten wat de reikwijdte is van het in het voorgestelde artikel 273f lid 8 Sr opgenomen «*oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.*» Betekent dit bijvoorbeeld dat bewezen zal moeten worden dat ook het vervoeren, overbrengen of huisvesten met dat oogmerk werd verricht? En gaat het daarbij dan uitsluitend om verwezenlijking van een persoonlijk oogmerk – «vol opzet» – van de verdachte of kan het ook gaan om het leveren van een bijdrage aan het verwezenlijken van het oogmerk van een of meerdere anderen? En welke betekenis komt hier in de visie van de regering toe aan voorwaardelijk opzet?

Bureau Clara Wichmann en het Platform positieverbetering sekswerkers hebben de vraag opgeworpen of het strafbaar stellen van wat zij aanduiden als *vrijwillige werving over de grens* verenigbaar is met het recht van de Europese Unie. Eén van de argumenten die zij daartoe aanvoeren is dat er onterecht een onderscheid wordt gemaakt in de wettelijke bescherming van buitenlandse vrouwen en van vrouwen in Nederland.⁴⁶ Aangezien het toetsen van wetsvoorstellen aan hoger recht behoort tot de taakopvatting van de Eerste Kamerleden van de ChristenUnie vragen zij de regering hierop nader in te gaan.

Amendement van de leden Bikker en Boomsma

Ten aanzien van het gewijzigde artikellid 273f lid 4 informeren de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** hoe na amendement van de leden

⁴² Hoge Raad, 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857, rov. 2.4.1 en 2.4.2.

⁴³ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 547, nr. 13.

⁴⁴ Hoge Raad 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

⁴⁵ *Kamerstukken I* 2025/26, 36 547, C, p. 5–6.

⁴⁶ Bureau Clara Wichmann, SekswerkExpertise, 30 september 2025, «vragen en zorgen omtrent amendementen Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36 547)». (Deze brief is opvraagbaar bij de EK-griffie en zal spoedig openbaar gemaakt worden op de website van de Eerste Kamer).

Bikker en Boomsma⁴⁷ de toevoeging van de zinsnede: «*waaronder de situatie dat een persoon de leeftijd van eenentwintig jaren nog niet heeft bereikt en de arbeid of de dienst bestaat in prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander*» zich verhoudt tot de wetssystematiek in onze (zeden)wetgeving. In de memorie van toelichting is met betrekking tot dit vierde lid aangegeven dat 18 tot 21-jarigen «*niet of in verminderde mate in staat [moeten] worden geacht tot een vrije wilsbepaling*»⁴⁸ waar het om arbeid in de prostitutie gaat. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot het algemene uitgangspunt dat eenieder boven 18 jaar in beginsel handelings- of wilsbekwaam wordt geacht. Deze leden kunnen zich voorstellen dat er sprake kan zijn van kwetsbaarheid van personen in deze leeftijdsgroep en ook zeker dat hier in het kader van hulpverlening extra aandacht voor moet zijn, maar vragen zich tegelijkertijd wel af wat de (juridische) rechtvaardiging is om van het uitgangspunt van handelings- en wilsbekwaamheid af te wijken uitsluitend in het geval van prostitutie of het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting van de regering.

Kan de regering tevens reflecteren op de vraag hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van de strafbaarstelling van mensenhandel, zoals ook uit de wetsgeschiedenis blijkt, te weten dat er sprake moet zijn van dwang, geweld, misleiding en uitbuiting. Dat uitgangspunt wordt kennelijk losgelaten als het gaat om 18 tot 21-jarigen. Kan de regering ook reflecteren op de vraag hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt dat sekswerk in Nederland een legaal beroep is? Begrijpen de leden het goed dat dit uitgangspunt is losgelaten voor 18 tot 21-jarigen nu daarbij per definitie sprake is van mensenhandel?

De Nationaal Rapporteur wijst erop dat de reikwijdte van artikel 274 lid 4 te breed is. Deze ziet als gevolg van het amendement op situaties waarin de arbeid of de dienst bestaat in prostitutie of «*het verrichten van andere seksuele handelingen met of voor een ander*».⁴⁹ Daar vallen ook situaties onder waarin het verrichten van seksuele handelingen niet tegen betaling heeft plaatsgevonden, dus bijvoorbeeld ook consensuele seks tussen leeftijdsgenoten. Wat is de reactie van de regering op deze constatering?

