

Advies m.b.t. de implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel

Aan : Ministerie van Justitie en Veiligheid
Van : CoMensha
Betreft : Consultatie implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel
Datum : 30-1-2025

Algemeen positief

Over het algemeen is CoMensha positief gestemd over de implementatiewet van de herziene Europese richtlijn mensenhandel. Wij zijn het eens met de tekstuele wijzigingen van artikel 273f en 273g Wetboek van Strafrecht (Sr). Wel hebben wij enkele adviezen ter verduidelijking van de Memorie van Toelichting (MvT). Deze zullen wij hieronder uiteenzetten.

Toevoeging van uitbuiting van illegale adoptie, uitbuiting van gedwongen huwelijk en uitbuiting van draagmoederschap aan de uitbuitingsvormen in artikel 273f Sr

Ons voornaamste advies gaat over de toegevoegde/geëxpliciteerde vormen van mensenhandel: uitbuiting van illegale adoptie, uitbuiting van gedwongen huwelijk en uitbuiting van draagmoederschap. Wij zouden het wenselijk vinden als er meer voorbeelden worden gegeven over hoe deze vormen zich kunnen manifesteren. Op dit moment wordt met een enkel voorbeeld nog te weinig geconcretiseerd aan welke specifieke situaties te denken valt.

Het is ons inziens bijvoorbeeld niet duidelijk waarom bij de uitbuiting van illegale adoptie expliciet is opgenomen dat de uitbuiting gericht zou moeten zijn op de biologische ouders. Des te meer omdat dit voorbeeld er eigenlijk toe leidt dat er in de meeste gevallen voor Nederland geen opsporingsindicaties zullen zijn (en geen rechtsmacht). Wanneer men spreekt over interlandelijke adoptie dan bevinden immers de biologische ouders zich in het buitenland en is het een tehuis of bemiddelaar al daar die als ‘de uitbuiters’ kan worden aangeduid. Hoewel niet wenselijk, is de situatie helaas niet ondenkbaar dat adoptief ouders een intentie kunnen hebben om een kind uit te buiten (net als in pleegzorg tegen de verwachting in kinderen worden verwaarloosd, mishandeld, misbruikt en uitgebuit). Door expliciet op te nemen dat de uitbuiting gericht is op de biologische ouders, wordt er een beperking aangebracht die ons inziens niet te rechtvaardigen en nodig is.

Bij uitbuiting van een gedwongen huwelijk wordt verwezen naar “buitensporige” huishoudelijke werkzaamheden en het verlenen van seksuele diensten in combinatie met vrijheidsbeperkingen, waarbij verwezen wordt naar “de beoordelingskaders die gelden voor seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting”, zonder deze nader toe te lichten. Het geniet echter de voorkeur om hier meer aandacht aan te schenken, omdat er nu veel in het ongewisse blijft. Het gedwongen huwelijk biedt de feitelijke omstandigheid waarbinnen de uitbuiting kan plaatsvinden. We zien vervolgens in de

huiselijke sfeer, met name in partnerrelaties, dat het niet altijd eenvoudig is om de situatie als uitbuiting te duiden. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van “*coercive control*” in een relatie en de persoon wordt gedwongen tot seksuele handelingen, is dat al uitbuiting? Of is dat verkrachting binnen een huwelijk? Of spreken we hier van (psychisch en fysiek) geweld? En wanneer zijn huishoudelijke werkzaamheden “buitensporig” en waarom is buitensporigheid vereist als er al een beïnvloedingsmiddel is, gecombineerd met vrijheidsbeperkingen (“buitensporig” klinkt in dezelfde lijn als “excessief” waarvan de HR juist heeft bepaald dat dit niet nodig is om te spreken van uitbuiting, ook in het kader van uitbuiting in de huishoudelijke sfeer (<https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2024:156>)).

