



Aanwijzing mensenhandel

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. art. 130 lid 6 Wet RO

Van: College van procureurs-generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2022A002

Datum inwerkingtreding: 01-04-2022

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing mensenhandel (2013A012)

Relevante beleidsregels: Aanwijzing slachtofferrechten (2018A005);

Aanwijzing afpakken (2016A006);

Aanwijzing zeden (2016A004);

Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) (2018A004);

Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2021R003)

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 2011, L 101/1); artt. 273f en 273g Sr

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 integraal 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 indien 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 beschermd tegen secundaire victimisatie.

1. ACHTERGROND

1.1 Wijzigingen

Ten opzichte van de vorige aanwijzing zijn enkel kleine wijzigingen doorgevoerd. Het betreft de verwerking van veranderde regelgeving (de implementatie van Richtlijn 2011/36/EU: PbEU 2011, L 101/1) en van wijzigingen in de werkwijze van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) (in § 1.3.). Daarnaast zijn er kleine redactionele verbeteringen doorgevoerd.

1.2 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 vooral 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 orgaanverwijdering en het onder dwang laten plegen van criminele activiteiten (criminele uitbuiting).

Mensenhandel vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geeste-



lijke 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)). Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verbiedt mensenhandel expliciet.¹ Daarom krijgt mensenhandel, zowel nationaal als internationaal, al jaren prioriteit in de opsporing en vervolging en staat er een zware strafbedreiging op mensenhandel.

1.3 Integrale aanpak, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

De inzet van strafrecht alleen is onvoldoende om de ondermijning van de maatschappij door mensenhandel tegen te gaan. Mensenhandel, ongeacht of het regionaal, nationaal of internationaal georganiseerd is, moet integraal worden bestreden. Daarom werken het OM, de politie en andere opsporingsdiensten zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), zoveel mogelijk samen met relevante publieke partners. Op regionaal niveau zijn gemeenten cruciale samenwerkingspartners. Zo hebben gemeenten bij het tegengaan van seksuele uitbuiting sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 door middel van een vergunningstelsel een belangrijk instrument om de exploitatie van prostitutie en seksinrichtingen lokaal te reguleren. Op nationaal niveau zijn onder andere de Belastingdienst en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) belangrijke samenwerkingspartners. Naast samenwerking met overheidsdiensten kan (op ad hoc basis) worden samengewerkt met bijvoorbeeld hulpverleningsinstanties (Ngo's) en private organisaties. Voor zover de samenwerkingspartners bevoegdheden in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving hebben, mogen deze bevoegdheden (zoals het uitoefenen van toezicht) niet gebruikt worden voor 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. De gezamenlijke aanpak van mensenhandel dient een punt van aandacht te zijn van de lokale driehoek. Voor de bestrijding van mensenhandel op internationaal niveau zijn onder meer Eurojust, Europol en ambassades belangrijke samenwerkingspartners.

De integrale aanpak maakt het mogelijk om, conform het barrièremodel², zo veel mogelijk drempels tegen mensenhandel op te werpen door strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en/of fiscale interventies te plegen. Om de integrale aanpak van mensenhandel te versterken, heeft de samenwerking tussen overheidsorganisaties een vaste vorm gekregen in het EMM, de tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de politie, KMar, NLA, IND en het OM. Deze vijf organisaties stellen hun signalen en informatie over strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel ter beschikking aan het EMM, waar een vertaling plaatsvindt naar operationele, tactische en strategische producten aan de hand waarvan de betrokken organisaties hun strafrechtelijke en/of publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen toepassen. De tien RIEC's vormen een informatieknooppunt voor casuïstiek voor regionale partners,³ stellen adviezen op en stemmen projectmatig bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale interventies af met regionale partners.⁴ Het LIEC zorgt voor verbinding tussen de RIEC's onderling en landelijke partners, ondersteunt de RIEC's en coördineert de landelijke aanpak bij regio-overstijgende criminaliteitsproblemen.

