



## Aanwijzing mensenhandel

*Categorie: Pre-opsporing, opsporing, vervolging*

*Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. art. 130 lid 4 Wet RO*

*Afzender: College van procureurs-generaal*

*Adressaat: Hoofden van de OM-onderdelen*

*Registratienummer: 2013A012*

*Datum vaststelling: 21-05-2013*

*Datum inwerkingtreding: 01-07-2013*

*Geldigheidsduur: 30-06-2017*

*Publicatie in Stcrt.: PM*

*Vervallen: Aanwijzing mensenhandel (2008A022)*

*Relevante beleidsregels: Aanwijzing slachtofferzorg (2010A029);*

*Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren (2010A018);*

*Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams (Aanwijzing JIT's) (2008A007);*

*Aanwijzing ontneming (2009A003g);*

*Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik (2010A026)*

*Relevante strafmaatrichtlijnen: Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting (2010R007)*

*Richtlijn voor strafvordering in de zin van dienstbaarheid en arbeidsuitbuiting (2012R002)*

*Wetsbepalingen: Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Palermo Protocol), New York, 15 november 2000 (Trb. 2001, 68);*

*Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16 mei 2005 (Stb. 2009, 445);*

*Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1);*

*art. 273f Sr*

*Evaluatie: –*

*Jurisprudentie: Arrest EHRM d.d. 7 januari 2010 nr. 25965/04 Rantsev v. Cyprus en Rusland*

## Samenvatting

Deze aanwijzing beschrijft en geeft regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en geeft aan met welke instanties en op welke wijze het Openbaar Ministerie (OM) samenwerkt bij de aanpak van mensenhandel.

Uitgangspunten zijn:

- mensenhandel wordt geïntegreerd aangepakt;
- signalen van mensenhandel worden in alle gevallen opgepakt;
- relevante aanknopingspunten voor onderzoek worden, in overleg met de officier van justitie, onderzocht en leiden zo mogelijk tot vervolging;
- een financieel onderzoek maakt een vast onderdeel uit van het opsporingsonderzoek en bij de vervolging wordt ingezet op afnemen van het wederrechtelijk verkregen vermogen;
- bij de aanpak wordt zo veel mogelijk internationale samenwerking gezocht;
- slachtofferzorg neemt een centrale plaats in. Slachtoffers worden correct bejegend en met aandacht voor hun specifieke situatie. Slachtoffers worden ondersteund tijdens de rechtsgang, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een schadevergoeding. Slachtoffers worden beschermd tegen vervolging ter zake van strafbare feiten waartoe zij als slachtoffer van mensenhandel zijn gedwongen en tegen secundaire victimisatie.

## Achtergrond

### 1. Wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige aanwijzing zijn:

- Het uitgangspunt dat mensenhandel geïntegreerd wordt aangepakt is expliciet in de aanwijzing opgenomen.
- In verband met de inwerkingtreding van de EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van



- mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers daarvan<sup>1</sup>, gaat de aanwijzing in afzonderlijke paragrafen in op de niet-vervolgving en niet-bestrafing van slachtoffers van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers en minderjarige slachtoffers tijdens het strafrechtelijk onderzoek.
- Algemene en openbaar toegankelijke informatie over de opzet van de integrale aanpak van mensenhandel en voorschriften over beheerskwesaties of de toepassing van andere dan strafrechtelijke bevoegdheden door de politie of andere partners zijn niet langer in de aanwijzing opgenomen.

## **2. Mensenhandel is gericht op uitbuiting**

Mensenhandel is moderne slavernij. 'Uitbuiting' is de centrale term waar het gaat om mensenhandel. De bekendste variant is seksuele uitbuiting. Als verzamelnaam voor mensenhandel anders dan in de zin van seksuele uitbuiting wordt de term 'overige uitbuiting' gebruikt. Het gaat daarbij met name om arbeidsuitbuiting in reguliere arbeid of diensten, zoals in de horeca, de uitzendsector, bij de uitvoering van grote infrastructurele projecten of in de land- en tuinbouw. Andere vormen van uitbuiting zijn gedwongen bedelarij, gedwongen verwijdering van organen en onder dwang laten plegen van criminele activiteiten.

Mensenhandel vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers en wordt gezien als schending van fundamentele mensenrechten (art. 4 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM))<sup>2</sup>. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verbiedt mensenhandel expliciet. Daarom krijgt mensenhandel, zowel nationaal als internationaal, al jaren prioriteit in de opsporing en vervolging en staat er een zware strafdreiging op mensenhandel.

