



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid

Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon

Johan Kruip
Senior adviseur
j.kruip@nationaalrapporteur.nl

Onze referentie

14134

Datum 17 september 2026
Betreft Implementatie herziene Europese richtlijn mensenhandel

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid,

Op maandag 28 september 2026 vindt er binnen uw commissie een wetgevingsoverleg plaats over het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel (hierna: herziene richtlijn). De implementatietermijn voor deze richtlijn verstreek op 15 juli van dit jaar. De Nationaal Rapporteur heeft haar zienswijze op het wetsvoorstel al eerder gedeeld, onder meer in een [consultatiereactie](#) van 30 januari 2025 en is blij met de aanpassingen die op basis daarvan in de memorie van toelichting zijn gedaan. Een aantal punten genoemd in de consultatiereactie zijn niet geadresseerd en blijven reden tot zorg. Deze brief dient dan ook als aanvulling op de eerdere consultatiereactie en behandelt de volgende punten:

- Het ontbreken van een uitwerking van een nationaal verwijzingsmechanisme;
- Het ontbreken van een uitwerking van de taken en bevoegdheden van de nationaal coördinator;
- Het ontbreken van duidelijkheid over de toegevoegde uitbuitingsvormen;
- De beperkte uitleg van de uitbreiding van het non-punishmentbeginsel.

Nationaal verwijzingsmechanisme en coördinator, onderdeel van de governance van de aanpak mensenhandel

In oktober 2024 adviseerde de Nationaal Rapporteur de minister van Justitie en Veiligheid per brief om de governance van de aanpak mensenhandel (dat wil zeggen de bouwstenen die nodig zijn om de aanpak vorm te geven) te versterken. In zijn reactie op het advies geeft de minister aan dat hij voornemens is om, onder andere, een nationaal coördinator en een nationaal verwijzingsmechanisme in te stellen, mede ter implementatie van de herziene richtlijn.¹ Ik ben verheugd met dit voornemen. Maar een goede governance vereist een heldere taakomschrijving, mandaat en bevoegdheden van elk van deze gremia. Deze ontbreken in de implementatiewetgeving, waardoor Nederland niet voldoet aan de verplichtingen uit de richtlijn.

¹ Voortgangsbrief Samen tegen Mensenhandel van Minister van Weel 3 juli 2026, kenmerk 28638-263

Nationaal verwijzingsmechanisme onvoldoende uitgewerkt

De Nationaal Rapporteur constateert dat het nationaal verwijzingsmechanisme (hierna: NVM) in het implementatiewetsvoorstel nog onvoldoende is uitgewerkt. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat Nederland aan deze verplichting voldoet en artikel 51aa, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering de juridische grondslag vormt voor een NVM. Hiermee miskent de minister de bedoeling en inhoud van een NVM zoals die ook volgt uit de tekst van de herziene richtlijn.

Een NVM heeft als doel vroegtijdige opsporing en identificatie van mogelijke slachtoffers mensenhandel. Daarnaast legt het NVM het aanbod van en de toegang tot bijstand en ondersteuning aan deze slachtoffers vast. Volgens overweging 15 van de herziene richtlijn is een NVM een transparant, toegankelijk en geharmoniseerd kader. In dit kader worden deelnemende bevoegde autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden aangewezen. Ook worden hun taken ten aanzien van opsporing, identificatie, verwijzing, bijstand en ondersteuning vastgesteld, met inbegrip van de procedures en de communicatielijnen. Dit kan in de vorm van bijvoorbeeld vastgestelde procedures, richtsnoeren, samenwerkingsregelingen of protocollen. In het versterkt actieplan programma Samen tegen Mensenhandel is de ontwikkeling van een NVM ook als doelstelling geformuleerd maar nog niet uitgewerkt. Om daadwerkelijk uitvoering te geven aan de verplichtingen uit de richtlijn dient de minister de volgende vragen te beantwoorden:

- Wie en welke organisaties maken onderdeel uit van een dergelijk kader?
- Wat zijn de rollen, bevoegdheden en mandaten van deze organisaties?
- Hoe worden deze organisaties gefinancierd?
- Waar zijn taken, bevoegdheden en mandaten vastgelegd en kenbaar gemaakt?
- Wat is de rol van het contactpunt voor grensoverschrijdende doorverwijzing en hoe en van wie verkrijgt Comensha de relevante data om deze taak uit te kunnen oefenen?

