



Rapport

Rapport over een klacht over de politie Rotterdam, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de officier van justitie te Rotterdam.

Datum: 18 juli 2013

Rapportnummer: 2013/090

Klacht

Verzoekster, van Soedanese nationaliteit, klaagt over de manier waarop de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in 2011 zijn omgegaan met haar wens om aangifte te doen, omdat ze slachtoffer is geworden van mensenhandel. Met name klaagt verzoekster erover dat toen zij uiteindelijk aangifte kon doen bij de politie, niet is gehandeld overeenkomstig de speciaal voor slachtoffers van mensenhandel ingestelde regeling, genoemd in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingscirculaire 2000.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

In hoofdstuk B9 van de Vreemdelingscirculaire 2000 staat de procedure beschreven voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Deze procedure maakt deel uit van een integrale aanpak om mensenhandel strafrechtelijk te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit van politie en justitie in Nederland. Het oogmerk van de B9-regeling is het bieden van een verblijfsrecht aan vreemdelingen gedurende de periode dat zij medewerking verlenen aan de opsporing en de vervolging van de van mensenhandel verdachte persoon of personen. Om die reden is het verblijfsrecht in de B9-regeling gekoppeld aan het doen van aangifte van mensenhandel en de strafrechtelijke procedure. Op het moment dat de vreemdeling aangifte doet ontstaat het recht op verblijf op grond van de B9-regeling. De politie moet daarbij de slachtoffers van mensenhandel zorgvuldig bejegenen en moet de nodige aandacht besteden aan een goede opvang en begeleiding. Al bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel dient de vreemdelingendienst vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel te wijzen op de mogelijkheid tot het doen van aangifte.

Aan hen wordt een bedenktijd van maximaal drie maanden gegund om te beslissen of zij aangifte willen doen. Gedurende de bedenktijd fase wordt de verwijdering van het vermoedelijke slachtoffer opgeschort en houden zij rechtmatig verblijf in Nederland (artikel 8, onder k Vreemdelingenwet (Vw.)) en kunnen zij aanspraak maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen (artikel 11, tweede lid onder c Vw.). Bij slachtoffers van mensenhandel geldt de aangifte als aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning.

Het verblijfsrecht op basis van de B9-regeling voor een slachtoffer dat aangifte heeft gedaan, eindigt wanneer het vonnis tegen de verdachte onherroepelijk is geworden, of wanneer de zaak wordt geseponeerd en er geen beklag wordt ingesteld, dan wel als de beklagprocedure faalt.

In de B9-regeling geldt de door de politie aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gefaxte melding van een aangifte als aanvraag voor een verblijfsvergunning. De melding is in beginsel voldoende om een verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van de

opsporing en de vervolging die naar aanleiding van de aangifte ter hand wordt genomen.

I Bevindingen

Visie advocaat verzoekster

1. Verzoekster ontvluchtte in 1998 Soedan samen met haar dochter en verzocht om toelating als vluchteling in Nederland. Haar verzoek werd afgewezen in 1999 en zij ging in beroep. Zij had echter weinig vertrouwen in de goede afloop van deze procedure. Kort daarna ontmoet zij op een feest in Amsterdam een oudere Sudanese man, de heer A., die haar aanbiedt haar te helpen. Hij zou voor haar een verblijfsvergunning in België regelen. Daar zou het veel makkelijker zijn dan in Nederland. Zodra zij de vergunning in bezit had zou haar dochter zich bij haar kunnen voegen. Ze mocht haar vertrek naar België aan niemand vertellen. De eerste week is hij bijzonder aardig en zorgzaam. Verzoekster is in goed vertrouwen met de man meegegaan naar België in de veronderstelling dat zij weer spoedig zou kunnen terugkeren. Zij heeft haar dochter hierover niet kunnen informeren.

