

## Het Openbaar Ministerie en vervolging

### 10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van voor de aanpak van mensenhandel relevante beleidsontwikkelingen op het terrein van het Openbaar Ministerie (OM) en de resultaten van (secundaire) analyses op de mensenhandelzaken binnen OM-data, over de periode 2003 tot en met 2007.<sup>1</sup> In §10.2 komen de nationale (beleids)ontwikkelingen aan de orde. In §10.3 en §10.4 staan de onderzoeksresultaten centraal. In §10.3 wordt per jaar aangegeven hoeveel zaken bij het OM zijn ingeschreven, door het OM afgehandeld, respectievelijk door de rechter afgedaan en in §10.4 gaat het om de fase van hoger beroep: in hoeverre is er hoger beroep aangetekend en wat zijn de uitspraken in hoger beroep? Vervolgens wordt aandacht besteed aan internationale ontwikkelingen (§10.5). Het hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van aandachts- en knelpunten (§10.6).

### 10.2 Beleidsontwikkelingen

#### 10.2.1 Beleidsmatige en organisatorische inbedding

*Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel;*

Op beleidsniveau binnen het OM is de aandacht voor de bestrijding van mensenhandel onverminderd groot. Begin 2008 is de notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel OM verschenen. In deze notitie worden voorstellen en handreikingen gedaan om te komen tot een versterking van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel is door het College van procureurs-generaal aange-merkt als een specialisme dat op het regioparket wordt belegd. Deze ontwikkeling sluit aan bij een aantal algemene veranderingen binnen het OM, waarbij de OM-organisatie wordt ingedeeld in elf regioparketten.<sup>2</sup>

Per 1 juli 2009 zouden alle elf regioparketten moeten beschikken over een regio-officier mensenhandel/mensensmokkel.<sup>3</sup> Deze portefeuillehouder op het regioparket is belast met de verwerking van de mensenhandelzaken binnen de gehele regio en de grote mensenhandelzaken, en is voor 50% van zijn of haar werktijd vrijgesteld van andere taken. Tijdens de

1 De analyses werden ook voor deze rapportage weer verricht door SiBa, WODC.

2 Zie ook 'Het OM verandert, de basis', vastgesteld door het College van procureurs-generaal d.d. 26 januari 2005.

3 Dat is op moment van de aftrap op negen parketten het geval. De eerste bijeenkomst van de regio-officiëren vond plaats op 11 september 2009. De functie was op dat moment nog niet ingevuld op de parketten Arnhem/Zutphen en Breda/Middelburg.

eerste bijeenkomst van de recent aangestelde regio-officieren is aangegeven dat zij ook een grote rol hebben bij het verwerven van zaken.<sup>4</sup> Behalve voor het uitoefenen van de functie van regio-officier is ook voor ondersteuning geld geoormerkt. De regio-officieren zijn alle senior-officier van justitie en hebben een stevige selectie doorlopen. Tijdens de eerste bijeenkomst van de recent aangestelde regio-officieren is aangegeven dat ook binnen het Functioneel Parket een senior-officier mensenhandel/mensensmokkel is aangesteld en dat daarnaast een advocaat-generaal is benoemd voor mensenhandelzaken in hoger beroep. De grote mensenhandelzaken zullen door de senior-officieren mensenhandel worden gedraaid, kleinere zaken zullen echter door andere officieren van justitie worden gedaan. Kennis van mensenhandel is derhalve ook nodig bij officieren die kleinere mensenhandelzaken draaien.

Politiekorpsen hebben – ten aanzien van het OM – eerder aangegeven dat borging van de portefeuille mensenhandel bij één persoon kwetsbaar maakt.<sup>5</sup> Dit geldt vooral in de grote steden. Aangegeven werd dat spreiding van expertise over meerdere officieren nodig is. Korpsen pleitten hierbij wel voor één vast aanspreekpunt. Continuïteit en het vasthouden van expertise is daarnaast niet gebaat bij wisseling van officieren. Wisseling van officieren maakt het ook niet mogelijk een goede band en werkwijze op te bouwen. Het is dan ook goed te zien dat via het Versterkingsprogramma wordt ingezet op de inbedding van het thema mensenhandel op verschillende organisatieniveaus, waarbij ook belang wordt gehecht aan deskundige ondersteuning. Het Referentiekader Mensenhandel, dat door de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM)<sup>NRM5</sup> is ontwikkeld voor de politie, bevat belangrijke aanknopingspunten die ook relevant zijn voor de (verdere) invulling van de aanpak van mensenhandel binnen het OM.<sup>6</sup>

#### *Verwerving en verwerking van zaken*

Verwerving van zaken is een algehele verantwoordelijkheid van de lokale hoofdofficier van justitie. In de Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel is aanbevolen dat de portefeuillehouder mensenhandel daarin een rol speelt, samen met de informatieofficier en de beleidsmedewerker/criminoloog op het regioparket. De portefeuillehouder oftewel regio-officier mensenhandel heeft in een regio een initiërende en organiserende rol. Verwerving van zaken is echter mede afhankelijk van kennis en expertise – om prioriteiten te kunnen stellen. Daarvoor is capaciteit en expertise nodig, zowel bij politie als bij het OM.<sup>7</sup>

4 De eerste bijeenkomst vond plaats op 11 september 2009.

5 Korpsmonitor 2006, 2007.

6 Zie hierover §8.2.

7 Volgens criminoloog Scholten is prioriteren – in het algemeen – uiteindelijk ook een subjectieve keuze. “Deze relativering laat onverlet dat keuzes voor opsporing en vervolging beter gemaakt kunnen worden. Aanpakken-wat-er-binnenkomt is meestal de praktijk”, zie *Opportuun* nr. 7, 2008, ‘Goede zaken zoeken’, interview met Natalie Scholten, criminologe. Zij merkt daarbij overigens op dat ieder korps eigen analisten heeft en uniformiteit ontbreekt. Daarnaast is de vraagstelling van leiding van politie of OM niet altijd duidelijk, waardoor de analyse niet goed aansluit bij daadwerkelijke behoefte. Van belang is dat de CBA een duidelijke positie heeft in de beleidscyclus. De eerste stappen van verwerving (waaronder het maken van een CBA – opgesteld door politie onder verantwoordelijkheid van het OM) zijn nu bij de regioparketten belegd.

Binnen de regio is een portefeuillehouder die alle zaken binnen het expertisegebied verwerkt. In dit verband zouden zaaksofficieren en portefeuillehouders structureel in overleg moeten opereren. Ook dit is van belang om kennis en expertise te borgen.

Het is overigens niet uitgesloten dat niet alleen bij politie, maar ook bij het OM zaken stagneren ('plankzaken bij het OM'). Het is met name aan slachtoffers vervolgens moeilijk uit te leggen dat een zaak naar het OM wordt gestuurd en dat zo lang gewacht wordt voor de zaak door het OM wordt opgepakt.

De eventuele aard en omvang van deze problematiek is momenteel niet bekend. Het is wellicht raadzaam hier nader onderzoek naar te verrichten.

#### *Borging kennis en expertise*

Borging van kennis en expertise is een belangrijk onderwerp in de Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel. In dit verband besloot het landelijke overleg portefeuillehouders mensenhandel in 2008 een handboek mensenhandel te vervaardigen. Het handboek is bedoeld als handvat voor officieren van justitie, advocaten-generaal en (politie) parketsecretarissen bij de beoordeling van een mensenhandelzaak en de behandeling daarvan op zitting. Tijdens de eerste bijeenkomst van de regioportefeuillehouders mensenhandel en mensensmokkel van het OM – 11 september 2009 – werd dit 'Handboek aanpak mensenhandel' gepresenteerd.<sup>8</sup>

Daarnaast werkt Stichting Studiecentrum Rechtspleging aan het ontwikkelen van een leerplan mensenhandel, bedoeld voor leden van het OM en de ZM. Het aantal cursisten dat onderwijs volgt op het terrein van mensenhandel, stijgt.

Door het LEM is in 2008 een aantal standaarddocumenten ontwikkeld voor politie, waaronder een model proces-verbaal dat ook achtergrondinformatie geeft over het fenomeen mensenhandel. Dit laatstgenoemde document biedt niet alleen handvatten voor politie en OM, maar kan ook bijdragen aan het vergroten van inzicht in bepaalde mensenhandelproblematiek aan de ZM.

#### *Programma versterking aanpak georganiseerde criminaliteit (PVGAM)*

Het programma versterking aanpak georganiseerde criminaliteit is bedoeld om de strijd tegen de georganiseerde misdaad in Nederland te intensiveren via versterking van de strafrechtelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak en de internationale aanpak van de georganiseerde misdaad. Mensenhandel is één van de vier specifieke thema's waar in het programma aandacht aan wordt besteed. Het programma wordt nader besproken in §8.2.

#### *Proeftuinen*

Het Openbaar Ministerie heeft extra geld beschikbaar gesteld voor innovatieve vormen van criminaliteitsbestrijding die vallen binnen de prioriteiten (waaronder de aanpak van mensenhandel). Parketten kunnen een aanvraag indienen voor een zogenoemde proeftuin. De proeftuinen op het terrein van mensenhandel worden verder besproken in §7.6.1.

