

Inleiding

Deze CIROC-nieuwsbrief verschijnt aan de vooravond van het CIROC-seminar over de preventie van georganiseerde misdaad. Volop reden om ook in deze nieuwsbrief hier ruimschoots aandacht aan te besteden. Edward Kleemans en Henk van de Bunt blikken vooruit op het komende nummer van *Justitiële Verkenningen* dat in zijn geheel aan de preventie van georganiseerde misdaad is gewijd. Verschillende auteurs aan dit themanummer verzorgen ook een bijdrage aan het seminar. Toine Spapens - één van de sprekers tijdens het seminar - evalueert in deze nieuwsbrief de 'Wet bevoegdheden vorderen gegevens' en de problemen die hiermee in de praktijk samenhangen. Deze wet die in 2006 van kracht werd, biedt opsporingsinstanties een brede toegang tot informatie van derden, die verplicht zijn mee te werken. In zijn bijdrage aan de nieuwsbrief beschrijft Casper van Nassau of recente antiterrorismemaatregelen in overeenstemming zijn met de inhoud en de strekking van de fundamentele rechten zoals deze zijn vastgelegd in Nederlandse en Europese wetgeving. Tot slot, doet Richard Staring verslag van een werkbezoek aan Roemenië waarbij verschillende instanties en organisaties die zich bezighouden met de preventie en aanpak van mensenhandel in Roemenië werden bezocht.

Richard Staring

Analyse

Preventie van georganiseerde misdaad

Prof. dr. Edward Kleemans (WODC/VU/CIROC)
en *prof. dr. Henk van de Bunt (EUR/CIROC)*

Niemand hoeft tegenwoordig te worden overtuigd van de noodzaak om niet alleen repressief maar ook preventief te reageren op georganiseerde criminaliteit. Maar wat behelzen die mogelijkheden van preventie precies, en op basis van welke 'theorie' mag worden verwacht dat preventie een effectieve bijdrage levert aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit? Deze vragen staan centraal tijdens het CIROC-seminar over 'Preventie van georganiseerde misdaad'. In een gelijknamig, speciaal geredigeerd themanummer van het tijdschrift *Justitiële Verkenningen* worden deze vragen door verschillende auteurs aan de orde gesteld, steeds aan de hand van concrete, uiteenlopende vormen van georganiseerde misdaad.

XTC, wietteelt en het barrièremodel

In het openingsartikel gaat Spapens in op de analyse van logistieke processen in de criminele bedrijfsprocessen. Met verwijzing naar het standaardwerk *Logistik der Organisierten Kriminalität* van Sieber en Bögel (1993) stelt hij dat criminele activiteiten, zoals het verhandelen van wiet of het plegen van bankovervallen, kunnen worden onderverdeeld in een logistiek stappenplan. Welke stappen moet een bankovervaller zetten om een overval uit te voeren? Een dergelijke logistieke benadering kan aanwijzingen geven over de manier waarop het bedrijfsproces kan worden verstoord. In Nederland maakt tegenwoordig het 'barrièremodel' furor dat sterk geïnspireerd is op de logistieke analyse van Sieber en Bögel. Ook in het barrièremodel worden de diverse stappen of schakels van het bedrijfsproces onderscheiden, maar tevens wordt aangegeven welke partijen (overheid, burgers, bedrijfsleven) daartegen concrete drempels kunnen opwerpen. Spapens past in zijn artikel deze logistieke analyse toe op XTC-productie en georganiseerde wietteelt. Uit deze vergelijking wordt duidelijk dat de aangrijppingspunten in het logistieke proces in het geval van wietteelt beperkter zijn dan bij XTC-

INHOUDSOPGAVE

- ◆ Inleiding
- ◆ Analyse
 - Preventie van georganiseerde misdaad
 - De Wet bevoegdheden vorderen gegevens
 - Antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten
- ◆ Onderzoek in het buitenland
 - Preventie en opsporing van mensenhandel in Roemenie
- ◆ Signaleringen
- ◆ CIROC studiedagen

productie. Bij XTC speelt de beschikbaarheid van essentiële grondstoffen een cruciale rol. Wie een dam weet op te werpen tegen de beschikbaarheid van deze chemische stoffen, levert een effectieve preventieve bijdrage aan XTC-productie. Bij wietteelt is het productieproces veel 'democratischer' en zijn de interventiemogelijkheden beperkter.

