

Inleiding

Het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) heeft met veel belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, waarmee het kabinet beoogt de strafbaarstelling mensenhandel over de gehele linie te herzien. Hiermee wenst het kabinet tevens invulling te geven aan afspraken binnen het coalitieakkoord en een breed gedeelde wens binnen de strafrechtketen welke ook gedeeld wordt door het CKM.

Het conceptwetsvoorstel is met name gericht op arbeidsuitbuiting. De strafbaarstelling van seksuele uitbuiting wordt versimpeld, maar de reikwijdte ervan niet fundamenteel gewijzigd. Criminele uitbuiting komt in het wetsvoorstel vrijwel niet aan bod, hetgeen volgens het kabinet niet betekent dat de aanpak van criminele uitbuiting geen prioriteit vormt, maar dat uit de praktijk zou blijken dat de strafbaarstelling in de wet geen obstakel vormt¹. Alhoewel het CKM die conclusie op basis van onze kennis van de praktijk niet kan en wil bestrijden, ziet zij nog voldoende aanleiding om het huidige voorstel op punten aan te passen, óók wanneer deze ziet op de aanpak van criminele uitbuiting. Dat ziet niet zozeer op het verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar wel op de rechtsbescherming van slachtoffers en het voorzien van een richtinggevend kader van de huidige strafbaarstelling. Daar onze expertise niet ligt op arbeidsuitbuiting zullen wij ons in deze inbreng ons beperken tot waar het wetsvoorstel seksuele en criminele uitbuiting raakt.

Non-punishmentbeginsel

Onze zorgen met betrekking tot het nieuwe wetsvoorstel liggen in de eerste plaats op het non-punishmentbeginsel. In 2010 ratificeerde Nederland het Verdrag van Warschau en een jaar later trad de Europese richtlijn 2011/36 EU betreffende de aanpak van mensenhandel in werking. Zowel het verdrag als de Europese richtlijn bevatten het zogenaamde non-punishmentbeginsel waarin de verplichting is opgenomen dat slachtoffers die onder dwang strafbare feiten plegen daarvoor niet vervolgd mogen worden. Nederland heeft ervoor gekozen om dit beginsel niet wettelijk te verankeren omdat zowel het Openbaar Ministerie als de rechter ervoor kunnen kiezen om niet te vervolgen, dan wel geen straf op te leggen. Al redelijk vroeg werd de vraag opgeworpen of Nederland hiermee wel aan de juridische verplichtingen van de Europese richtlijn zou voldoen. Zo schreven Huberts en Ten Kate, laatstgenoemde werkzaam als landelijk officier van justitie mensenhandel, reeds in 2012:

De vraag rijst of de Nederlandse wet- en regelgeving onder de EU-richtlijn voldoet. Op grond van een analyse van het non-punishment beginsel zoals omschreven in het Verdrag van Warschau en de EU-richtlijn kan de conclusie worden getrokken dat naar alle waarschijnlijkheid enkele aanpassingen in de Nederlandse wetgeving noodzakelijk zullen zijn².

¹ Verslag van een schriftelijk overleg, 7 december 2022, Kamerstuk: 28638 nr. 213

² 'De Hedendaagse betekenis van het non-punishmentbeginsel'. Huberts, B. & Ten Kate, W.J.B. (2012). Trema (3).

Enkele jaren later constateerde Esser en Dettmeijer-Vermeulen in 2017 dat er in Nederland geen sprake is van een eenduidige uitleg van het non-punishmentbeginsel³. De auteurs maken duidelijk dat dit beginsel primair dient ter bescherming van het slachtoffer, maar dat het voor de aanpak van mensenhandel ook een belangrijk ander doel dient. Door niet-vervolgving van criminele feiten in het vooruitzicht te stellen, wordt een belangrijk chantagemiddel van de mensenhandelaar uit handen geslagen, hetgeen ook ten goede kan komen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers van criminele uitbuiting. Kortom: een adequate toepassing van dit beginsel is niet alleen bevorderlijk voor de bescherming van het slachtoffer, maar vormt ook een potentieel belangrijk instrument voor de opsporing. Interessant daarbij is dat de implementatie van dit belangrijke beginsel in Nederland volgens de auteurs 'weinig omhanden' had, de wetgever volstond met een verwijzing naar bestaande mogelijkheden van het Openbaar Ministerie om niet te vervolgen (opportuïteitsbeginsel) en het rechterlijk pardon. Dat was bovendien een 'bewuste keuze' van de wetgever. Ook schrijven zij:

Het gebrek aan een wettelijke bepaling waarin het non-punishmentbeginsel is neergelegd brengt met zich mee dat een goed begrip daarvan pas kan worden verkregen als acht wordt geslagen op het OM-beleid en de rechtspraak. *Deze praktijk hoeft echter geen probleem te zijn, tenminste niet als het beginsel kenbaar is en duidelijk is aan welke voorwaarden moet worden voldaan om het toepassing te laten vinden*⁴

De Nationaal Rapporteur kwam in 2017 tot een vergelijkbare conclusie:

'Dat het non-punishmentbeginsel niet in de wet is opgenomen, maakt dat toepassing van het beginsel vooral afhankelijk is van het in acht nemen daarvan door de relevante strafrechtelijke actoren, de officier van justitie en de rechter, en de wijze waarop zij de aandacht en eventuele toepassing van het beginsel inpassen in het bestaande wettelijk kader. (...) Voor de toekomst is het belangrijk dat het non-punishmentbeginsel een stevigere plek krijgt in de strafrechtsketen. Meer duidelijkheid over de criteria die te gelden hebben bij het geven van toepassing aan het beginsel is daarbij van belang, zowel op het niveau van het OM als de rechter.'⁵

De vraag is of – en hoeverre – er anno 2023 voldoende recht is gedaan aan deze aanbeveling van de Nationaal Rapporteur of dat de toepassing van het beginsel te afhankelijk is van de officier van justitie en de rechter. Die afhankelijkheid was op zichzelf gesteld volgens de Nationaal Rapporteur niet het probleem, maar moest het in de uitvoering wel duidelijk en helder geregeld zijn. Ten Kate⁶ merkt op dat punt op dat dat de Hoge Raad casuïstisch oordeelt en geen helder juridisch kader heeft ontwikkeld, hetgeen ook ten goede is gekomen van een duidelijke en heldere toepassing.

³ *Van Beginsel tot praktijk: het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken*, Esser, L.B. & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (9 juni 2017). Delikt en Delinkwent. De auteurs waren destijds respectievelijk onderzoeker van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

⁴ Nadruk toegevoegd

⁵ Tiende rapportage mensenhandel. Dettmeijer-Vermeulen, C.E., Van Bommel, S.R. & Esser, L.B. (2017). Nationaal Rapporteur Mensenhandel, P. 42.

⁶ *Praktijkwijzer Mensenhandel*, Ten Kate, W.J.B. (2022). Hfd. 5.4.3. Slachtoffers als daders: het non-punishmentbeginsel. Ten Kate is in het dagelijks leven Landelijk Officier van Justitie Mensenhandel.



Recent onderzoek van het CKM naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting in Nederland toont aan dat het beginsel in de praktijk amper wordt toegepast⁷ en dat mede hierdoor slachtoffers het reële risico lopen om vervolgd te worden en dus niet verklaren waardoor de mensenhandelaren buiten schot van de opsporing blijven. Het eerder genoemde chantagemiddel blijft daarmee dertien jaar na de introductie van het non-punishmentbeginsel nog altijd een effectief wapen in de handen van de mensenhandelaar. Met de opmerkingen van de Nationaal Rapporteur uit 2017 in ons achterhoofd, kunnen we anno 2023 wederom niet spreken van een heldere en duidelijke toepassing van het beginsel.

Dat brengt ons tot de conclusie dat de keuze om het non-punishmentbeginsel niet wettelijk te verankeren ongelukkig heeft uitgepakt, zowel vanuit het perspectief van de rechtsbescherming van het slachtoffer, alsmede voor de strafrechtelijke aanpak van de dader. Het non-punishmentbeginsel is dertien jaar na haar intrede in Nederland nog altijd niet tot wasdom gekomen. Dat de toepassing van dit beginsel grotendeels afhankelijk is van de officier van justitie en de rechter is daarmee kwetsbaar gebleken.