2. Eenmaal in België aangekomen wordt verzoekster opgesloten in de woning van de man. Van een affectieve relatie is geen sprake. Zij wordt gebruikt als een huisslaaf. Ze moet de huishouding doen, maar ook wassen en strijken voor allerlei andere mannen. Als ze niet gehoorzaamt wordt ze geslagen. Eveneens wordt zij door de Sudanese seksueel misbruikt. Ze heeft littekens van brandwonden op haar armen en benen omdat ze diverse keren bewerkt is met een warme strijkbout en met kokend water is overgoten door de Sudanese. Zij had geen idee waar ze was, ze zat opgesloten, ze kende er niemand, ze had geen geld, ze beschikte niet over een paspoort en zag geen kans weg te vluchten uit het huis. Ze is totaal afhankelijk van de Sudanese, die ook steeds dreigt de politie te informeren over haar illegaliteit. Deze situatie duurt tien jaar. Al die jaren heeft zij haar dochter niet gezien of gesproken. Haar dochter heeft in haar woonplaats Amsterdam aangifte gedaan van vermissing. Er wordt echter geen onderzoek gedaan.

De man brengt haar nadat hij had besloten naar Canada te emigreren uiteindelijk terug naar Nederland. Daar heeft zij haar dochter terug kunnen vinden. Haar dochter is inmiddels in het kader van de pardonregeling in het bezit gekomen van een verblijfsvergunning.

Via een door verzoekster ingeschakelde sociaal raadvrouw wordt contact opgenomen met de IND. Deze geeft het advies om eerst aangifte te doen op basis van mensenhandel/uitbuiting bij de politie in haar woonplaats.

3. Op 6 april 2011 houden medewerkers van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel van de politie Rotterdam een intakegesprek met verzoekster. Verzoekster doet uitgebreid haar verhaal over wat haar is overkomen. Er wordt echter geen aangifte opgenomen. Evenmin wordt aan verzoekster bedenktijd aangeboden zoals de

Vreemdelingencirculaire voorschrijft bij aangifte mensenhandel door illegalen. Hoewel zij ook haar littekens toonde, gebeurde er niets met haar wens om aangifte te doen.

Drie maanden later stapt ze met haar verhaal naar een advocaat. Deze vraagt per brief de politie om de aangifte van mensenhandel op te nemen. De politie laat haar weten dat ze handelt in opdracht van de officier van justitie en niet aan het verzoek voldoet. Als de advocaat deze officier benadert, blijkt deze niet bereid de aangifte mogelijk te maken. De officier reageerde ook niet op eerdere brieven van de advocaat.

4. Dan dient de advocaat een klacht in bij de politie over het niet opnemen van de aangifte. De politie verklaart deze klacht ongegrond en verwijst opnieuw naar de officier, die van mening is dat er geen sprake is van een strafbare vorm van mensenhandel.

De advocaat klaagt er bij de officier van justitie over dat hij niet reageert op haar twee eerdere brieven waarin zij hem verzoekt er voor te zorgen de aangifte van mensenhandel op te nemen. Zij zet nogmaals uiteen dat naar haar mening verzoekster wel degelijk slachtoffer is geworden van mensenhandel zoals omschreven in artikel 273f, lid 1 en 2 van het Wetboek van Strafrecht (zie Achtergrond, onder 1.) Zij dringt erop aan de in Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire vastgestelde regeling voor slachtoffers van mensenhandel te volgen. De officier laat daarop weten dat de klacht over het niet reageren op de brieven en het niet opnemen van de aangifte gegrond is. De aangifte dient wel opgenomen te worden. De officier blijft echter van mening dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om een aangifte op te nemen in verband met mensenhandel.

5. Op 11 januari 2011 nemen twee verbalisanten van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel verzoeksters aangifte uiteindelijk op. In het proces-verbaal staat niet vermeld welk strafbaar feit hier in het geding is. In ieder geval wordt verzoeksters aangifte niet bekend gemaakt middels een M55-formulier aan de IND. Zij krijgt van de politie bericht dat er geen onderzoek wordt ingesteld.

Omdat verzoekster het niet eens is met de wijze waarop haar klachten door de politie en door de officier van justitie zijn afgedaan vraagt zij de Nationale ombudsman haar klachten in onderzoek te nemen.