## **3. Geïntegreerde aanpak, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving**

Mensenhandel vindt veelal plaats in georganiseerd verband en de criminele samenwerkingsverbanden die zich met mensenhandel bezig houden, opereren veelal internationaal. Het strafrecht alleen is onvoldoende om de ondermijning van de maatschappij door deze zware en vaak internationaal georganiseerde misdaad tegen te gaan. Daarom werken het OM, de politie en andere opsporingsdiensten (zoals de Inspectie SZW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Koninklijke Marechaussee (KMar)) in de geïntegreerde aanpak zoveel mogelijk samen met relevante publieke partners. Gemeenten zijn cruciale samenwerkingspartners voor OM en opsporingsdiensten. Dit is zowel aan de orde bij arbeids- als bij seksuele uitbuiting. Bij de strijd tegen seksuele uitbuiting hebben gemeenten sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 met het vergunningenbeleid een belangrijk instrument om de exploitatie van prostitutie en seksinrichtingen lokaal te reguleren. Andere belangrijke samenwerkingspartners zijn onder andere de Belastingdienst en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Naast samenwerking met overheidsdiensten is het ook nuttig om de samenwerking te zoeken met bijvoorbeeld hulpverleningsinstanties (NGO's) en private partners. Voor zover de samenwerkingspartners bevoegdheden in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving hebben, mogen deze bevoegdheden (zoals het uitoefenen van toezicht) niet aangewend worden uitsluitend voor de strafrechtelijke handhaving, zoals de opsporing van strafbare feiten (art. 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht). De overgang van bestuursrechtelijk naar strafrechtelijk optreden dient steeds goed bewaakt te worden. Het lokale driehoeksoverleg is de centrale plek waar over de inzet van bestuurlijke handhaving en/of strafrechtelijke handhaving afgestemd moet worden.

De geïntegreerde aanpak maakt het mogelijk om, conform het barrièremodel, over de hele linie signalen van mensenhandel op te pakken, er zo veel mogelijk drempels tegen op te werpen en strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en/of fiscale interventies te plegen. De samenwerking heeft een vaste vorm gekregen in het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), in de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en in het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Met de betrokken inspectie- en opsporingsdiensten is afgesproken dat zij signalen van mensenhandel terstond bij het EMM melden.

Informatie uitwisseling is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Partners die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel wisselen informatie uit, vaak in structurele vorm. Deze informatie-uitwisseling dient te allen tijde plaats te vinden conform de daarvoor geldende wettelijke regimes.

<sup>1</sup> Zie Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).

<sup>2</sup> Zie het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 7 januari 2010, Rantsev v. Cyprus en Rusland, appl. no. 25965/04. Deze lijn had het EHRM al ingezet in de uitspraak Siliadin tegen Frankrijk (EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01, par. 122).



## Opsporing

### 1. *Oppakken signalen mensenhandel*

Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt. Dat betekent dat wordt bekeken of er voldoende relevante aanknopingspunten voor opsporing zijn. Als dat het geval is, dienen deze in overleg met de officier van justitie, te worden onderzocht. Uitgangspunt is dat naar (rechts)personen die een aandeel hebben in het tewerkstellen en uitbuiten van slachtoffers strafrechtelijk onderzoek wordt verricht. Afhankelijk van de plaats waar en het niveau waarop mensenhandel zich voordoet kan de opsporing van mensenhandel geschieden door de politie, de bijzondere opsporingsdiensten (zoals de directie Opsporing van de Inspectie SZW) en de KMar, of door een combinatie daarvan.

### 2. *Financieel onderzoek*

Mensenhandel mag niet lonen. Bij mensenhandel gaat het de daders bij uitstek om geldelijk gewin. Uitgangspunt is dat financieel onderzoek een vast onderdeel uitmaakt van het opsporingsonderzoek en dat het onderzoek – zo mogelijk – is gericht op het hele criminele netwerk. Niet alleen ondersteunt dit de ontnemingsprocedure en vergroot dit de mogelijkheden tot het afpakken van crimineel vermogen meer in het algemeen, maar ook kan financieel onderzoek waardevolle gegevens opleveren voor de bewijsvoering in de strafzaak zelf. Bovendien kan informatie uit financieel onderzoek belangrijk zijn bij het onderbouwen van de vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer.

Bij het financieel rechercheren kan gebruik worden gemaakt van de expertise van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM). Ook kan worden samengewerkt met de FIU (Financial Intelligence Unit) en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

### 3. *Internationaal onderzoek*

Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend. Uitgangspunt is daarom dat in het opsporingsonderzoek actief internationale samenwerking wordt gezocht, ook bij het financieel rechercheren. Doel is het verkrijgen van zicht op de mensenhandelketen, het doorbreken ervan, en het in kaart brengen en afnemen van crimineel vermogen in het buitenland. Hierbij valt te denken aan rechtshulpverzoeken, parallel-onderzoeken of het opzetten van een *Joint Investigation Team* (JIT).<sup>3</sup>

### 4. *Informatief gesprek en aangifte*

Mensenhandel kan ambtshalve worden opgespoord en vervolgd. Het doen van een aangifte is niet noodzakelijk, mensenhandel is geen klachtdelict.