Met die constatering in het achterhoofd is het wat ons betreft opmerkelijk dat de memorie van toelichting van dit conceptwetsvoorstel zich beroept op vrijwel exact dezelfde argumentatie als destijds bij de omzetting van de Europese richtlijn. Oftewel, in de woorden van Dettmeijer en Esser, heeft het wetsvoorstel in huidige vorm eveneens ‘weinig omhanden’. Verwijzend naar het bovengenoemde CKM-rapport waarin wordt geconstateerd dat dit beginsel niet tot nauwelijks wordt toegepast, schuift de wetgever de oplossing hiervan echter eenzijdig onterecht door naar het Openbaar Ministerie. En ondanks dat er in de uitvoering van de strafrechtketen zeker ruimte bestaat voor noodzakelijke verbeteringen, getuige ook de constatering en aanbevelingen in het aangehaalde CKM-rapport, wordt hiermee niet de weeffout herstelt.

Om die weeffout te herstellen, keren we terug naar de bevindingen van Ten Kate, meer dan tien jaar geleden. De vraag die hij en zijn medeauteur destijds opwierpen, namelijk of Nederland wel voldoet aan de Europese richtlijn, is wat ons betreft helaas nog altijd actueel. Gelukkig deden zij ook een concreet voorstel⁸ om het non-punishmentbeginsel wettelijk te verankeren. Alhoewel hier destijds niet voor is gekozen, werd dit pleidooi destijds ook omarmd door Conny Rijken, indertijd universitair hoofddocent en inmiddels de huidige Nationaal Rapporteur Mensenhandel⁹. Het voorstel was om aan de strafbepaling mensenhandel het volgende toe te voegen:

“Niet strafbaar is de persoon die een feit begaat, waartoe hij is gedrongen, indien dat feit een onmiddellijk gevolg is geweest van toepassing van een middel of van een omstandigheid (...)”.

⁷ *Kijken met andere ogen. Deel II: een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van criminele uitbuiting.* Van Bommel, S.R., Leito, T.L.M & Noteboom, F. (2022). Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel.

⁸ *‘De Hedendaagse betekenis van het non-punishmentbeginsel’.* Huberts, B. & Ten Kate, W.J.B. (2012). *Trema* (3), p. 86. Daarnaast pleiten zij ook voor het expliciet opnemen van slachtofferschap mensenhandels sepotgrond, een uitbreiding van een aanvullende strafuitsluitingsgrond ofwel het interpreteren van slachtofferschap mensenhandel als psychische overmacht.

⁹ *‘Doorwerking van richtlijnen in nationaal strafrecht: Consequenties van de richtlijn mensenhandel in de rechtszaal’.* Rijken, C. R.J.J. (2012). *Strafblad* (3). pp. 207-2015.



Wat het CKM betreft vormt deze wetswijziging dan ook de uitgelezen kans om een einde te maken aan die kwetsbare afhankelijkheid waarbij de toepassing van het beginsel al bijna dertien jaar teveel in handen ligt van het openbaar ministerie en de rechter. Die afhankelijkheid wordt verminderd wanneer i) het beginsel wettelijk wordt verankerd conform het bovengenoemde voorstel en ii) de memorie van toelichting voorziet in een richtinggevend kader wat tot nu toe in de jurisprudentie ontbreekt.

Uiteraard dient die wettelijke verankering en de toevoeging van een juridisch kader gepaard te gaan met noodzakelijke aanpassingen in de strafrechtketen zelf. Het is immers naïef te denken dat de oplossing voor de nogal stevige problematiek rondom de toepassing van dit beginsel enkel gelegen ligt in een aanpassing van de wet. Centraal dient te staan dat het slachtoffer en zijn/haar advocaat zich rechtstreeks kunnen beroepen op deze belangrijke vorm van bescherming en dat uiteindelijk hierdoor het belangrijke chantagemiddel van de mensenhandelaar uit handen wordt geslagen.

