



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

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

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

Datum
2 februari 2026

Onze referentie
7241485

Afstemming met
DWJZ/SBR, DGRG (DRC en
DVB) en SZW

Bijlage(n)
2

nota

Nota naar aanleiding van het tweede verslag wetsvoorstel
modernisering strafbaarstelling mensenhandel

Bijlagen

1. Nota naar aanleiding van het tweede verslag wetsvoorstel modernisering strafbaarstelling mensenhandel
2. Tweede verslag wetsvoorstel modernisering strafbaarstelling mensenhandel

1. Aanleiding

De Vaste commissie van Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer bracht op 18 november jl. een tweede verslag uit over het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (KS 36547). De in dat verslag gestelde vragen zijn in de nota naar aanleiding van het tweede verslag van een antwoord voorzien.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij bovenstaand wetsvoorstel en aanbieding daarvan aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

Voor het verslag is inbreng geleverd door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66 en de ChristenUnie. De fractieleden van de SP hebben zich bij alle gestelde vragen aangesloten. Veel van de vragen zien op de aangenomen amendementen bij dit wetsvoorstel: de precieze uitleg van geamendeerde onderdelen van het wetsvoorstel, de verhouding van die onderdelen tot andere wettelijke regelingen of uitgangspunten en de uitvoeringsconsequenties van die amenderingen. Zie over de inhoud van de nota naar aanleiding van het tweede verslag ook paragraaf 4.2.2 van deze beslisnota.

4. Toelichting

4.1. Politieke context

In het parlement is onverminderd aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Het wetsvoorstel werd op 10 juni jl. 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). De daarin aangekondigde verhoging van de minimumleeftijd voor sekswerk naar 21 jaar is in lijn met het amendement-Bikker/Boomsma bij het onderhavige wetsvoorstel dat bepaalt dat als het gaat om seksuele dienstverlening een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zich in een

kwetsbare positie bevindt die gelegenheid geeft tot uitbuiting (zie nader paragraaf 4.2.2 van deze beslisnota).

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

4.2. Juridische overwegingen

Datum
2 februari 2026

Onze referentie
7241485

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 Nota naar aanleiding van het verslag

Voor de volgende onderwerpen wordt uw bijzondere aandacht gevraagd.

Zelfstandige strafbaarstelling buitenlandse werving voor prostitutie (amendement Diederik van Dijk c.s.)

Er zijn door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66 en de ChristenUnie (waarbij de SP-fractie zich heeft aangesloten) verschillende vragen gesteld over het aangenomen amendement-Diederik van Dijk c.s. (nr. 13). Dit amendement strekt ertoe de huidige aparte strafbaarstelling van buitenlandse werving voor prostitutie (huidig artikel 273f, eerste lid, onder 3, Sr) te vervangen door een vergelijkbare bepaling (voorgesteld artikel 273f, achtste lid, Sr). Deze leden vragen onder andere naar de precieze inhoud en reikwijdte van dit amendement.

Hierop is geantwoord dat de *huidige* wettelijke delictsomschrijving zich uitstrekt tot handelingen zoals het werven van een persoon, met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele dienstverlening. In aanvulling op deze in de wettekst opgenomen voorwaarden voor strafbaarheid, is de Hoge Raad – mede op basis van de wetsgeschiedenis – daarnaast de eis gaan stellen dat die handelingen zijn verricht “onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld”.

De als gevolg van het amendement *voorgestelde* strafbaarstelling strekt zich uit tot handelingen zoals het werven van een persoon, met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot seksuele dienstverlening (net als de huidige bepaling), als zo’n handeling wordt verricht in een situatie die gelegenheid geeft tot uitbuiting. Die gelegenheid tot uitbuiting kan er bijvoorbeeld in bestaan dat de in het buitenland geworven persoon vanwege diens sociaaleconomische omstandigheden zich in een kwetsbare positie bevindt of

dat sprake is van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, en aldus kan worden verondersteld dat die persoon wordt uitgebuit of in de nabije toekomst zal worden uitgebuit. Daarmee heeft de voorgestelde strafbaarstelling (kort gezegd: buitenlandse werving voor prostitutie in een situatie die gelegenheid tot uitbuiting geeft) een vergelijkbare reikwijdte als het huidige equivalent daarvan (kort gezegd: buitenlandse werving voor prostitutie in een situatie die uitbuiting veronderstelt). Net als onder de huidige strafbaarstelling strekt de beoogde strafbaarstelling zich niet uit tot buitenlandse werving van personen die vanuit een gelijkwaardige positie vrijwillig kiezen voor sekswerk in Nederland, waarbij zich dus geen omstandigheden voordoen die de keuzevrijheid van de geworven persoon beperken.

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

Datum
2 februari 2026

Onze referentie
7241485

Prostitutie door persoon tussen 18 en 21 jaar (amendement-Bikker/Boomsma)

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 (waarbij de SP-fractie zich heeft aangesloten) hebben vragen gesteld over de inhoud en strekking van het aangenomen amendement-Bikker/Boomsma (nr. 15). Dit amendement bepaalt dat als het gaat om seksuele dienstverlening een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zich zonder meer in een "kwetsbare positie" bevindt.

Hierop is geantwoord dat voor het plegen van mensenhandel is vereist: (i) het verrichten van een bepaalde handeling, (ii) het opzettelijk aanwenden van een beïnvloedingsmiddel, waaronder misbruik van een kwetsbare positie en (iii) het oogmerk van uitbuiting. Als aangegeven maakt het amendement dat bij seksuele dienstverlening een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zich zonder meer in een "kwetsbare positie" bevindt (voorwaarde ii). Dit brengt mee dat sprake is van mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting als iemand zich bewust is van die jongvolwassen leeftijd van een persoon en daarnaast ten aanzien van die persoon een handeling verricht als omschreven in artikel 273f, eerste lid, Sr (voorwaarde i) met het oogmerk van uitbuiting van die persoon (voorwaarde iii). Voor de beoordeling of sprake is van het oogmerk van seksuele uitbuiting is in de huidige jurisprudentie van belang of is gehandeld uit winstbejag. Verder is opgemerkt dat aangezien voor prostitutie op dit moment geen wettelijke minimumleeftijd geldt, het verrichten van prostitutiewerkzaamheden door een persoon in de leeftijd van 18 tot 21 jaar op zichzelf beschouwd een legale activiteit is. Het genoemde amendement heeft dus geen strafrechtelijke gevolgen voor de sekswerker zelf en is alleen van directe betekenis binnen de specifieke context van de wettelijke regeling van mensenhandel.

Planning nota naar aanleiding van het tweede verslag

De Eerste Kamer heeft in het verslag verzocht om uiterlijk 16 december 2025 de nota naar aanleiding van het tweede verslag te ontvangen. Daarvoor was meer tijd nodig. De griffie van de Eerste Kamer is bericht dat het streven is de nota spoedig na aantreding van het kabinet-Jetten bij de Eerste Kamer in te dienen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

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