



Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon
Corinne Dettmeijer-Vermeulen
*Nationaal Rapporteur
Mensenhandel en Seksueel
Geweld tegen Kinderen*
T 070 370 45 14

Ons kenmerk
9767

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 1 februari 2016
Onderwerp Reactie inzake het wetsvoorstel tot verhoging van de strafmaxima
voor mensensmokkel

Excellentie,

Tijdens de behandeling van wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 345, nr. 2) hebben de fracties van D66 en CDA u verzocht om te overwegen alsnog over te gaan tot consultatie van betrokken instanties, waaronder de Nationaal Rapporteur. Ik heb vernomen dat u vanwege de urgentie gemoeid met dit wetsvoorstel niet tot een formele consultatieronde bent overgegaan. Aangezien de vragen van de Tweede Kamer ten aanzien van het wetsvoorstel ook betrekking hebben op mijn mandaat acht ik het passend een inhoudelijke reactie te geven. U treft de reactie in deze brief aan. Een afschrift van deze brief zend ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Verhouding mensensmokkel en mensenhandel

Tussen de delicten mensensmokkel en mensenhandel bestaat een duidelijk *juridisch-systematisch* verschil. Mensenhandel is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid, en raakt dus primaire rechtsgoederen van het individu. Bij mensenhandel gaat het dus altijd om slachtoffers, om mensen die door geweld of misbruik van hun kwetsbare positie worden gedwongen tot prostitutie of andersoortige arbeid. Soms is daarbij ook sprake van het overschrijden van landsgrenzen, maar dat hoeft niet. Bij mensensmokkel daarentegen is de staat het slachtoffer, en het beschermde rechtsbelang is primair een *overheidsbelang*. Weliswaar worden mensen op illegale wijze het land binnengevoerd, maar die mensen beginnen, ideaaltypisch beschouwd, “vrijwillig” aan die migratie waarbij de smokkelaar “behulpzaam” is geweest. Hoe lucide het juridisch-systematische onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel ook is, in de praktijk blijkt

dit onderscheid vooral ideaaltypisch van aard en lopen beide fenomenen soms in elkaar over.

Datum
27 januari 2016
Ons kenmerk
9767

Zo wordt steeds meer geld verdiend aan het smokkelen van mensen.

Voor het ondernemen van hun tocht kunnen migranten immers niet steeds een beroep doen op reguliere infrastructurele verbindingen. Daardoor zijn zij in de praktijk (ook) aangewezen op personen die die tocht voor hen mogelijk maken. Aan het organiseren van deze reis valt geld te verdienen en in sommige gevallen grof geld. Het is een *business* die (ook) criminelen of criminele netwerken aantrekt en anderen, bijvoorbeeld overheidsfunctionarissen als politieagenten en grenswachten, kan corrumperen. De betrokkenheid van criminelen, en de afhankelijke positie van vluchtelingen ten opzichte van de smokkelaar, kan effect hebben op de relatie mensensmokkelaar- migrant. De aard van deze relatie kan variëren; van een louter faciliterende relatie aan de ene kant van het spectrum tot een dwingende relatie aan de andere kant daarvan.

Daartussenin is de afhankelijke situatie waarin migranten zich bevinden een constante. De kwetsbare positie waarin zij zich kunnen begeven, wordt bepaald door een veelheid aan factoren, zoals financiële afhankelijkheid, onbekendheid met de lokale cultuur, het onmachtig zijn van de taal en het doorgaans geheel ontbreken aan sociale netwerken waarop kan worden teruggevallen. Als migrantengroepen op reis zijn naar het land van bestemming is bovendien niet altijd duidelijk wie zicht op hen heeft en verantwoordelijk is voor hun lot. Dat biedt mensenhandelaren de kans om deze migranten uit te buiten in de prostitutie of hen te dwingen om te werken. Vanwege het fluïde karakter van de migratie en het feit dat de migranten niet of nauwelijks in verbinding staan of willen staan met de autoriteiten van een land is het complex om goed zicht te krijgen op gevallen van mensenhandel.