Voorafgaand aan een aangifte van mensenhandel dient een informatief gesprek te worden gevoerd, tenzij dit vanwege een acute situatie niet mogelijk is. Dit gesprek wordt ook wel intake genoemd. Vanuit het perspectief van een evt. strafrechtelijk vervolg, dient dit gesprek ertoe om zicht te krijgen op slachtofferschap en om het slachtoffer uitleg te geven over de strafrechtelijke procedure. Onder andere wordt aangegeven dat het informatief gesprek de start kan zijn van ambtshalve opsporing en vervolging, ook als het slachtoffer uiteindelijk besluit geen aangifte te doen. In verband met het mogelijk tijdsverloop tussen informatief gesprek en aangifte wordt van dit gesprek in ieder geval schriftelijk verslag gelegd. In overleg met de officier van justitie wordt tevens een geluidsopname gemaakt. Het verslag van het informatieve gesprek wordt niet opgenomen in het procesdossier, tenzij de officier van justitie anders beslist. Indien tijdens het informatieve gesprek bruikbare opsporingsindicaties aan de orde komen, dan dient een proces verbaal van bevindingen te worden opgemaakt. Die gang van zaken wordt bij aanvang van het gesprek aan het slachtoffer bekend gemaakt. Het slachtoffer wordt gewezen op de mogelijkheden van hulpverlening.

Op aangiften van mensenhandel is de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten van toepassing. Voor aangiften die worden gedaan tijdens het informatieve gesprek geldt dit eveneens: in zo'n geval is deze aanwijzing van toepassing vanaf het moment waarop het informatieve gesprek overgaat in de aangifte.

## Vervolging

### 1. *Uitgangspunt is vervolging*

Indien het opsporingsonderzoek daarvoor voldoende basis biedt, dient het tot vervolging te leiden.

<sup>3</sup> Zie de Aanwijzing JIT's.



Dat geldt voor alle daders, zowel degenen die iemand in een toestand van uitbuiting brengt als degenen die voordeel trekt van de uitbuiting. Indien van toepassing kunnen naast mensenhandel (ook) andere delicten ten laste worden gelegd, zoals mensensmokkel, zedendelicten, geweldsdelicten, witwassen, valsheidsdelicten en deelneming aan een criminele organisatie. Inzet is dat in alle zaken wordt gekeken naar de mogelijkheid tot het afpakken van crimineel vermogen.<sup>4</sup> Het uitgangspunt van internationale samenwerking geldt ook voor de vervolgingsfase.

## **2. Niet vervolging en niet-bestrafing van het slachtoffer (beginselen van non-prosecution en non-punishment)**

Slachtoffers van mensenhandel hebben recht op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van mensenhandel. Dit recht op bescherming staat niet in de weg aan een vervolging of bestraffing voor misdrijven die zij vrijwillig hebben begaan of waaraan zij vrijwillig hebben deelgenomen.<sup>5</sup> In de gevallen waarin het evident is dat slachtoffers gedwongen zijn tot het plegen van misdrijven kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sepot, het vorderen van schuldigverklaring zonder oplegging van straf (art. 9a Sr), of het toepassen van strafuitsluitingsgronden en/of strafvermindering.

### **Verantwoordelijkheden ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel**

Slachtofferzorg neemt een centrale plaats in bij de aanpak van mensenhandel. Het gaat daarbij niet alleen om het middels strafrechtelijke interventies recht doen aan slachtoffers, maar ook om een correcte bejegening en om ondersteuning tijdens de rechtsgang, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een schadevergoeding.<sup>6</sup> Ook tijdens het strafrechtelijk onderzoek dient rekening gehouden te worden met de rechten en belangen van slachtoffers.

#### **1. Rechtmatig verblijf tijdens opsporing en vervolging (paragraaf B8/3 Vc Modern Migratiebeleid)**

Paragraaf B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire Modern Migratiebeleid (Vc Modern Migratiebeleid) regelt het rechtmatige verblijf van slachtoffers die aangifte doen of op andere wijze medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek, en van getuigen die aangifte doen en van wie het verblijf in Nederland in het belang is van het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Op grond hiervan kunnen deze personen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van het OM. Dat is voor het strafrechtelijk onderzoek van het grootste belang. Ten behoeve van een goede uitvoering van deze regeling informeert het OM de IND zo snel mogelijk over de daarvoor relevante beslissingen en uitspraken in de fase van onderzoek en vervolging.

#### **2. Secundaire victimisatie**

Onverminderd de rechten van de verdediging dienen het OM en de opsporingsdiensten er zorg voor te dragen dat secundaire victimisatie van het slachtoffer wordt voorkomen.<sup>7</sup> In verband hiermee dient tijdens het strafrechtelijk onderzoek een aantal zaken in het oog gehouden te worden voor alle slachtoffers, en een aantal zaken in het bijzonder wanneer het minderjarige slachtoffers betreft. Deze komen in paragraaf 2.1 en 2.2 hieronder aan de orde.

