

Rondetafelgesprek modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Bijdrage Shamir Ceuleers, hoofd CKM Blok 2 - Slachtofferperspectief

6 maart 2025

Inleiding

Het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) is een ngo en onderdeel van Stichting Fier. Fier is landelijk expert op het gebied van (seksueel) geweld, uitbuiting en eerkwesties. Het CKM richt zich op de strijd tegen seksuele en criminele uitbuiting van slachtoffers in Nederland. Het CKM is een warm voorstander van de aanpassing van artikel 273f in het Wetboek van Strafrecht (WvS), maar de aanpak van criminele uitbuiting komt er mager af.

Non-punishmentbeginsel

Onze belangrijkste zorg rondom de aanpassing van artikel 273f WvS is dat het non-punishmentbeginsel geen plaats heeft gekregen, ondanks dat de aangenomen motie Bikker/Mutluer¹ hiertoe opriep. Het uitgangspunt van het beginsel is dat een slachtoffer van mensenhandel niet gestraft mag worden voor criminele feiten die onder dwang zijn gepleegd. De twee argumenten die sinds jaar en dag worden ingezet tegen de wettelijke verankering snijden geen hout.² Zie daarvoor, illustratief, de woorden van (voormalig) staatsecretaris Van den Burg toen hij de genoemde motie ontraadde: 'Er zijn al genoeg mogelijkheden om dit toe te passen. Dat is één. En op de tweede plaats, slachtoffers kunnen ook gewoon dader zijn en moeten dan ook als dader behandeld worden.'³ Die twee argumenten berusten echter op twee hardnekkige misverstanden.

Beginsel "kan toegepast worden" maar dat wordt het niet

Het eerste misverstand ligt verscholen in de bewering dat een wettelijke verankering niks toevoegt aan de bestaande mogelijkheden. Het klopt inderdaad dat in de huidige praktijk, zonder wettelijke verankering, al mogelijkheden bestaan om het beginsel toe te passen. Interessanter echter dan de vraag of 'het al kan', is de vraag: '*in hoeverre wordt het non-punishmentbeginsel in de praktijk toegepast?*' Al jaren bestaan er grote twijfels over de keuze om *niet* over te gaan tot wettelijke verankering omdat daardoor de doelstellingen rondom opsporing en bescherming wellicht niet worden behaald. Om die reden werd er al in 2012 o.a. door de landelijk officier mensenhandel Ten Kate voorgesteld om het non-punishmentbeginsel op te nemen in 273f. Dat voorstel verdient nu eindelijk opvolging.⁴

Onderzoeksrapporten, waaronder van CKM, tonen keer op keer aan dat de toepassing van het non-punishmentbeginsel in Nederland *ernstig tekortschiet*. De opsporing geeft zelf aan ermee te worstelen en de cijfers tonen glashard aan: het wordt amper toegepast, noch door de politie, het

¹ Motie van de leden Bikker en Mutluer, Kamerstuk 28638 nr. 229, 27 september 2023.

² In de Memorie van Antwoord benadrukt de regering nogmaals dat wettelijke verankering niet aan de orde is omdat Nederland al 'ruimschoots voldoet aan de verplichting'. Kamerstuk 33309 nr. C, 2012-2013.

³ Handelingen tweeminutendebat Mensenhandel & prostitutie (CD d.d. 17/05), 27 september 2023.

⁴ De auteurs schrijven: 'De speciale non-punishment strafuitsluitingsgrond zou opgenomen kunnen worden als achtste lid van artikel 273f Sr, dat dan zou kunnen luiden: '*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 als bedoeld in het eerste lid onder 1o.*' Huberts, B. & Ten Kate, W.J.B. (2012). De hedendaagse betekenis van het non-punishmentbeginsel, *Trema* (3).

OM, de advocaten noch door de rechtelijke macht.⁵ Terwijl het belang van het non-punishmentbeginsel in de strijd tegen criminele uitbuiting volgens wetenschappers, maar ook volgens de opsporing, juist lijkt toe te nemen.⁶

En omdat Nederland hierin tekortschiet, is dat een belangrijk manco in de strijd tegen de echte criminele netwerken die slachtoffers uitbuiten én een enorm gemis in de bescherming van slachtoffers, die het reële risico lopen om ten onrechte te worden vervolgd en veroordeeld. Het opsporingsbelang én het slachtofferbelang komen juist samen in een wettelijke verankering van het non-punishmentbeginsel. Het beginsel is immers juist mede bedoeld om die opsporing te versterken.⁷ De gebrekkige praktijk staat in ieder geval haaks op die doelstellingen.

Verankering nodig - juist ook voor opsporing

Het tweede misverstand betreft de vrees dat een wettelijke verankering de opsporing bemoeilijkt. Want zoals de voormalige staatssecretaris stelde in reactie op het verzoek het beginsel wettelijk te verankeren: slachtoffers kunnen ook gewoon daders zijn en die moet je ook gewoon als dader kunnen veroordelen.

Dat raakt natuurlijk een gevoelige snaar, want we weten uit eigen en ander onderzoek dat de opsporing van mensenhandel een groot knelpunt is. En de reden dat u nu dit wetsvoorstel behandelt, is natuurlijk om de opsporing te vergemakkelijken en niet om méér obstakels te creëren. De voormalige bewindspersoon impliceert dan ook dat door het verankeren van het non-punishmentbeginsel criminelen vrijuit zouden gaan. Dit terwijl het beginsel ons juist dwingt om belangen zorgvuldig af te wegen, zoals de ernst van het criminele feit en de mate waarin het slachtoffer onder druk is gezet. Dat kan nu inderdaad al, maar gebeurt dus nauwelijks, waardoor slachtoffers niet meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek, en de échte criminelen buiten schot blijven. Het tegenovergestelde is daarmee waar: de wijze waarop het non-punishmentbeginsel sinds haar introductie in Nederland (niet) wordt toegepast, vormt een ernstige obstakel in een effectieve opsporing van criminele uitbuiting en het identificeren van slachtoffers van criminele uitbuiting. De aankomende wetsbehandeling is een uitgelezen kans om, aan de hand van de eerder aangehaalde voorstellen van Ten Kate, die weeffout te herstellen.

