

Mensenhandel en het buigen en breken van regels

Elena Obaciu

In dit essay staat het opzoeken van de randen van de wet door de opsporingsambtenaren die belast zijn met de opsporing van mensenhandel en in het bijzonder seksuele uitbuiting centraal. Mensenhandel is onder andere het werven, vervoeren of opnemen en huisvesten van mensen met gebruik van dwang, waarbij het doel van een handelaar de uitbuiting van een persoon is.^{1 2} Mensenhandel komt voor in verschillende vormen, namelijk: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Het daadwerkelijke aantal slachtoffers is onbekend. In Nederland wordt het aantal slachtoffer tussen de 5.000 en 7.500 geschat.³ Mensenhandel geldt universeel als een ernstig misdrijf en het wordt als een grove schending van fundamentele rechten gezien.⁴ In dit essay gaat het om alleen mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting. Van seksuele uitbuiting is sprake wanneer iemand wordt gedwongen om seksuele diensten tegen betaling te verlenen. Seksuele uitbuiting is in Nederland de meest voorkomende vorm van mensenhandel.⁵ Het kan plaatsvinden in prostitutiesector en het heeft vaak een grensoverschrijdend aspect. Wanneer gaat een agent te ver bij de opsporing en vervolging van mensenhandel? Om deze vraag te beantwoorden, worden eerst de fasen van opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting uitgewerkt, worden enkele casussen uit de praktijk besproken en komen de knelpunten aan bod die opsporingsambtenaren ervaren. Daarna komen we terug op deze vraag.

1. Opsporing en vervolging van mensenhandel

Naar aanleiding van signalen van mensenhandel kunnen opsporingsambtenaren onder leiding van een officier van justitie tot opsporing overgaan. De wettelijke basis daarvoor is artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.⁶ Mensenhandel kenmerkt zich als een haaldelict. Dat houdt in dat slachtoffers zich meestal niet zelf melden bij opsporingsinstanties.⁷ Controles en recherchewerk zijn daarom belangrijke manieren om mensenhandel te signaleren.⁸ Het signaleren van mensenhandel is de eerste stap om te komen tot een opsporing.⁹ Signalen van mensenhandel kunnen onder andere worden opgepikt tijdens prostitutiecontroles, controles aan de grens, online of door professionals, zoals de wijkagent.¹⁰ Als er voldoende aanknopingspunten zijn, kan er een opsporingsonderzoek worden gestart. Onder opsporing wordt verstaan: 'het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen

¹ 'Bestrijden van mensenhandel', rijksoverheid.nl.

² Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (Palermo Protocol).

³ Slachtoffermonitor 2016-2020, p.21.

⁴ Van Kempen, DD 2017,39.

⁵

⁶ J.H.J. Verbaan p. 152.

⁷ Nationaal Rapporteur 2022, p. 25

⁸ Zie voetnoot 72

⁹ Zie voetnoot 72

¹⁰ Zie voetnoot 72

van strafvorderlijke beslissingen.¹¹ Opsporingsambtenaren proberen dan vast te stellen of iemand het delict mensenhandel heeft begaan.¹² De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (hierna: AVIM) houdt zich bezig met de opsporing van seksuele uitbuiting.¹³ Daarnaast mag ook de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) een opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting starten in het kader van haar politietaak aan de grens of op luchtvaartterreinen.^{14 15} De politie (de AVIM) is echter primair verantwoordelijk voor het opsporen van mensenhandel.^{16 17}

Opsporingsambtenaren hebben tijdens de opsporing vele opsporingsbevoegdheden die soms zeer diep in de persoonlijke levenssfeer van een verdachte kunnen ingrijpen.¹⁸ Van opsporingsambtenaren wordt daarom verwacht dat ze integer en betrouwbaar zijn.¹⁹

Als het opsporingsonderzoek afgerond is en als er volgens de officier van justitie voldoende bewijs is verzameld tegen de verdachte, wordt het dossier naar het Openbaar Ministerie (hierna: OM) gestuurd. Het OM beslist of er wordt overgegaan tot vervolging. Indien er niet genoeg bewijs verzameld is, wordt in overleg met de officier van justitie de zaak vroegtijdig beëindigd.