6. Verzoeksters advocaat licht in haar brief aan de Nationale ombudsman toe dat haar cliënte door deze hele gang van zaken ernstig in haar belangen is geschaad. Zij heeft doordat zij niet (tijdelijk) in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning geen recht gekregen op opvang, geen toegang tot voorzieningen en medische en psycho-sociale hulpverlening en haar aanvraag om verblijf wordt niet getoetst aan de criteria voor beoordeling van slachtoffers van mensenhandel. Hierdoor wordt de aanvraag van de verblijfsvergunning die zij later indient ook niet getoetst door hiervoor opgeleide contactpersonen mensenhandel van de IND en anders dan bij slachtoffers wordt haar het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf tegengeworpen. Dit klemt des

te meer nu zij door haar situatie dringend medische hulp en opvang behoeft, aldus de advocaat.

Reactie van de politie op het onderzoek van de Nationale ombudsman en de daarin specifiek gestelde vragen

1. Op de vraag waarom aan verzoekster toen zij op 6 april 2011 een intakegesprek voerde geen B9-procedure is aangeboden, liet de politie weten dat dit niet is gebeurd na overleg met de officier van justitie. Deze zag in het verslag van het intakegesprek niet de minste of geringste aanwijzing van mensenhandel.
2. Op de vraag waarom is geweigerd de aangifte, die na klachtbehandeling wel is opgenomen, aan te merken als aangifte van mensenhandel antwoordde de politie dat dit een beslissing was van de officier van justitie.
3. Naar aanleiding van de vraag waarom er geen opsporingsonderzoek is gestart of doorzending heeft plaatsgevonden van de zaak naar de Belgische autoriteiten, liet de politie weten dat er geen indicatie was waar het feit zou zijn gebeurd. Doorzending was daardoor ook onmogelijk.
4. De vraag hoe er in het algemeen wordt omgegaan met illegale mensen die aangifte van mensenhandel willen doen beantwoordde de politie als volgt. Na een intakegesprek wordt bij de minste of geringste aanwijzing van mensenhandel bedenktijd aangeboden conform de B9-regeling. Hierna wordt de aangifte van het slachtoffer opgenomen en onderzoek verricht.

In 2011 werden 77 intakegesprekken gehouden met vermoedelijke documentloze slachtoffers van mensenhandel, waarvan er 70 werden opgenomen in de B9-regeling. In 2012 waren dit 30 gesprekken, waarna 28 vermoedelijke slachtoffers in de B9-regeling werden opgenomen. Uiteindelijk hebben de onderzoeken geleid tot 6 zaken met identificeerbare verdachten. Slechts 2 onderzoeken hebben uiteindelijk tot voldoende bewijs voor een vervolging geleid.

5. Ten slotte liet de politie weten dat zij en het OM de laatste jaren aangiften van mensenhandel zien waarin geen of nauwelijks opsporingsindicaties zitten of waarin oneigenlijk gebruik wordt vermoed. In een samenwerkingsverband van politie, OM en IND is daarom in september 2012 een pilot gestart genaamd "kansloze aangiften B9". De pilot loopt tot januari 2014.

Reactie van het Openbaar Ministerie

1. In reactie op het onderzoek liet de minister van Veiligheid en Justitie kort samengevat weten van mening te zijn dat op juiste gronden de B9-regeling niet was toegepast door de politie en de officier van justitie omdat de verklaring van verzoekster geen aanwijzingen

bevatte dat zij slachtoffer was geworden van mensenhandel.

2. In antwoord op de specifiek gestelde vraag waarom geen bedenktijd was verleend, liet de minister het volgende weten:

"In de gehele periode is er geen sprake geweest van seksuele uitbuiting; verzoekster heeft nimmer seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling hoeven verrichten.