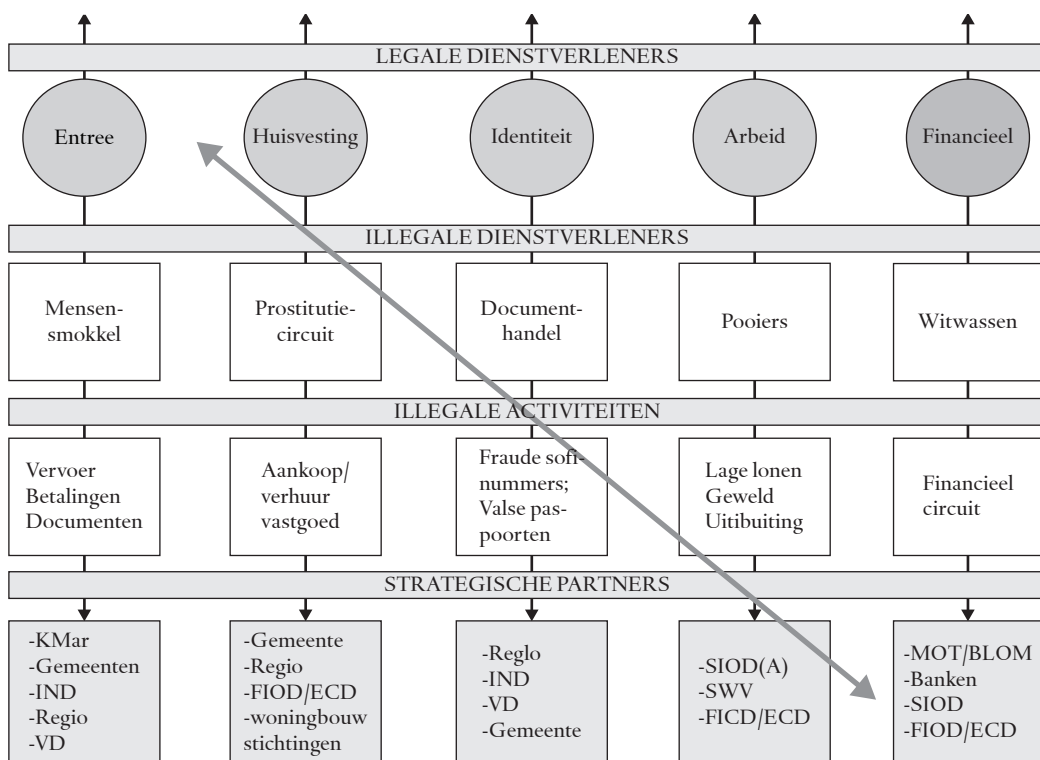
---

8 Openbaar Ministerie, 2009.

*Barrièremodel*

Een onderdeel van de programmatische aanpak<sup>9</sup> is het zogenoemde barrièremodel<sup>NRM5</sup>. Dit model is ontwikkeld door de SIOD en toegepast in het onderzoek Sneep naar mensenhandel en gedwongen prostitutie in Amsterdam, Alkmaar en Utrecht. Dit model mikt op het verstoren van de ‘bedrijfsprocessen’ die nodig zijn om de criminaliteit te kunnen plegen en de winsten hiervan aan te wenden. Voor mensenhandel (en mensensmokkel) zijn hierbij de volgende barrières onderkend (zie onderstaand schema).<sup>10</sup> Daarbij zijn de ketenpartners benoemd die relevante informatie kunnen leveren over daders, facilitators en slachtoffers. Het verder aanvullen en invoeren van het barrièremodel is door de Task Force Aanpak Mensenhandel opgenomen als aparte maatregel (maatregel 3).<sup>11</sup>

*Figuur 10.1 Barrièremodel*



9 Zie Hoofdstuk 8.

10 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009a.

11 In deze proeftuinen mensenhandel wordt gewerkt op basis van het barrièremodel. In het voorbije jaar is het aantal goedgekeurde proeftuinen mensenhandel/mensensmokkel uitgebreid tot zeven. Zie Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

## 10.2.2 Handvatten voor de praktijk

### *Aanwijzing mensenhandel*

In de Aanwijzing mensenhandel zijn de kernpunten van de aanpak van mensenhandel vervat. De Aanwijzing vermeldt hoe de opsporing en vervolging van mensenhandel moet worden aangepakt. Signalen van mensenhandel moeten worden opgepakt en relevante aanknopingspunten voor onderzoek moeten worden onderzocht en moeten zo mogelijk tot vervolging leiden.<sup>12</sup> Als sprake is van grensoverschrijdende mensenhandel moet actief gezocht worden naar internationale samenwerking. Financieel rechercheren en ontnemingsonderzoek moeten deel uit maken van het opsporingsonderzoek naar mensenhandel.

Als bijlage bij de Aanwijzing is een lijst met indicatoren van mensenhandel opgenomen die door het veld gebruikt kan worden om mensenhandel te signaleren. Ook bevat de Aanwijzing handreikingen over hoe om te gaan met slachtoffers en getuigen en hun aangiftes of verklaringen. In een bijlage wordt bovendien een paragraaf gewijd aan de bejegening van slachtoffers. Uitgangspunt hierbij is de Aanwijzing slachtofferzorg.<sup>13</sup>

De Aanwijzing mensenhandel is per 1 januari 2009 gewijzigd.<sup>14</sup> Als één van de instanties, betrokken bij de aanpak van mensenhandel, wordt nu ook de Task Force Aanpak Mensenhandel vermeld. Deze Task Force is in februari 2008 ingesteld door de minister van Justitie<sup>15</sup> en heeft als taak om knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren en oplossingen aan te dragen. Door middel van het volgen van zogenaamde voorbeeldzaken (proeftuinen) zal de Task Force de programmatische aanpak ondersteunen en *best practices* verspreiden. Het kopje ‘Pre-opsporing, toezicht en handhaving’ in de Aanwijzing is van toepassing op zowel de organisatie van het toezicht en handhaving van regelgeving in de prostitutiesector, als van regelgeving over andere gedwongen arbeid of diensten (‘overige uitbuiting’). Ten aanzien van beide vormen van mensenhandel is in de nieuwe Aanwijzing verduidelijkt dat in de draaiboeken voor acties in het kader van vreemdelingtoezicht, en in draaiboeken voor inspecties en preventieve controles standaard moet worden opgenomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid krijgen om hiervan aangifte te doen dan wel op andere wijze mee te werken aan opsporing en vervolging. De Aanwijzing vermeldt hierbij expliciet – verwijzend naar de B9-regeling – dat reeds bij de *geringste* aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, de vreemdeling gewezen dient te worden op deze mogelijkheid

12 De Aanwijzing mensenhandel (*Stcrt.* 2008, 235) vermeldt dat, zodra bij controle, onderzoek of anderszins blijkt van een serieus te nemen signaal van mensenhandel, de betrokken instantie de bevoegde officier van justitie hierover moet inlichten. Daarnaast *moet* hiervan melding worden gemaakt bij het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (EMM) van de Nationale Recherche. Indien het EMM beschikt over aanvullende signalen van andere instanties, dan bundelt het deze signalen en geleidt die door naar de bevoegde officier van justitie (hoofdstuk II Strafrechtelijke aanpak van mensenhandel). De Aanwijzing vermeldt tevens dat bij het EMM informatie *kan* worden aangeleverd door de instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening inzake mensenhandel (§2.4). Het zou duidelijk moeten zijn dat dit laatste ook zou moeten.

13 Aanwijzing Slachtofferzorg, *Stcrt.* 2009, 97.

14 Aanwijzing mensenhandel, *Stcrt.* 2008, 253.

15 *Stcrt.* 2008, 47.

en moet worden geïnformeerd over de (maximaal) drie maanden bedenktijd die hij of zij kan gebruiken om zich te beraden of hij aangifte wil doen dan wel op andere wijze mee wil werken aan het opsporings- en vervolgingsonderzoek. Bij het informatief gesprek verduidelijkt de huidige Aanwijzing nogmaals dat de B9-regeling zowel van toepassing is op onderzoeken naar uitbuiting in de seksindustrie als onderzoeken naar andere gedwongen arbeid of diensten ('overige uitbuiting').

De nieuwe Aanwijzing verduidelijkt overigens dat mensenhandel ambtshalve kan worden vervolgd en dat een aangifte niet noodzakelijk is voor opsporing en vervolging. Een aangifte kan weliswaar worden 'ingetrokken', maar dit blijft zonder rechtsgevolg omdat mensenhandel immers geen klachtdelict is, zo stelt de Aanwijzing. De aangifte wordt opgenomen door het regiokorps waar het informatieve gesprek heeft plaatsgevonden. Als de feiten zich in een andere regio hebben afgespeeld, wordt contact opgenomen met de korpsexpert van het andere regiokorps en vindt met betrekking tot verdere afhandeling afstemming plaats.

Tot slot bevat de Aanwijzing ook meer informatie over de informatieverstrekking tussen OM en IND, met name over het voortgezet verblijf na de B9. Verstrekking van informatie tussen deze instanties is ook van belang in situaties waarin het OM afziet van vervolging maar wel sprake is van slachtofferschap.<sup>16</sup>

Voor het OM zijn – naast de Aanwijzing mensenhandel – ook andere Aanwijzingen relevant. Naast de al eerder genoemde Aanwijzing slachtofferzorg, betreft dit bijvoorbeeld de 'Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik',<sup>17</sup> de 'Aanwijzing ontneming'<sup>18</sup> en – bijvoorbeeld – de 'Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams'.<sup>19</sup>

### 10.3 Afhandeling door OM en rechtbanken in cijfers

Deze paragraaf stelt cijfermatige gegevens beschikbaar over de vervolging van mensenhandzaken door het OM en het oordeel van de rechtbank. Per jaar wordt aangegeven hoeveel zaken bij het OM zijn ingeschreven, door het OM afgehandeld, respectievelijk door de rechter afgedaan. Er wordt dus geen cohort gevolgd.<sup>20</sup> De onderzoeksverantwoording is te vinden in Bijlage 2.

Gedetailleerde gegevens van het jaar 2008 zijn, om praktische redenen, niet beschikbaar. Tabel 10.1 geeft wel een aantal kerngegevens over 2008 en vergelijkbare gegevens uit voorgaande jaren. Cijfers in het vervolg van dit hoofdstuk hebben betrekking op de jaren 2003 tot en met 2007.

16 Zie hierover nader Hoofdstuk 5.

17 *Stcrt.* 2008, 253.

18 *Stcrt.* 2009, 40.

19 *Stcrt.* 2008, 45.

20 Het gaat dus niet steeds over precies dezelfde zaken, want niet alle zaken worden in eenzelfde jaar geregistreerd, door het OM afgehandeld en (eventueel) door de rechter afgedaan.