Hoe beoordeelt de regering de mogelijke negatieve effecten van dit amendement waaronder mogelijk het verdwijnen van deze groep van 18 tot 21-jarigen in de illegaliteit waar sprake is van een toename van kwetsbaarheid voor dwang en uitbuiting. Wordt hiervoor aanpalend beleid geformuleerd en worden hier extra middelen voor vrijgemaakt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze en welke verwachtingen heeft de regering ten aanzien van de resultaten van die extra middelen/ inspanningen?

Ook de fractieleden van **D66** wijzen op het amendement van de leden Bikker en Boomsma,⁵⁰ dat bepaalt dat bij personen tot 21 jaar in de prostitutie een kwetsbare positie en overwicht wordt verondersteld. De leden van de D66-fractie onderschrijven het doel van versterkte bescherming van jongvolwassenen, maar vragen hoe wordt voorkomen dat de bepaling te ruim wordt toegepast, bijvoorbeeld op vrijwillige seksuele handelingen tussen leeftijdsgenoten. Zij vragen hoe de regering

⁴⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 15.

⁴⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 547, nr. 3, p. 53.

⁴⁹ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

⁵⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 15.

waarborgt dat deze bepaling uitsluitend geldt bij daadwerkelijke uitbuiting of misbruik van kwetsbaarheid.

Overig

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel Conny Rijken heeft na amendering in de Tweede Kamer een reactie gegeven op het wetsvoorstel dat nu voorligt.⁵¹ De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** verzoeken de regering te reageren op een aantal kritiekpunten die zij naar voren brengt.

Allereerst meent de Nationaal Rapporteur dat er niet langer sprake is van een versimpeling van de wet zoals werd beoogd, mede «*door de hoeveelheid aan wijzigingen die op het laatste moment zijn aangenomen op het oorspronkelijke voorstel*».⁵² Kan de regering op deze stelling reageren?

Is de regering het met de Nationaal Rapporteur eens dat van een vereenvoudiging niet langer sprake is? Zo nee, waarom niet? En zo ja, wat is de regering voornemens te doen om de complexiteit in de uitvoering te verminderen en zo alsnog te voldoen aan een van de doelstellingen van deze wet.

De leden van GroenLinks-PvdA hebben hiervoor een groot aantal vragen gesteld die zowel zien op de (kwaliteit van) wetgeving als op de uitvoering. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is aanzienlijk geamendeerd. Een groot deel van de amendementen is door de regering ontraden. Heeft de regering overwogen advies te vragen aan de Raad van State over de amendementen? Zo ja, waarom heeft zij dat niet gedaan en was het met de kennis van nu niet beter geweest dat wel te doen? De aan het woord zijnde leden menen dat een aantal van de amendementen onvoldoende doordacht zijn aangenomen en problemen voor de rechtspraak meebrengen, bijvoorbeeld doordat de toelichting niet strookt met de tekst of onvoldoende houvast biedt voor de rechtspraak. Hoe oordeelt de regering thans over de uitvoerbaarheid van dit voorstel en waar ziet zij de belangrijkste knelpunten?

Het gewijzigde artikel 273f lid 7 bepaalt dat de instemming van een persoon met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting dan wel ernstige benadeling, bedoeld in artikel 273fa, irrelevant is.⁵³ Het VN-Mensenhandel Protocol bepaalt dat de instemming van een persoon irrelevant is indien één van de dwangmiddelen is gebruikt.⁵⁴ Is de regering het met deze leden eens dat met deze bepaling een veel groter deel van de arbeid van migranten onder het bereik van mensenhandel valt dan de bedoeling is? Is van een situatie als bedoeld in lid 7 sprake bij veel van de arbeid in slachthuizen, tuinbouw en distributiecentra? Op welke wijze wordt ten aanzien van dit type arbeid zorgvuldige en kenbare wetgeving gewaarborgd, zo vragen deze leden. En hoe worden slachtoffers van ernstige benadeling (juridisch)bijgestaan ook in het geval niet terstond duidelijk is of er sprake is van mensenhandel of ernstige benadeling? Hoe duidt de regering de term «irrelevant» en past die binnen ons strafrechtelijke systeem? Is deze terminologie niet te open en te zeer contextafhankelijk om onderdeel te zijn van een strafrechtelijke bepaling?

⁵¹ Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur.

⁵² Nationaal Rapporteur over aangenomen wetsvoorstel mensenhandel: «Een stap vooruit, maar geen vereenvoudiging» | Nationaal Rapporteur

⁵³ *Kamerstukken II 2023/24*, 36 547, nr. 3, p. 55.

⁵⁴ Artikel 3b, Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2000.

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 tweede verslag** graag uiterlijk **16 december 2025**.

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

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