



Rapport

Datum: 10 augustus 2006
Rapportnummer: 2006/279

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de officier van justitie te Amsterdam haar verzoek tot het (doen) opnemen van aangifte van mensenhandel bij brief van 27 april 2004 heeft afgewezen.

Voorts heeft de Nationale ombudsman uit eigen beweging onderzoek gedaan naar de volgende gedraging:

De wijze waarop de hoofdofficier van justitie te Amsterdam bij de behandeling van verzoeksters klacht uitvoering heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht.

Beoordeling

Algemeen

Verzoekster, afkomstig uit Kameroen, meldde zich op 30 april 2003 op een politiebureau te Amsterdam. De politie verwees haar vervolgens naar de asielprocedure. In die procedure werd zij erop gewezen dat het van belang was dat zij aangifte van mensenhandel zou doen. Zij wendde zich wederom tot de politie, die meedeelde de aangifte pas op te nemen na daartoe verkregen opdracht van de officier van justitie te Amsterdam. Deze berichtte op 27 april 2004 dat zij bleef bij de weigering om de politie opdracht te geven de aangifte op te nemen. Verzoekster diende hierover een klacht in. Bij brief van 11 mei 2005 verklaarde de hoofdofficier van justitie te Amsterdam de klacht niet gegrond.

I. Ten aanzien van de aangifte

1. In het rapport van nader gehoor van het aanmeldcentrum Zevenaar van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van 27 mei 2003 staat, voor zover hier van belang, het volgende. Als reden voor haar vertrek uit Kameroen gaf verzoekster aan dat zij ziek was.

Zij zou ziek zijn geworden door (huwelijks)rituelen waaraan zij onderworpen was geweest. Zij had van ene Anna gehoord dat de heksen die verantwoordelijk zouden zijn voor haar ziekte het water niet konden oversteken. Verzoekster was niet op eigen initiatief gevlucht, maar door Anna meegenomen. Verzoekster had begrepen dat er een baan voor haar was geregeld. Zij zou op kinderen moeten passen. Alleen als zij het reisgeld had terugbetaald, zou zij op eigen initiatief mogen gaan werken. Zij bleek echter als prostituee te moeten gaan werken. Dit wilde zij niet. Zij was daarop opgesloten en geslagen. Vervolgens legde de rapporteur aan verzoekster uit dat dit niet relevant was voor haar asielaanvraag. Het was wel belangrijk om van een en ander aangifte te doen.

2. In haar brief van 27 april 2004 aan verzoeksters advocaat lichtte de officier van justitie de weigering om aangifte op te nemen als volgt toe. Zij verwees naar het intakegesprek dat verzoekster (op 1 mei 2003) met de Sociale jeugd- en zedenpolitie (SJZP) had gehad. Verzoekster had toen onder meer verklaard dat zij met "sister An" naar Nederland was gekomen met Swiss Airlines (vlucht van 18/19 april 2003) en dat zij een tussenstop had gemaakt in Zürich; dat "sister An" haar had meegedeeld dat zij als kinderoppas zou gaan werken en dat zij in Amsterdam was opgehaald door een blanke man (verdere gegevens onbekend) in een blauwe auto (verdere gegevens onbekend); dat zij door die man en "sister An" was meegenomen naar een woning, tweede woonlaag (verdere gegevens onbekend), waar zij circa drie weken opgesloten had gezeten samen met een ander meisje (verdere gegevens onbekend); dat zij van "sister An" met mannen naar bed moest en uiteindelijk na circa drie weken met behulp van een klant (verdere gegevens onbekend) is weggelopen.

Deze gegevens bevatten geen enkel aanknopingspunt om tot enig nader onderzoek over te gaan, aldus de officier van justitie. Verzoeksters naam bleek niet op de door haar genoemde vluchten voor te komen (men hoopte via vluchtgegevens achter de identiteit van "sister An" te komen). Ook bleek verzoeksters verklaring voor wat betreft het aantal uren dat zij in Zürich had doorgebracht niet aan te sluiten op de aan de politie verstrekte gegevens. Van het opvanghuis waar verzoekster verbleef, vernam de politie dat zij een aangifte nodig had om hier HIV-remmende medicijnen te kunnen krijgen. De asielaanvraag was op 29 mei 2003 afgewezen, evenals het beroep en de voorlopige voorziening, waardoor verzoekster thans was uitgedeedeerd.