Tabel 10.1 Kerngegevens afhandeling door OM en rechtbanken

	2004	2005	2006	2007	2008
	N	N	N	N	N
<b>Ingeschreven strafzaken</b>					
Aantal strafzaken mensenhandel ingeschreven door OM	220	138	199 <sup>21</sup>	281	215
– met minderjarige slachtoffers	32 (15%)	36 (26%)	25 (13%)	56 <sup>22</sup> (20%)	27 (13%)
<b>Veroordelingen in eerste aanleg</b>					
Aantal veroordelingen mensenhandel in eerste aanleg	116	82	70	73	79
– met minderjarige verdachte	2 (2%)	1 (1%)	4 (6%)	3 (4%)	5 (6%)
Aantal opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg	103 (89%)	76 (93%)	63 (90%)	69 (95%)	74 (94%)
Aantal opgelegde taakstraffen in eerste aanleg	8 (7%)	4 (5%)	6 (9%)	2 (3%)	3 (4%)

In §9.1 is al geconstateerd dat het aantal veroordelingen mensenhandel in 2008 zowel absoluut als relatief (ten opzichte van het aantal ingeschreven zaken door het OM) is gestegen in vergelijking tot 2007. In 2008 zijn er ook meer minderjarige verdachten veroordeeld dan in de jaren ervoor. Het aantal minderjarige slachtoffers dat betrokken is in mensenhandelzaken die in 2008 zijn ingeschreven door het OM is echter ten opzichte van 2007 flink gedaald (van 56 naar 27). Over de periode 2004 – 2008 bezien, blijkt het percentage zaken met minderjarige slachtoffers te fluctueren.

Net als voor de cijfers met betrekking tot verdachten en daders (Hoofdstuk 9), geldt ook voor dit hoofdstuk dat de kerngegevens uit bovenstaande tabel van een latere peildatum zijn dan de gegevens die in het vervolg van dit hoofdstuk gepresenteerd worden. De kleine variaties in aantallen die in de verschillende tabellen voorkomen zijn (waarschijnlijk) het gevolg van aanpassingen in OM-data tussen de peildata.

Met de inwerkingtreding van het artikel 273a Sr op 1 januari 2005 – medio 2006 zonder inhoudelijke wijzigingen vernummerd tot 273f Sr<sup>23</sup> - zijn ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en bepaalde activiteiten in relatie tot de verwijdering van organen strafbaar gesteld onder de noemer ‘mensenhandel’. Helaas maakt de redactie van het artikel het niet mogelijk om - binnen OM-data - op grond van leden en subonderdelen een beeld te geven van de aard van de uitbuiting (binnen de seksindustrie, binnen andere economische sectoren, of in relatie

21 Dit zijn twee zaken minder dan vermeld in de Zesde rapportage van de NRM. Het gaat om twee in 2005 gepleegde en oorspronkelijk wel, maar nu niet meer als mensenhandel geregistreerde feiten.

22 Verderop in dit hoofdstuk worden 58 zaken met minderjarige slachtoffers vermeld. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor de kerngegevens en de meer gedetailleerde gegevens in de overige tabellen.

23 *Sib.* 2006, 300.

tot verwijdering van organen). Wel is bekend dat alle zaken tot en met 2005 betrekking hebben op uitbuiting in de seksindustrie, en ook dat enkele zaken in 2006 en 2007 uitbuiting in andere sectoren betreffen. Geen van de zaken betreft verwijdering van organen.

### 10.3.1 Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven zaken mensenhandel

In 2007 zijn bij het OM 280 strafzaken ingeschreven waarin (alleen of mede) verdenking van mensenhandel<sup>24</sup> aan de orde was, een forse toename vergeleken met de twee jaren daarvoor.<sup>25</sup> Onder een (straf)zaak wordt in het kader van vervolging de zaak tegen één verdachte verstaan.

Tabel 10.2 geeft per jaar aan om hoeveel zaken het gaat en hoeveel van deze zaken (voor zover bekend) (ook) minderjarige slachtoffers betroffen.<sup>26</sup>

Tabel 10.2 Aantal ingeschreven zaken, waaronder zaken die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen, per jaar

Jaar	Ingeschreven zaken	Zaken die (mede) betrekking hebben op minderjarige slachtoffers	
	N	N	%
2003	156	41	26 <sup>o</sup> %
2004	220	32	15 <sup>o</sup> %
2005	138	36	26 <sup>o</sup> %
2006	199 <sup>27</sup>	25	13 <sup>o</sup> %
2007	280	58 <sup>28</sup>	21 <sup>o</sup> %

Het aantal geregistreerde zaken fluctueert: op de lage aantallen in 2003 en 2005 geregistreerde zaken, volgden hoge aantallen in 2004 en 2006. In 2007 werd een recordaantal van 280 zaken geregistreerd.

Ook het aantal zaken dat (mede) betrekking heeft op minderjarige slachtoffers fluctueert: zowel absoluut als relatief nam dit afwisselend af (in 2004 en 2006) en toe (in 2005 en 2007).

24 Art. 250ter (oud), art. 250a (oud), art. 273a (oud) of art. 273f Sr.

25 Inclusief zaken die later door het OM zijn geseponeerd of waarin de tenlastelegging uiteindelijk geen mensenhandel bevat.

26 Criterium: registratie onder artikelleden en -subs die minderjarigheid van de slachtoffers impliceren. Bij art. 250ter Sr zijn dat lid 1 sub 3 en lid 2 sub 2. Bij art. 250a Sr zijn dat lid 1 sub 3 en 5 en lid 2 sub 2. Bij art. 273a en 273f Sr zijn dat lid 1 sub 2, 5 en 8, lid 3 sub 2 en lid 4.

27 Dit zijn twee zaken minder dan vermeld in de Zesde rapportage van de NRM. Groen (SiBa) constateerde dat het om twee zaken gaat waarin twee in 2005 gepleegde en oorspronkelijk als mensenhandel geregistreerde feiten nu als werkgeversfraudefeiten geregistreerd zijn.

28 In Tabel 10.1 zijn 56 zaken vermeld met minderjarige slachtoffers. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor de kerngegevens uit Tabel 10.1 en de meer gedetailleerde gegevens in deze en overige tabellen.

Over de totale periode 2003 tot en met 2007 heeft ten minste<sup>29</sup> 19% van het aantal zaken (mede) betrekking op minderjarige slachtoffers. Dit zegt niets over het totale *aantal* betrokken minderjarige slachtoffers, dat kunnen er namelijk meerdere per zaak zijn.

Tabel 10.3 geeft, per jaar, weer bij welke arrondissementsparketten de zaken werden ingeschreven, evenals de rangordening van de parketten naar het aantal zaken. Bij dat laatste zijn steeds alleen de vijf 'hoogst genoteerde' parketten vermeld. Een accent geeft aan dat het om een gedeelde plaats in de rangordening gaat.

Tabel 10.3 Aantallen zaken per arrondissementsparket en rangordening, per jaar van registratie<sup>30</sup>

Parket	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	R	N	R	N	R	N	R	N	R
Alkmaar	13	4	3		5		11		19	
Almelo	5		11		15	3	9		14	
Amsterdam	25	1	25	3'	11	5'	24	3'	37	1
Arnhem	3		15		6		12		11	
Assen	2		8		–		1		–	
Breda	11	5	4		1		–		4	
Den Bosch	20	2	25	3'	19	2	14	4	10	
Den Haag	18	3	28	1	9		24	3'	30	2'
Dordrecht	3		1		1		–		3	
Groningen	7		11		11	5'	10		22	4
Haarlem	6		8		6		7		14	
Leeuwarden	7		27	2	13	4	7		12	
Maastricht	3		1		2		5		10	
Middelburg	–		–		–		4		4	
Roermond	1		6		–		1		2	
Rotterdam	5		11		22	1	33	1	28	3
Utrecht	9		6		8		6		20	5
Zutphen	10		9		4		4		10	
Zwolle	8		21	4	5		27	2	30	2'
<i>Totaal</i>	<i>156</i>		<i>220</i>		<i>138</i>		<i>199</i>		<i>280</i>	

29 Ook onder andere dan de in een eerdere voetnoot vermelde artikelleden en -subs geregistreerde zaken kunnen minderjarige slachtoffers betrokken zijn.

30 Ook in deze rapportage zijn er weer kleine verschillen met in vorige rapportages vermelde aantallen, waarschijnlijk als gevolg van correcties in OM-data na de voor de vorige analyses gebruikte peildatum. Omdat het om kleine verschillen gaat wordt er niet per verschil op ingegaan.

In 2007 werden de meeste zaken ingeschreven bij het parket in Amsterdam. Den Haag en Zwolle staan op een gedeelde tweede plaats, op de voet gevolgd door Rotterdam (derde plaats). Groningen staat op de vierde plaats met vlak daarachter Utrecht. Hoewel bepaalde parketten standaard weinig mensenhandelzaken hebben (Assen, Dordrecht, Middelburg, Roermond) en andere standaard veel - zo nemen Amsterdam, Den Bosch en Den Haag (bijna) altijd een plaats in binnen de ‘top vijf’ - fluctueert het aantal zaken per parket flink over de jaren. Bezien over de gehele periode (2003 tot en met 2007) heeft Amsterdam het grootste aantal zaken, gevolgd door Den Haag, Rotterdam en Den Bosch.<sup>31</sup> Zoals ook eerder opgemerkt<sup>NRM6</sup>: het aantal ingeschreven zaken wordt – uiteraard – niet uitsluitend bepaald door de inspanningen binnen een arrondissement.

### 10.3.2 ‘Aard’ van de zaken

Uitsplitsing van de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar leden *binnen* de mensenhandelp bepaling(en) in het Wetboek van Strafrecht<sup>32</sup> levert de in Tabel 10.4 weergegeven resultaten op.