Criminele uitbuiting

Een tweede punt van zorg heeft betrekking op de helderheid rondom de strafbaarstelling van criminele uitbuiting. Uit het reeds aangehaalde onderzoek van het CKM blijkt dat de huidige strafbaarstelling ten aanzien van criminele uitbuiting als onduidelijk wordt ervaren door de politie en het OM. In dit onderzoek geven betrokkenen aan dat voor hen onduidelijk is wanneer er wordt voldaan aan bepaalde elementen van de strafbaarstelling¹⁰. Mede hierdoor wordt de haalbaarheid van een zaak als laag ingeschat, waardoor de politie en het OM in de praktijk strafzaken die bijvoorbeeld betrekking hebben op seksuele uitbuiting, en succesvoller worden geacht, worden geprioriteerd. Het conceptwetsvoorstel draagt in de huidige vorm echter niet bij aan duidelijkheid rondom de strafbaarstelling. Het CKM spreekt dan ook de wenselijkheid uit om de memorie van toelichting aan te vullen met een belangrijk richtinggevend kader om te voorzien in die roep om verheldering. Dit sluit wat ons betreft naadloos aan bij het doel dat de wetgever heeft uitgesproken bij het opstellen van dit voorstel.

Dwangmiddelvereiste

“Het dwangmiddelvereiste geldt niet bij mensenhandel in de vorm van kinderhandel (artikel 273f, tweede lid); net als in de huidige wet vormen kinderen een bijzondere categorie die aanvullend strafrechtelijk wordt beschermd¹¹”

In de bovenstaande passage wordt terecht aangehaald dat het dwangmiddelvereiste niet is vereist bij kinderhandel. Criminele uitbuiting van minderjarigen valt daar dus ook onder. Dat betekent dat voor slachtoffers criminele uitbuiting die minderjarig zijn geen dwangmiddelvereiste van toepassing is. Omdat één sleutelrespondent vanuit het Openbaar Ministerie uit het genoemde CKM-onderzoek aangaf dat dit wel het geval was, lijkt het ons goed om in de memorie specifiek te benoemen dat dit ook geldt voor minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting.

Profijttrekken

In de nieuwe strafbaarstelling krijgt profijt/voordeeltrekken een apart artikel (273fb Sr). De voorbeelden die worden genoemd beperken zich tot seksuele uitbuiting (verhuren vastgoed) en arbeidsuitbuiting, maar zelfs orgaanverwijdering kan rekenen op een vermelding. Criminele uitbuiting wordt hier echter

¹⁰ Id, p. 12.

¹¹ Memorie van Toelichting, p. 6. Conceptwetsvoorstel.



niet genoemd. Kan worden aangegeven hoe het element profijt/voordeeltrekken zich verhoudt tot criminele uitbuiting?

Oogmerk

De memorie beschrijft een nieuw element met betrekking tot de oogmerkeis bij kinderhandel¹²:

Van kinderhandel is immers sprake bij iedere handeling ten aanzien van een kind beneden de leeftijd van achttien jaren met het oogmerk om dat kind uit te buiten (voorgesteld artikel 273f, tweede lid), terwijl – en dat is nieuw – daarnaast wettelijk wordt vastgelegd dat die oogmerkeis is vervuld bij het oogmerk dat het desbetreffende kind zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zich beschikbaar stelt tot het verwijderen van diens organen tegen betaling (voorgesteld artikel 273f, zesde lid). Dit ongeacht of de dader van de beoogde seksuele handelingen of orgaanverwijdering heeft willen profiteren of daarvan daadwerkelijk heeft geprofiteerd (zie nader de toelichting op artikel 273f, zesde lid).

De vraag die zich bij ons voordoet is waarom criminele uitbuiting hier niet specifiek wordt benoemd. Kan aangegeven worden of – en in hoeverre – dit element ook van toepassing kan zijn op slachtoffers van criminele uitbuiting?

Richtinggevend kader

De memorie vervolgt op dezelfde pagina als volgt:

“De factoren uit het Chinese horeca-arrest worden – iets anders geformuleerd – ook toegepast in de context van criminele uitbuiting. De desbetreffende zaak laat zien dat ook het incidenteel aanzetten van een kind om een strafbaar feit te begaan, onder omstandigheden uitbuiting kan opleveren (italic toegevoegd)”.

