

Vergaderjaar 2025–2026

36 835

Implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 juli 2025 en het nader rapport d.d. 26 september 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 mei 2025, nr. 2025001138, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2025, nr. W16.25.00117/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2025, no. 2025001 138, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel voorziet in de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 (hierna: Herzieningsrichtlijn). Daarmee wordt de bestaande Europese richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) gewijzigd.

Met het wetsvoorstel wordt uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie toegevoegd aan de opsomming van verschillende vormen van uitbuiting in de strafbaarstelling van mensenhandel. In de periode dat het wetsvoorstel voor de

implementatie van de Herzieningsrichtlijn bij de Afdeling advisering voorlag, is in de Tweede Kamer gestemd over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Het is wenselijk de uitleg die in de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gegeven, ook te betrekken bij de uitleg van de onderdelen die met het amendement zijn toegevoegd aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel. Verder zal de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel naar aanleiding van het amendement moeten worden aangepast.

Uit de toelichting blijkt dat het bij gedwongen huwelijken gaat om uitbuiting waarbij het huwelijk de context is waarbinnen de uitbuiting plaatsvindt. Dit roept de vraag op of hiermee niet een te beperkte uitleg aan deze vorm van uitbuiting wordt gegeven.

Daarnaast wordt het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar gesteld, waaronder diensten waarbij arbeidsuitbuiting heeft plaatsgevonden. Omdat misstanden op de werkvloer verschillen in aard en ernst, zal het voor mensen soms moeilijk zijn om signalen van arbeidsuitbuiting te duiden. In de toelichting dient nader te worden ingegaan op de keuze om niet alleen mensen strafbaar te stellen die gebruik maken van deze diensten en weet hebben dat sprake is van mensenhandel, maar ook mensen die ernstig reden hebben om dit te vermoeden. Daarnaast kan worden verduidelijkt hoe dit bij arbeidsuitbuiting moet worden beoordeeld.

In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert de bij dit wetsvoorstel gegeven toelichting op de specifieke uitbuitingsvormen die aan artikel 273f Sr worden toegevoegd, te betrekken in het afzonderlijke wetstraject dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken 36 547), omdat die uitbuitingsvormen als gevolg van een daartoe strekkend amendement ook onderdeel zijn geworden van dat wetsvoorstel, evenals om de samenloopbepaling naar aanleiding hiervan aan te passen. De Afdeling adviseert verder om de toelichting op onderdelen aan te scherpen, waaronder de onderbouwing van de verbrede strafbaarstelling van artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), die strafbaar stelt het opzettelijk gebruikmaken van diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of – wanneer de dienstverlener jonger is dan achttien jaar – kinderhandel. Zoals in het hiernavolgende aan de orde komt, zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting overeenkomstig deze adviezen aangevuld.

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Herzieningsrichtlijn geïmplementeerd. Dit leidt tot twee wijzigingen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). De eerste wijziging heeft betrekking op de strafbaarstelling van mensenhandel, waarin verschillende vormen van uitbuiting worden opgesomd. Deze opsomming wordt uitgebreid met de uitbuiting van een persoon bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie (zie punt 2). De tweede wijziging houdt in dat de strafbaarstelling van het gebruik van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel wordt verruimd tot het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel in algemene zin (zie punt 3).

2. Vormen van uitbuiting

a. Amendement bij modernisering strafbaarstelling mensenhandel

Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn bepaalt dat uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie expliciet in de opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in artikel 2, derde lid, van de Richtlijn 2011/36/EU wordt opgenomen. In Nederland zijn de verschillende vormen van uitbuiting opgenomen in de strafbaarstelling van mensenhandel.¹ Om te zorgen dat de genoemde vormen van uitbuiting in deze Nederlandse bepaling overeenkomen met die in de Europese richtlijn mensenhandel, wordt onder meer «draagmoederschap», «gedwongen huwelijken» en «illegale adoptie» aan deze bepaling toegevoegd.² Deze toevoeging draagt ook bij aan de duidelijkheid van de strafbaarstelling van mensenhandel. Dat is wenselijk met het oog op het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel.