2. De praktijk

Uit alle interviews met opsporingsambtenaren blijkt dat de randen van de wet worden opgezocht tijdens de opsporing van mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting. In de zaak 'Telefoon in slip' gaf de opsporingsambtenaar aan een verdachte een bevel voor de uitlevering van haar telefoon. Dit is in strijd met het Wetboek van Strafvordering. De verdachte hoeft namelijk niet aan zijn eigen veroordeling mee te werken. De verdachte wilde haar telefoon niet aan respondent geven. Daarom besloot de opsporingsambtenaar haar aan te houden en aan een opsporingsfouillering te onderwerpen. De verdachte duwde haar telefoon in haar broek. Er werd vervolgens een vrouwelijke collega gevraagd om de opsporingsfouillering verder uit te voeren. Op grond van het Wetboek van Strafvordering is een opsporingsambtenaar alleen bevoegd om een onderzoek aan kleding te verrichten als er ernstige bezwaren tegen de aangehouden verdachte bestaan en als dat in het belang van het onderzoek is.²⁰ Waren er in deze casus ernstige bezwaren tegen de verdachte. Dat weet ik niet. De opsporingsambtenaar heeft die informatie niet met mij gedeeld.

De grens tussen een onderzoek aan kleding en onderzoek aan het lichaam betrekkelijk vaag is.²¹ Het oplichten van een rok en de opgevolgde sommatie om de onderbroek te laten zakken om daarin te kijken, zal een onderzoek aan de kleding opleveren, maar als er een greep in de onderbroek wordt gedaan zolang deze wordt gedragen, zal dit de kwalificatie 'een onderzoek aan het lichaam' opleveren.²² Uit de kamerstukken blijkt dat er van een onderzoek aan het lichaam sprake is, indien het onderzoek verder gaat dan het oppervlakkig

¹¹ Artikel 132a Sv

¹² J.H.J. Verbaan, p. 150

¹³ Mensenhandel (PWS nr.5) 2022/11.2.7.

¹⁴ 'Taken Marechaussee', defensie.nl.

¹⁵ Artikel 4 Politiewet

¹⁶ Nationaal Rapporteur 2022, p. 25

¹⁷ Artikel 141 sub b Sv

¹⁸ J.H.J. Verbaan, p. 153-154.

¹⁹ Beroepscode Politie, p.1.

²⁰ Artikel 56 lid 4 Sv

²¹ J.M. Reijntjes 2017, p.253.

²² J.M. Reijntjes 2017, p.253.

aftasten van de kleding van de verdachte.²³ Deze bepalingen zijn van belang om te weten, omdat de opsporingsambtenaar niet bevoegd is om een onderzoek aan het lichaam te verrichten. De ambtenaar heeft verder niet toegelicht wat de vervolgstappen zijn geweest.

De zaak 'Bordeel in de stad V.' gaat over het doorzoeken van een kaste. Sinds de afschaffing van het bordeelverbod zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van een prostitutiebeleid. Om toezicht te houden op bedrijven in de prostitutiesector worden er prostitutiecontroles uitgevoerd. Deze prostitutiecontroles worden uitgevoerd door de politie, vaak in samenwerking met een gemeenteambtenaar.

De gemeenteambtenaar, die zich bezighield met de prostitutiecontroles binnen gemeente Valkenburg aan de Geul, trof in een hotel in de stad V. een Bulgaarse vrouw aan die hevig geëmotioneerd was en die onder de blauwe plekken en littekens zat. Zij beschikte niet over haar eigen paspoort en wilde geen verklaring afleggen, omdat zij bang was. De ambtenaar wist dat ze zonder de verklaring van het slachtoffer de dader niet kon bestraffen. Ze vermoedde dat het paspoort van het slachtoffer verstopt was in een van de kasten die aanwezig waren in de hotelkamer. Ze opende een lade en zag dat het paspoort van de vermoedelijke pooier daar ligt. Ze deed de lade daarna weer dicht en vroeg vervolgens aan het slachtoffer om de lade open te doen. In het proces-verbaal en de bestuurlijke rapportage verklaarden de ambtenaar en de politieambtenaar dat het slachtoffer de lade had opengemaakt en dat zij vervolgens hadden opgemerkt dat het paspoort van de vermoedelijke dader in de lade lag.