Welke omstandigheden noodzakelijk zijn voor uitbuiting wordt echter niet nader beschreven, en de eerder genoemde onduidelijkheid waar sleutelrespondenten uit de opsporing mee kampen, maakt dat de behoefte aan een richtinggevend kader zowel noodzakelijk als urgent is. Dat dit goed mogelijk is, toont de memorie elders aan waarin bijvoorbeeld – bij de introductie van de nieuwe strafbaarstelling ernstige benadeling – verschillende casussen ter illustratie worden gegeven waarin ernstige benadeling van toepassing zou kunnen zijn. Dat dit bij deze vorm niet wordt gedaan is wat ons betreft een groot gemis. Het CKM wenst dan ook op dit punt een aanvulling.

Ernstige benadeling

Bij de introductie van nieuwe strafbaarstelling *ernstige benadeling*, stelt de memorie dat deze is ingegeven omdat met name de feitenrechter de lat voor een veroordeling van arbeidsuitbuiting hoog legt waardoor er een geringe kans op een veroordeling plaatsvindt. Deze ‘tussenvorm’ juichen wij toe, maar roept ook de vraag op hoe deze zich verhoudt tot seksuele en criminele uitbuiting waar eveneens de bewijslast voor mensenhandel hoog ligt. Zonder reeds te pleiten voor de wenselijkheid voor het toepassen van ernstige benadeling voor andere vormen van mensenhandel, missen wij wel een duidelijke

¹² Memorie van toelichting, p. 10.



reflectie en kader waarom deze enkel van toepassing dient te zijn voor arbeidsuitbuiting. Dit geldt des te meer voor criminele uitbuiting aangezien de memorie van toelichting eerder schetst dat de strafbaarstelling van criminele uitbuiting langs soortgelijke lijnen van arbeidsuitbuiting verloopt. De bewijslast voor arbeidsuitbuiting is inderdaad onevenredig hoog en het is terecht dat de wetgever een belangrijk deel van de oplossing wenst op te lossen door een wetswijziging. Wat dat betreft merken wij op dat de overeenkomsten tussen arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting wellicht groter zijn dan men op basis van de memorie van toelichting mag verwachten. Ook bij criminele uitbuiting is er nog weinig sprake van jurisprudentie, zijn er weinig opsporingszaken en wordt een hoge bewijslast ervaren, hetgeen zowel de bescherming van slachtoffers als de aanpak van daders belemmeren. Uit ons genoemde onderzoek blijkt dat het gros van die problemen ook deels zijn terug te voeren naar de onduidelijkheid over de strafbaarstelling waardoor zaken minder grootschalig worden opgepakt of worden weggeprioriteerd vanwege vormen van uitbuiting waarover deze duidelijkheid weer bestaat. Wij verzoeken u dan ook om, met de bevindingen van het rapport in het achterhoofd, het gesprek aan te gaan met opsporing met als doel te bezien of – en in hoeverre – de strafbaarstelling in het kader van criminele uitbuiting aangescherpt kan worden. Uiteraard zijn wij van harte bereid om aan dit gesprek deel te nemen. Wij voorzien dat de uitkomsten van dit gesprek zeker van toevoegde waarde kunnen zijn met het oog op deze wetswijziging.

Verhouding tot internationale verplichtingen

In de memorie wordt terecht vastgesteld dat op grond van het arrest Rantsev t. Cyprus en Rusland van het EHRM volgt dat het doen van aangifte of het indienen van een klacht geen voorwaarde mag zijn voor opsporing en vervolging van mensenhandel en dat Staten (daarmee) een positieve verplichting hebben om slachtoffers te beschermen. Zonder de twijfel op te roepen of Nederland aan deze minimumvereiste voldoet, vraagt het CKM wel om duidelijk te maken in hoeverre het huidige systeem van opsporing en vervolging van mensenhandel in Nederland afhankelijk is van aangiften of meldingen. Concreet gesteld: in hoeveel mensenhandelzaken die jaarlijks succesvol worden vervolgd is er geen sprake van een aangifte, maar van een ambtshalve onderzoek? En in hoeverre draagt dit wetsvoorstel er aan bij dat de afhankelijkheid van aangiften wordt verminderd zodat Nederland ook actief voldoet aan de positieve verplichting om slachtoffers te beschermen?