De officier van justitie merkte op dat de B-9 regeling (Vreemdelingencirculaire - VC - ; zie Achtergrond, onder 2.) niet is bedoeld om naast of in plaats van de reguliere asielprocedure personen een langer (humanitair of medisch) verblijf in Nederland toe te staan als er geen opsporingsindicatie aanwezig is. Een dergelijke interpretatie zou op termijn de werking ervan kunnen uithollen. Bij een mogelijke aangifte zou zich bovendien de vraag kunnen voordoen of geen sprake was van het doen van een valse aangifte, nu de verklaring van verzoekster niet overeenkwam met aan justitie verstrekte gegevens.

3. In haar brief van 17 juni 2004 aan de officier van justitie stelde verzoeksters advocaat het volgende aan de orde. De politie had destijds niet aan verzoekster gevraagd of zij soms aangifte van mensenhandel wilde doen, maar haar naar Zevenaar verwezen. In dit verband wees zij op het bepaalde in VC B-9/4.1 (zie Achtergrond) .

Verder wees zij erop dat het al dan niet aanwezig zijn van aanknopingspunten voor nader opsporingsonderzoek nergens wordt genoemd als uitzondering op de opnameplicht van een aangifte van een strafbaar feit. Aangifte van diefstal wordt vaak opgenomen zonder dat er aanknopingspunten voor opsporing zijn; de aangifte wordt slechts gedaan omdat de verzekeraar dat eist. In deze zaak was bovendien van belang dat er mogelijk meer aangiften tegen dezelfde perso(o)n(en) zouden worden gedaan, waarbij verzoeksters

aangifte dan een rol zou kunnen spelen.

Zij stelde voorts dat het doel van de B-9 regeling niet alleen betrekking had op opsporing en vervolging, maar ook op het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers van mensenhandel. Het is niet aan het Openbaar Ministerie om te bepalen wie wel en niet in aanmerking voor bescherming komt. Het is aan de IND om dat te bepalen. Die had weer aangegeven dat verzoekster eerst aangifte moest doen. In VC B9 is bovendien bepaald dat de politie de vreemdeling reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel dient te wijzen op haar rechten, waaronder op zijn minst het recht om aangifte te doen valt, ook al zijn er (nog) geen aanknopingspunten voor verder opsporingsonderzoek.

Ten slotte betwistte verzoekster dat zij een valse opgave van feiten had gedaan. De reisdatum kon niet van haar zijn gekomen, want die wist zij niet. Verzoekster dacht dat zij via Zwitserland was gereisd, maar had die informatie van "sister An" gekregen. Van Zürich en Swiss-Airlines had zij nooit eerder gehoord dan tot het moment waarop zij kennis had genomen van de brief van de officier van justitie. Verzoekster had wél verklaard dat zij nooit eerder had gereisd en niet in het bezit van een paspoort was geweest. Dit had "sister An" geregeld. Het was onwaarschijnlijk dat dat paspoort op verzoeksters werkelijke naam stond.

3.2. Toen op deze brief geen reactie kwam diende verzoeksters advocaat een klacht in bij de hoofdofficier van justitie over de weigering aangifte op te nemen, onder verwijzing naar vorengenoemde brief.

4. De hoofdofficier van justitie te Amsterdam berichtte op 11 mei 2005 dat hij de klacht niet gegrond achtte. Hij was het eens met de motivering van de officier van justitie en merkte op dat het in het beleid van het Amsterdamse parket paste om geen opdracht te verlenen tot het opnemen van aangifte, nu in soortgelijke gevallen eerdere verzoeken waren afgewezen.

5. Verzoekster diende hierop een klacht in bij de Nationale ombudsman. Zij klaagt over de afwijzing van het verzoek de politie opdracht te geven om haar aangifte op te nemen. In het verzoekschrift wees verzoeksters advocaat er nog - voor zover hier van belang - op dat in Rotterdam wél na het einde van de asielprocedure alsnog een aangifte van mensenhandel was opgenomen, juist om betrokkene te helpen een verblijfsstatus in Nederland te verkrijgen. Ook meldde zij dat zij van de zijde van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel desgevraagd een bericht had ontvangen dat dit Bureau vrij geregeld signalen kreeg dat aangiftes, volgens het Bureau ten onrechte, niet of pas na veel aandringen worden opgenomen.