Feitelijk had de ambtenaar de kamer doorzocht en daarvoor was ze niet bevoegd. Volgens het Wetboek van Strafvordering is alleen de officier van justitie bevoegd om woning²⁴ te doorzoeken.²⁵ Wanneer het optreden van de officier niet kan worden afgewacht, dan komt de bevoegdheid toe aan de hulpofficier.²⁶ Ze had dus duidelijk buiten haar bevoegdheid gehandeld en ze heeft daarover niet gerept in de bestuurlijke rapportage en in het proces-verbaal. Het hotel werd bestuurlijk verantwoordelijk gehouden voor illegale prostitutie. Maar de ambtenaar wist wel degelijk dat deze beslissing niet goed gemotiveerd was en dat ze ook in strijd had gehandeld met het bestuursrecht. Valt dat onder de noemer 'verantwoord regels buigen of breken'?

Zoals eerder vermeld is mensenhandel (seksuele uitbuiting) een haaldelict. Er hoeft dus geen aangifte te worden gedaan alvorens er opgetreden kan worden. Politieambtenaren dienen eerst in gesprek te gaan met slachtoffers en slachtoffers beslissen daarna zelf of zij aangifte willen doen of niet.²⁷ Dit gesprek heet een informatief gesprek. Indien tijdens het informatief gesprek bruikbare opsporingsindicaties aan de orde komen, dan dient een proces-verbaal van bevindingen te worden opgemaakt. Dit wordt voor het gesprek medegedeeld aan slachtoffers.

Het komt vaak voor dat slachtoffers geen verklaring willen afleggen tijdens het informatief gesprek. Sommige politieambtenaren, zo blijkt uit mijn interviews, hebben een manier hebben gevonden om toch meer informatie te krijgen van het slachtoffer. Eén manier is het houden van een rookpauze, samen met het slachtoffer. Tijdens die pauze worden dan terloops wat vragen gesteld aan het slachtoffer. Als het slachtoffer hierop antwoord, dan

²³ Kamerstukken II, 1999-2000, 26983, nr.3, p.23.

²⁴ De Hoge Raad heeft in 1984 beslist dat een hotelkamer onder de strekking artikel 97 Wetboek van Strafvordering (doorzoeken) valt.

²⁵ Artikel 97 lid 1 en 2 Wetboek van Strafvordering

²⁶ Artikel 97 lid 3 Wetboek van Strafvordering

²⁷ Aanwijzing mensenhandel van 1 juli 2013 (Stcrt. 2013,16816).

wordt dat opgenomen in het proces-verbaal van bevindingen. Slachtoffers zelf weten niet dat de informatie gebruikt wordt in de zaak tegen een verdachte.

3. Knelpunten uit de praktijk

Waarom zoeken politieambtenaren de randen op en gaan ze er soms zelfs overheen? Ze zijn daar heel duidelijk over. Ze worstelen dagelijks met knelpunten uit de praktijk. Soms wordt die worsteling beslecht door een stap te doen, die valt in de categorie 'regels buigen of breken'. Wat zijn die knelpunten dan?