Artikel 51aa, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering biedt dat kader niet. Volgens de Nationaal Rapporteur is de voorgestelde benadering dan ook niet toereikend voor een adequate implementatie van de richtlijn en biedt het onvoldoende bescherming voor slachtoffers van mensenhandel.

Kortom, de wetgever heeft hier een uitgelezen kans om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk vorm en inhoud wordt gegeven aan een aanpak van mensenhandel waarin het slachtoffer centraal staat. Een effectief NVM moet ondersteuning en bescherming bieden aan alle slachtoffers, dus ook aan slachtoffers die niet naar de politie gaan of nog niet in beeld zijn bij de politie. De Nationaal Rapporteur verwijst ter verdere inspiratie naar [het handboek](#) van de OVSE over de inrichting van een NVM.

Taken en bevoegdheden nationaal coördinator onvoldoende uitgewerkt

In lijn met het advies over de governance kiest de minister ervoor de bewindspersoon verantwoordelijk voor mensenhandel te benoemen als nationaal coördinator. Ook hier geldt dat deze benoeming gepaard moet gaan met het benoemen van de rol, de bevoegdheden en het mandaat van de coördinator om te voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn. Van belang is dat deze aspecten worden vastgelegd en voor eenieder toegankelijk zijn conform artikel 19 van de herziene richtlijn. Relevante vragen in dit kader zijn:

- Wat zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de coördinator?
- Heeft de coördinator doorzettingsmacht ten opzichte van andere ministeries op het gebied van mensenhandel?

Zoals gezegd, zijn het NVM en een nationaal coördinator belangrijke elementen in de governance van mensenhandel maar deze kunnen niet los gezien worden van de overige elementen van een goede governance van de aanpak mensenhandel. Deze elementen vallen buiten het bestek van de herziene richtlijn en daarom verwijs ik u naar het [advies](#) en een uitleg op [onze website](#).

Ontbreken van duidelijkheid over toegevoegde uitbuitingsvormen

De Nationaal Rapporteur is positief dat in de memorie van toelichting meer aandacht is voor de uitleg van de uitbuitingsvormen van uitbuiting van draagmoederschap, van gedwongen huwelijken en van illegale adoptie.

Definiëring toegevoegde uitbuitingsvormen

Tegelijk met onderhavig wetsvoorstel is ook het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (modernisering artikel 273f Sr) in behandeling bij de Eerste Kamer. Ook bij dat wetsvoorstel zijn de drie voornoemde uitbuitingsvormen toegevoegd aan de lijst met mogelijke vormen van uitbuiting. In het kader van het wetstraject modernisering artikel 273f Wetboek van Strafrecht heeft de minister van Justitie en Veiligheid een toelichting gegeven op deze voorgestelde toegevoegde uitbuitingsvormen.² Toch blijft onduidelijk wat onder deze uitbuitingsvormen dient te worden verstaan en hoe deze te onderscheiden van aanpalende activiteiten als gedwongen huwelijk, draagmoederschap en illegale adoptie. Bijvoorbeeld, aan welke situaties denkt de minister bij uitbuiting van een kind in het kader van illegale adoptie? En wanneer is sprake van seksuele uitbuiting door de partner binnen een gedwongen huwelijk? De Nationaal Rapporteur vraagt dan ook meer duidelijkheid te verschaffen over deze uitbuitingsvormen en de uitleg aan te vullen in het kader van de implementatie van de herziene richtlijn mensenhandel.

² Kamerstukken I 2025/26, 36547, nr. F.