Verbreding van het non-punishment principe tot ‘andere onwettige activiteiten’

Er wordt gesteld dat hier binnen het bestuursrecht al een mogelijkheid voor is, namelijk dat op grond van artikel 5:41 Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan kan besluiten geen bestuurlijke boete op te leggen voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten en dat er samenwerking wordt gezocht met VNG en CCV om de bekendheid hiervan bij de handhavende autoriteiten te bevorderen. Hier zouden we meer concreet willen weten welk beleid of welke werkwijze hiervoor wordt gehanteerd (onder welke omstandigheden wordt het al dan niet toegepast en welke stappen kunnen worden ondernomen om dit afgedwongen te krijgen indien een bestuursorgaan dit niet (uit eigen beweging) toepast (bezwaar, beroep?) en of dit ook kan worden gegarandeerd binnen een redelijke termijn. Met name als het gaat om de belastingdienst is de ervaring dat het lastig is om erkenning te krijgen voor het feit dat een slachtoffer onder dwang bijvoorbeeld een bedrijf op zijn of haar naam heeft moeten zetten, met een grote belastingschuld als gevolg. Daarom zien wij grote meerwaarde in het verbreden van de toepassing van het non-punishment beginsel naar “andere onwettige activiteiten”, maar is het ons inziens nu nog onvoldoende concreet geformuleerd hoe dit er in de praktijk uit gaat zien vanuit de positie van het slachtoffer.

Gebruikmaken van diensten van een slachtoffer van mensenhandel (art. 273g Sr)

Artikel 273g Sr wordt verbreed, zodat het gebruikmaken van alle diensten van een slachtoffer van mensenhandel (en niet alleen seksuele diensten) onder de reikwijdte van dit artikel vallen. Wij zijn benieuwd, naast seksuele diensten en arbeidsgelateerde diensten (die in de MvT worden benoemd), aan welke andere diensten gedacht moet worden; of en in hoeverre dit dus ook geldt ten aanzien van alle andere uitbuitingsvormen en op welke wijze dit dan zou moeten worden uitgelegd.

Lidstaten moeten zorgen voor gespecialiseerde bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers die genderbewust, toegesneden op handicaps en kindvriendelijk is

De uitleg over een genderbewuste (en toegesneden op handicaps en kindvriendelijke) bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers is een “allegaartje”: de voorbeelden lijken wat arbitrair gekozen, niet altijd specifiek relevant voor de doelgroep en er lijkt weinig onderliggende samenhang in te zitten. Het Centrum voor Seksueel Geweld is bijvoorbeeld niet een van de eerste ketenpartners waar als eerste aan wordt gedacht als het gaat om bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel, maar hun doventolk wordt als goed voorbeeld genoemd. Dit terwijl we bij mensenhandel toch vooral met LVB-problematiek (slachtoffers met een licht verstandelijke beperking) te maken hebben en

minder tot nauwelijks met fysieke beperkingen. Hier zijn belangrijke stappen in gezet (opvang mensenhandel en LvB voor minderjarige meisjes om maar een voorbeeld te noemen) die dan weer niet worden benoemd. Op dit terrein is echter nog werk te verrichten, wat hier niet wordt onderschreven. Bijvoorbeeld is het op dit moment een grote uitdaging om tijdig LvB vastgesteld te krijgen, zodat ook duidelijk is dat speciale verhoorruimten en technieken moeten worden toegepast (die dan weer wel worden genoemd). Wat meer oog voor de zaken die nog uitgewerkt dienen te worden in de MvT zou een betere weerspiegeling geven van de werkelijkheid. Namelijk dat we dit nog niet op een goede, consistente manier op orde hebben in Nederland en nog wat stappen in te zetten hebben. Hierbij verwijzen we ook graag naar het rapport [‘uitbuiting & LVB’](#).

Ook bij het onderdeel preventie wordt er omschreven: “De maatregelen dienen genderbewust, toegesneden op handicaps en kindvriendelijk te zijn.” Dit is ons inziens een extra reden om de aanpak uitbuiting & LVB breder uit te rollen. Er wordt nu benoemd “Om de bewustwording van professionals, (potentiële) slachtoffers en burgers te vergroten zal een gerichte communicatiestrategie worden opgezet met blijvende aandacht voor de rol van social media en met als doel om specifieke groepen (zoals minderjarigen en vrouwen) te bereiken die in aanraking kunnen komen met mensenhandel.” Bij specifieke risicogroepen zouden wij vrouwen weglaten en “personen met een LVB” toevoegen. Genderbewust betekent immers niet “vrouw” maar betekent een aanpak waarin zowel vrouwen, mannen als non-binaire personen zich kunnen herkennen en waarin niemand uitgesloten wordt, en waarin niet één gender of sekse dominant is.

Gegevens slachtoffers mensenhandel (bredere meldplicht)

In nagevolg van artikel 19bis lid 1 Sr wordt er gesproken over de voorschriften van de registratiesystemen waarmee de (geanonimiseerde) statistische gegevens met betrekking tot mensenhandel worden bijgehouden om toezicht te houden op de doeltreffendheid van de systemen voor het bestrijden van mensenhandel. CoMensha registreert mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Hoewel het artikel ziet op de systemen en niet op de registratie als zodanig, zien wij hier wel momentum om de (privacy)drempels die zorgpartijen ervaren bij het melden van CoMensha te adresseren en een bredere meldplicht in te richten.

Verwijzingsmechanisme en acties Actieplan Samen tegen Mensenhandel

In de Richtlijn is de verplichting tot één of meerdere verwijzingsmechanismen opgenomen. In de MvT wordt uiteengezet dat Nederland hier op verschillende wijzen al aan voldoet. Echter staat er in het Actieplan STM: “In de periode 2025-2026 wordt eerdergenoemd centraal informatiepunt doorontwikkeld naar een instrument van waaruit iedereen met een signaal zal worden doorverwezen naar de juiste instantie conform de herziende Europese Richtlijn mensenhandel en specifiek het Nationaal Verwijsmechanisme mensenhandel.” Wij zouden dus ook benoemen dat wij dit in Nederland willen verstevigen op bovenstaande wijze.

Ten slotte enkele kleine punten m.b.t. opleidingen voor professionals: er wordt omschreven: “Tussen de betrokken organisaties vindt afstemming plaats over de inhoud van de trainingen en samenwerking in de uitvoering”. Dat is niet altijd het geval. En daarnaast: “De algemene website van CoMensha bevat

veel informatie over en voor slachtoffers van mensenhandel. Deze wordt in 2024 samengevoegd met de informatie van de Mensenhandel Academy. Alle relevante informatie is dan op één plek voor eenieder beschikbaar.” Dit herinrichten van de Mensenhandel Academy heeft niet zozeer invloed op dat alle informatie op één plek beschikbaar is. Er is hooguit beter in te filteren naar wat men specifiek zoekt. Wellicht wordt er het opzetten van het Centraal Informatiepunt bedoeld? Dat gaat er inderdaad hopelijk voor zorgen dat er nog meer informatie op de website van CoMensha terecht komt, inclusief meer informatie over opleidingen.

Uitvoerings- en handhavingsconsequenties

Ten slotte nog enkele opmerkingen over de consequenties die deze implementatiewet volgens ons met zich mee brengt. Ook wij zijn van mening zijn dat de toevoeging van de uitbuitingsvormen geen verruiming behelst van de reikwijdte van art. 273f Sr. Desalniettemin zorgt het expliciet toevoegen van de vormen er wel voor dat er actief naar zal worden gehandeld, iets wat daarvoor niet noodzakelijk het geval was. Wij verwachten dat het in ieder geval tot meer vragen zal leiden, met name hoe de ketenpartners zich dienen te verhouden tot de bestaande organisaties en structuren die zich met adoptie, gedwongen huwelijk en draagmoederschap bezighouden. En hoe zij (en wij) om moeten gaan met bewustwording en deskundigheidsbevordering. CoMensha zal zich als coördinatiecentrum proactief inzetten voor het ondersteunen van ketenpartners bij de vragen die bij de “nieuwe” vormen naar boven komen alsmede hoe CoMensha registraties van deze vormen binnen kan krijgen. Per toegevoegde vorm wordt het al met al een verdiepingsslag over wat dit specifiek behelst in het geval van mensenhandel en welke (samenwerkings/proces)afspraken hieraan ten grondslag zullen gaan liggen.

Conclusie

Ons voorstel is dat bovenstaande punten in de MvT worden verduidelijkt. Bij eventuele vragen kunt u contact opnemen met onze adviseurs aanpak mensenhandel [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en [REDACTED]