Tabel 10.4 ‘Type’ mensenhandel, per jaar van registratie<sup>33</sup>

‘Type’ mensenhandel	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
250ter/a lid 1	31	20%	60	27%	22	16%	4	2%	3	1%
250ter/a lid 2	123	79%	160	73%	41	30%	27	14%	19	7%
273a/f lid 1	nvt	nvt	nvt	nvt	25	18%	59	30%	99	35%
273a/f lid 3	2	1%	nvt	nvt	46	33%	106	53%	148	53%
273a/f lid 4	nvt	nvt	nvt	nvt	4	3%	1	0%	8	3%
273f lid 5	nvt	nvt	nvt	nvt	–	–	2	1%	3	1%
<i>Totaal</i>	156	100%	220	100%	138	100%	199	100%	280	100%

De meeste mensenhandelzaken in de periode 2003 tot en met 2007 betreffen gekwalificeerde mensenhandel: zaken waarbij twee of meer personen in vereniging handelen, of een slachtoffer betrokken is dat jonger is dan 16 jaar, of ernstig fysiek letsel is toegebracht. Ook ongekwalificeerde mensenhandel komt in die periode vrij frequent voor. In 2007 werden acht zaken geregistreerd onder 273a/f lid 4 (mensenhandel in vereniging gepleegd, waarbij *tevens* een slachtoffer jonger dan 16 jaar betrokken is), en drie in 2007 ingeschreven zaken betreffen

31 In Den Bosch nam het aantal zaken na 2004 jaarlijks af.

32 Wellicht ten overvloede: registratie, dagvaarding of veroordeling onder art. 250ter/a lid 2 Sr of art. 273f lid 3, 4, 5 of 6 Sr betreft de strafverzwarende omstandigheden waaronder mensenhandel is gepleegd.

33 Art. 250ter/a lid 3 Sr, art. 273a lid 5 Sr en art. 273a/f lid 6 Sr worden in de tabel niet genoemd omdat zij in de desbetreffende periode niet voorkomen.

art. 273f lid 5 (mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel als gevolg). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt in de tabellen uitsluitend onderscheid gemaakt tussen ongekwalificeerde mensenhandel (mensenhandel zonder strafverzwarende omstandigheid) en gekwalificeerde mensenhandel (mensenhandel met strafverzwarende omstandigheid). Specifieke bepalingen van het Wetboek van Strafrecht worden niet genoemd.

Mensenhandel wordt vaak in combinatie met andere delicten gepleegd.<sup>34</sup> Een zaak kan dan ook meerdere feiten betreffen. Tabel 10.5 geeft een overzicht van de zwaarste geregistreerde feiten per (mensenhandel)zaak.<sup>35</sup> Als 'zwaarste feit' geldt het feit met de zwaarste strafbedreiging. De term geeft geen kwalitatief oordeel over het delict.

Tabel 10.5 Zwaarste geregistreerde feit, per jaar van registratie

Zwaarste geregistreerde feit per mensenhandelzaak	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Seksueel geweld	14	9%	26	12%	16	12%	36	18%	36	13%
Overig geweld	2	1%	13	6%	7	5%	3	1%	12	4%
Ongekwalificeerde mensenhandel	23	15%	43	20%	37	27%	45	23%	70	25%
Gekwalificeerde mensenhandel	109	70%	131	60%	76	55%	110	55%	151	54%
Overige misdrijven <sup>36</sup>	8	5%	7	2%	2	1%	5	2%	11	4%
<i>Totaal</i>	<i>156</i>	<i>100%</i>	<i>220</i>	<i>100%</i>	<i>138</i>	<i>100%</i>	<i>199</i>	<i>100%<sup>37</sup></i>	<i>280</i>	<i>100%</i>

Mensenhandel is in de afgelopen jaren in rond de 80% van de gevallen het enige, of het zwaarste geregistreerde delict. In de gevallen dat er, naast mensenhandel, een (nog) zwaarder misdrijf aan de orde was, betrof dat meestal een vorm van seksueel geweld. In 2007 was seksueel geweld in 13% van de mensenhandelzaken het zwaarste geregistreerde delict.

Na een – geleidelijke – afname van (registratie van) mensenhandel in combinatie met 'deelname aan een criminele organisatie' (art. 140 Sr), tot die in 2005 in het geheel niet voorkwam, kwam een dergelijke combinatie in 2006 en 2007 wel weer voor, namelijk 29, respectievelijk, 65 keer (dat is in 14% respectievelijk 23% van de gevallen). Er lijkt, zoals al in de Zesde rap-

34 Zoals mensensmokkel, (poging tot) verkrachting of medeplegen daarvan, wapenbezit of -gebruik, (poging tot) opzettelijke vrijheidsberoving of medeplegen daarvan en delicten op het gebied van drugs, het maken en gebruiken van (ver)vals(t)e reispassen en mishandeling en bedreiging. Zie NRM3 en NRM5.

35 De indeling die het CBS hanteert en waarbij per zaak het feit met de zwaarste strafdreiging 'prevaleert', is aangepast door van mensenhandel een aparte categorie te maken. Bij combinaties van delicten met gelijke strafdreiging is mensenhandel als zwaarste feit opgenomen in het overzicht. Mocht er dan nog sprake zijn van meerdere feiten met eenzelfde strafdreiging, dan prevaleert een eerder gepleegd feit.

36 Het betreft bijvoorbeeld (mensenhandel in combinatie met) vermogensdelicten, vernieling/verstoring van de openbare orde, fraude, omkoping van een ambtenaar, valse aangifte, bigamie, dronken voeren van een minderjarige of onttrekking van een minderjarige aan het gezag. Zie ook NRM3.

37 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

portage van de NRM werd geconcludeerd, dus inderdaad niet alleen te worden geïnvesteerd in ‘korte klapzaken’ of in solistisch opererende verdachten.

### 10.3.3 Afhandeling door het Openbaar Ministerie

Tabel 10.6 bevat, per jaar van inschrijving, een overzicht van de aantallen door het OM ingeschreven zaken waarin de verdachte in preventieve hechtenis is genomen.

Tabel 10.6 Preventieve hechtenis, per jaar van registratie<sup>38</sup>

Preventieve hechtenis	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja	130	83%	161	73%	102	74%	151	76%	236	84%
Nee	26	17%	59	27%	36	26%	48	24%	44	16%
Totaal	156	100%	220	100%	138	100%	199	100%	280	100%

In 2007 zat 84% van de verdachten aanvankelijk in preventieve hechtenis.<sup>39</sup> Dit percentage is vanaf 2004 jaarlijks licht gestegen.

In het voorgaande ging het telkens om de bij het OM *ingeschreven* strafzaken. In Tabel 10.7 gaat het om de in diezelfde jaren door het OM *afgehandelde* zaken.<sup>40</sup>

Dagvaarden was, nog sterker dan in voorgaande jaren, in 2007 weer verreweg de meest frequent toegepaste afhandeling (in 2007 in 85% van de zaken). Meestal (81% van de zaken) werd gedagvaard (mede) voor mensenhandel. In 4% van de zaken werd niet voor mensenhandel, maar uitsluitend voor andere feiten gedagvaard. Het aantal onvoorwaardelijke septs nam weer - en nu vrij fors - af, en vond in 2007 in 12% van de gevallen plaats. Het ging daarbij voornamelijk om technische septs.

Daar waar sprake was van verdenking van ongekwalificeerde mensenhandel werd vaker onvoorwaardelijk geseponeerd dan daar waar sprake was van strafverzwarende omstandigheden.

<sup>38</sup> Ook hier kleine wijzigingen ten opzichte van de cijfers die in de vorige rapportage werden gepresenteerd.

<sup>39</sup> Tabel 9.9 bevat gegevens over detentie die zijn verkregen uit het BNRM-jurisprudentieonderzoek. De cijfers uit beide tabellen zijn echter niet te vergelijken, omdat het jurisprudentieonderzoek gebaseerd is op seksuele uitbuitingszaken waarover de rechter in 2007 in eerste instantie uitspraak deed, terwijl in Tabel 10.6 alle mensenhandelzaken (inclusief gevallen van overige uitbuiting) zijn opgenomen die in 2007 door het OM zijn ingeschreven. Onbekend is hoeveel van deze ingeschreven zaken ook in 2007 door de rechter zijn afgedaan.

<sup>40</sup> Dat er in 2006 meer zaken door het OM zijn afgehandeld dan er bij het OM ingeschreven waren lijkt misschien vreemd, maar wordt veroorzaakt doordat er geen cohort gevolgd is en het OM niet altijd in hetzelfde jaar dat een zaak is ingeschreven een besluit neemt over de vervolging. Ook in deze tabel overigens weer (kleine) verschillen met in eerdere rapportages gepresenteerde cijfers.

Tabel 10.7 Afhandeling door het OM, per jaar van afhandeling

Afhandeling	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Dagvaarding mensenhandel <sup>41</sup>	116	66%	175	71%	95	71%	154	74%	180	81%
Onvoorwaardelijk sepot <sup>42</sup>	42	24%	61	25%	28	21%	41	20%	27	12%
Dagvaarding andere feiten <sup>34</sup>	11	6%	4	2%	2	1%	10	5%	8	4%
Overdracht <sup>44</sup>	2	1%	2	1%	1	1%	1	0%	4	2%
Voeging <sup>45</sup>	4	2%	1	0%	2	1%	1	0%	1	1%
Voorwaardelijk sepot <sup>46</sup>	–	–	2	1%	4	3%	–	–	–	–
Transactie <sup>47</sup>	–	–	1	0%	2	1%	–	–	1	1%
<i>Totaal</i>	175	100%	246	100%	134	100% <sup>48</sup>	207	100% <sup>49</sup>	221	100%

De gegevens van OM-data geven geen inzicht in het type voeging waarvan sprake is. Een voeging door het OM kan ‘ad informandum’ of ‘ter berechting’ gebeuren. Het soort voeging heeft gevolgen voor de afhandeling van het gevoegde feit. Een voeging ter berechting betekent dat het feit samen met een ander feit (dat wil zeggen een ander parketnummer) op één tenlastelegging wordt gedagvaard. In feite is een ter berechting voeging dus ook een afdoening door dagvaarding. Een ad informandum gevoegd delict wordt niet ten laste gelegd, maar bij een andere zaak gevoegd, met als doel dat de rechter het feit kan laten meewegen bij het bepalen van de strafmaat. Dit kan door de rechter alleen meegenomen worden als de verdachte het feit erkent. Aangezien een voeging ter berechting een dagvaarding van het gevoegde feit betekent, en een ad informandum gevoegd feit niet gedagvaard wordt, zou het relevant zijn te weten of een voeging ter berechting dan wel ad informandum is geschied.