Mensenhandel en samenwerking tussen overheidsdiensten

Van Gestel en Verhoeven doen verslag van hun evaluatieonderzoek naar de Sneepzaak. Sneep is de codenaam van een groot opsporingsonderzoek naar mensenhandel en geldt als hét voorbeeld van de toepassing van het barrièremodel. In het Sneeponderzoek werd naast het strafrechtelijk onderzoek dat gericht was op de bewijsvoering van strafbare feiten ook veel aandacht besteed aan de bijdrage die andere partijen (gemeente, belastingdienst) zouden kunnen spelen bij de preventie van mensenhandel. Deze partijen zouden actie kunnen ondernemen tegen degenen die de mensenhandel bewust of onbewust faciliteerden. Van Gestel en Verhoeven constateren dat het barrièremodel weliswaar partijen bij elkaar brengt, maar dat samenwerking tussen die partijen, bijvoorbeeld in de vorm van het delen van informatie en het beschikbaar stellen van menskracht, een moeizame aangelegenheid is. Preventie veronderstelt een 'integrale aanpak' en 'programmatisch' werken, en dat komt dus altijd neer op samenwerking tussen partijen met uiteenlopende belangen en bevoegdheden. Het realiseren van goede samenwerking is echter geen sinecure, zo is de les uit de bijdrage van Van Gestel en Verhoeven.

Financiële facilitators

Soudijn borduurt verder op het thema van de 'facilitators', dat zijn personen die door hun kennis, aanzien of bevoegdheden door criminelen worden ingeschakeld. In zijn bijdrage gaat het over 'financiële facilitators' die een rol spelen in onder meer het wegsluizen of wisselen van uit misdaad verkregen contant geld, of die met behulp van valse facturen en valse documenten een 'papieren werkelijkheid' kunnen construeren waardoor het lijkt dat misdaadgeld een legale herkomst heeft. Voorbeelden van dergelijke financiële facilitators zijn ondergrondse bankiers, geldkoeriers, boekhouders of notarissen. Niet elke facilitator weet of wil weten dat er van zijn diensten misbruik wordt gemaakt, soms is er sprake van onbewuste en ongewilde betrokkenheid. Met een beroep op Clarke's preventiemodel stelt Soudijn dat het een goede preventiestrategie is om te proberen het bewustzijn van facilitators te verhogen, en in het bijzonder hen ook 'uitvluchten' uit handen te slaan. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door duidelijke regels en restricties op te leggen aan financiële dienstverleners. Ook zouden

concrete voorbeelden van het faciliteren van de misdaad door financiële dienstverleners breed uitgemeten moeten worden in de berichtgeving door het OM.

Italiaanse maffia en aanbestedingen

Ook Savona liet zich inspireren door Clarke's theorie over situationele misdaadpreventie en het daarop gebaseerde preventiemodel. Het bijzondere van de bijdrage is dat Savona een casus kiest uit de 'hard core' van de georganiseerde criminaliteit. Het gaat om de rol die de Siciliaanse maffia in Zuid Italië speelt in openbare aanbestedingen van bouwwerken. De auteur, geboren in Sicilië en hoogleraar in Milaan, maakt duidelijk dat het belangrijk is om de infiltraties van de maffia in openbare aanbestedingen volgens het model van de 'crime scripts' te ontleden. Op basis van een goed 'crime script' kunnen interventiemogelijkheden worden ontwikkeld die het bijvoorbeeld moeilijker, riskanter of minder lonend maken voor criminelen om in openbare aanbestedingen te infiltreren. Veel zal afhangen van de vraag of de aanbestedingswetgeving in de termen van Clarke's preventiemodel 'crime proof' is.

CO2-emissiehandel 'crime proof'?