Aan de hand van de verklaring van verzoekster en de huidige wetgeving en

jurisprudentie¹ heeft de officier van justitie – die destijds in Rotterdam mensenhandel in haar portefeuille had – beoordeeld of verzoekster slachtoffer was van zogenoemde overige uitbuiting. Dit heeft de officier van justitie ook besproken met de politie. Er moest in elk geval duidelijk zijn of er aanwijzingen waren dat dwang door de mogelijke verdachte er op gericht was haar ertoe te brengen de schoonmaakwerkzaamheden te laten verrichten of te laten blijven verrichten. Op zijn minst moest uit die handelingen zijn af te leiden dat de mogelijke verdachte zich bewust was van de kwetsbare positie van verzoekster én dat hij daarvan gebruik heeft gemaakt om te bewerkstelligen dat verzoekster schoonmaakwerkzaamheden zou blijven verrichten.

Uit het verhaal van verzoekster heeft de officier van justitie niet kunnen afleiden dat er mogelijk verband bestond tussen het gewelddadige handelen van de mogelijke verdachte en de schoonmaakwerkzaamheden die verzoekster verrichte. Er is geen sprake geweest van het door de heer A. min of meer doelbewust gebruik maken van de situatie waarin verzoekster zich bevond. Er waren dan ook geen aanwijzingen dat verzoekster mogelijk slachtoffer was geworden van (overige) uitbuiting c.q. mensenhandel."

3. Om die reden is niet gehandeld conform de B9-regeling. De aangifte is na de klachtbehandeling wel opgenomen, maar van mensenhandel was geen sprake. De klacht was ongegrond.

Voor de beantwoording van de overige vragen werd verwezen naar de informatie van de politie. Ook werd een uitleg gegeven hoe in het algemeen omgegaan wordt met vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten, die aangifte willen doen.

Reactie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst

De IND liet in reactie op de opening van het onderzoek de Nationale ombudsman weten dat het identificeren van een slachtoffer van mensenhandel, het aanbieden van bedenktijd en het wijzen op de mogelijkheid tot het doen van aangifte aan het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel valt onder de werkzaamheden en de verantwoordelijkheid van de politie en het Openbaar Ministerie. De politie had in dit geval in afstemming met het Openbaar Ministerie besloten de aangifte van verzoekster niet aan te merken als aangifte van mensenhandel. De IND heeft dan ook geen Model M55 ontvangen van de politie en

derhalve verzoekster geen B9-vergunning verleend.

Reactie advocaat op de reacties van de IND en politie

1. De advocaat wees er in haar reactie op de brieven van de IND en de politie op, dat het een zelfstandige bevoegdheid is van de politie om slachtoffers van mensenhandel te identificeren, bedenktijd aan te bieden, aangifte op te nemen en deze aangifte aan te merken als een aangifte wegens mensenhandel. Hier had de politie niet op gereageerd. De politie geeft aan dat er niet de minste of geringste aanwijzing bestond dat de politie met een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel te maken had en dat haar daarom niet de bedenktijd is aangeboden.

2. De advocaat benadrukte ook dat in de reactie van de politie niet inhoudelijk is ingegaan op de klacht dat uit het relaas van verzoekster ten minste geringe aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat zij het slachtoffer is geworden van mensenhandel. De advocaat heeft daartoe aangevoerd dat ze is aangeworven in Nederland en vervoerd is naar België onder valse voorwendselen dat zij in België een verblijfsvergunning zou krijgen en haar kind kon laten overkomen. Ze is opgesloten, mishandeld en gedwongen om jarenlang als huisslaaf voor verdachte te werken. Al deze gedragingen vallen onder artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

3. De advocaat wijst in haar reactie nog eens uitdrukkelijk op artikel 273f, lid 1, onder 1 Wetboek van Strafvordering (Sv.) en artikel 273f, lid 2 Sv. (Zie Achtergrond, onder 1.) waarin mensenhandel en uitbuiting nader worden omschreven. Ook wees zij op de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 13 november 2012 de zaak C.N. vs the United Kingdom, zaak 4239/08 waarin het Verenigd Koninkrijk is veroordeeld wegens schending van artikel 4 EVRM omdat ze een slachtoffer van "domestic servitude" onvoldoende bescherming hadden geboden.