2. OPSPORING

2.1 Oppakken signalen mensenhandel

Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt door de opsporingsinstanties. 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 van mensenhandel strafrechtelijk onderzoek wordt verricht.

Afhankelijk van de plaats, vorm van en het niveau waarop mensenhandel zich voordoet (regionaal, nationaal of internationaal) kan de opsporing geschieden door de politie, de bijzondere opsporingsdiensten (zoals de directie Opsporing van de NLA) en de KMar, of door een combinatie van deze organisaties.

Voor mensenhandel geldt een absoluut doorlaatverbod (art. 126ff Sv), hetgeen inhoudt dat de

¹ *PbEU* 2016, C 202/389.

² Het barrièremodel brengt in kaart welke stappen een mensenhandelaar moet zetten en welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken. Hierdoor wordt inzichtelijk welke barrières kunnen worden opgeworpen en welke partijen hier een rol in kunnen spelen.

³ Convenantpartners zijn: gemeenten, provincies, Belastingdienst, Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, Douane, NLA, politie, KMar, OM, IND, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

⁴ Voor zowel het EMM als de RIEC's geldt dat partijen afspraken hebben gemaakt over de samenwerking in convenanten, ook over de wijze waarop partijen borgen dat de samenwerking plaatsvindt in overeenstemming met de vereisten uit de privacywetgeving.



opsporingsdiensten bij wetenschap van mensenhandel het delict niet mogen laten voortduren.

2.2 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. In een informatief gesprek wordt de positie van het slachtoffer in een strafrechtelijk onderzoek besproken. Ook wordt uitleg aan het slachtoffer gegeven over de strafrechtelijke procedure alsmede het feit dat het informatieve gesprek de start kan zijn van ambtshalve opsporing en vervolging, ook wanneer het slachtoffer uiteindelijk besluit geen aangifte te doen. Een informatief gesprek wordt schriftelijk vastgelegd. In overleg met de officier van justitie wordt 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.

2.3 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. Het financiële onderzoek wordt ingesteld ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek, de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en de vordering tot schadevergoeding van het slachtoffer.

2.4 Internationaal onderzoek

Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend. Uitgangspunt is daarom dat in het opsporingsonderzoek actief internationale samenwerking wordt gezocht, ook bij het financieel rechercheren. Hierbij kunnen rechtshulpverzoeken, parallel-onderzoeken of het opzetten van een internationaal gemeenschappelijk onderzoeksteam (Joint Investigation Team) worden ingezet.

3. VERVOLGING

3.1 Uitgangspunt is vervolging

Waar mogelijk zal het opsporingsonderzoek moeten leiden tot vervolging. Dat geldt voor alle (rechts)personen die een aandeel hebben in het tewerkstellen en uitbuiten van slachtoffers van mensenhandel. Naast mensenhandel kunnen (ook) andere delicten ten laste worden gelegd, zoals mensensmokkel, zedendelicten, geweldsdelicten, witwassen, valsheidsdelicten en deelneming aan een criminele organisatie. Ontneming van crimineel vermogen en schadeloosstellen van het slachtoffer maken onderdeel uit van de vervolging.⁵ Het uitgangspunt van internationale samenwerking geldt ook voor de vervolgingsfase.

3.2 Niet-vervolging en niet-bestrafing van slachtoffers

Het is niet wenselijk dat een slachtoffer van mensenhandel wordt aangemerkt als verdachte indien de strafbare gedraging waarvan het slachtoffer wordt verdacht gedurende een uitbuitingssituatie is gepleegd. De bescherming die voortvloeit uit het non-prosecution- en het non-punishment-beginsel hoeft niet in de weg te staan aan een vervolging of bestraffing voor misdrijven die zij vrijwillig hebben begaan of waaraan zij vrijwillig hebben deelgenomen.⁶ 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.

4. VERANTWOORDELIJKHEDEN TEN AANZIEN VAN SLACHTOFFERS VAN MENSENHANDEL

Slachtofferzorg neemt een centrale plaats in bij de aanpak van mensenhandel. Het gaat daarbij niet

⁵ Met name door het vorderen van een schadevergoedingsmaatregel, ontneming, verbeurdverklaring of een combinatie daarvan. Zie ook de Aanwijzing afpakken.

⁶ Zie overweging 14 en art. 8 van de Richtlijn 2011/36/EU, *PbEU* 2011, L 101/1.



alleen om het middels strafrechtelijke interventies recht doen aan slachtoffers, maar ook om een correcte bejegening en bescherming van het slachtoffer en om ondersteuning tijdens het strafrechtelijk onderzoek en de rechtsgang, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een schadevergoeding.⁷

4.1 Rechtmatig verblijf (paragraaf B8/3 Vc Modern Migratiebeleid)

Paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire (Vc) Modern Migratiebeleid regelt het rechtmatige verblijf van slachtoffers en getuigen die aangifte doen of op andere wijze medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek. Op grond van deze regeling 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, vervolging en berechting.

4.2 Secundaire victimisatie

Ieder slachtoffer van een strafbaar feit wordt, ter voorkoming van herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie (slachtoffer van het systeem), intimidatie en vergelding, door de politie en het OM aan de hand van criteria beoordeeld op individuele beschermingsbehoefte. Een Individuele Beoordeling (IB) is een wettelijke taak die voortvloeit uit de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers.⁸ Het palet aan beschermingsmaatregelen is breed, bijvoorbeeld het afschermen van adresgegevens, anoniem aangifte doen of een contact- of gebiedsverbod.

4.2.1 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. Het is in het belang van het slachtoffer dat ondervragingen zonder onnodige vertragingen plaatsvinden, dat het aantal ondervragingen zoveel mogelijk wordt beperkt en dat herhalingen worden vermeden. Daarnaast dient vermeden te worden dat visueel contact plaatsvindt tussen slachtoffer en verdachte, dat het slachtoffer als getuige moet optreden tijdens een openbare zitting en dat nodeloos vragen over het privéleven worden gesteld.⁹ Het OM en de opsporingsdiensten dienen al het mogelijke te doen om aan deze belangen tegemoet te komen. De officier van justitie kan voorstellen het slachtoffer te horen buiten de openbaarheid en buiten de aanwezigheid van de verdachte, bijvoorbeeld door de inzet van moderne communicatiemiddelen. Andere alternatieven zijn 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 opsporingsinstantie 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 het van belang dat de verklaringen in voldoende mate steun vinden in andere bewijsmiddelen.¹⁰ 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).

4.2.2 Bescherming van minderjarige slachtoffers en slachtoffers met specifieke behoeften tijdens het strafrechtelijk onderzoek

In aanvulling op het gestelde in paragraaf 2.1 verdienen minderjarige slachtoffers van mensenhandel specifieke aandacht. Waar 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.¹¹ Tevens worden er, indien mogelijk, video-opnamen gemaakt van de ondervraging van het minderjarige slachtoffer of de

⁷ Zie de Aanwijzing slachtofferrechten.

⁸ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (*PbEU* 2012, L 315/57).

⁹ Zie art. 12 lid 4 van de Richtlijn 2011/36/EU, *PbEU* 2011, L 101/1.

¹⁰ Zie jurisprudentie met betrekking tot art. 6 EVRM van het EHRM in de zaak Keskin tegen Nederland (nr. 2205/16) en Hoge Raad 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:576 alsmede PHR 9 mei 2020, ECLI:NL:PHR:2020:645 en Hof Amsterdam 25 mei 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5900.

¹¹ Zie art. 15 lid 3 van de Richtlijn 2011/36/EU, *PbEU* 2011, L 101/1.



minderjarige getuige, die als bewijs kunnen worden gebruikt in de strafprocedure.¹² 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.¹³

OVERGANGSRECHT

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

¹² Zie art. 15 lid 4 van de Richtlijn 2011/36/EU, *PbEU* 2011, L 101/1.

¹³ Zie art. 11 lid 7 van de Richtlijn 2011/36/EU, *PbEU* 2011, L 101/1.