



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Justitie en Veiligheid

Per e-mail: [REDACTED]

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

Contactpersoon

[REDACTED]
[REDACTED]

Onze referentie

[REDACTED]

Datum 30 januari 2025

Betreft Consultatiereactie richtlijn 2024/1712

Hooggeachte [REDACTED]

Op 9 december 2024 is het wetsvoorstel betreffende implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel ter consultatie aangeboden aan de Nationaal Rapporteur. Hieronder treft u mijn reactie op het wetsvoorstel. Ik beperk me daarbij tot de punten die mijns inziens uw verdere aandacht behoeven.

Algemeen

Richtlijn 2024/1712 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (herzieningsrichtlijn) vormt een herziening van richtlijn 2011/36 en dient in samenhang met deze richtlijn te worden gelezen. Het is dus geen vervanging van Richtlijn 2011/36. De herziening beoogt meer recente ontwikkelingen op te nemen, verdere harmonisatie te bewerkstelligen en een aantal verplichtingen te versterken. Zo adresseert de herziene richtlijn de digitalisering van mensenhandel en het versterken van de strafrechtelijke aanpak ervan, de versterking en harmonisatie van de identificatie en verwijzing naar hulp van slachtoffers middels een verwijsmechanisme en verdere harmonisatie van dataverzameling.¹ De Nederlandse regering heeft de implementatie van de richtlijn voortvarend opgepakt met als resultaat dat het wetsvoorstel nu voorligt ter consultatie.

Nieuwe uitbuitingsvormen

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zijn aan de omschrijving van de activiteiten die in ieder geval aangemerkt kunnen worden als uitbuiting in de zin van mensenhandel een aantal activiteiten toegevoegd (artikel 1, onderdeel 1, onder a herzieningsrichtlijn). Het betreft uitbuiting van gedwongen huwelijken, van illegale adoptie en van draagmoederschap. Alhoewel de lijst met activiteiten die onder uitbuiting vallen in de richtlijn en artikel 273f Sr een niet limitatieve opsomming betreft, acht de wetgever het toch wenselijk deze drie gedragingen toe te voegen aan de lijst met gedragingen in artikel 273f lid 2 Sr. Een gedwongen huwelijk, illegale adoptie en draagmoederschap *an sich* zijn niet voldoende om de uitbuiting aan te nemen. Er dient ook sprake te zijn van omstandigheden waardoor er in die specifiek situatie sprake is van uitbuiting. Wanneer hieraan is voldaan wordt niet duidelijk omschreven in de memorie van toelichting. Mensenhandel met het oog op uitbuiting van gedwongen huwelijken, van illegale adoptie en van draagmoederschap wordt steeds slechts summier uitgewerkt aan de hand van een enkel voorbeeld. Bij deze voorbeelden ligt de nadruk vooral op

¹ COM(2022)732 final, p. 3.

de handelingen en de zogenaamde. beïnvloedingsmiddelen, en niet op de uitbuiting. Daarnaast zijn de begrippen 'illegale adoptie' en 'gedwongen huwelijk' niet voldoende afgebakend. De memorie van toelichting verwijst naar de artikelen 284 Sr en 285c Sr voor de duiding van huwelijksdwang. Artikel 284 Sr betreft een generieke strafbaarstelling van dwang waar huwelijksdwang is ondergebracht.² Daarmee biedt de wettekst geen houvast voor reikwijdte ervan en de memorie van toelichting gaat hier niet nader op in. Voor de uitleg van illegale adoptie wordt volstaan met een verwijzing naar het Haags Adoptieverdrag. Voor draagmoederschap is het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming en hoe deze zich verhoudt tot de strafbaarstelling van uitbuiting van draagmoederschap relevant, maar ook deze aspecten worden niet in de memorie van toelichting uitgewerkt.³

Om de rechtspraak meer houvast te bieden is het nodig deze gedragingen verder te duiden. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en indachtig het *lex certa* beginsel is een nadere uitleg van deze drie gedragingen en wanneer deze gedragingen aangemerkt kunnen worden als vorm van uitbuiting in de zin van mensenhandel noodzakelijk. Bij deze uitleg dient onder andere aangesloten te worden bij de uitleg die in internationale instrumenten zoals het Haags Adoptieverdrag, het Verdrag van Istanboel en het Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken (met name artikel 1(c)), aan deze gedragingen is gegeven.