Ook de stelling van de politie dat er tijdens de intake niet de minste of geringste aanwijzing was dat cliënte een mogelijk slachtoffer is geworden van mensenhandel, kan dan ook niet worden gevolgd. Ten onrechte is haar derhalve de bedenktijd niet aangeboden.

Hetzelfde geldt voor het niet aanmerken van haar aangifte als een aangifte wegens mensenhandel. Ten onrechte is haar aangifte niet middels een M55 formulier doorgestuurd naar de IND, aldus de advocaat.

4. De advocaat geeft daarbij aan dat beduchtheid voor misbruik van de B9-regeling en het gebrek aan opsporingsindicaties de reden lijkt te zijn geweest voor het niet aanbieden van bedenktijd, het weigeren van de aangifte en het vervolgens niet aanmerken van haar aangifte als een aangifte wegens mensenhandel. Hierbij merkt de advocaat nog op dat een gebrek aan opsporingsindicaties niet hetzelfde is als het misbruik maken van de B9-regeling en nooit reden mag zijn om de B9-regeling niet te volgen.

Er wordt door de politie verwezen naar een pilot kansloze aangiften B9. Deze pilot houdt niet in dat er geen bedenktijd meer wordt aangeboden of dat geen gebruik meer kan worden gemaakt van de B9-regeling, maar dat mogelijk valse aangiften worden vervolgd en dat de doorlooptijden worden verkort, dus sneller een sepot en sneller een beoordeling van de verblijfsaanvraag, aldus de advocaat. De pilot houdt niet in dat de procedure aan de voorkant onzorgvuldiger moet plaatsvinden en dat aan mogelijke slachtoffers elementaire rechtsbescherming wordt onthouden.

Stukken uit het dossier van verzoekster bij de politie

De Nationale ombudsman heeft kennis genomen van het complete klachtdossier van verzoekster bij de politie waarin zich onder meer het proces-verbaal van het intakegesprek van 6 april 2011 bevond en het proces-verbaal van de aangifte van 11 januari 2012. In dit dossier zat ook de complete brief- en e-mailwisseling tussen de politie en de officier van justitie en de advocaat. Tevens bevond zich daarin de emailwisseling tussen de politie, de IND en de advocaat.

II Beoordeling

1. Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit houdt in dat het bestuursorgaan de burger goed informeert over zijn rechtspositie en toepasselijke regelingen direct aanbiedt en naleeft.
2. In dit onderzoek staat de vraag centraal of de politie, het Openbaar Ministerie en de IND behoorlijk zijn omgegaan met verzoekster toen zij op 6 april 2011 aangifte wilde doen van mensenhandel en een beroep deed op de B9-regeling.
3. Uit het onderzoek is gebleken dat de IND in het voortraject geraadpleegd is door een hulpverlener van verzoekster over de te ondernemen stappen en haar daar correct over heeft geïnformeerd. Bij de beoordeling van de aangifte en de toepassing van de B9regeling voor slachtoffers van mensenhandel speelde de IND, zoals deze zelf terecht naar voren heeft gebracht geen rol. Het is immers aan de politie/officier van justitie om een aangifte op te nemen en daar een kwalificatie aan te geven en de B9-regeling van de vreemdelingencirculaire te starten door het invullen en het versturen van de informatie (M55-formulier) naar de IND.
4. Op grond van artikel 163 van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) zijn opsporingsambtenaren in beginsel verplicht om een aangifte van een strafbaar feit op te nemen (zie Achtergrond, onder 4.). Deze plicht tot het opnemen van aangifte staat los van de vraag of aan de aangifte verder vervolgd zal worden gegeven. Een uitzondering op de wettelijke plicht tot het opnemen van aangifte kan in zijn algemeenheid alleen worden aangenomen in het geval dat al op voorhand zonder enig verder onderzoek kan worden

aangenomen dat de gedraging waarvan aangifte wordt gedaan niet is te kwalificeren als strafbaar feit.