3.1 Onduidelijk artikel 273f

Zoals eerder aangegeven is mensenhandel in artikel 273f strafbaar gesteld. Dit artikel is complex en over de uitleg van dit artikel bestaat veel discussie.²⁸ Het begrip mensenhandel wordt opgerekt en gebruikt als een verzamelgrip waaronder zowel ernstige als minder ernstige misstanden (zoals het onder dwang laten afsluiten van telefoonabonnementen) worden geschaard.²⁹ Ook in de rechtspraak bestaat geen eenduidigheid over artikel 273f, bijvoorbeeld over het begrip uitbuiting of het oogmerk van uitbuiting. De Hoge Raad heeft de afgelopen jaren een paar uitspraken gedaan om dit artikel meer toegankelijk en duidelijker te maken. Dit heeft wel het gevolg gehad dat de bepaling niet meer overeenkomt met de wensen van de wetgever. Uit het jurisprudentieonderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: NRM) blijkt bovendien dat het artikel onvoldoende aansluit bij de rechtspraak.³⁰ Hierdoor wordt de opsporing en vervolging bemoeilijkt.

3.2 Lastig te bewijzen

Een politieambtenaar gaf in een van de interviews aan dat er in de meeste zaken niet genoeg aanknopingspunten zijn om een opsporingsonderzoek te kunnen starten. Bijna alle geïnterviewden gaven aan dat in de meeste zaken niet voldoende bewijs is vergaard om tot vervolging te gaan. Vooral het middel 'dwang' is lastig te bewijzen. Dit kan te maken hebben met het feit dat het proces van uitbuiting ineens of geleidelijk kan plaatsvinden en ook kan stoppen.³¹ Ook kan in een zaak sprake zijn van manipulatieve dwangmiddelen die geen fysieke sporen achterlaten. Een voorbeeld hiervan is het dreigen met het doorvertellen van de prostitutiewerkzaamheden aan familie of vrienden of het dreigen met fictieve schulden. Er wordt dan een groot bedrag gevraagd voor de vergoeding voor de reis naar Nederland als ze uit het circuit willen stappen.

3.3 Verdachtequotum

Uit een onderzoek van de NRM blijkt dat het aantal ingeschreven zaken bij het OM sinds 2019 is gestegen.³² Een mogelijke verklaring voor deze toename is de afspraak uit de Veiligheidsagenda 2019-2022.³³ Er is afgesproken dat het aantal verdachten dat vanuit de politie bij het OM instroomt, elk jaar met 5% moet stijgen. Tegelijkertijd stijgt ook het aantal zaken dat geen vervolging krijgt. Een agente noemde dit het 'verdachtequotum'. Zij ervaaarde dat quotum als een belemmering, omdat zij tijd moete besteden aan zaken, waarvan ze weten dat die niet tot vervolging zullen leiden.

²⁸ Mensenhandel (PWS nr.5) 2018/3.3.

²⁹ Lestrade & Rijken, DD 2014/64, par.1.

³⁰ Dadermonitor 2017-2021, p.69.

³¹ Nationaal Rapporteur 2016, p 141.

³² Dadermonitor 2017-2021, p. 117.

³³ Kamerstukken II 2018/19,29628, nr. 896, p.7.

3.4 Capaciteitsproblemen

Er bestaat op dit moment geen betrouwbaar inzicht in het aantal daadwerkelijke aantal slachtoffers. Dit is problematisch, omdat dit weloverwogen keuzes omtrent onder meer opsporingsprioriteit en de verdeling van financiële middelen binnen de justitieketen bemoeilijkt. Een te geringe prioriteit en capaciteit leidt ertoe dat de zeer ernstige criminaliteit die mensenhandel behelst onvoldoende wordt aangepakt. Te hoge prioriteit en capaciteit kan ten koste gaan van de bestrijding van andere ernstige criminaliteit die mensenhandel. Vanwege de prestatiedruk die dit oplevert, kan dit als gevolg hebben dat de bestrijding van mensenhandel zich gaat uitstreken over situaties die moeilijk als mensenhandel te kwalificeren zijn. Het kan zelfs tot politisering van de bestrijding van mensenhandel leiden en daarmee tot beleid waarin een hoog aantal vervolgingen en hoge straffen een doel op zichzelf vormen.³⁴ In eerdere rapportages heeft het NRM op het risico gewezen dat de politie steeds vaker voor het dilemma wordt gesteld dat zij wegens capaciteitsgebrek niet kan ingrijpen. Incidenteel komt het nog voor dat de KMar zelfstandig een opsporingsonderzoek start wanneer er onvoldoende capaciteit is bij de AVIM. Dit knelpunt wordt ook herkend door meerdere geïnterviewden.