Bescherming slachtoffers onvoldoende geregeld

De herzieningsrichtlijn is duidelijk gericht op een sterkere en meer concrete bescherming van slachtoffers mensenhandel. Zo verplicht artikel 1 onderdeel 9 onder b lidstaten tot het nemen van '... de nodige maatregelen om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen voor de vroegtijdige opsporing en identificatie van en bijstand en ondersteuning aan geïdentificeerde en vermoedelijke slachtoffers...'. En stelt dezelfde bepaling voorwaarden aan een verwijzingsmechanisme waaronder de vaststelling van minimumnormen onder andere voor de identificatie van slachtoffers en aanpassing van procedures voor de identificatie aan de verschillende vormen van uitbuiting. Ook dienen lidstaten te garanderen dat slachtoffers voor, tijdens en na een strafprocedure gespecialiseerde bijstand en ondersteuning ontvangen passend bij hun behoeften.

Een verwijzingsmechanisme ontbreekt momenteel in Nederland. Meermaals heb ik aangegeven dat Nederland geen procedure kent om slachtofferschap of mogelijk slachtofferschap vast te stellen.⁴ Daarnaast ontbreekt het aan een organisatie of entiteit die is aangewezen of ingesteld om (mogelijk) slachtofferschap vast te stellen.⁵ Om te voldoen aan de nieuwe verplichtingen in de richtlijn dienen een of meerdere verwijzingsmechanismen te worden verankerd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. Daarnaast dienen procedures voor identificatie te worden opgezet en entiteiten te worden aangewezen of ingericht die deze

² TK 2010/11, 32 840.

³ TK 2022/23, 36 390.

⁴ Monitor Mensenhandel, 2024, p. 184.

⁵ Website Nationaal Rapporteur <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2024/10/07/advies-over-versterking-governance-mensenhandel> hierna: Briefadvies Governance.

identificatie uitvoeren. Ter implementatie van deze bepaling verwijst de memorie van toelichting voornamelijk naar het Actieplan programma Samen tegen mensenhandel, onder andere naar de daarin genoemde verkenning voor de loskoppeling van identificatie en de strafprocedure, en het onderzoek naar een passend aanbod van opvang en hulp. Ook wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat onderzocht zal gaan worden hoe een contactpunt voor grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers, een andere verplichting uit de herzieningsrichtlijn, een plek kan krijgen binnen het beleid. In de memorie van toelichting wordt geconcludeerd dat met deze maatregelen 'aan de verplichtingen rondom het opstellen van een of meerdere verwijzingsmechanismen, zoals neergelegd in de Herzieningsrichtlijn, wordt voldaan'. Omdat de uitkomsten van de verkenningen nog niet bekend zijn en ook niet wat er met de uitkomsten wordt gedaan, is het voorbarig zo niet onmogelijk om te stellen dat met de voorgestelde maatregelen aan de verplichtingen wordt voldaan. Bovendien is een verwijzing naar voorgenomen maatregelen niet voldoende om de concrete verplichting uit de richtlijn, om een verwijzingsmechanisme op te nemen in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, te implementeren. Deze bepaling verplicht Nederland om binnen de omzettingstermijn maatregelen te nemen en keuzes te maken voor een verwijzingsmechanisme evenals voor procedures voor identificatie van slachtoffers. De voorgestelde wijze van implementatie komt niet tegemoet aan de verplichtingen die volgen uit de herziene richtlijn.

Hetzelfde geldt voor de *gespecialiseerde* hulp (bijstand en ondersteuning) voor slachtoffers mensenhandel die beschikbaar moet zijn voor, tijdens en na een strafprocedure (artikel 1 onderdeel 9 onder a). Al eerder constateerde ik dat gespecialiseerde hulp voor slachtoffers mensenhandel niet of in ieder geval niet altijd en voor iedereen beschikbaar en toegankelijk is.⁶ De COSM (categorale opvang slachtoffers mensenhandel) is in beginsel alleen toegankelijk voor derdelanders en alleen gedurende de bedenktijd. Bovendien blijven (mogelijke) slachtoffers die in de asielprocedure worden geïdentificeerd in de asielopvang waar specialistische hulp doorgaans niet aanwezig is. De individuele beoordeling die in de memorie van toelichting als belangrijk middel wordt gezien om aan deze verplichting te voldoen, is niet geschikt om te voorzien in gespecialiseerde hulp aan slachtoffers. Buiten het feit dat de implementatie van de individuele beoordeling verbetering behoeft,⁷ wordt deze beoordeling momenteel door de politie gedaan waardoor deze niet plaatsvindt bij slachtoffers die bijvoorbeeld bij de NLA, de KMar of bij andere organisaties in beeld komen. Daarnaast ziet de individuele beoordeling op beschermingsmaatregelen en de benodigde gespecialiseerde hulp (bijstand en ondersteuning) ziet op een bredere set aan maatregelen. Volgens het nieuwe artikel 11 lid 5 bestaat deze ten minste uit:

"... een levensstandaard die de slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien via maatregelen als een geschikte en veilige opvang, zoals opvanghuizen en andere geschikte tijdelijke huisvesting, en materiële bijstand, alsmede de noodzakelijke medische behandelingen, waaronder psychologische bijstand, advies en informatie, en indien nodig vertaling en vertolking.";

⁶ Monitor Mensenhandel, 2024, p. 177-184. Briefadvies Governance.

⁷ Een kwetsbaar recht. Een onderzoek naar de toepassing van de Individuele Beoordeling van slachtoffers door de politie, Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021.

De stelling in de memorie van toelichting dat Nederland voldoet aan de verplichtingen uit de herzieningsrichtlijn is daarmee niet houdbaar. De implementatie van artikel 1 onderdeel 9 onder a b en c vergt aanpassing van wetgeving en het instellen van processen en procedures.

Rol en taken van de coördinator en gegevensverzameling en statistieken

Artikel 1, onderdeel 16 herzieningsrichtlijn wijzigt artikel 19 van de huidige richtlijn. Het verplicht staten tot het instellen van een coördinator en het is mooi dat in lijn met mijn eerdere advies deze rol wordt belegd bij de coördinerend bewindspersoon bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁸ De memorie van toelichting expliciteert vervolgens dat de taken van monitoring, het meten van resultaten, onder meer door het verzamelen van statistieken en rapportage belegd blijven bij de Nationaal Rapporteur.

De herzieningsrichtlijn verplicht lidstaten jaarlijks de nodige geanonimiseerde en statistische gegevens aan te leveren in artikel 19bis (artikel 1, onderdeel 17, van de Herzieningsrichtlijn). De memorie van toelichting geeft aan dat deze gegevens uit bestaande politie- en justitieregistraties worden gehaald en gegevens over slachtoffers door CoMensha worden bijgehouden en verstrekt aan de Nationaal Rapporteur. Ten behoeve van de consistentie van de uitvraag en analyse van de data die wordt verstrekt aan de Europese Commissie, ter voorkoming van duplicatie en discrepantie in de data en in lijn met zijn taak, is deze gegevensverzameling sinds enige jaren belegd bij de nationaal rapporteur. Graag zie ik deze afspraken terug in de memorie van toelichting bijvoorbeeld middels de volgende tekst:

“Bovengenoemde statistieken worden door de Nationaal Rapporteur, in nauwe samenwerking met de hiervoor relevante organisaties, verzameld. De Nationaal Rapporteur zorgt voor de verstrekking van de benodigde geanonimiseerde statistische gegevens ter implementatie van artikel 19 bis.”

Nu wel noodzaak tot opnemen non-punishmentbeginsel in wetgeving?

Het non-punishmentbeginsel wordt door de herziening uitgebreid naar niet-vervolg of berechting van andere onwettige activiteiten dan alleen criminele activiteiten inclusief administratieve overtredingen (artikel 1, onderdeel 6 herzieningsrichtlijn). Voorbeelden die in overweging 14 van de herzieningsrichtlijn worden genoemd zijn

‘... administratieve overtredingen in verband met prostitutie, bedelarij, rondhangen, zwartwerk of andere handelingen die niet van strafrechtelijke aard zijn, maar onderworpen zijn aan administratieve of financiële sancties,...’.

Tot op heden heeft Nederland zich steeds op het standpunt gesteld dat het voldoet aan het non-punishmentbeginsel zonder het beginsel specifiek op te nemen in formele wetgeving. De vraag is of dat met deze uitbreiding in de herziene richtlijn naar andere onwettige activiteiten nog steeds het geval is. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld gegeven van het gebruik van vervalste documenten. Daarnaast kunnen onder andere onwettige activiteiten ook bestuursrechtelijke overtredingen vallen zoals werken zonder een tewerkstellingsvergunning, niet in het bezit zijn van identiteitsdocumenten of een

⁸ Briefadvies Governance.