41 Het betreft een dagvaarding waarop uitsluitend of ook mensenhandel vermeld staat.

42 Een sepot is een beslissing van het OM om niet te vervolgen.

43 Het betreft zaken waarbij, ondanks eerdere verdenking van (en registratie onder) mensenhandel, uiteindelijk geen mensenhandel ten laste is gelegd, maar wel een of meer andere strafbare feiten.

44 Naar een ander arrondissement of naar het buitenland.

45 Voeging is het samenvoegen van verschillende strafbare feiten tot één zaak.

46 Voorwaardelijk sepot is voorwaardelijk uitstel over de beslissing van het OM om te vervolgen.

47 Transactie of schikking is het (vrijwillig) betalen van een geldbedrag aan het OM, waarna het OM afziet van vervolging.

48 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

49 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

### 10.3.4 Afdoening door de rechter

Zoals uit de cijfers van vorige paragraaf blijkt, zijn in 2007 280 zaken bij het OM ingeschreven waarin (mede) sprake was van verdenking mensenhandel. In datzelfde jaar zijn 221 zaken door het OM afgehandeld, 180 met een dagvaarding.

Tabel 10.8 geeft, per jaar van afdoening, een overzicht van de rechterlijke beslissingen. Uit die tabel blijkt dat in 2007 de rechter (in eerste aanleg) 120 zaken behandelde waarin (onder meer) mensenhandel ten laste is gelegd. Dit aantal lijkt niet in overeenstemming met het aantal zaken (108) dat is opgenomen in het BNRM-jurisprudentieonderzoek. Hier liggen verschillende redenen aan ten grondslag, met name het feit dat het jurisprudentieonderzoek van BNRM zich uitsluitend richt op zaken van seksuele uitbuiting, terwijl in de gegevens van OM-data ook uitbuitingszaken in andere sectoren betrokken zijn ('overige uitbuiting'). Zie voor uitgebreide informatie over deze en andere verklaringen, alsmede voor de resultaten van het BNRM-jurisprudentieonderzoek (zie Hoofdstuk 11).

Tabel 10.8 Afdoening in eerste aanleg, per jaar van afdoening

Afdoening	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Veroordeling										
– (mede) voor mensenhandel	79	69%	116	77%	82	71%	70	70%	73	61%
– uitsluitend overige delicten	25	22%	19	13%	17	15%	20	20%	24	20%
<i>Totaal</i>	104	90% <sup>50</sup>	135	89% <sup>51</sup>	99	86%	90	90%	97	81%
Volledige vrijspraak	5	4%	11	7%	13	11%	9	9%	14	12%
Ovar*	–	–	1	1%	–	–	–	–	–	–
Rechter niet bevoegd	–	–	–	–	–	–	–	–	2	2%
OM niet-ontvankelijk	1	1%	–	–	–	–	–	–	1	1%
T.t.z. gevoegd**	5	4%	4	3%	3	3%	–	–	4	3%
Overige beslissingen	–	–	–	–	–	–	1	1%	2	2%
<i>Totaal</i>	115	100%	151	100% <sup>52</sup>	115	100%	100	100%	120	100% <sup>53</sup>

\* ontslag van alle rechtsvervolgning

\*\* ter terechtzitting gevoegd

50 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

51 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

52 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

53 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

In 2007 verklaarde de rechtbank Almelo zich onbevoegd in de zaak Sneep<sup>NRM5,54</sup> In deze zaak heeft dat geleid tot het opheffen van de voorlopige hechtenis. Uiteindelijk stonden in juni 2008 zes verdachten terecht in deze zaak voor de Rechtbank Almelo, en werden zij alle veroordeeld voor mensenhandel. De uitspraken zijn nog niet onherroepelijk. De inhoudelijke behandeling van het hoger beroep wordt niet eerder voorzien dan in het najaar van 2009.

In 2007 blijkt bijna een derde van de verdachten (32%) te zijn vrijgesproken voor mensenhandel. Dit percentage vrijspraken bestaat uit gevallen van volledige vrijspraak (12%) en zaken waarin verdachten wel veroordeeld zijn voor andere delicten, zoals seksueel geweld en overig geweld (20%). In al die gevallen volgde dus een vrijspraak voor mensenhandel. Net als in voorgaande jaren resulteerde ook in 2007 echter een grote meerderheid van de gedagvaarde zaken in een veroordeling (81%), al ligt dit percentage wel lager dan de voorgaande jaren. Dit totale aantal veroordelingen is voor BNRM minder relevant dan het aantal veroordelingen voor mensenhandel. Het totale aantal omvat immers zowel veroordelingen voor mensenhandel als veroordelingen voor andere feiten. Hierboven werd al vermeld dat in 2007 20% van de verdachten uitsluitend voor andere delicten dan mensenhandel veroordeeld zijn. Dit betekent dus dat slechts in 61% van de gevallen een veroordeling voor mensenhandel volgt. De overige vormen van afdoening kwamen in 2007 incidenteel voor. Overigens zegt ook hier 'ter terechtzitting gevoegd' niets over de inhoudelijke afdoening. Het geeft slechts iets aan over de procedure.

### 10.3.5 Afdoening naar zwaarste feit

Tabel 10.9 geeft een overzicht van de aard van de afdoening in eerste aanleg naar het zwaarste feit in de tenlastelegging.<sup>55</sup>

Tabel 10.9 Afdoening in eerste aanleg naar zwaarste feit, per jaar van afdoening

Zwaarste feit in de tenlastelegging	Soort uitspraak	2003	2004	2005	2006	2007
Ongekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	10 (91%)	21 (87%)	22 (85%)	12 (80%)	15 (60%)
	Vrijspraak	1	2	2	3	4
	Ovar*	–	1	–	–	–
	Rechter niet bevoegd					1
	T.t.z. gevoegd**	–	–	2	–	3
	Overige beslissingen***					2
	Totaal		11	24	26	15

54 Op 25 mei 2007 verklaart de Rb. Almelo zich onbevoegd; de rechtbank fungeert als nevenzittingsplaats van andere rechtbank maar het OM heeft de verdachte gedagvaard voor de Rb. Almelo. Tegen deze uitspraak heeft verdachte hoger beroep ingesteld bij het Hof Arnhem. Op dit appel was nog niet beslist op 11 juni 2007, de datum waarop het OM de zaak aanhangig maakte bij de Rb. Utrecht (zitting houdende te Almelo). Op 11 juni is het OM door de Rb. Utrecht daarom niet-ontvankelijk verklaard in zijn recht tot strafvervolgning.

55 Alleen bij de wat beter gevulde cellen (tien of meer) zijn ook percentages opgenomen.

Zwaarste feit in de tenlastelegging	Soort uitspraak	2003	2004	2005	2006	2007
Gekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	80 (89%)	95 (91%)	53 (82%)	58 (91%)	60 (85%)
	Vrijspraak	4	6	11 (17%)	5	10 (14%)
	OM niet-ontvankelijk	1	–	–	–	–
	T.t.z. gevoegd	5	3	1	–	1
	Overige beslissingen***	–	–	–	1	–
	<i>Totaal</i>	90	104	65	64	71
Seksueel geweld	Veroordeling	9	8	17 (100%)	12 (92%)	17 (100%)
	Vrijspraak	–	2	–	1	–
	OM niet-ontvankelijk	–	–	–	–	–
	T.t.z. gevoegd	–	1	–	–	–
	<i>Totaal</i>	9	11	17	13	17
Overig geweld	Veroordeling	2	3	6	6	5
	Vrijspraak	–	1	–	–	1
	Rechter niet bevoegd	–	–	–	–	1
	<i>Totaal</i>	2	4	6	6	7
Overige	Veroordeling	3	8	1	2	–
	<i>Totaal</i>	3	8	1	2	–
<i>Totaal</i>	Veroordeling	104 (90%)	135 (89%)	99 (86%)	90 (90%)	97 (81%)
	Vrijspraak	5	11 (7%)	13 (11%)	9	14 (12%)
	Over	–	1	–	–	–
	OM niet-ontvankelijk	1	–	–	–	1
	Dagvaarding nietig	–	–	–	–	–
	T.t.z. gevoegd	5	4	3	–	4
	Rechter niet bevoegd	–	–	–	–	2
	Overige beslissingen	–	–	–	1	2
	<i>Totaal</i>	115	151	115	100	120

\* ontslag van alle rechtsvervolgning

\*\* ter terechtzitting gevoegd

\*\*\* zaak uit 2006 is geregistreerd als 'zaak beëindigd verklaard'. De twee zaken uit 2007 zijn inmiddels omgezet naar zaken waarin een strafoplegging heeft plaatsgevonden.

### 10.3.6 Veroordeling wegens mensenhandel

#### *Opgelegde straffen*

Tabel 10.10 bevat een overzicht van de aard van de opgelegde straffen in die gevallen waarin de verdachten veroordeeld werden (mede) wegens mensenhandel. Anders dan Tabel 10.9 is deze tabel niet ingedeeld naar zwaarste feit in de ten laste legging, maar baseert de tabel op het aantal zaken waarin voor mensenhandel is veroordeeld. Omdat mensenhandel niet in

alle gevallen het zwaarste feit is, kan het aantal opgelegde hoofdstraffen niet worden vergeleken met het aantal veroordelingen uit Tabel 10.9. Zaken waarin wel (mede) voor mensenhandel is gedagvaard, maar waar de veroordeling die daarop volgde geen mensenhandel betrof, blijven hier buiten beschouwing.