5. In het kader van de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting is er gekozen voor een integrale aanpak door het Openbaar Ministerie, de vreemdelingendiensten en de IND. Er is een speciale regeling in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 opgenomen (zie hiervóór onder Algemeen) om de aangifte van mensenhandel door slachtoffers zonder verblijfstitel in Nederland mogelijk te maken. De regeling beoogt bescherming te bieden aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Het spreekt voor zich dat voor een effectieve uitvoering voortvarend handelen vereist is.

6. Uit het onderzoek komt naar voren dat verzoekster op 6 april 2011 voor het eerst aan de politie heeft verteld over hetgeen haar gedurende tien jaar was overkomen. De politie nam na overleg met de officier van justitie geen aangifte op en liet verder niets meer horen. Pas nadat verzoeksters advocaat zowel bij de politie als het Openbaar Ministerie een klacht had ingediend was er elf maanden later bereidheid haar aangifte op te nemen. Echter, de politie was na overleg met de officier van justitie niet bereid de aangifte te kwalificeren als aangifte van mensenhandel. Hierdoor werd ook niet gehandeld conform hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire. Uit het proces-verbaal blijkt overigens niet van welk strafbaar feit dan wel aangifte is gedaan.

7. Op grond van de B9-regeling uit de Vreemdelingencirculaire dient de politie al bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel te wijzen op de mogelijkheid tot het doen van aangifte en een bedenktijd aan te bieden. Als de vreemdeling tot aangifte besluit dient deze (binnen ommekomst van de bedenktijd) te worden opgenomen. De politie is verplicht de IND op de hoogte te stellen van het moment van de aanvang van de bedenktijd en de uitzetting wordt dan opgeschort. Zodra de aangifte van mensenhandel is gedaan wordt een tijdelijke vergunning tot verblijf verstrekt aan de vreemdeling.

8. In artikel 273f Sv. is het begrip uitbuiting niet gedefinieerd. Wel wordt in het tweede lid een opsomming gegeven van een aantal vormen van uitbuiting, waaronder gedwongen en of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Volgens de memorie van toelichting bij dit artikel doelt de bepaling op een verscheidenheid aan moderne vormen van slavernij. De vraag of en zo ja wanneer er sprake is van uitbuiting is niet in algemene termen te beantwoorden, maar is sterk verweven met de omstandigheden van het geval.

In de rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel wordt op pagina 533 e.v. een nadere omschrijving gegeven van de (overigens beperkte) jurisprudentie over het begrip uitbuiting. Elementen die daarbij een rol spelen zijn onder meer het doelbewust misbruik maken van de kwetsbare positie van iemand, die onder omstandigheden geen andere keus heeft dan in de positie van uitbuiting te geraken. De combinatie van illegaal

verblijf, een armoedige economische positie en het niet machtig zijn van de taal maken kwetsbaar. Zo veroordeelde de rechtbank een verdachte (LJN: BD7426, 17 juni 2008) voor (overige) uitbuiting omdat er sprake was van persoonlijke dienstverlening en het verrichten van huishoudelijk werk in de woning van de verdachte, gepaard gaande met fysiek geweld en een zo intensief contact tussen verdachte en slachtoffer, dat die laatste nauwelijks of geen persoonlijke levenssfeer meer had.

9. Uit het onderzoek is gebleken dat verzoekster tijdens intake bij de politie van 6 april 2011 heeft verklaard dat ze is aangeworven in Nederland en vervoerd is naar België onder valse voorwendselen dat zij in België een verblijfsvergunning zou krijgen en haar kind kon laten overkomen. Voorts dat ze is opgesloten en illegaal in het land verbleef, waarvan ze niet de taal sprak en waar ze niemand kende. Dat ze is mishandeld en gedwongen werd om jarenlang als huisslaaf voor verdachte te werken. Deze feiten heeft zij tijdens de aangifte op 11 januari 2012 nog nader toegelicht. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman vormt dit relaas van verzoekster voldoende aanknopingspunten om verzoekster als mogelijk slachtoffer van mensenhandel en dan met name van (overige) uitbuiting zoals omschreven in artikel 273f Sv. lid 2 te kwalificeren.