6. De minister van Justitie gaf in zijn eerste reactie op de klacht aan deze niet gegrond te achten. Hij vond wel dat het in de rede had gelegen dat de aangifte door de SJZP was opgenomen, waarna deze had moeten worden voorgelegd aan de officier van justitie. In

het stadium waarin de officier van justitie in dit geval erbij werd betrokken, was niet alleen de vraag of er voldoende opsporingsindicaties waren, maar vooral of de aangifte moest worden opgenomen met het oog op het verkrijgen van de zogenaamde B-9 status. De minister was met de officier van justitie van mening dat hier een situatie ontstond waarbij strafrechtelijke bevoegdheden voornamelijk zoniet uitsluitend werden aangewend ter veiligstelling van private belangen. Wat betreft de stelling dat het de IND is die moet beoordelen of aan de aangifte verblijfsrechtelijke gevolgen moeten worden verleend, verwees de minister naar de aanhef van onderdeel 4 VC, waarin wordt verwezen naar artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit, dat in het eerste lid bepaalt dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel kan worden verleend aan de vreemdeling die slachtoffer-aangever is van mensenhandel, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek. Het is juist dat de IND beslist over de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, maar de IND moet hierbij rekening houden met onderdeel 4.5 VC (zie Achtergrond), waarin is bepaald dat de verblijfsvergunning slechts geldig is zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek. Ingevolge artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit wordt de B-9 status slechts toegekend in gevallen dat sprake is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek. Verzoeksters verklaring bood daartoe onvoldoende aanleiding, aldus de minister.

Op de vraag van de Nationale ombudsman of er parketbreed beleid is inzake het al dan niet opnemen van aangifte van mensenhandel antwoordde de minister dat dit niet het geval is. Desgevraagd geeft het parket wel in concrete gevallen aanwijzingen aan de politie, waarbij wordt gewezen op de noodzaak te onderzoeken of de aangifte is gericht op opsporing en vervolging en of kan worden uitgesloten dat de aangifte slechts ten doel heeft private belangen veilig te stellen. In soortgelijke gevallen waren verzoeken tot het opnemen van aangifte afgewezen, indien uit feiten en omstandigheden bleek dat dit verzoek uitsluitend ten doel had via de B-9 regeling een verblijfsstatus te bemachtigen. In die zin was wel sprake van vast beleid.

7. Verzoeksters advocaat bracht naast punten die ook in het verzoekschrift al waren aangestipt naar voren dat het al dan niet aanwezig zijn van opsporingsindicaties pas een rol speelt nádat aangifte is opgenomen. Zij constateerde dat kennelijk eerst opsporingsonderzoek had plaatsgevonden (controle vluchtgegevens) en dat daarna was besloten dat aangifte geen zin had. Ook wees zij erop dat de instantie die bevoegd was te beslissen over de verblijfsrechtelijke gevolgen erop had aangedrongen dat verzoekster aangifte deed. Tevens werd een afschrift van een verslag van de werkconferentie "Uitvoering B-9 regeling" van juni 2004 bijgevoegd, alsmede een zogenaamde "Documentanalyse B-9 regeling mensenhandel" van het WODC. Daaruit blijkt dat het door alle betrokkenen bij mensenhandel als een probleem wordt ervaren dat regelmatig wordt geweigerd aangifte op te nemen, omdat er vóór het opnemen van aangifte eerst wordt bekeken of de zaak/het slachtoffer strafrechtelijk interessant is.

8.1. De Nationale ombudsman legde vervolgens een aantal vragen aan de minister van Justitie voor die betrekking hadden op gerezen onduidelijkheden over de afstemming tussen het strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke systeem. De Nationale ombudsman gaf in zijn brief aan als uitgangspunt te hanteren dat aangiften moeten worden opgenomen, waarbij een inschatting of er voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard om tot een veroordeling te komen, geen rol mag spelen.

8.2. De minister van Justitie wees in reactie op het zojuist genoemde uitgangspunt van de Nationale ombudsman op de "Aanwijzing aangiften van in het buitenland gepleegde strafbare feiten" (zie Achtergrond, onder 3.), waarin staat dat het opnemen van een aangifte moet worden gezien als het opnemen van een verklaring met betrekking tot een gepleegd strafbaar feit, met het oog op opsporing en vervolging. Dit standpunt is, aldus de minister, ook van toepassing op aangiften van mensenhandel. De minister wees er tevens op dat in genoemde Aanwijzing staat dat strafvorderlijke bevoegdheden niet dienen te worden aangewend ter veiligstelling van private belangen.