De bijdrage van Maljaars is onbedoeld een fraaie illustratie van wat er kan gebeuren als regelmakers geen oog hebben voor de criminogene gevolgen van hun regels. In 2005 startte het systeem van CO2-emissiehandel, waardoor een markt werd gecreëerd om de industrie te stimuleren hun CO2 uitstoot te verminderen. De regeling was primair gericht op milieuwinst, maar allerm minst 'crime proof'. De regeling veroorzaakte daardoor veel criminaliteit, zoals BTW-fraude, hacking en identiteitsfraude. Volgens de auteur, werkzaam bij de Nederlandse Emissieautoriteit, zou de regelgever 'proactiever' moeten worden in het nemen van maatregelen. De regelmaker zou de crimineel een stap voor moeten zijn, door zich van te voren te bezinnen op de mogelijke vormen van misbruik die uit regelingen kunnen voortvloeien. In plaats van crime scripts zouden bij wijze van spreken crime scenario's ontworpen kunnen worden ter voorkoming van strafbare feiten.

Radicalisering en preventief ingrijpen

Weenink voert ook in zijn bijdrage het belang van 'proactief' handelen aan. Hij illustreert aan de hand van voorbeelden uit de praktijk hoe dit handelen kan bijdragen aan het voorkomen van terrorisme. Weenink gaat in op het boek Policing Terrorism van Newman en Clarke (2008) waarin het situationele misdaadpreventie perspectief wordt toegepast op het voorkomen van terrorisme, meer specifiek op het voorkomen van aanslagen. Volgens Weenink ligt het accent in dit boek te veel op het verstoren van de logistiek van dergelijke terroristische operaties. De preventie is daadgericht, terwijl er volgens de auteur juist bij de preventie van terrorisme vele mogelijkheden bestaan om dadergericht te opereren. De recherche heeft bijvoorbeeld soms al in een heel vroeg stadium de mogelijkheid tegen personen op te treden. De auteur geeft hiervan enkele voorbeelden uit de praktijk.

Maatschappelijke belangenafwegingen

Berghuis en de Waard stellen in hun bijdrage dat er bij preventie van georganiseerde criminaliteit op de achtergrond altijd sprake is van een maatschappelijke belangenafweging. Met verschillende voorbeelden lichten zij toe dat preventie niet louter voorstanders kent, maar ook regelrechte tegenstanders en partijen waarbij de prioriteit niet op het vlak van de misdaadbestrijding ligt. Een belangrijke reden waarom preventie niet van de grond komt, is dat preventiebelangen onvoldoende worden meegewogen in het besluitvormingsproces. In het verlengde hiervan wijzen de auteurs op initiatieven zoals de preventieve doorlichting van bepaalde kwetsbare sectoren en criminaliteitsrisicoanalyses.

Criminaliteitsrisicoanalyses

Voorbeelden van criminaliteitsrisicoanalyses komen ook aan bod in het laatste artikel van Vander Beken. In zijn bijdrage schetst hij de ontwikkeling van vrij abstracte, theoretische kwetsbaarheidanalyses naar meer empirisch gerichte benaderingen, waarbij er wordt uitgegaan van wat er daadwerkelijk in bepaalde economische sectoren gebeurt en wat er op de werkvloer als kwetsbaarheid wordt benoemd. Hij licht dit toe aan de hand van onderzoek naar de kwetsbaarheid van de transportsector en de horeca voor criminaliteit.

Conclusie

Preventie begint dus in zekere zin met het zichtbaar maken van de gelegenheden voor criminaliteit en de barrières die hiertegen kunnen worden opgeworpen. Maar minstens zo belangrijk is het om te beseffen dat niet alle partijen misdaadpreventie als hoogste prioriteit hebben. Bij de bestrijding en preventie van georganiseerde criminaliteit geldt dit niet alleen voor maatschappelijke partijen, maar ook voor samenwerkende overheidspartijen. Het realiseren van preventie en van goede samenwerking spreekt daarom allerm minst vanzelf.

H.G. van de Bunt en E.R. Klemans (eds.) (2011). Themanummer 'Preventie van georganiseerde misdaad'. *Justitiële Verkenningen* 37 (2) (Dit themanummer is rechtstreeks te downloaden via: www.wodc.nl).