Datum

30 januari 2025

Onze referentie

vals identiteitsdocument. Het is dus van belang dat de bestuursrechter maar ook instanties die handhavend op kunnen treden en bijvoorbeeld boetes op kunnen leggen of maatregelen kunnen treffen (denk bijvoorbeeld aan gemeenten, de NLA, woningbouwverenigingen en de belastingdienst) doordrongen zijn van de betekenis en mogelijke consequenties van het non-punishmentbeginsel. Het is de vraag of het opportunititeitsbeginsel, de vrijheid van de rechter, de strafuitsluitingsgronden en sepotgronden, die doorgaans worden gezien als afdoende mogelijkheden voor de toepassing van het non-punishmentbeginsel binnen het strafrecht, ook doorwerken in het bestuursrecht. De memorie van toelichting stelt dat binnen het bestuursrecht hierin is voorzien omdat een bestuurlijke boete niet wordt opgelegd als de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:41 Awb). De vraag is hoe het non-punishmentbeginsel wordt gewaarborgd bij andere sancties en maatregelen die opgelegd kunnen worden. De belofte van de wetgever dat zal worden gezien hoe er meer bekendheid kan worden gegeven aan het non-punishmentbeginsel is niet voldoende. Ik verzoek de wetgever, vanwege de genoemde implicaties, te overwegen of het non-punishmentbeginsel een wettelijke verankering behoeft en aan te geven wat de consequenties zijn van de genoemde implicaties.

Strafbaarstelling gebruikmaking diensten van slachtoffer mensenhandel

Middels de invoeging van het nieuwe artikel 18bis wordt de strafbaarstelling beoogd van gebruikmaking van alle diensten (en niet alleen seksuele diensten) van een slachtoffer mensenhandel terwijl men weet of had moeten weten dat de persoon die de dienst verleent slachtoffer mensenhandel is (artikel 1, onderdeel 15 Herzieningsrichtlijn). De implementatie hiervan geschiedt middels uitbreiding van het huidige artikel 273g Sr. De voorbeelden die hierbij gegeven worden zijn summier. Het zou verhelderend zijn als de wetgever aangeeft wanneer deze bepaling van toepassing is met betrekking tot bijvoorbeeld een zzp-er in de bouw, de schilder of de klusjesman. Daarnaast is niet duidelijk wat wordt verwacht van de burger aan kennis over mensenhandel. Enige verdere uitleg is wenselijk.

Misbruik van seksueel beeldmateriaal als strafverzwarende omstandigheid

De aangepaste richtlijn verplicht 'het feit dat de dader, door middel van informatie- en communicatietechnologieën, beelden of video's of vergelijkbaar materiaal van seksuele aard waarbij het slachtoffer betrokken is heeft verspreid of de verspreiding ervan heeft vergemakkelijkt' als strafverzwaring op te nemen (artikel 1, onderdeel 2, onder b, Herzieningsrichtlijn). Volgens de memorie van toelichting is deze gedraging strafbaar gesteld in artikel 254ba Sr. Middels de constructie van de meerdaadse samenloop waardoor de maximale straf kan worden verhoogd met een derde en dus per saldo leidt tot strafverzwaring, stelt de wetgever dat feitelijk wordt voldaan aan deze bepaling uit de richtlijn. Alhoewel juridisch technisch correct is deze constructie behoorlijk omslachtig en zou het helderder zijn wanneer aan de andere strafverzwarende omstandigheden in art. 273f Sr lid 3, de genoemde strafverzwarende omstandigheid wordt toegevoegd, bijvoorbeeld middels een verwijzing naar artikel 254ba Sr.

Datum

30 januari 2025

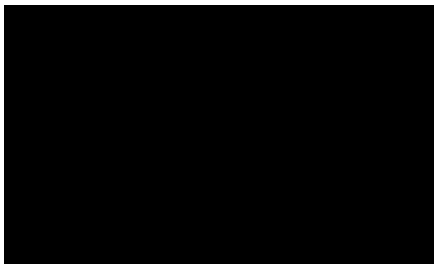
Onze referentie

■■■■■

Tot slot

Zoals aangegeven heeft de Nederlandse regering de implementatie van de herzieningsrichtlijn voortvarend opgepakt. Deze voortvarendheid lijkt ten koste te gaan van de concreetheid van het voorstel dat nu voorligt. Daarnaast hebben een aantal bepalingen ook invloed op de tekst van artikel 273f Sr. Het is raadzaam om de implicaties van de herzieningsrichtlijn voor 273f Sr direct mee te nemen in de wijziging van art. 273f Sr die momenteel voorligt bij de tweede kamer.

Met vriendelijke groet,



*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*