Hij achtte dan ook het uitgangspunt van het parket Amsterdam in overeenstemming met de in meerbedoelde Aanwijzing vervatte opvatting van het College van procureurs-generaal.

In deze zaak had echter de twijfel over de juistheid van de reis- en verblijfgegevens van verzoekster niet mogen leiden tot de beslissing om haar niet in staat te stellen aangifte te doen. Ook al was duidelijk dat zij beoogde de B9-status te krijgen, daarmee was nog niet op voorhand, zonder enig verder onderzoek en zonder de minste twijfel, vastgesteld dat er geen sprake was van een gepleegd strafbaar feit. De officier van justitie had dan ook niet mogen beslissen om geen aangifte op te laten nemen. Wel had op de gevolgen van het doen van een valse aangifte moeten worden gewezen. Tevens had aan de politie in overweging kunnen worden gegeven om bij het melden van de aangifte bij de IND mee te delen dat er geen opsporingsactiviteiten zouden worden ondernomen.

In reactie op de vraag van de Nationale ombudsman of de politie ook in gevallen als in kwestie zelfstandig moet beslissen over het opnemen van aangifte dan wel daarover contact moet opnemen met de officier van justitie, verwees de minister naar de Aanwijzing voor de opsporing (zie Achtergrond, onder 4.), waarin is bepaald dat de politie kan besluiten geen (nader) opsporingsonderzoek in te stellen, maar aangevers - op verzoek - moet wijzen op de mogelijkheid zich daarover te beklagen bij het Openbaar Ministerie.

Desgevraagd deelde de minister van Justitie dat de afstemming tussen het strafrechtelijke en het vreemdelingenrechtelijke systeem, zoals neergelegd in de VC (zie Achtergrond) voldoende basis biedt voor enerzijds de bestrijding van mensenhandel en anderzijds het voorkomen van misbruik van de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van het doen van aangifte.

Beoordeling

9.1. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

9.2. Op grond van artikel 163 van het Wetboek van Strafvordering zijn opsporingsambtenaren in beginsel verplicht om een aangifte van een strafbaar feit op te nemen (zie Achtergrond, onder 1.). Deze plicht tot het opnemen van de aangifte staat los van de vraag of aan die aangifte verder vervolgd zal worden gegeven. Twijfel bij de betrokken opsporingsambtenaar over de vraag of al dan niet sprake is van een strafbaar feit mag er niet aan in de weg staan, dat hij gevolg geeft aan zijn wettelijke plicht tot het opnemen van een aangifte. Een uitzondering op het voorgaande kan alleen worden aangenomen in het geval dat al op voorhand, zonder enig verder onderzoek en zonder de minste twijfel kan worden vastgesteld dat de gedraging niet is te kwalificeren als een strafbaar feit. De Nationale ombudsman acht dan ook weinig ruimte aanwezig voor een uitzondering op de verplichting om zo'n aangifte op te nemen. Dit heeft te maken met het feit dat toetsing door de voor opsporing verantwoordelijke instantie, het Openbaar Ministerie, bij voorbaat onmogelijk is als gebeurtenissen die mogelijk voor een strafrechtelijke afdoening in aanmerking komen, niet in een aangifte worden opgenomen. Voor betrokkene staat dan niet de mogelijkheid open van beklag tegen niet-vervolgving bij het gerechtshof (artikel 12 Sv).

10. In deze zaak speelt de afstemming tussen het strafrechtelijke en het vreemdelingenrechtelijke systeem een rol. Naast het belang van effectieve bestrijding van mensenhandel speelt het belang van het voorkomen van misbruik van de aangiftemogelijkheid die erop is gericht om vreemdelingenrechtelijke voordelen te behalen.

11. Toen verzoekster aangifte wilde doen had de politie - en later ook de officier van justitie - kennelijk het idee dat het verzoekster in feite om het verkrijgen van een vreemdelingenrechtelijke status ging en niet zozeer om de opsporing en vervolging van een strafbaar feit. Dat was kennelijk de reden om eerst nog enig onderzoek te verrichten naar de betrouwbaarheid van verzoeksters verklaringen. Daaruit rees twijfel over de juistheid van de reis- en verblijfgegevens en de aangifte werd dan ook niet opgenomen.

12. Met de minister van Justitie, is de Nationale ombudsman van oordeel dat dit laatste niet juist is. Ook in een zaak als deze blijft het uitgangspunt gelden dat er weinig ruimte is om geen aangifte op te nemen.