Aan verzoekster had dan ook in de eerste plaats bedenktijd moeten worden gegund en uitstel van vertrek. Door vervolgens verzoekster geen aangifte van mensenhandel te laten doen, maar alleen aangifte is ook op dat moment de B9-regeling ten onrechte niet toegepast. Door zo te handelen hebben zowel de politie als de officier van justitie het behoorlijkheidsvereiste van fair play geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

10. De Nationale ombudsman heeft de indruk dat de politie en het Openbaar Ministerie in hun aanpak van deze aangifte zich vooral ook hebben laten leiden door de beduchtheid voor misbruik van de B9-regeling en het gebrek aan opsporingsindicaties voor een succesvolle vervolging. Een gebrek aan opsporingsindicaties mag niet worden gelijk gesteld aan het misbruik maken van de B9-regeling en mag geen reden zijn om de B9-regeling niet te volgen. Ook is de indruk ontstaan dat bij de beoordeling of het strafbare feit van mensenhandel zoals omschreven in artikel 273f Sv. is gepleegd, onvoldoende de uitbuiting in de zin van slavernij in de overwegingen is betrokken, maar dat de focus vooral is gelegd op seksueel getinte uitbuiting.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de politie Rotterdam en het Openbaar Ministerie te Rotterdam, is gegrond wegens strijd met het vereiste van fair play.

Slotbeschouwing

Het bestrijden van mensenhandel heeft hoge prioriteit bij politie en het Openbaar Ministerie in Nederland. Om slachtoffers die illegaal in Nederland verblijven te stimuleren aangifte te doen is de B9-regeling in het leven geroepen. Deze regeling is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire en houdt in dat bij aangifte van mensenhandel het slachtoffer een verblijfsvergunning krijgt voor de duur van de periode, dat hij/zij meewerkt aan de opsporing en de vervolging. Al bij de minste aanwijzing van mensenhandel dient de aangifte te worden opgenomen en dient de verblijfsvergunning te worden verleend. Ook

kan het slachtoffer bedenktijd worden gegund voor het doen van de aangifte. Wat met zich meebrengt dat zijn verblijf in deze periode in Nederland wordt gedoogd.

In deze zaak klaagt de advocaat van verzoekster erover dat de politie na overleg met de officier van justitie aanvankelijk geen aangifte wil opnemen en geen bedenktijd gunt aan het slachtoffer. Na klachtbehandeling bij zowel de politie als bij het Openbaar Ministerie wordt nu wel aangifte opgenomen maar niet van mensenhandel maar van huiselijk geweld. Het slachtoffer komt daardoor niet (tijdelijk) voor een verblijfsvergunning in aanmerking.

Deze terughoudendheid bij het opnemen van de aangifte lijkt te zijn ingegeven door de wens van politie en justitie om misbruik van de B9-regeling te voorkomen.

De wens om misbruik te voorkomen kan de Nationale ombudsman nog wel billijken. De wijze waarop dit in dit geval is gedaan is echter niet behoorlijk, want er is gehandeld in strijd met het beginsel van fair play. Het slachtoffer krijgt, wanneer haar aangifte niet wordt opgenomen, in dit geval niet de mogelijkheid haar procedurele kansen te benutten.

Als de politie of het Openbaar Ministerie het vermoeden heeft dat het gaat om een kansloze aangifte doordat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn dan kan zij voortvarend te werk gaan in het strafrechtelijk onderzoek en vervolgens voortvarend beslissen over de verdere vervolging.

Kansloze aangiftes zijn echter niet hetzelfde als frauduleuze aangiftes.

Nu er een gezamenlijke prioriteit is gegeven aan de vervolging van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarin centraal is gesteld, dienen politie en justitie loyaal hun medewerking te verlenen aan het opnemen van de aangifte en geen extra drempels op te werpen.