Dit overziend zie ik voornoemde afhankelijkheden als de basis van de kwetsbaarheid van deze gesmokkelde migranten voor mensenhandel. Van hun precaire situatie kan immers misbruik worden gemaakt. Daarbij kunnen zich verschillende situaties voordoen, waarin de smokkelaar steeds in een andere 'gedaante' terugkeert. Eerstens gaat het bijvoorbeeld om de mensensmokkelaar die zelf overgaat tot uitbuiting van de migrant. Bijvoorbeeld door de migrant te dwingen geld te verdienen met seksuele diensten teneinde de tocht te kunnen

betalen. Smokkel gaat daarbij als het ware over in mensenhandel. In de tweede situatie levert de mensensmokkelaar de migrant af bij de mensenhandelaar die de migrant vervolgens uitbuit. Een derde situatie kan zijn dat de mensensmokkelaar een migrant die uitgebuit is door mensenhandelaren vervoert naar het land waar de migrant naartoe wil. Hij vervoert dan een migrant die slachtoffer is geweest van mensenhandel. Het kan dat hij daar kennis van heeft, maar dat hoeft niet. Voor het land waar het slachtoffer eindigt is het slachtofferschap wel van belang in verband met de opvang en zorg en mogelijke opsporing en vervolging van de dader(s).

Datum
27 januari 2016
Ons kenmerk
9767

Tussen de twee delicten mensensmokkel en mensenhandel kan dus een verwevenheid bestaan waardoor het bij mensensmokkel steeds van belang is beducht te zijn op (kwetsbaarheid voor) slachtofferschap van mensenhandel. Die verwevenheid is naar mijn oordeel in de praktijk sterker dan de juridische werkelijkheid doet vermoeden. Ik pleit er dan ook voor deze twee delicten steeds in onderling verband te beschouwen. Dit vergt naast alertheid van betrokken instanties ook training en effectieve samenwerking met landen langs de vluchtroutes. Ook in beleid dient de ontschotting tussen deze twee delicten plaats te vinden. Het is spijtig als de kennis die is opgedaan op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel niet met elkaar verbonden wordt. Ik merk in de praktijk dat er nog te vaak een schot zit tussen degenen die zich bezig houden met mensensmokkel en mensenhandel. Naar mijn oordeel is dat contraproductief en zijn daar uiteindelijk slachtoffers de dupe van.

Verhouding strafmaxima mensenhandel en mensensmokkel

Over de afstemming tussen de strafmaxima bij de delicten mensenhandel en mensensmokkel heb ik geen direct advies. Ik kan mij echter wel goed voorstellen dat u bij de beoordeling van het strafmaximum bij mensensmokkel zwaarder laat meewegen dat mensensmokkel in veel gevallen niet meer een delict tegen de staat alleen is. Het gaat dan in feite om een door de sociale realiteit uitgelokte heroverweging, of herwaardering, van de bestaande mensensmokkelnorm. In mijn optiek verschuift de mensensmokkelaar in tal van gevallen van helper van de migrant naar crimineel die regie voert over het proces van de reis en die daarbij de migrant blootstelt aan gevaar.

Gezien de schrijnende situaties waar migranten door mensensmokkelaars in terecht kunnen komen acht ik het noodzakelijk dat goede opsporing mogelijk is. Het is van belang dat de hoogte van het strafmaximum daar de ruimte voor biedt. In de memorie van toelichting noemt u daartoe de verruiming van opsporingsbevoegdheden in de voorbereidingsfase. Ik steun u daarin. De verhoging van het strafmaximum biedt de rechter voorts de mogelijkheid om voornoemde accentverschuivingen in het denken over de strafwaardigheid van mensensmokkel te verdisconteren in zijn oordeel over de op te leggen straf.

Datum
27 januari 2016
Ons kenmerk
9767

Conclusie

Alles afwegend acht ik een verhoging van strafmaxima bij het delict mensensmokkel raadzaam en steun ik het wetsvoorstel. Ik mis echter in het wetsvoorstel en de dagelijkse praktijk het duidelijke verband tussen mensensmokkel en mensenhandel en roep u op daar krachtiger in op te treden door te komen tot een effectieve ontschotting tussen de delicten mensensmokkel en mensenhandel en het beleid en de beleidsmakers op deze terreinen. Ik zal u daar desgewenst in adviseren.

Met vriendelijke groet,



Corinne Dettmeijer-Vermeulen
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*