13. De minister heeft in dit verband aangegeven dat het vast beleid is van het Amsterdamse parket om geen aangifte te (laten) opnemen, indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat het verzoek uitsluitend ten doel heeft de B-9 status te bemachtigen. Hij verwijst in dit kader naar de Aanwijzing aangiften van in het buitenland gepleegde strafbare feiten van het College van procureurs-generaal (hierna: het College; zie Achtergrond, onder 3.), waarin onder meer staat dat strafvorderlijke bevoegdheden niet dienen te worden aangewend ter veiligstelling van private belangen. Een en ander zou ook

van toepassing zijn op aangiften voor mensenhandel. De minister miskent daarmee dat die Aanwijzing gaat over aangiften van zaken waarover Nederland - kort gezegd - geen rechtsmacht heeft. In zo'n geval is het onmiskenbaar dat de aangifte uitsluitend privé-belangen kan betreffen. In die gevallen is immers überhaupt geen opsporing en vervolging door de Nederlandse autoriteiten mogelijk. De minister heeft niet aangegeven en aan de Nationale ombudsman is ook anderszins niet gebleken dat het College een ruimere reikwijdte van bedoelde Aanwijzing heeft beoogd. De Nationale ombudsman refereert in dit verband aan het betoog van verzoeksters advocaat, dat er wel meer aangiften worden gedaan die vooral op privé-belangen zijn gericht. Ook bij aangiften van bijvoorbeeld diefstallen waar wél Nederlandse rechtsmacht is, kunnen verzekeringstechnische redenen de doorslag geven om toch maar aangifte te doen, ook als de kans dat de dader wordt gevonden buitengewoon klein is. Voor die gevallen is echter voor zover de Nationale ombudsman bekend, geen Aanwijzing gegeven om aangiften maar niet op te nemen.

14. Een en ander neemt niet weg dat de minister bij nadere beschouwing in deze zaak - waar de twijfels ten aanzien van de eigenlijke bedoelingen van verzoekster niet volstrekt onbegrijpelijk waren - toch vond dat aangifte had moeten worden opgenomen, omdat niet al op voorhand, zonder enig verder onderzoek en zonder de minste twijfel kan worden vastgesteld dat de gedraging niet is te kwalificeren als een strafbaar feit.

15. Het volgende kan worden geconcludeerd ten aanzien van gevallen waarin de wens tot aangifte van vrouwenhandel te kennen wordt gegeven.

Ook in die gevallen waarin het idee zou kunnen post vatten dat het degene die aangifte wil doen voornamelijk om de vreemdelingenrechtelijke consequenties te doen is, geldt de hoofdregel dat de aangifte moet worden opgenomen; de zojuist onder 14. genoemde uitzondering is immers niet van toepassing is. Onderzoek naar de betrouwbaarheid van degene die de aangifte wil doen, noch een inschatting of er voldoende bewijsmateriaal kan worden vergaard, dienen in dit stadium een rol te spelen.

16. In een geval waarin men vermoedt dat het bij de aangifte eigenlijk alleen om de vreemdelingenrechtelijke status gaat én er niet of nauwelijks aanknopingspunten voor opsporing zijn, kan worden besloten geen (verder) onderzoek te doen en dit ook aan de IND door te geven. Op die manier is echter wel gewaarborgd dat er (uiteindelijk) een beroep ex artikel 12 Sv. op de rechter mogelijk is (zie Achtergrond, onder 1.). De VC gaat er overigens vanuit dat een sepot-beslissing door de officier van justitie wordt genomen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk wegens schending van het beginsel van fair play.

II. Ten aanzien van de klachtbehandeling

Bevindingen

1. De Nationale ombudsman zag bij het in onderzoek nemen van de klacht aanleiding om ambtshalve een onderzoek in te stellen naar het naleven van artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 5.)
2. De minister van Justitie antwoordde dat verzoekster door de hoofdofficier van justitie niet in de gelegenheid was gesteld om te worden gehoord naar aanleiding van de door haar ingediende klacht.

Beoordeling

3. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen in staat stellen te worden gehoord.