Tabel 10.10 Opgelegde straffen, per jaar<sup>56</sup>

Veroordeeld voor	Opgelegde hoofdstraf <sup>57</sup>	2003	2004	2005	2006	2007
Ongekwalificeerde mensenhandel	Geen hoofdstraf <sup>58</sup>	–	–	–	–	–
	Alleen vw. hoofdstraf	1	–	2	1	–
	Vrijheidsstraf <sup>59</sup>	12 (67%)	20 (87%)	26 (87%)	18 (95%)	15 (94%)
	Taakstraf <sup>60</sup>	3	3	2	–	1
	Geldboete <sup>61</sup>	2	–	–	–	–
	<i>Totaal</i>	<i>18</i>	<i>23</i>	<i>30</i>	<i>19</i>	<i>16</i>
Gekwalificeerde mensenhandel	Geen hoofdstraf	1	–	–	–	–
	Alleen vw. hoofdstraf	2	3	–	–	2
	Vrijheidsstraf	52 (85%)	83 (89%)	50 (96%)	45 (88%)	54 (96%)
	Taakstraf	4	5	2	6	1
	Geldboete	2	2	–	–	–
	<i>Totaal</i>	<i>61</i>	<i>93</i>	<i>52</i>	<i>51</i>	<i>57</i>
<i>Totaal veroordelingen</i>	Geen hoofdstraf	1	–	–	–	–
	Alleen vw. hoofdstraf	3	3	2	1	2
	Vrijheidsstraf	64 (81%)	103 (89%)	76 (93%)	63 (90%)	69 (95%)
	Taakstraf	7	8	4	6	2
	Geldboete	4	2	–	–	–
	<i>Totaal</i>	<i>79</i>	<i>116</i>	<i>82</i>	<i>70</i>	<i>73</i>

56 Ook in deze tabel weer verschillen met de in eerdere rapportages gepresenteerde gegevens. Deze zijn op sommige punten aanzienlijk.

57 Het gaat om *onvoorwaardelijke* straffen, tenzij anders vermeld.

58 Er kan wel een bijkomende straf zijn opgelegd (bijvoorbeeld verbeurdverklaring), of een maatregel (bijvoorbeeld TBS). De rechter kan, anders dan de term doet vermoeden, ook alleen een 'bijkomende' straf opleggen (art. 9 lid 5 Sr). In de gegevens die BNRM ontving van OM-data is het opleggen van een TBS-maatregel niet apart geregistreerd.

59 In deze tabel zijn combinaties van een vrijheidsstraf met een geldboete of een taakstraf opgenomen onder de categorie 'vrijheidsstraf'.

60 Combinaties van een taakstraf met een vrijheidsstraf zijn in deze tabel opgenomen onder de categorie 'vrijheidsstraf'. De combinatie van een taakstraf en een geldboete is in deze tabel opgenomen onder de categorie 'taakstraf'.

61 In deze tabel zijn combinaties van een vrijheidsstraf met een geldboete opgenomen onder de categorie 'vrijheidsstraf'.

*Vrijheidsstraffen*

In 2007 werden in 69 (dat is 95%) van 73 zaken waarin (mede) veroordeeld werd voor mensenhandel, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd. Vrijheidsstraf is daarmee, net als in voorgaande jaren, de meest opgelegde hoofdstraf. Zeven keer werd de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gecombineerd met een onvoorwaardelijke taakstraf en één keer met een geldboete. De combinatie van een geldboete en een taakstraf kwam in 2007 niet voor. In de periode van 2002 tot en met 2006 bedroeg het totale aantal vrijheidsstraffen dat werd opgelegd in combinatie met een (onvoorwaardelijke) taakstraf vijftien. Acht keer werd in die periode een vrijheidsstraf gecombineerd met een (onvoorwaardelijke) geldboete en twee keer werden een boete en een taakstraf gecombineerd opgelegd. Andere hoofdstraffen, zoals taakstraffen of geldboetes alleen komen in 2007 nauwelijks of niet voor. De gemiddelde duur van die vrijheidsstraf was in dat jaar ruim 19 maanden (592 dagen) bij veroordeling voor ongekwalificeerde mensenhandel en ongeveer 21 maanden (642 dagen) bij veroordeling voor mensenhandel met strafverzwarende omstandigheden.

Wellicht sprekender is het overzicht in Tabel 10.11, waarin de opgelegde vrijheidsstraffen in duurcategorieën zijn weergegeven.

Tabel 10.11 *Opgelegde vrijheidsstraffen in duurcategorieën, per jaar*

<b>(Mede) veroordeeld voor</b>	<b>Duur vrijheidsstraf</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ongekwalificeerde mensenhandel	Tot 1 jaar	6 (50%)	9 (45%)	10 (38%)	12 (67%)	7 (47%)
	1 tot 4 jaar	6 (50%)	10 (50%)	15 (58%)	4 (22%)	8 (53%)
	Meer dan 4 jaar	–	1 (5%)	1 (4%)	2 (11%)	–
	<i>Totaal</i>	12	20	26	18	15
Gekwalificeerde mensenhandel	Tot 1 jaar	19 (36%)	34 (41%)	20 (40%)	19 (42%)	16 (30%)
	1 tot 4 jaar	25 (48%)	41 (49%)	20 (40%)	23 (51%)	35 (65%)
	Meer dan 4 jaar	8 (15%)	8 (10%)	10 (20%)	3 (7%)	3 (6%)
	<i>Totaal</i>	52	83	50	45	54
<i>Totaal</i>	Tot 1 jaar	25 (38%)	43 (42%)	30 (40%)	31 (49%)	23 (33%)
	1 tot 4 jaar	31 (48%)	51 (50%)	35 (45%)	27 (43%)	43 (62%)
	Meer dan 4 jaar	8 (12%)	9 (9%)	11 (15%)	5 (8%)	3 (5%)
	<i>Totaal</i>	64 (100%)	103 (100%)	76(100%)	63(100%)	69(100%)

In 2007 is een derde van de in eerste aanleg opgelegde vrijheidsstraffen van een duur tot één jaar. Dat aantal is minder dan in 2006, terwijl het aandeel straffen van één tot vier jaar toenam (62% in 2007 tegen 43% in 2006).

In de zwaarste categorie (strafoplegging van meer dan vier jaar) lijkt een neerwaartse lijn te zien.

Het voorgaande gaat om veroordelingen voor mensenhandel. Bezien naar zwaarste feit waarvoor in een mensenhandelzaak veroordeeld werd, werd in 2007 de hoogste gemiddelde vrijheidsstraf opgelegd bij seksueel geweld als zwaarste feit waarvoor veroordeeld werd. Deze bedroeg 1284 dagen (SD: 1790) oftewel ruim 42 maanden (drieëneenhalf jaar).<sup>62</sup> In voorgaande jaren werd de hoogste gemiddelde vrijheidsstraf opgelegd bij geweld als zwaarste feit.

#### 10.4 Hoger beroep in cijfers

OM-data bevat uitsluitend informatie over afdoening in eerste aanleg. Via de afdeling SIBA van het WODC ontving BNRM informatie over de afdoening van mensenhandelzaken in hoger beroep in de periode 1997 tot en met 2007, evenals een aantal kerngegevens over 2008, die zijn weergegeven in Tabel 10.12. De informatie komt uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD), een database bedoeld voor gebruik ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en het ontwikkelen en monitoren van beleid. De database wordt periodiek gevuld vanuit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS).

Tabel 10.12 Kerngegevens hoger beroep

Strafzaken in hoger beroep	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal afdoeningen in hoger beroep	19	35	40 <sup>63</sup>	22 <sup>64</sup>	9
Aantal veroordelingen in hoger beroep	16	34	36	19	9
Aantal opgelegde onv. vrijheidsstraffen in hoger beroep	15	29	32	17	9
Aantal opgelegde taakstraffen in hoger beroep	1	4	0	0	0

Wat betreft de afdoening in hoger beroep lijken de cijfers in 2008 een enorme teruggang weer te geven ten opzichte van de jaren ervoor. Deze gegevens zijn echter ietwat misleidend, aangezien er in de registratie van hoger beroepszaken in de database met een flinke vertraging gebeurt. De cijfers van 2008 zijn dus nog niet compleet en ook de gegevens van 2007 zullen hoogstwaarschijnlijk in de toekomst nog worden aangepast. De cijfers in het vervolg van deze paragraaf hebben betrekking op de jaren tot en met 2007.

OM-data geeft wel informatie over de vraag of er in een zaak beroep is aangetekend en, zo ja, door wie. Tabel 10.13 geeft een overzicht.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Dit betreft in totaal vijf zaken.

<sup>63</sup> Verderop in deze paragraaf worden 39 afdoeningen in hoger beroep gemeld. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor de kerngegevens en de andere tabellen in het hoofdstuk.

<sup>64</sup> Verderop in deze paragraaf worden 15 afdoeningen in hoger beroep gemeld. Verklaring voor dit verschil is (waarschijnlijk) de verschillende peildata die gebruikt zijn voor kerngegevens en de andere tabellen in het hoofdstuk.

<sup>65</sup> Ook hier weer (kleine) verschillen met cijfers in de voorgaande rapportages.

Tabel 10.13 *Beroep aangetekend, per jaar van afdoening (in eerste aanleg)*

Beroep aangetekend	2003		2004		2005		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Geen	68	59%	91	60%	60	52%	57	57%	66	55%
Alleen door OvJ	6	5%	6	4%	11	10%	6	6%	14	12%
Alleen door verdachte	28	24%	46	30%	26	23%	26	26%	32	27%
Door beide partijen	13	11%	8	5%	18	16%	11	11%	8	7%
<i>Totaal</i>	<i>115</i>	<i>100%<sup>66</sup></i>	<i>151</i>	<i>100%<sup>67</sup></i>	<i>115</i>	<i>100%<sup>68</sup></i>	<i>100</i>	<i>100%<sup>69</sup></i>	<i>120</i>	<i>100%<sup>69</sup></i>

Uit de tabel blijkt dat in 2007 in 46% van de gevallen beroep werd aangetekend, meestal (mede) door de verdachte. Het percentage schommelt door de jaren heen licht.

In de genoemde periode van elf jaar zijn er volgens de OBJD-registratie in hoger beroep 267 zaken afgedaan waarbij sprake is van één of meer feiten mensenhandel. Twee zaken waarbij de uitspraak ontbreekt zijn verwijderd. In Tabel 10.14 is te zien in welke jaren de resterende 265 zaken zijn afgedaan.

Tabel 10.14 *Aantal afdoeningen in hoger beroep, per jaar van afdoening*

Jaar	N	%
1997	21	8%
1998	24	9%
1999	14	5%
2000	22	8%
2001	23	9%
2002	23	9%
2003	30	11%
2004	19	7%
2005	35	13%
2006	39	15%
2007	15	6%
<i>Totaal</i>	<i>265</i>	<i>100%</i>

Bron: OBJD.