3.5 Gegevensuitwisseling

In de praktijk lijkt het delen van informatie nog ingewikkeld.³⁵ Partijen ervaren belemmeringen bij het delen van informatie, omdat er onduidelijkheid bestaat over wat wel of niet gedeeld mag worden of omdat er beperkingen opgelegd worden in de privacywetgeving. Door deze onzekerheid en onbekendheid met de regels en de angst om fouten te maken, kan het voorkomen dat er niet ingegrepen wordt. Door de 'handelingsverlegenheid' zijn slachtoffers van mensenhandel de dupe, want zij worden dan niet of onvoldoende geholpen.

3.6 Lage verklaringsbereidheid slachtoffers

Uit alle interviews blijkt dat de verklaringsbereidheid van slachtoffers heel laag is. Dit heeft verschillende redenen. Sommige slachtoffers hebben simpelweg geen vertrouwen in de politie, omdat ze uit landen komen waar de politie corrupt is. Ook doen slachtoffers geen aangifte of durven ze niets te verklaren, omdat ze vrezen voor hun hun veiligheid of de veiligheid van hun naasten. Bovendien kan het erg pijnlijk zijn voor een slachtoffer om in details te moeten vertellen wat er gebeurd is.³⁶ Dit kan dan resulteren in een hernieuwd slachtofferschap door of in samenhang met het strafproces.³⁷ Dit heet secundaire victimisatie. Dan verergert het leed of de schade van het slachtoffer door het strafproces zelf. Dat proces kan het opgelopen trauma opgelopen door het strafbare feit zelfs verergeren. Dit kan een negatieve effect hebben op het vertrouwen en herstel zelfs belemmeren.³⁸ Zou het OM en de opsporingsdiensten die secundaire victimisatie van het slachtoffer dan niet moeten voorkomen?³⁹ De realiteit is dat het belang van waarheidsvinding en het opsporingsbelang soms botsen met het belang van het slachtoffer.⁴⁰ Wat weegt dan zwaarder? Wie bepaalt dat belang? Het wetboek blijft over de deze vraag oorverdovend stil.

³⁴ Van Kempen, p.3.

³⁵ Handreiking aanpak mensenhandel, p.3

³⁶ Lünemann & Mein (2014), p. 11

³⁷ Lünemann & Mein (2014), p. 10

³⁸ Lünemann & Mein (2014), p. 11

³⁹ Aanwijzing mensenhandel van 1 juli 2013 (*Stcrt.* 2013, 16816).

⁴⁰ Lünemann & Mein (2014), p. 11

Regels buigen of breken?

Opsporingsambtenaren zoeken de randen van wet- en regelgeving tijdens de opsporing van seksuele uitbuiting. Wanneer zij handelingen verrichten die niet binnen de grenzen van de wet vallen, proberen ze dit te verbergen. Dit doen zij bijvoorbeeld door het proces-verbaal of bestuurlijke rapportages aan te passen of door niet de volledige informatie daarin te verwerken. Daar zijn ze verbazingwekkend open over, valt mij op.

Valt dit onder de noemer verantwoord 'regels buigen of breken'? Opsporingsambtenaren geven keer op keer aan dat ze zich soms genoodzaakt om de randen op te zoeken. Zij staan dicht bij slachtoffers en krijgen de gruwelijkheden te horen die sommige slachtoffers meegemaakt hebben. Vervolgens krijgen ze te maken met de knelpunten die hierboven genoemd zijn en ze voelen zich genoodzaakt om slachtoffers te helpen. Dàt is hun invulling van 'verantwoord'. De regels waar zij aan gebonden zijn, heeft de wetgever nooit opgesteld met de knelpunten in het achterhoofd, die de agenten in deze sector dagelijks ervaren.

Gaan de opsporingsambtenaren dan echt te ver?