Dit vereiste is voor behandeling van klachten neergelegd in artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 5.). Het horen kan er onder andere toe dienen om nadere informatie te krijgen en door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten de precieze aard en inhoud van de klacht te duiden. Bovendien kan door hoor en wederhoor het vertrouwen van klager in het bestuur worden versterkt, ook als de klager geen gelijk krijgt. Van het horen van de klager kan slechts worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

4. Nu de hoofdofficier van justitie de klacht niet als kennelijk ongegrond heeft aangemerkt - en naar het oordeel van de Nationale ombudsman ook niet als zodanig heeft kunnen aanmerken - en verzoekster niet heeft aangegeven geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, had de hoofdofficier verzoekster in de gelegenheid moeten stellen

te worden gehoord. Nu dit niet is gebeurd, is gehandeld in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de officier van justitie te Amsterdam, is gegrond wegens strijd met het beginsel van fair play.

De ambtshalve onderzochte gedraging van de hoofdofficier van justitie te Amsterdam is niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

AANBEVELING

De minister van Justitie wordt in overweging gegeven om de hiervoor, onder I.14. en 15. weergegeven conclusie van de Nationale ombudsman ten aanzien van de gevallen waarin de wens tot aangifte van vrouwenhandel te kennen wordt gegeven, onder de aandacht te brengen van de arrondissementsparketten.

Bij brief van 11 december 2006 liet het hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken van het College van procureurs-generaal de Nationale ombudsman weten dat de aanbeveling was opgevolgd doordat de in het rapport van de Nationale ombudsman geschetste problematiek bij brief van 28 november 2006 onder de aandacht was gebracht van de hoofden van de parketten, het Hoofd BVOM, de Directeuren CVOM, BOOM en Rijksrecherche en de Programmamanager Het OM Verandert.

Bij brief van 19 december 2006 deelde de Nationale ombudsman de minister van Justitie mee met instemming te hebben kennisgenomen van de brief van 11 december 2006.

Onderzoek

Op 27 juli 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Eindhoven, ingediend door mevrouw mr. E. Gelok, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de officier van justitie te Amsterdam. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de officier van justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen en/of aan te vullen. De minister van Justitie gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 26 juli 2005

2. Standpunt minister van Justitie van 24 januari 2006 en een aanvulling daarop van 20 februari 2006.

3. Reactie verzoekster van 6 maart 2006.

4. Reactie minister van Justitie van 8 juni 2006 op vragen van de Nationale ombudsman van 27 maart 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wetboek van Strafvordering

Artikel 161

"Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen."

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.

(...)

5. Tot het ontvangen van de aangiften bedoeld in de artikelen 160 en 161, zijn de opsporingsambtenaren (...) verplicht."

Artikel 12

"1. Wordt een strafbaar feit niet vervolgd of de vervolging niet voortgezet, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof, binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen. Indien de beslissing tot niet vervolging is genomen door de officier van justitie bij

het landelijk parket, is bevoegd het gerechtshof te 's-Gravenhage.

2. Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen."

Vreemdelingencirculaire, deel B, hoofdstuk 9: Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel

"1 Inleiding

De in dit hoofdstuk beschreven procedure, bedoeld voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel, maakt onderdeel uit van een integrale aanpak om mensenhandel te bestrijden, een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en justitie in Nederland. Mensenhandel is een grove schending van de rechten van de mens en een uiterst ernstig misdrijf. (...)

In dit hoofdstuk wordt het rechtmatig verblijf van slachtoffers van mensenhandel en getuige-aangevers van mensenhandel gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de periode van opsporing, vervolging en de berechting in feitelijke aanleg na aangifte van mensenhandel geregeld. Daarnaast biedt dit hoofdstuk richtlijnen voor het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers- en getuige-aangevers van mensenhandel.

(...)

3.1 Opschorting van de verwijdering

Reeds bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel dient de betrokken korpschef de vreemdeling die het betreft te wijzen op de mogelijkheid aangifte te doen van mensenhandel. De vreemdeling wordt geïnformeerd dat dit direct kan of na gebruikmaking van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing tot het doen van aangifte in alle rust te overwegen. Hierbij wordt zonodig gebruikgemaakt van tolken werkzaam in opdracht van de politie. Gedurende deze bedenktijdfase wordt de verwijdering van het vermoedelijk slachtoffer opgeschort. De korpschef dient deze beslissing direct te melden aan de contactpersoon mensenhandel van de betreffende IND-locatie en aan de Helpdesk van de Stichting tegen Vrouwenhandel. (...)

3.5 Einde van de bedenktijdfase

Indien tijdens of na de bedenktijdfase aangifte ter zake van mensenhandel wordt gedaan, is het beleid als genoemd in paragraaf 4 direct van toepassing. (...)