Discrepantie wetteksten

Het is volgens de Nationaal Rapporteur van belang dat de uitleg in beide wetgevingstrajecten identiek is. Op een punt ziet de Nationaal rapporteur een discrepantie. Waar de implementatiewetgeving spreekt van

- *uitbuiting **van** draagmoederschap, **van** gedwongen huwelijken en **van** illegale adoptie,*

spreekt lid 5 van het gemoderniseerde artikel 273f Wetboek van Strafrecht van

- *uitbuiting van een persoon **bij** draagmoederschap, **bij** gedwongen huwelijken en **bij** illegale adoptie.*

Dit geldt overigens ook voor de meeste andere uitbuitingsvormen genoemd in het voorgestelde lid 5 van het gemoderniseerde artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Bij letterlijke lezing van lid 5 zou dit kunnen betekenen dat de uitbuiting los gezien moet worden van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie. Dit zou tot een bewijsverhoging kunnen leiden omdat het woordje **bij** impliceert dat zowel de uitbuiting bewezen moet worden als de activiteit of situatie van bijv. gedwongen huwelijk, illegale adoptie, draagmoederschap en de andere activiteiten en situaties genoemd in het voorgestelde lid 5 (zoals verwijdering van organen). Dit kan niet de bedoeling van de wetgever zijn en daarom is het belangrijk dat de minister duidelijk maakt dat hij ondanks de tekstuele verschillen geen inhoudelijk verschil beoogt.

Beperkte uitleg van de uitbreiding van het non-punishmentbeginsel

In de herziene richtlijn is het artikel waarin het non-punishmentbeginsel is neergelegd, uitgebreid zodat dat artikel niet meer alleen ziet op criminele activiteiten maar ook op andere onwettige activiteiten die slachtoffers gedwongen hebben uitgevoerd als rechtstreeks gevolg van mensenhandel. De minister beperkt deze uitbreiding tot de bestuurlijke boete terwijl ook andere (bestuurlijke) maatregelen of beslissingen hier mogelijk onder zouden kunnen vallen. Op 7 mei 2026 organiseerde de Nationaal Rapporteur een expertbijeenkomst over het non-punishmentbeginsel met 25 deelnemers. Tijdens deze bijeenkomst zijn nog twee andere relevante punten naar voren gekomen met betrekking tot de uitbreiding van het non-punishmentbeginsel.

1. De minister stelt dat de algemene bepaling in artikel 5:41 Awb dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten, dient ter implementatie van het non-punishmentbeginsel in het bestuursrecht zoals neergelegd in de herziene richtlijn. Het enkel verwijzen naar een algemene bepaling biedt echter te weinig handvatten voor de toepassing van het uitgebreide non-punishmentbeginsel in de praktijk.
2. Er zijn zorgen over de uniforme toepassing binnen de bestuurlijke keten van de uitbreiding van het non-punishmentbeginsel en over gebrek aan bekendheid en duiding van de reikwijdte van deze uitbreiding. Het verslag

van de expertbijeenkomst over het non-punishmentbeginsel met reflecties en aanbevelingen is [hier](#) te lezen.

Datum

17 september 2026

Onze referentie

14134

Tot slot

Met de voorgestelde implementatie van de herziene richtlijn mensenhandel kiest de minister voor een minimale implementatie die op sommige punten niet toereikend is. Om mensenhandel echt aan te pakken en slachtoffers te beschermen en te voorzien van de nodige hulp is meer nodig. Nederland is onlangs nog door [de OVSE](#) op de vingers getikt vanwege het ontbreken van een nationaal verwijzingsmechanisme. Ook [de Group of Experts van de Raad van Europa](#) (GRETA) heeft hier eerder op gewezen. Het is daarom noodzakelijk dat de wetgever in het kader van de implementatie van de herziene richtlijn meer concreet aangeeft hoe een nationaal verwijzingsmechanisme eruit gaat zien. Daarnaast is een meer concrete invulling van de nationaal coördinator noodzakelijk evenals een duiding van de reikwijdte van het uitgebreide non-punishmentbeginsel. De Nationaal Rapporteur kijkt uit naar de behandeling van het wetsvoorstel in uw commissie en is beschikbaar voor uitleg en toelichting indien gewenst.

Met vriendelijke groet,



Conny Rijken
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*