



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](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Nota naar aanleiding van het verslag en nota van  
wijziging wetsvoorstel modernisering en uitbreiding  
strafbaarstelling mensenhandel

**Datum**  
8 oktober 2024

**Onze referentie**  
5853479

**Bijlage(n)**  
4

## Bijlage(n)

1. Nota naar aanleiding van het verslag
2. Nota van wijziging
3. Verslag
4. Aanbiedingsbrief

### 1. Aanleiding

De Vaste commissie van Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer bracht op 17 juni jl. verslag uit over het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. De in het verslag gestelde vragen zijn in de nota naar aanleiding van het verslag van een antwoord voorzien. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om een nota van wijziging op te stellen waarmee een aantal redactionele verbeteringen in het wetsvoorstel worden aangebracht.

### 2. Geadviseerd besluit

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

### 3. Kernpunten

Voor het verslag is inbreng geleverd door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, SP en ChristenUnie. Veel fracties geven aan met belangstelling dan wel interesse te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de noodzaak van de modernisering en verruiming van de wetgeving inzake mensenhandel te onderschrijven. De gestelde vragen hebben onder meer betrekking op (de reikwijdte van) de nieuwe strafbaarstelling van ernstige benadeling, mensenhandel in de vorm van huwelijks uitbuiting, de wettelijke strafmaxima en het zogeheten 'non-punishmentbeginsel'. De bijgevoegde nota van wijziging bevat enkele redactionele verbeteringen van het wetsvoorstel en een zogenoemde samenloopbepaling.

### 4. Toelichting

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 eenvoudiger te begrijpen en 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).

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

**Datum**  
8 oktober 2024

**Onze referentie**  
5853479

#### **4.1. Nota naar aanleiding van het verslag**

Voor de volgende onderwerpen wordt uw bijzondere aandacht gevraagd.

##### *Ernstige benadeling*

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de reikwijdte van de nieuwe strafbaarstelling van ernstige benadeling, in het bijzonder hoe deze zich verhoudt tot arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel.

In reactie hierop is in de nota naar aanleiding van het verslag geantwoord dat het kernverschil tussen ernstige benadeling en mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting is gelegen in de mate van disproportionaliteit die wordt vereist tussen enerzijds het samenstel van voorwaarden en omstandigheden waaronder die arbeid naar Nederlandse maatstaven in de desbetreffende arbeidssector wordt verricht en anderzijds de concrete omstandigheden van de betrokkene. Daarbij kan het gaan om het financieel nadeel voor de tewerkgestelde (zoals vormen van substantiële onderbetaling) en/of andersoortig nadeel dat in verband staat met de arbeidssituatie (zoals nadelige voorwaarden ten aanzien van de arbeidsduur- en tijden, ondermaatse huisvesting of opgelegde vrijheidsbeperkingen). Zowel in de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag worden handvatten geboden voor de beoordeling van de mate van disproportionaliteit, bijvoorbeeld de mate van onderbetaling.

##### *Wettelijke strafmaxima*

Zowel de leden van de CDA-fractie als die van de BBB-fractie vragen of is overwogen om het strafmaximum voor mensenhandel te verhogen. De leden van de CDA-fractie vragen verder waarom het beoogde strafmaximum van ernstige benadeling is gesteld op zes jaren gevangenisstraf.

In de nota naar aanleiding van het verslag is geantwoord dat het voorgestelde strafmaximum van mensenhandel (twaalf jaren gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie) gelijk is aan het huidige strafmaximum. Dit strafmaximum is de afgelopen jaren al meermaals verhoogd. Hogere strafmaxima gelden als een strafverzwaringgrond van toepassing is. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is of indien het feit de dood ten gevolge heeft, bedraagt het strafmaximum achttien jaren respectievelijk dertig jaren dan wel een levenslange gevangenisstraf.

De hoogte van het strafmaximum van ernstige benadeling richt zich in het bijzonder naar de verhouding van dit misdrijf met mensenhandel. Beoogd is dat het delict ernstige benadeling een zekere vangnetfunctie vervult in situaties waarin mensenhandel (net) niet kan worden bewezen. Tegen die achtergrond is het voorgestelde strafmaximum bepaald op zes jaren gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie. Hiermee is aangesloten bij het oorspronkelijke strafmaximum van mensenhandel, dat nadien meermalen is verhoogd.

Met deze strafmaxima wordt op passende wijze uitdrukking gegeven aan de ernst van mensenhandel en ernstige benadeling, ook afgezet tegen de strafmaxima die gelden voor andere feiten in het Wetboek van Strafrecht.

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

#### *Non-punishmentbeginsel*

Verschillende fracties hebben, mede in het licht van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Bikker/Mutluer (Kamerstukken II 2023/24, 28 638, nr. 229), vragen gesteld over de keuze om het non-punishmentbeginsel niet wettelijk te verankeren. Dit beginsel, dat is ontleend aan het internationaal en Europees recht, bepaalt dat staten aan de vervolgende en rechtsprekende instanties ruimte moeten laten om slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen of te bestraffen voor strafbare feiten tot het plegen waarvan zij in de context van mensenhandel gedwongen zijn.

**Datum**  
8 oktober 2024

**Onze referentie**  
5853479

Naar aanleiding hiervan is in de nota naar aanleiding van het verslag nader toegelicht dat het kabinet van oordeel is dat specifieke wettelijke verankering niet nodig is, omdat het huidige wettelijke kader zowel de officier van justitie als de rechter voldoende ruimte biedt om het beginsel van niet-bestrafing op een adequate wijze toe te passen. Verder wordt er in de beantwoording op gewezen dat het voor een effectieve toepassing van dit beginsel in de rechtspraak van het grootste belang is om verder te blijven investeren in de bekendheid daarmee binnen de betrokken organisaties. Hiervoor is het departement in gesprek met onder meer het openbaar ministerie en de politie en wordt er in het kader van het Actieplan Samen tegen Mensenhandel ingezet op het vergroten van de bekendheid van het beginsel bij de eerstelijns opsporingsdiensten.

#### **4.2. Nota van wijziging**

De nota van wijziging bevat enkele redactionele verbeteringen en een bepaling om de samenloop met het initiatiefwetsvoorstel strafbaarstelling conversiehandelingen (Kamerstukken 36178) te regelen. Zowel dat wetsvoorstel als onderhavig wetsvoorstel beogen de opsomming in artikel 71, aanhef en onder 3<sup>o</sup>, Sr (verjaringstermijnen) te wijzigen. Om die reden wordt aan het wetsvoorstel een samenloopbepaling toegevoegd, voor de situatie waarin het genoemde initiatiefvoorstel eerder in werking zou treden.

#### **4.3. Politieke context**

Het regeerprogramma houdt in dat dit kabinet mensenhandel stevig bestrijdt, onder andere door het verder brengen van het onderhavige wetsvoorstel (p. 103). In de Tweede Kamer is onverminderd aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Tijdens het Commissiedebat Mensenhandel en prostitutie van 11 september jl. is toegezegd dat de nota naar aanleiding van het verslag begin oktober bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

#### **4.4. Afstemming**

Deze nota en bijgevoegde stukken zijn afgestemd met DGRR en het ministerie van SZW. De Minister van SZW is tweede ondertekenaar van dit wetsvoorstel.

#### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

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