66 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

67 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

68 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

69 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

Omdat het jaarlijks om kleine aantallen gaat, wordt hieronder gerapporteerd over twee tijdsperiodes: 1997 tot en met 2002 (127 zaken) en 2003 tot en met 2007 (138 zaken). In Tabel 10.15 is te zien hoe de zaken zijn afgedaan.

Tabel 10.15 Soort afdoening in hoger beroep, per periode van afdoening

Afdoeing	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Veroordeling	118	93%	119	86%	237	90%
Vrijspraak	7	5%	15	11%	22	8%
OM niet-ontvankelijk	2	2%	4	3%	6	2%
<i>Totaal</i>	<i>127</i>	<i>100%</i>	<i>138</i>	<i>100%</i>	<i>265</i>	<i>100%</i>

Uit het overzicht blijkt dat rond de 90% van de zaken resulteert in een veroordeling en dat in 8% van de zaken een vrijspraak volgt. In 2% van de gevallen wordt het OM niet-ontvankelijk verklaard.

Tabel 10.16 geeft een indeling van hoger beroepszaken naar zwaarste feit waarvoor in beroep is gegaan en waarover het hof geoordeeld heeft.<sup>70</sup>

Tabel 10.16 Zwaarste feit in hogere beroepszaken, per periode van afdoening

Zwaarste feit	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Ongekwalificeerde mensenhandel	74	58%	72	52%	146	55%
Gekwalificeerde mensenhandel	19	15%	30	22%	49	18%
Seksueel geweld	20	16%	13	9%	33	12%
Overig geweld	2	2%	6	4%	8	3%
Overige misdrijven	12	9%	17	12%	29	11%
<i>Totaal</i>	<i>127</i>	<i>100%</i>	<i>138</i>	<i>100%</i> <sup>71</sup>	<i>265</i>	<i>100%</i> <sup>72</sup>

Bron: OBJD.

Mensenhandel is in bijna driekwart van de zaken het zwaarste feit dat in hoger beroep behandeld wordt. In ongeveer een kwart van de zaken is het zwaarste feit niet een mensenhan-

70 Ook hier is bij feiten van 'gelijke zwaarte' (volgens de CBS indeling) gekozen voor een mensenhandelfeit. Bij andersoortige feiten met een gelijke zwaarte kiest WODC/SiBa voor (seksueel) geweld boven overige misdrijven.

71 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

72 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

delfeit. In de hoger beroepszaken is ongekwalificeerde mensenhandel veel vaker het zwaarste feit dat behandeld wordt dan gekwalificeerde mensenhandel.

Tabel 10.17 geeft een overzicht van de afdoening in hoger beroep naar het zwaarste feit waarvoor in hoger beroep is gegaan en waarover het hof geoordeeld heeft. Percentages zijn alleen vermeld bij de wat beter gevulde cellen.<sup>73</sup>

Tabel 10.17 Afdoening in hoger beroep naar zwaarste feit, per periode van afdoening

Zwaarste feit		1997 t/m 2002	2003 t/m 2007	Totaal
Ongekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	71 (96%)	67 (93%)	138 (95%)
	Vrijspraak	3	3	6
	OM niet-ontvankelijk	0	2	2
	<i>Totaal</i>	74	72	146
Gekwalificeerde mensenhandel	Veroordeling	18 (95%)	18 (60%)	36 (73%)
	Vrijspraak	1	10	11 (22%)
	OM niet-ontvankelijk	–	2	2
	<i>Totaal</i>	19	30	49
Seksueel geweld	Veroordeling	19 (95%)	12 (92%)	31 (94%)
	Vrijspraak	–	1	1
	OM niet-ontvankelijk	1	–	1
	<i>Totaal</i>	20	13	33
Overig geweld	Veroordeling	2	6	8
	<i>Totaal</i>	2	6	8
Overige misdrijven	Veroordeling	8	16 (94%)	24 (83%)
	Vrijspraak	3	1	4
	OM niet-ontvankelijk	1	–	1
	<i>Totaal</i>	12	17	29
<i>Totaal</i>	<i>Veroordeling</i>	118	119	237
	<i>Vrijspraak</i>	7	15	22
	<i>OM niet-ontvankelijk</i>	2	4	6
	<i>Totaal</i>	127(100%)	138(100%)	265(100%)

Bron: OBJD

Veroordeling is veruit de meest voorkomende afdoening in mensenhandelzaken in hoger beroep (237 maal). Vrijspraak komt in hoger beroepszaken het meest voor in zaken waarin

<sup>73</sup> Criterium: meer dan tien.

gekwalficeerde mensenhandel het zwaarste feit is (elf maal), al geldt dit bij uitstek voor de periode 2003 tot en met 2007.

Tabel 10.18 geeft de aard van de opgelegde straffen in de 237 hoger beroepszaken, waarin (mede) wegens mensenhandel is veroordeeld. Het gaat om *onvoorwaardelijke* hoofdstraffen, behalve in de categorie ‘alleen voorwaardelijk’.<sup>74</sup>

Tabel 10.18 *Opgelegde straffen in hoger beroep, per periode van afdoening*

Soort straf	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Alleen voorwaardelijk	2	2%	4	3%	6	3%
Vrijheidsstraf	104	88%	105	88%	209	88%
Taakstraf	9	8%	7	6%	16	7%
Geldboete	3	3%	3	3%	6	3%
<i>Totaal</i>	<i>118</i>	<i>100%<sup>75</sup></i>	<i>119</i>	<i>100%</i>	<i>237</i>	<i>100%<sup>76</sup></i>

Bron: OBJD.

In 88% van de hoger beroepszaken in de totale periode, waarin (mede) veroordeeld is voor mensenhandel, wordt (ook) een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. In 7% van de gevallen is de zwaarst opgelegde straf een taakstraf. Incidenteel wordt alleen een voorwaardelijke straf opgelegd, of een geldboete.

Tabel 10.19 *Opgelegde vrijheidsstraffen in hoger beroep in duurcategorieën, per periode*

Duur vrijheidsstraf	1997 t/m 2002		2003 t/m 2007		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Tot 1 jaar	25	24%	40	38%	65	31%
1 tot 4 jaar	59	57%	45	43%	104	50%
Meer dan 4 jaar	20	19%	20	19%	40	19%
<i>Totaal</i>	<i>104</i>	<i>100%</i>	<i>105</i>	<i>100%</i>	<i>209</i>	<i>100%</i>

74 ‘Onvoorwaardelijke straffen’ in deze tabel zijn ofwel onvoorwaardelijk, of deels onvoorwaardelijk. Combinaties van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met andere straffen zijn opgenomen in de categorie vrijheidsstraf. Combinaties van onvoorwaardelijke taakstraf met boete of voorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn opgenomen onder taakstraf. Onvoorwaardelijke boete in combinatie met voorwaardelijke vrijheidsstraffen staat onder geldboete.

75 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

76 Dit is niet gelijk aan de som van de deelpercentages in deze kolom. Dit komt doordat de deelpercentages afgerond zijn op gehele percentages.

Over de totale periode genomen bedraagt de opgelegde vrijheidsstraf in bijna een derde van de gevallen minder dan een jaar, in de helft van de gevallen één tot vier jaar en in 19% van de gevallen meer dan vier jaar.

## 10.5 Concentratie behandeling mensenhandelzaken

De Commissie Toedeling Zaakspakketten (Commissie van Dijk) rapporteerde in juni 2008 in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak over de vraag of, vanuit het oogpunt van kwaliteit en efficiency, concentratie van zaken bij gerechten moet plaatsvinden.<sup>77</sup> Volgens de Raad van de Rechtspraak is een aanpassing van de organisatie nodig om in te kunnen spelen op ontwikkelingen als steeds complexere zaken, een stijgende specialisatie bij OM en advocatuur en stijgende eisen aan de kwaliteit van de rechtspraak.<sup>78</sup>

Het College van procureurs-generaal reageerde positief op het rapport van de Commissie van Dijk, en gaf aan op regioniveau een viertal specialismen waar onder mensenhandel te hebben belegd.<sup>79</sup> Ook de NRM geeft in een reactie op het rapport aan dat voor standaardzaken mensenhandel aansluiting kan worden gezocht bij de regioparketten. Megazaken zouden, volgens de NRM, bij een beperkt aantal rechtbanken en gerechtshoven moeten worden geconcentreerd.<sup>80</sup> Het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken is echter op voorhand niet bereid gevonden om mensenhandelzaken gericht toe te delen aan een beperkt aantal rechtbanken in Nederland. Met een vertegenwoordiger van het Landelijk Parket is afgesproken dat het OM in voorkomende gevallen zal aandringen op de concentratie van mensenhandelzaken.<sup>81</sup>

Al in de Vijfde rapportage heeft de NRM aanbevolen te overwegen of mensenhandel een specialisatie bij de Zittende Magistratuur zou moeten zijn. Specialisatie in en concentratie van de behandeling van mensenhandelzaken zou de kwaliteit van de rechtspraak zeker ten goede zou komen. Mensenhandel is immers een complex delict dat opbouw en borging van kennis en expertise vergt.<sup>82</sup> Een belangrijk aspect hierbij is dat ten behoeve van SSR een basis- én een verdiepingscursus is ontwikkeld.<sup>83</sup>

Anders dan de Commissie van Dijk adviseert, ligt volgens de NRM een strikte scheiding tussen het Landelijk Parket en Functioneel Parket voor mensenhandelzaken niet in de rede, gezien het feit dat dergelijke zaken door beide parketten worden aangeleverd.<sup>84</sup>

77 Commissie Toedeling Zaakspakketten, 2008.

78 Raad voor de rechtspraak, Brief aan de minister van Justitie – Advies herziening gerechtelijke kaart, 2008. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

79 College van procureurs-generaal, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak – Rapport toedeling Zaakspakketten, 2008.

80 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak, 9 februari 2009.

81 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b. Een andere reden hiervoor is de herziening van de gerechtelijke kaart van Nederland.

82 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak, 9 februari 2009.

83 Task Force Aanpak Mensenhandel, 2009b.

84 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Brief aan de Raad voor de Rechtspraak, 9 februari 2009.

## 10.6 Internationale ontwikkelingen - Eurojust

Bilaterale en multilaterale samenwerking in strafzaken is van groot belang bij de aanpak van mensenhandel. Voor Nederland relevante ontwikkelingen in dit verband zijn beschreven in Hoofdstuk 8. Hieronder wordt nader ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot Eurojust, het EU-agentschap voor justitiële samenwerking.

Eurojust is een orgaan van de Europese Unie dat in 2002 is opgericht om de coördinatie tussen de bevoegde justitiële instanties van de EU-landen te bevorderen bij onderzoek en vervolging van ernstige vormen van internationale en georganiseerde criminaliteit. Een ander doel is om de samenwerking tussen bevoegde instanties te verbeteren, in het bijzonder door internationale rechtshulpverlening het vergemakkelijken van Europese aanhoudingsbevelen. Uit de aard van de taak van Eurojust betreft het zaken waarbij ten minste twee (Europese) landen betrokken zijn.

Het aantal zaken dat vanuit verschillende landen naar Eurojust wordt verwezen, stijgt nog steeds. In 2006 nam het aantal zaken met 31% toe ten opzichte van 2005 (588), tot 771. In 2007 nam het aantal zaken wederom toe, met 41% tot 1085 zaken<sup>85</sup> en 1193 zaken in 2008.

Het aantal verzoeken dat Nederland aan Eurojust deed, stijgt eveneens – van 21 in 2005 naar 31 in 2006, naar 70 in 2007, en naar 104 in 2008. Het aantal verzoeken *aan* Nederland steeg tot 2008 eveneens – van 95 in 2005 naar 131 in 2006, naar 162 in 2007; in 2008 betrof het 161 verzoeken aan Nederland. Deze verzoeken betreffen allerlei misdrijven en niet alleen mensenhandel.

Het aantal door Eurojust afgehandelde zaken waarbij Europol was betrokken, is in 2007 overigens bijna verviervoudigd, met 25 zaken in 2007 ten opzichte van zeven in 2006. In 2008 betrof het 30 zaken. Het aantal zaken waarbij niet-lidstaten werden betrokken, steeg ook aanzienlijk, vooral met Noorwegen, Zwitserland en, in het bijzonder, de VS, waar het aantal gevallen steeg van zes in 2006 naar 30 in 2007; in 2008 waren in 27 zaken staten buiten de EU betrokken. In 2007 betrof dat bijvoorbeeld een stijging in het aantal zaken waarbij Liechtenstein, Turkije, de Russische Federatie of Oekraïne betrokken waren.

Het aantal mensenhandel- en mensensmokkelzaken dat naar Eurojust werd verwezen bedroeg in 2005 nog 33.<sup>86</sup> In 2006 bedroeg het aantal mensenhandelzaken dat naar Eurojust werd verwezen, ongeveer net zo veel. Acht van de 30 operationele zaken in dat jaar betrof uitbuiting in de seksindustrie, en in drie zaken ging het om overige vormen van uitbuiting.<sup>87</sup>

85 In zijn Jaarverslag 2006 (Eurojust, 2007) merkt Eurojust op dat het aantal zaken dat vanuit een aantal landen is verstuurd, aanzienlijk toeneemt, en in het bijzonder vanuit staten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden. Zij hebben bovengemiddelde aantallen zaken toegestuurd.

86 In de tekst van het Jaarverslag 2005 wordt alleen gesproken over mensenhandelzaken; uit de tabellen met getalsmatige informatie blijkt dat dit zowel mensenhandel- als mensensmokkelzaken betreft, en is een nadere verdeling niet gemaakt. Uit de getalsmatige informatie in het Jaarverslag 2006 blijkt dat het inderdaad gaat om 33 mensenhandelzaken die in 2005 naar Eurojust zijn verwezen, geen mensensmokkelzaken.

87 Jaarverslag 2006 (Eurojust, 2007).

In de jaren daarna betreft het merendeel van de naar Eurojust verwezen zaken uitbuiting in de seksindustrie.<sup>88</sup>

In 2007 bedroeg het aantal mensenhandelzaken dat naar Eurojust werd verwezen 71, een stijging van bijna 150% ten opzichte van 2006.<sup>89</sup> In 2008 waren dit er weer iets meer: 83.

Binnen Eurojust vinden ook zogenoemde coördinatiebijeenkomsten plaats. Het doel van dergelijke bijeenkomsten is om in specifieke zaken de samenwerking te vergemakkelijken en actie te coördineren. In 2006 vonden in totaal 91 van zulke bijeenkomsten plaats, 25% meer ten opzichte van 2005. Zeven daarvan hadden betrekking op mensenhandel. In 2007 vond eenzelfde aantal coördinatiebijeenkomsten plaats, waarvan vijf betrekking hadden op ‘mensenhandel of –smokkel’. Dat waren er acht in 2008.

Eurojust organiseerde in mei 2008 in het Sloveense Portorož overigens een strategische vergadering inzake mensenhandel of -smokkel en getuigenbescherming, met ondersteuning van het Sloveense EU-voorzitterschap. Doel van deze vergadering was inzicht te verwerven in algemene criminele verschijnselen en de bijzondere mechanismen, standaarden en goede praktijken die vastgesteld en geïmplementeerd zijn – of moeten worden – om slachtoffers van mensenhandel of –smokkel tijdens onderzoek en vervolging te beschermen.<sup>90</sup>

Eurojust heeft aangegeven te streven naar het opzetten van een expertisecentrum op het gebied van ‘mensenhandel en -smokkel’ en daaraan gerelateerde onderwerpen, bijvoorbeeld door te voorzien in zaakanalyses en informatie uit te wisselen, strategische en tactische vergaderingen te organiseren, een centraal contactpunt in te stellen voor vermiste personen, een juridische database op te zetten met een overzicht van beschikbare juridische instrumenten inzake mensenhandel en de samenwerking met andere Europese en internationale organisaties voor misdaadbestrijding op het gebied van mensenhandel te versterken.<sup>91</sup>

## 10.7 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Het Openbaar Ministerie heeft ook in de afgelopen jaren duidelijk ambities getoond wat betreft het bestrijden van mensenhandel door middel van het strafrecht. Mensenhandelzaken komen echter niet vanzelf op het bord van het Openbaar Ministerie. Om de ambities te verwezenlijken moet het Openbaar Ministerie gericht investeren in het verwerven van zaken. Om die reden is mensenhandel opgenomen in intensiveringsprogramma’s. Binnen de nieu-

88 De jaarverslagen van Eurojust over 2007 en 2008 maken geen duidelijk onderscheid tussen uitbuiting in de seksindustrie en uitbuiting in andere sectoren.

89 Het Jaarverslag 2007 (Eurojust, 2008) spreekt in dit verband over mensenhandel of –smokkel (in Engelse versie jaarverslag: *Trafficking in human beings*), naast een categorie ‘smokkel van illegale migranten’.

90 Jaarverslag Eurojust, 2008, p.25.

91 Jaarverslag Eurojust, 2007.

we regio's zijn regio-officieren functioneel die voor 50% van hun tijd zijn vrijgesteld voor de bestrijding van mensenhandel. Deze regio-officieren hebben ook een rol bij de verwerking van mensenhandelzaken. Recentelijk is binnen het Functioneel Parket een portefeuillehouder mensenhandel aangesteld, en is ook een advocaat-generaal tot portefeuillehouder mensenhandel benoemd. Binnen het Openbaar Ministerie vindt afstemming plaats in het zogenoemde portefeuillehoudersoverleg.

Aandachtspunten zijn de zorg voor de continuïteit binnen het Openbaar Ministerie, vooral waar de gespecialiseerde officieren elkaar snel opvolgen, en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. In de uitvoeringspraktijk blijkt er soms toch weinig tijd te zijn. Het is van belang dat er naast de regio-officieren ook op lokaal niveau voldoende expertise en capaciteit beschikbaar is.

De Aanwijzing mensenhandel is per 1 januari 2009 gewijzigd en op punten verduidelijkt.

Nu vanaf 2005 ook uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie en bepaalde activiteiten in relatie tot de verwijdering van organen strafbaar zijn gesteld onder de noemer 'mensenhandel', is het relevant geworden om een cijfermatig beeld te hebben over het voorkomen van deze vormen van het delict. Door de redactie van artikel 273f Sr is het niet mogelijk om dat te destilleren uit OM-data op grond van de artikelleden en -subonderdelen. Wel is bekend dat enkele zaken in 2006 en 2007 uitbuiting in andere sectoren betroffen, en dat zich nog geen zaken hebben voorgedaan betreffende de verwijdering van organen.

In 2008 leidden 61% van de strafzaken met betrekking tot mensenhandel tot een veroordeling. Over de jaren 2003 tot en met 2007 valt een neerwaartse trend op ten aanzien van het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van meer dan vier jaar. Deze trend lijkt niet in de pas te lopen met een toenemend politiek bewustzijn van de ernst van het delict mensenhandel, hetgeen onder meer heeft geleid tot verhoging van de strafmaat per 1 juli 2009.

Voor het eerst zijn ook de gegevens over hoger beroep weergegeven. Van de 265 tussen 1997 en 2007 in hoger beroep behandelde zaken, waarvan mensenhandel onderdeel uitmaakte, volgde in 237 zaken (89%) een veroordeling (mede) wegens mensenhandel. Over de totale periode werd in 19% van de hoger beroepzaken een vrijheidsstraf van meer dan vier jaar opgelegd. Voor zaken in eerste aanleg werd bijvoorbeeld in 2007 in 5% van de zaken een gevangenisstraf van meer dan vier jaar opgelegd.

De beschikbare cijfers in dit hoofdstuk hebben betrekking op het optreden van het Openbaar Ministerie in een bepaald tijdvak. Deze systematiek houdt de beperking in dat geen inzicht wordt gegeven in de behandeling van zaken vanaf het begin tot het eind. Teneinde een dergelijk inzicht wel te verkrijgen is het derhalve wenselijk een zogenoemde cohortanalyse te verrichten.

Bij de Raad van de Rechtspraak is aandacht voor de vraag of concentratie van zaken bij gerechten plaats moet vinden. Mensenhandel wordt als één van de onderwerpen genoemd in dit kader.