In de periode dat het wetsvoorstel voor de implementatie van de Herzieningsrichtlijn bij de Afdeling advisering voorlag, is in de Tweede Kamer gestemd over de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Hierbij is een amendement van de leden Wijen-Nass en Diederik van Dijk aangenomen, waarmee de elementen bij draagmoederschap, bij gedwongen huwelijken en bij illegale adoptie aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel zijn toegevoegd.³ In de toelichting op dat amendement wordt niet ingegaan op de reikwijdte van de verschillende onderdelen van de strafbepaling.

De Afdeling adviseert de uitleg die ten aanzien van de onderdelen «draagmoederschap», «gedwongen huwelijken» en «illegale adoptie» in de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gegeven, ook te betrekken bij de uitleg van de onderdelen die met het amendement zijn toegevoegd aan de gemoderniseerde strafbaarstelling van mensenhandel. Daarnaast zal de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel naar aanleiding van het amendement moeten worden aangepast.

Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (hierna: de Herzieningsrichtlijn), breidt de niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting uit met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. De Afdeling wijst er terecht op dat zowel het onderhavige implementatiewetsvoorstel als – vanwege een daartoe strekkend amendement van de leden Wijen-Nass en Diederik van Dijk (Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 23) – het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (Kamerstukken 36 547), erin voorzien dat de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan de strafbepaling van mensenhandel wordt toegevoegd. Het genoemde amendement strekt ertoe de wettelijke niet-limitatieve opsomming van specifieke vormen van uitbuiting in artikel 273f Sr in lijn te brengen met de uitgebreide opsomming van specifieke vormen van uitbuiting die in het gewijzigde artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/36/EU is opgenomen. Nu in de toelichting op het amendement expliciet wordt verwezen naar de Herzieningsrichtlijn, ben ik

¹ Artikel 273f Sr.

² Artikel 1, onder A.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 23.

met de Afdeling van oordeel dat voor de inhoudelijke afbakening betekenis kan worden toegekend aan de – ter implementatie van het al genoemde artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn – in het kader van dit wetsvoorstel gegeven toelichting op de uitbuiting van een persoon bij respectievelijk draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. Naar aanleiding van het voorgaande is – overeenkomstig het advies van de Afdeling – de samenloopbepaling bij dit wetsvoorstel aangepast.

Het hiervoor genoemde wetsvoorstel dat strekt tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel (36 574) is door amendering ook op enkele andere onderdelen gewijzigd. Mede naar aanleiding hiervan zijn in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel een aantal redactionele aanpassingen doorgevoerd. Zo is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting verwerkt dat wetsvoorstel 36 547 – als gevolg van een daartoe strekkend amendement van de leden Van Nispen, Bikker en Tseggai (Kamerstukken II 2024/25, 36 547, nr. 14) – inhoudt dat het zogeheten non-punishmentbeginsel als specifieke strafuitsluitingsgrond in de wet wordt verankerd.

b. Gedwongen huwelijken

Aan de Nederlandse strafbepaling van mensenhandel wordt «gedwongen huwelijken» als vorm van uitbuiting toegevoegd.⁴ Uit de toelichting blijkt dat het bij uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken niet zozeer gaat om de situatie waarin iemand tot het huwelijk is gedwongen, maar om de situatie die na het voltrekken van het (gedwongen) huwelijk ontstaat. De voorbeelden in de toelichting gaan over een slachtoffer dat in de context van het gedwongen huwelijk excessief huishoudelijk werk of seksuele diensten moet verrichten.⁵

Deze uitleg in de toelichting roept de vraag op of hiermee niet een te beperkte uitleg aan uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk wordt gegeven. Kunnen de omstandigheden bij de totstandkoming van het huwelijk niet zodanig zijn dat sprake is van uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk, nog los van de wijze waarop het slachtoffer na de huwelijksvoltrekking wordt behandeld?