##### **2.1 Bescherming van slachtoffers tijdens het strafrechtelijk onderzoek**

Wanneer in een strafzaak het horen van het slachtoffer als getuige aan de orde komt, zal een belangenafweging moeten worden gemaakt tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de veiligheid en gezondheid van het slachtoffer en het recht van de verdachte op een eerlijk proces.<sup>8</sup> Het is in de regel in het belang van het slachtoffer dat ondervragingen zonder onnodige vertragingen plaatsvinden, dat het aantal ondervragingen beperkt blijft en dat wordt vermeden dat ondervragingen worden herhaald.<sup>9</sup> Daarnaast dient vermeden te worden dat visueel contact plaatsvindt tussen

<sup>4</sup> Met name door het vorderen van een schadevergoedingsmaatregel, ontneming, verbeurdverklaring of een combinatie daarvan. Zie ook de Aanwijzing ontneming.

<sup>5</sup> Zie overweging 14 en art. 8 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).

<sup>6</sup> Zie de Aanwijzing slachtofferzorg.

<sup>7</sup> Zie art. 12 lid 4 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).

<sup>8</sup> HR 20 mei 2003, LJN nummer AF5704.

<sup>9</sup> Zie art. 12, lid 4 (onder a-d) van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).



slachtoffer en verdachte, dat het slachtoffer als getuige moet optreden tijdens een openbare zitting en dat nodeloos vragen over het privéleven worden gesteld. OM en opsporingsdiensten dienen al het mogelijke te doen om aan deze belangen tegemoet te komen. Het OM kan voorstellen het slachtoffer te horen buiten de openbaarheid en buiten de aanwezigheid van de verdachte, bijvoorbeeld door de inzet van moderne communicatiemiddelen. Alternatieven zijn verder een verhoor door de rechter-commissaris, het ter terechtzitting afspelen van de geluidsopname die is gemaakt van de belastende verklaring die het slachtoffer tegenover de politie heeft afgelegd of het horen van de verbalisanten die het verhoor hebben afgenomen. Waar het gaat om het gebruik als bewijs van verklaringen van getuigen die door de verdediging vanwege specifieke omstandigheden niet kunnen worden gehoord, is de jurisprudentie m.b.t. art. 6 EVRM van belang.<sup>10</sup>

In uitzonderlijke gevallen kan het slachtoffer als bedreigde getuige worden aangemerkt en anoniem worden gehoord door de rechter-commissaris (art. 226a e.v. Sv). In zo'n geval kan het slachtoffer ook deelnemen aan het getuigenbeschermingsprogramma. Verder kunnen de bepalingen in de artt. 187-187d Sv aan slachtoffer-getuigen bescherming bieden (beperkte anonimiteit).

## *2.2 Bescherming van minderjarige slachtoffers en slachtoffers met specifieke behoeften tijdens het strafrechtelijk onderzoek*

In aanvulling op het gestelde in paragraaf 2.1 dienen tijdens het strafrechtelijk onderzoek, met het oog op een goede procesgang, tevens de nodige maatregelen te worden genomen om bescherming te bieden aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Indien mogelijk wordt het minderjarige slachtoffer steeds door dezelfde personen ondervraagd en vindt de ondervraging plaats in een daarvoor ontworpen of aangepaste ruimte. Daarnaast mag het minderjarige slachtoffer zich laten vergezellen door een vertegenwoordiger of een volwassene naar keuze van de minderjarige, behoudens uitzonderingen.<sup>11</sup> Tevens worden er, indien mogelijk, video-opnamen gemaakt van de ondervraging van het minderjarige slachtoffer of de minderjarige getuige, die als bewijs kunnen worden gebruikt in de strafprocedure.<sup>12</sup> Vergelijkbare maatregelen worden overwogen wanneer het slachtoffers met specifieke behoeften betreft, met name waar deze voortkomen uit zwangerschap, gezondheidstoestand, handicap, geestesstoornis of psychische aandoening, of waar die het gevolg zijn van ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld die zij hebben ondergaan.<sup>13</sup>

### **Overgangsrecht**

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

<sup>10</sup> Zie bijv. HR 12 oktober 1999, NJ 1999, 827 en EHRM Al-Khawaja en Tahéry, 15/12/2011 (appl.no. 26766/05 en 22228/06).

<sup>11</sup> Zie art. 15, lid 3 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).

<sup>12</sup> Hierop is de Aanwijzing auditief en audiovisueel registeren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten van toepassing. Zie ook art. 15, lid 4 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).

<sup>13</sup> Zie art. 11, lid 7 van de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PbEU L 101/1).