Indien de vreemdeling een aanvraag om een verblijfsvergunning (anders dan op grond van dit hoofdstuk) indient of heeft ingediend, is het ter zake geldende beleid van toepassing. De procedures beschreven in dit hoofdstuk zijn dan niet langer van toepassing op deze vreemdeling.

4 Aangifte door een slachtoffer van mensenhandel

4.1 De aanvraag om een verblijfsvergunning

De korpschef stelt het vermoedelijk slachtoffer op het moment dat hij of zij hiertoe de wens te kennen geeft in staat aangifte van mensenhandel te doen.

De korpschef stelt de contactpersoon mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) direct (...) per fax van de aangifte in kennis.

De aangifte wordt ambtshalve aangemerkt als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, zodra deze is doorgestuurd naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De korpschef verstrekt het bescheid rechtmatig verblijf (...) aan het slachtoffer van mensenhandel. (...)

De contactpersoon mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) stelt de korpschef per fax in kennis van de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning. Onvoorziene omstandigheden daargelaten dient binnen 24 uur nadat de aanvraag per fax door de korpschef aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is gezonden de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning te worden genomen.

(...)

4.2 De situatie na de aangifte

(...) Na afgifte van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer zich voor vervolgoptvang wenden tot de zorgcoördinator in de regio waar hij of zij reeds verblijft of, in het geval er geen regionale zorgcoördinator beschikbaar is, tot de STV.

(...)

4.5 Geldigheid van de verblijfsvergunningen

De verblijfsvergunning wordt in beginsel voor de periode van één jaar verleend.

De verblijfsvergunning is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.

Zodra de strafzaak door het Openbaar Ministerie wordt geseponeerd of tegen de uitspraak van de rechtbank in het proces tegen de verdachte geen beroep is ingesteld dan wel het gerechtshof uitspraak heeft gedaan, komt de grond aan de verblijfsvergunning als bedoeld in B9 te ontvallen. Het Openbaar Ministerie doet hiervan melding aan de contactpersoon mensenhandel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), alsmede aan het slachtoffer van mensenhandel.

De verblijfsvergunning wordt dan ingetrokken. Betrokkene dient Nederland uit eigen beweging te verlaten. De rechtsplicht om Nederland te verlaten blijft achterwege, indien betrokkene een aanvraag indient om een verblijfsvergunning voor een ander doel en aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan (B9/4.6).

(...)

4.6 Verlenging en voortgezet verblijf

De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning kan worden verlengd zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit ter zake waarvan aangifte is gedaan. De geldigheid van de verblijfsvergunning wordt niet verlengd indien er geen sprake meer is van een strafrechtelijk opsporings- en vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit ter zake waarvan aangifte is gedaan.

Voortgezet verblijf

Nadat de grondslag aan de verblijfsvergunning als bedoeld in dit hoofdstuk is komen te ontvallen en de verblijfsvergunning is ingetrokken of de geldigheidsduur ervan is verstreken, dient betrokkene Nederland te verlaten.(...) Voorts bestaat de mogelijkheid om een wijziging van de verblijfsvergunning aan te vragen met het oog op voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard, gerelateerd aan de B9-procedure. (...)"

Aanwijzing aangiften van in het buitenland gepleegde strafbare feiten (2004A006, Stcrt 2004, 254 en 2005, 4)

"ACHTERGROND

Regelmatig wordt de vraag gesteld of de Nederlandse politie verplicht is aangiften op te nemen van Nederlanders of Nederlandse ingezetenen die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van een aldaar gepleegd misdrijf. Veelal gaat het om vermogensdelicten, waarvan in het buitenland wel aangifte is gedaan, terwijl van deze aangifte geen afschrift is verstrekt of om vermogensdelicten waarvan in het geheel geen aangifte is gedaan. Het doen van de aangifte in Nederland is dan niet gericht op opsporing of vervolging, doch uitsluitend op het verkrijgen van een afschrift van de aangifte ten behoeve van de

afwikkeling van een schadeclaim bij een Verzekeringsmaatschappij. Het College van procureurs-generaal heeft reeds in zijn brief van 28 maart 2003, gericht aan de parkethoofden, benadrukt dat strafrechtelijke bevoegdheden niet dienen te worden aangewend ter veiligstelling van private belangen.

Samenvatting

De Nederlandse opsporingsambtenaar is uitsluitend verplicht een aangifte op te nemen van een in het buitenland gepleegd misdrijf indien de Nederlandse strafwet van toepassing is. In alle overige gevallen zal er geen aangifte worden opgenomen.