Hierbij kan worden gedacht aan een casus waarbij ouders een minderjarig slachtoffer mishandelen en dreigen met verstoting als zij niet trouwt met een door hen uitgekozen partner. Zodra het (informele) huwelijk is gesloten, ontvangen de ouders een groot geldbedrag. In een dergelijk geval kunnen ouders nu ook al strafbaar zijn wegens het plegen van mensenhandel. De opsomming van verschillende vormen van uitbuiting in de strafbaarstelling van mensenhandel is immers niet-limitatief. Het zou niettemin bevreemdend zijn als een dergelijke situatie niet kwalificeert als «uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken», maar wel als een vorm van uitbuiting in meer algemene zin. In zo'n situatie is de uitbuiting immers nauw verbonden met het afdwingen van het huwelijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag in hoeverre ook uitbuiting voorafgaand aan of bij het sluiten van het huwelijk onder uitbuiting van een persoon bij een gedwongen huwelijk kan vallen.

⁴ Artikel I, onder A.

⁵ Zie memorie van toelichting, paragraaf 4. Inhoud van de Herzieningsrichtlijn en wijze van implementatie, over artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn.

Vooropgesteld wordt dat het wetsvoorstel de bestaande reikwijdte van de strafbaarstelling van mensenhandel niet wijzigt. Wat betreft mensenhandel met het oog op uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken wordt – ter implementatie van artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn – enkel expliciet wettelijk vastgelegd dat uitbuiting zich in de context van deze specifieke praktijk kan manifesteren. Steeds gaat het om situaties waarin een gedwongen huwelijk de feitelijke context vormt waarbinnen het slachtoffer wordt uitgebuit. Naar aanleiding van het hierboven weergegeven adviespunt van de Afdeling is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting verduidelijkt dat de uitbuiting van een persoon bij gedwongen huwelijken zich niet alleen kan voordoen in situaties waarin het slachtoffer in de periode na de sluiting van het gedwongen huwelijk wordt uitgebuit, maar ook wanneer de uitbuiting van het slachtoffer nauw verbonden is met het sluiten van het gedwongen huwelijk zelf.

3. Het gebruik maken van diensten van slachtoffers

Artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn voegt twee artikelen toe aan de Richtlijn 2011/36/EU. Hiermee worden lidstaten verplicht om het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. In Nederland was dit al strafbaar waar het gaat om het gebruik van seksuele diensten.⁶ Met dit wetsvoorstel wordt deze strafbaarstelling aangepast zodat deze ook betrekking heeft op het gebruik van andere soorten diensten van slachtoffers van mensenhandel.⁷

Om strafbaar te zijn, moet degene die opzettelijk⁸ gebruik maakt van de dienst weten (opzetvariant) of ernstig reden hebben om te vermoeden (schuldvariant) dat de dienstverlening het voorwerp is van mensenhandel. Als iemand zich bewust is van deze duidelijke signalen en de mogelijkheid dat sprake is van dienstverlening door een slachtoffer van mensenhandel voor lief neemt, is sprake van de opzetvariant. De schuldvariant doet zich voor als iemand deze signalen wel heeft opgemerkt, maar deze verkeerd heeft ingeschat en denkt dat het wel goed zit. Duidelijke signalen kunnen volgens de toelichting betrekking hebben op het slachtoffer zelf, de omstandigheden waaronder diensten worden aangeboden of tekenen dat de mensenhandelaar controle over het slachtoffer uitoefent.⁹

Met de keuze om zowel de opzetvariant als de schuldvariant strafbaar te stellen, wordt voorzien in een ruimer beschermingsbereik dan de Herzieningsrichtlijn voorschrijft. Uit deze richtlijn volgt enkel dat de opzettelijke variant strafbaar moet worden gesteld. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom het op dit punt noodzakelijk en proportioneel is voor een ruimere strafbaarstelling te kiezen. Anders dan bij de behandeling van de strafbaarstelling van het gebruik van seksuele diensten,¹⁰ worden in de toelichting ook weinig handvatten en voorbeelden gegeven om te duiden wanneer sprake is van opzet of schuld.

Met de verruiming van de strafbaarstelling tot alle vormen van dienstverlening worden ook mensen strafbaar die gebruik maken van diensten van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Omdat misstanden op de werkvloer

⁶ Artikel 273g Sr.

⁷ Artikel I, onder B.

⁸ De strafbaarstelling in artikel 273g Sr kent twee elementen waarop het opzet of de schuld van iemand moet zijn gericht. Ten eerste moet iemand *opzettelijk* gebruik maken van diensten. Ten tweede moet iemand *weten of ernstig reden hebben om te vermoeden* dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel.

⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onder B (wijziging artikel 273g).

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2024/25, 34 091, nr. 5, p. 9–12 en nr. 8, p. 10–13.

verschillen in aard en ernst, zal het voor mensen soms moeilijk zijn om signalen van arbeidsuitbuiting te duiden. Van gebruikers van seksuele diensten mag verwacht worden dat zij weten dat binnen deze sector mensenhandel relatief vaak voorkomt en dat daarom extra alertheid op zijn plaats is. Arbeidsuitbuiting vindt echter ook in sectoren plaats die hiermee niet per se geassocieerd worden. Gebruikers van diensten in deze sectoren hebben daardoor wellicht minder snel in de gaten dat in een bepaalde situatie sprake is van arbeidsuitbuiting.

Ter illustratie, wat wordt verwacht van iemand die in het kader van een verbouwing niet-Nederlandssprekende bouwvakkers over de vloer heeft die angstig reageren op de opzichter, lange dagen maken en niet altijd de veiligheidsvoorschriften hanteren? Het spreekt voor zich dat het wenselijk is dat dan een melding wordt gedaan bij de Arbeidsinspectie of de politie. Wanneer mensen dit echter nalaten, kunnen zij dan strafrechtelijk vervolgd worden als de bouwvakkers slachtoffers van mensenhandel zijn? Dit roept de vraag op of het bij deze vorm van mensenhandel passend is om ook de schuldvariant van arbeidsuitbuiting strafbaar te stellen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de keuze om de schuldvariant strafbaar te stellen bij (niet-seksuele) diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel. Daarnaast adviseert zij in de toelichting te verduidelijken hoe bij arbeidsuitbuiting moet worden beoordeeld dat degene die gebruik maakt van deze dienst weet of ernstig reden heeft om te vermoeden dat van mensenhandel sprake is.

Ter volledige implementatie van artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn verbreedt dit wetsvoorstel de reikwijdte van artikel 273g Sr van seksuele diensten tot alle soorten diensten. Op grond van die gewijzigde strafbepaling wordt strafbaar het opzettelijk gebruikmaken van diensten van een persoon, terwijl diegene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die diensten het voorwerp zijn van mensenhandel of – wanneer de dienstverlener jonger is dan achttien jaar – kinderhandel.

In opvolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de keuze om in artikel 273g Sr de bestaande schuldvariant («ernstige reden heeft om te vermoeden») ten aanzien van seksuele diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel te verbreden tot niet-seksuele diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel. Voor die keuze bestaan de volgende redenen (zie onderdeel B van de artikelsgewijze toelichting). Met de Wet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel is het bestaande artikel 273g Sr op 1 januari 2022 in werking getreden. De huidige strafbepaling bevat behalve een opzetvariant («weet») ook een schuldvariant («ernstige reden heeft om te vermoeden»). In lijn met die keuze van de wetgever wordt het toepassingsbereik van die opzet- en schuldvariant verbreed tot andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting, zodat met betrekking tot alle uitbuitingsvormen dezelfde voorwaarden voor strafbaarheid gelden en aldus slachtoffers van mensenhandel dezelfde strafrechtelijke bescherming wordt geboden. Deze uniforme benadering past bij de systematiek van de verplichting tot strafbaarstelling uit de Herzieningsrichtlijn, die op dit punt evenmin onderscheid maakt tussen de verschillende uitbuitingsvormen. Dat de verbreding van artikel 273g Sr voorziet in een wat ruimer beschermingsbereik dan de minimumverplichting van die richtlijnbeepaling (namelijk het strafbaar stellen van een opzetvariant), is toegestaan. Dat laatste wordt benadrukt in overweging 26 van de Herzieningsrichtlijn.

Naar aanleiding van het daartoe strekkende advies van de Afdeling is verder in het hiervoor genoemde onderdeel van de memorie van toelichting verduidelijkt hoe bij mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting moet worden beoordeeld dat degene die gebruik maakt van deze dienst weet of ernstig reden heeft om te vermoeden dat van mensenhandel sprake is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten