

20250207.177.0002

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 3 februari 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk [REDACTED]
Uw kenmerk [REDACTED]
Onderwerp Advies inzake implementatie herziene EU-richtlijn
mensenhandel

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte [REDACTED]

Bij brief van 9 december 2024 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712, welke strekt 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). Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van de uitbuitingsvormen die worden opgesomd in artikel 273f lid 2 Sr en een aanvulling van de strafbaarstelling om gebruik te maken van diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel in artikel 273g Sr. Vanwege de samenloop van het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling mensenhandel (36547), bevat het wetsvoorstel ook een alternatieve uitwerking die van toepassing is na inwerkingtreding van de gemoderniseerde mensenhandelregeling.

Het College onderschrijft het belang van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. In het consultatieadvies bij het wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel is dit ook benadrukt. Het voorliggende wetsvoorstel tot implementatie van de herziene mensenhandelrichtlijn vult zowel de huidige als de voorgestelde nieuwe wettelijke regeling op enkele onderdelen aan. Het College wil in dit advies enkele vragen stellen ter verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen.

20250207.127.0003

De minister heeft ervoor gekozen het non-punishmentbeginsel niet te codificeren. Het College is blij is met deze keuze van de minister. Een wettelijke regeling is namelijk niet nodig. Officiëren van justitie houden er in de praktijk al rekening mee dat strafbare feiten en andere onwettige activiteiten kunnen worden gepleegd door slachtoffers van mensenhandel. De beschikbare kaders en instrumenten, waaronder de Aanwijzing mensenhandel en de Aanwijzing sepot en sepotgronden, bieden aan officieren van justitie zowel de mogelijkheid als de verplichting om met inachtneming van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval tot een passende afdoening te komen als een slachtoffer van mensenhandel wordt verdacht van strafbare feiten. Dit kan, zoals in de memorie van toelichting terecht is opgemerkt, ook betekenen dat de officier van justitie om redenen van opportuniteit van strafrechtelijke vervolging afziet.

Expliciteren van uitbuitingsvormen

Het wetsvoorstel expliciteert dat uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie worden aangemerkt als strafbare gedragingen. In de memorie van toelichting wordt terecht benadrukt dat het gaat om een explicitering van vormen van uitbuiting die – indien aan alle voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan – ook nu al onder het bereik van artikel 273f Sr vallen. Door het benoemen van deze uitbuitingsvormen rijst echter uitdrukkelijker de vraag wat onder deze vormen van uitbuiting moet worden verstaan en in welke gevallen aan de voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan. Een nadere toelichting kan de rechtspraktijk meer houvast bieden.

Waar het gaat om uitbuiting van draagmoederschap, is de overkoepelende vraag of de minister onderschrijft dat er altijd sprake is van uitbuiting van het draagmoederschap wanneer een beïnvloedingsmiddel wordt aangewend om een vrouw ertoe te bewegen om draagmoeder te worden. Klopt het dat met de inzet van het beïnvloedingsmiddel het oogmerk op de uitbuiting is gegeven? Er wordt dan immers een forse inbreuk gemaakt op de lichamelijke en geestelijke integriteit van de vrouw. Kan daarmee ook worden gezegd dat een ieder die instemt met de inzet van het beïnvloedingsmiddel een oogmerk op uitbuiting heeft, ook als het dwangmiddel niet zelf wordt toegepast? Denk aan de potentiële ouders die het kind willen gaan opvoeden en via een tussenpersoon een draagmoeder werven. Deze vragen kunnen worden toegepast op het voorbeeld uit de memorie van toelichting van een vrouw die in armoede leeft en wordt overgehaald om tegen betaling draagmoeder te worden. Het beïnvloedingsmiddel is daarbij dat misbruik wordt gemaakt van een kwetsbare positie. Stel dat een vrouw die wordt overgehaald om tegen betaling draagmoeder te worden afkomstig is uit een land met een significant lager welzijnspeil. Het College veronderstelt dan dat de wetenschap dat deze vrouw afkomstig is uit een land met een significant lager welzijnspeil en bovendien in een zwakke financiële positie verkeert, in zichzelf afdoende is om het oogmerk op misbruik van een

20250207-127-0004

kwetsbare positie te bewijzen ten aanzien van de personen die deze vrouw (al dan niet via een tussenpersoon) benaderen voor het draagmoederschap. Het College ziet deze veronderstelling graag bevestigd. In aanvulling daarop verzoekt het College de minister om aanvullende voorbeelden te geven wanneer er sprake is van strafbare uitbuiting van draagmoederschap met toepassing van verschillende beïnvloedingsmiddelen. Is daar bijvoorbeeld ook sprake van als een man zijn echtgenote onder druk zet om als draagmoeder te fungeren zonder dat daarvoor een vergoeding wordt ontvangen, terwijl de vrouw vanwege een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht telkens in verminderde mate in staat is om weerstand te bieden tegen dergelijke verzoeken?

Waar het gaat om uitbuiting van huwelijksdwang, is een eerste algemene vraag wie de normadressaat is van de strafbaarstelling. In de memorie van toelichting wordt gesproken over psychische druk die wordt uitgeoefend door ouders, familie en gemeenschap. Vallen deze gedragingen onder de strafbaarstelling? Zijn deze gedragingen in zichzelf strafbaar of alleen als deel van het grotere feitencomplex?

Een tweede overkoepelende vraag is in hoeverre er naast het gedwongen huwelijk (dat is bewerkstelligt door inzet van een beïnvloedingsmiddel) nog sprake moet zijn van aanvullende uitbuitende handelingen. Dit lijkt te volgen uit de memorie van toelichting, maar het College acht het wenselijk dat een dergelijke uitleg wordt geëxpliciteerd en wordt toegelicht in het licht van het doel en de strekking van de richtlijn. Uitgaande van de eis van aanvullende handelingen is de vervolgvraag welke handelingen voldoende zijn. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld gegeven van een gedwongen huwelijk dat de feitelijke context vormt waarbinnen iemand wordt uitgebuit tot het verrichten van seksuele diensten onder dwang. De vraag is of dit alleen betrekking heeft op seksuele diensten met derden of ook met de huwelijkspartner.

Verder wordt in de memorie van toelichting ook benoemd dat er huwelijksuitbuiting is bij het verrichten van buitensporige huishoudelijke werkzaamheden in combinatie met opgelegde vrijheidsbeperkingen. Het College vraagt zich hierbij in de eerste plaats af in hoeverre bij buitensporige huishoudelijke werkzaamheden de aanwezigheid van vrijheidsbeperkingen noodzakelijk zijn om tot bewijsbare uitbuiting te komen, zeker wanneer het slachtoffer minderjarig is. In de tweede plaats kan de spiegelbeeldige vraag worden gesteld of er ook sprake kan zijn van uitbuiting van huwelijksdwang in situaties waarin geen sprake is van dienstverlening, maar alleen van ernstige vrijheidsbeperkingen. Te denken valt aan situaties dat een huwelijkspartner zonder toestemming van zijn of haar wederhelft een woning niet mag verlaten, zich niet vrijelijk in huis mag verplaatsen, aan een avondklok wordt onderworpen en beperkt wordt in het (al dan niet digitaal) aangaan van sociale contacten. Of moet er, zoals in het voorbeeld uit de memorie van toelichting, altijd sprake zijn

van een zeker voordeel zoals die kan worden behaald door het verrichten van seksuele diensten of buitensporige huishoudelijk werkzaamheden?

Waar het gaat om uitbuiting van illegale adoptie, is de overkoepelende vraag wie met de strafbaarstelling wordt beschermd en wie de normadressaat is van deze strafbaarstelling. In de memorie van toelichting wordt de bescherming van de biologische ouders centraal gesteld, en de nadruk gelegd op het winstbejag en het misbruik van de financiële kwetsbaarheid van de biologische ouders. Is de strafbaarstelling vervolgens alleen gericht op de tussenpersoon die een handeling en beïnvloedingsmiddel inzet met het oogmerk de biologische ouders uit te buiten door een kind af te staan? Of richt de strafbaarstelling zich ook tot degene die daartoe willens en wetens de opdracht hebben gegeven of van de gebruikte werkwijze op de hoogte zijn, zoals potentiële adoptieouders? Het College verzoekt de minister bovendien in te gaan op de verhouding tussen de strafbaarstelling en de complexe situaties die er kunnen bestaan door misstanden bij interlandelijke adopties. Dient er bijvoorbeeld bij Nederlandse instanties die als tussenpersoon fungeren of bij Nederlandse potentiële adoptieouders het oogmerk te bestaan op uitbuiting van specifieke personen met een specifiek beïnvloedingsmiddel. Of is het voldoende dat er in het algemeen wetenschap is over misleidende praktijken – zoals dat er wordt gewerkt met vervalste documenten over de afkomst – en dat er desondanks hoge vergoedingen worden betaald om kinderen naar Nederland te halen.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringsconsequenties

Het College verwacht in beginsel van het onderhavige wetsvoorstel beperkte uitvoeringsconsequenties voor het openbaar ministerie. De voorgestelde uitbreiding van art. 273g Sr kan leiden tot een beperkte toename van strafzaken. Gelet op de beschikbare capaciteit van het openbaar ministerie en de huidige prioriteitsstelling met betrekking tot de opsporing die vooral is gericht op uitbuiters, is echter de verwachting dat de uitbreiding niet zal resulteren in een veel extra strafzaken. Daarbij speelt een rol dat – zoals in memorie van toelichting ook wordt benoemd – het niet altijd eenvoudig is te bewijzen dat de verdachte 'weet of ernstige reden heeft om te vermoeden' dat een dienst het voorwerp is van mensen- of kinderhandel. De uitvoeringspraktijk van het huidige artikel 273g heeft tot nu toe dan ook slechts een beperkt aantal vervolgingen tot gevolg gehad.

Het voorliggende wetsvoorstel hangt nauw samen met het al meermaals genoemde wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Eventuele eenmalige wijzigingen van beleid of IV-voorzieningen kunnen in dit kader worden opgepakt. Gezien de nauwe samenhang wordt voorgesteld om de impact van onderhavig voorstel mee te nemen in de wenselijke geachte evaluatie van de gemoderniseerde mensenhandelregeling, een of twee

20250207-127-0006

Datum 3 februari 2025

Ons kenmerk [redacted]

Pagina 5/5

jaar na inwerkingtreding daarvan. Daarmee kan in samenhang worden vastgesteld hoeveel extra zaken het openbaar ministerie in behandeling heeft gekregen.

Hoogachtend,

[redacted]