Want een wettelijke verankering zou juist als katalysator kunnen fungeren om de doelen waartoe zij ooit in het leven is geroepen te behalen. Dit draagt bij aan een toetsing in een vroeg stadium of een verdachte niet mogelijk (ook) slachtoffer is van criminele uitbuiting. Hierdoor kunnen we voorkomen dat slachtoffers onterecht worden vervolgd en veroordeeld, hetgeen ook het

⁵ Zie 'Kijken met andere ogen. Deel II. Centrum Kinderhandel Mensenhandel, 13 december 2022.

<https://www.hetckm.nl/dossiers/criminele-uitbuiting-van-nederlandse-jongeren-nl/kijken-met-andere-ogen-ii/>

⁶ 'Het belang van het non-punishmentbeginsel lijkt kortom alleen maar toe te nemen, juist ook door de diverse en relatief nieuwe vormen van criminele uitbuiting' uit: Loenen, M. & Medema-Baroud, L. (2023). Slachtoffer of dader? Van slachtoffer naar dader in mensenhandelzaken: het non-punishmentbeginsel onder de loep genomen. *Delikt en Delinkwent*, 53(4), 312-330. Het EMM schrijft: "Criminele uitbuiting is de afgelopen jaren toegenomen door meer aandacht in signalering. Of deze toename in de toekomst zal doorzetten, is mede afhankelijk van de manier waarop het non-punishment beginsel in de praktijk wordt gebracht en de invloed op de verklaaringsbereidheid" in *Mensenhandel in beeld. Fenomeenbeeld 2024*, p. 6, Expertisecentrum Mensenhandel & Mensensmokkel. Het EMM is een samenwerkingsverband van de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Openbaar Ministerie.

⁷ Twee van de vier genoemde doelen van het non-punishmentbeginsel strekken ertoe het opsporingsbelang te versterken. Het vergroot de medewerkingsbereidheid van slachtoffers aan het opsporingsonderzoek. Daarnaast ontnemt het non-punishmentbeginsel ook een belangrijk chantagemiddel van de mensenhandelaren. In de praktijk behouden mensenhandelaren hun slachtoffers namelijk onder meer in een uitbuitingssituatie met het dreigement naar de politie te gaan en te vertellen over strafbare feiten die het slachtoffer begaan heeft. Door het uitgangspunt van niet-vervolgning zouden slachtoffers een lagere drempel ervaren om naar de politie te gaan. *Esser, L. en Dettmeijer-Vermeulen, C.* (2017). Van beginsel tot praktijk. Het non-punishmentbeginsel in mensenhandelzaken. *Delikt en Delinkwent*, 6, p. 1-18.

vertrouwen van slachtoffers in politie, justitie en de rechtspraak versterkt, wat kan bijdragen aan de bereidheid van slachtoffers om mee te werken aan de opsporing. Een juiste balans tussen het slachtoffer- en opsporingsbelang kan zodoende juist in lagere regelgeving verder worden uitgewerkt.

Internationaal onderzoek laat bovendien zien dat *buurlanden met een wettelijke verankering het non-punishmentbeginsel ook daadwerkelijk vaker toepassen*.⁸ Dat betekent niet dat wettelijke verankering zaligmakend is, maar het is wel een stap in de goede richting én het onderstreept de urgentie voor zowel het slachtoffer als het opsporingsbelang. Het strekt bovendien tot aanbeveling om de zeer recente ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk, ook in het kader van deze wetsbehandeling nauwgezet te volgen.⁹

Afsluitend

De argumenten tegen wettelijke verankering van het non-punishmentbeginsel overtuigen niet, omdat codificering *op zichzelf* de opsporing nooit kan bemoeilijken, en de praktijk uitwijst dat huidige situatie niet werkt. Dit betekent niet dat CKM oproept om de genoemde zorgen te negeren. Laat u zich hierdoor leiden. Alleen niet bij de vraag *of* dit beginsel wettelijk verankerd moet worden, maar *op welke wijze* dit plaatsvindt. Na de wettelijke verankering kan de uitwerking van de belangenafweging in lagere regelgeving geregeld worden. Juist omdat slachtoffers van criminele uitbuiting hun eigen vervolging hebben te vrezen, werken zij niet mee aan de vervolging van hun uitbuiters. De grote vissen, de meedogenloze mensenhandelaren, die willen we vangen. Die willen we een belangrijk chantagemiddel – dat slachtoffers vervolgd zouden worden als ze naar de politie gaan - uit handen nemen. Een effectieve bescherming van slachtoffers is de kortste weg naar de opsporing van daders. Daarom is de wettelijke verankering noodzakelijk.

⁸ La Strada (2024). *Assessment of the Principle of Non-Punishment: collection of case law*.

⁹ Het crimineel uitbuiten van minderjarigen en het fenomeen *cuckooing* worden daar expliciet strafbaar gesteld. Van *cuckooing* is sprake wanneer criminelen een huis van derden (al dan niet met dwang) overnemen om daar criminele handelingen te verrichten. <https://www.gov.uk/government/news/child-criminal-exploitation-and-cuckooing-to-be-criminal-offences>, 22 februari 2025.