De Nationale ombudsman stelde deze problematiek ook al eerder aan de orde in de rapporten 2008/289, 2009/026, 2009/277, 2010/101 en 2011/178.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift van advocaat van 26 maart 2012 met als bijlage:

Proces verbaal intake politie 6 april 2011

Brief aan politie 1 juli 2011

Brief aan officier van justitie van 6 juli 2011

Rappel van 17 oktober 2011 aan officier van justitie

Klachtbrief aan de korpschef van 1 november 2011

Klachtbrief aan de hoofdofficier van 1 november 2011

E-mailbericht politie 24 december 2011

Reactie van de hoofdofficier van 29 december 2012

Proces verbaal van de aangifte van 11 januari 2012

Kopie dossier van IND

Reactie van de IND van 5 april 2013 op de opening van het onderzoek

Reactie van de politie van 24 april 2013

Reactie van de advocaat van 14 mei 2013 op reacties IND en politie

Reactie van het College van procureurs-generaal van 7 juni 2013

Achtergrond

Wetboek van Strafrecht

Artikel 273f, lid 1 en 2

"1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft,

vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;

2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;

4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;

5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;

7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken."

Wetboek van Strafvordering

Artikel 163

- "1. De aangifte van eenig strafbaar feit geschiedt mondeling of schriftelijk bij den bevoegden ambtenaar, hetzij door den aangever in persoon, hetzij door een ander, daartoe door hem van eene bijzondere schriftelijke volmacht voorzien.
2. De mondelinge aangifte wordt door den ambtenaar die haar ontvangt, in geschrifte gesteld en na voorlezing door hem met den aangever of diens gemachtigde ondertekend. Indien deze niet kan teekenen, wordt de reden van het beletsel vermeld. 3. De schriftelijke aangifte wordt door den aangever of diens gemachtigde ondertekend. Met een ondertekende aangifte wordt gelijkgesteld de aangifte die langs elektronische weg is gedaan, mits deze voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen beperkingen worden aangebracht in de gevallen waarin aangifte langs elektronische weg kan worden gedaan.
4. Op zijn verzoek ontvangt de aangever een kopie van de aangifte dan wel een kopie van het proces-verbaal van aangifte.
5. De schriftelijke volmacht, of, zoo zij voor een notaris in minuut is verleden, een authentiek afschrift daarvan, wordt aan de akte gehecht.
6. Tot het ontvangen van de aangiften bedoeld in de artikelen 160 en 161, zijn de opsporingsambtenaren, en tot het ontvangen van de aangiften bedoeld in artikel 162, de daarbij genoemde ambtenaren verplicht.
7. Artikel 156 is van toepassing."
- 1 A) Hoge Raad 27 oktober 2009, LJN:BI7097: "2.6.1. Bij de beoordeling van de klacht dat het oordeel van het hof dat geen sprake is van "uitbuiting" ontoereikend is gemotiveerd, dient het volgende te worden vooropgesteld. Het in artikel 273a, eerste lid (oud) Sr voorkomend bestanddeel (oogmerk van) uitbuiting is in de wet niet gedefinieerd, anders dan door de opsomming in het tweede lid van een aantal vormen van uitbuiting, waaronder gedwongen en of verplichte arbeid van diensten. **Blijkens de hiervoor onder 2.3.2. weergegeven memorie van toelichting, doelt deze bepaling op een verscheidenheid aan moderne vormen van slavernij, waarbij als voorbeeld wordt genoemd een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden. De vraag of – en zo ja, wanneer – sprake is van 'uitbuiting' in de zin van de onderhavige bepaling, is niet in algemene termen te beantwoorden, maar is sterk verweven met de omstandigheden van het geval.** Bij de beantwoording van die vraag komt in een geval als het onderhavige ondermeer betekenis toe aan de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienden de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd. (...)".

B) 7E rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, pagina 533 e.v.: "artikel 273f Sr ziet alleen op **excessief** misbruik in relatie tot arbeid"...