PRE-OPSPORING, OPSPORING EN VERVOLGING

De aangifte

(...) De aangifte heeft als doel dat naar aanleiding daarvan opsporing en zo mogelijk vervolging plaatsvindt. Opsporing en vervolging zijn echter niet mogelijk indien Nederland geen rechtsmacht heeft. De bevoegdheid om in een bepaald geval strafrechtelijk op te treden is gegrond op het bestaan van Nederlandse rechtsmacht. De term 'strafbaar feit' wordt door het College dan ook uitgelegd als een feit waarop de Nederlandse strafwet van toepassing is. Het vorenstaande brengt met zich mee dat Nederlandse opsporingsambtenaren uitsluitend verplicht zijn een aangifte op te nemen van een in het buitenland gepleegd misdrijf indien de Nederlandse strafwet van toepassing is; in alle overige gevallen zal er geen aangifte worden opgenomen.

(...)

Overig

Het opnemen van een aangifte moet gezien worden als het opnemen van een verklaring met betrekking tot een gepleegd strafbaar feit, met het oog op opsporing en vervolging en moet niet verward worden met het doen van overige meldingen, zoals die van vermissing van een paspoort. Zo schrijft de Paspoortwet (artikel 31) voor dat de aanvrager van een nieuw reisdocument bij zijn aanvraag een schriftelijke verklaring overlegt omtrent de vermissing en daarbij tevens een gewaarmerkt kopie overhandigt van een proces-verbaal van vermissing, opgemaakt door een Nederlandse opsporingsambtenaar. Dit is echter geen aangifte in de zin van artikel 161 WvSv. Dat geldt eveneens ten aanzien van andere meldingen die om vaak administratieve redenen gedaan moeten worden bij de Nederlandse politie (zoals bijvoorbeeld de melding van de diefstal in het buitenland van een motorvoertuig met een Nederlands kenteken)."

Aanwijzing voor de opsporing (2003A002, Stcrt 2003, 41)

"3. Informatieverschaffing

De burger kan het mogelijk oneens zijn met de beslissing om een strafbaar feit niet (verder) te onderzoeken nadat hij daarvan aangifte deed. Mede op verzoek van de Nationale Ombudsman, die met dit verschijnsel is geconfronteerd, wordt op deze plaats de te volgen procedure uiteengezet. Deze geldt alleen de zaken waarin formeel aangifte wordt gedaan, niet de kwesties die alleen 'gemeld' zijn bij de politie.

Situatie waarin de politie besloot geen (nader) opsporingsonderzoek in te stellen

1. Op verzoek van de aangever omtrent de stand van zaken in het opsporingsonderzoek informeert de politie hem of haar. Indien dat onderzoek niet heeft plaatsgevonden of niet wordt doorgezet, geeft de politie daarbij aan dat de aangever, voor het geval hij het daarmee niet eens is, zich kan wenden tot het Openbaar Ministerie. Zo de aangever aangeeft daartoe te willen overgaan, bevestigt de politie schriftelijk wat omtrent het opsporingsonderzoek is besloten.
2. Als de aangever zich vervolgens inderdaad wendt tot het OM, beoordeelt de officier van justitie de beslissing van de politie op basis van de in deze aanwijzing gegeven criteria. Indien de officier van justitie oordeelt dat deze beslissing daarmee niet spoort, geeft de officier van justitie de politie opdracht om (indien nog mogelijk) het opsporingsonderzoek weer op te vatten (zo nodig als een formele bijzondere aanwijzing). In dat geval informeert de politie de aangever over de voortgang.
3. Indien de officier van justitie van oordeel is dat de politie haar beslissing op juiste gronden nam, informeert hij de aangever hierover en wijst de aangever op de mogelijkheid van beklag bij het gerechtshof op grond van artikel 12 WvSv. De officier van justitie legt zijn oordeel vast in het dossier.

Situatie waarin de officier van justitie besloot geen (nader) opsporingsonderzoek in te stellen (zie eerder in deze aanwijzing):

De officier van justitie informeert de aangever of andere direct belanghebbende dat de zaak niet (verder) zal worden onderzocht. Hij wijst de aangever op de mogelijkheid van beklag bij het gerechtshof op grond van artikel 12 WvSv."

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:10

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

3. Van het horen wordt een verslag gemaakt."