Brandstof voor de opsporing: De Wet bevoegdheden vorderen gegevens *Dr. Toine Spapens (Universiteit Tilburg)*

Informatie fungeert onmiskenbaar als brandstof voor het opsporingsproces. Een opsporingsonderzoek door de politie staat of valt dan ook enerzijds met gegevens die rechercheurs zelf op allerlei manieren verzamelen, bij daders, slachtoffers en getuigen, maar anderzijds ook met informatie die van derden kan worden betrokken. Het belang daarvan is in de afgelopen decennia steeds groter geworden, vooral waar het gaat om gegevens die berusten bij bedrijven. Zij verzamelen in het digitale tijdperk steeds meer informatie over burgers. Dat betreft persoonlijke gegevens van klanten, bijvoorbeeld als zij een abonnement nemen of een voordeel pas aanvragen, maar ook informatie over door hen gepleegde transacties, hun reisgedrag, enzovoort. Bedrijven beschikken echter ook over gegevens van burgers die geen klant zijn, bijvoorbeeld omdat zij bewakingscamera's hebben geïnstalleerd die beelden opnemen van de directe omgeving.

Juridisch kader

Het spreekt dan ook vanzelf dat opsporingsinstanties in voorkomende gevallen graag een beroep doen op informatie van derden. Tot 2006 bestond daarvoor echter geen eenduidige wettelijke basis. Bedrijven - en in voorkomende gevallen ook burgers - konden voor de opsporing relevante gegevens meestal alleen vrijwillig ter beschikking stellen aan politie of justitie, of die moesten ervoor kiezen de informatiedrager als geheel in beslag te nemen. Vrijwillig afstaan van informatie bracht echter het nadeel met zich mee dat de gegevenshouder aansprakelijk bleef voor eventuele schadeclaims, terwijl inbeslagname vaak disproportioneel was.

Er was dan ook dringende behoefte aan een duidelijker juridisch kader, en de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij kreeg de opdracht daarin te voorzien. De Commissie rapporteerde in 2001, en adviseerde een nieuwe wettelijke regeling die zou voorzien in precies omschreven bevoegdheden. Eén van de speerpunten van het voorstel was dat de gegevenshouders voortaan verplicht zouden worden tot medewerking, door middel van een vordering. Daarmee werd bereikt dat de verantwoordelijkheid voor de gegevensvergaring geheel bij de opsporingsinstanties zou komen te liggen. Het kabinet nam de voorstellen van de Commissie grotendeels over, met als resultaat de Wet bevoegdheden vorderen gegevens (Wbvg) die in 2006 van kracht werd. Het functioneren van de wet is recentelijk in opdracht van het WODC geëvalueerd door de Universiteit van Tilburg, in samenwerking met IVA.

Bevoegdheden

De Wbvg omvat vijf bevoegdheden die met zwaardere waarborgen zijn omkleed, al naar gelang een grotere inbreuk wordt gemaakt op de privacy van degene waarover informatie wordt gevraagd. Een opsporingsfunctionaris mag bijvoorbeeld informatie over iemands naam, adres en woonplaats opvragen en andere 'identificerende' gegevens. De officier van justitie mag ook informatie vorderen die door een gegevenshouder - in principe een bedrijf of instelling - zijn verwerkt. Deze beide bevoegdheden worden in de praktijk verreweg het meest gebruikt. De Wbvg biedt echter ook de mogelijkheid van digitale doorzoeking, waarbij ter plekke bij een bedrijf computersystemen worden geraadpleegd. Verder kan de medewerking van een derde worden gevorderd bij het ontsleutelen van gegevens. Tot slot zijn er twee bevoegdheden die als het meest ingrijpend worden beschouwd, en daarom alleen kunnen worden toegepast met instemming van de rechter-

commissaris. De eerste is de mogelijkheid toekomstige gegevens te vorderen. Een voorbeeld is een vordering dat een bank onmiddellijk doorgeeft wanneer ergens gebruik wordt gemaakt van de creditcard van een vermist persoon. De tweede bevoegdheid betreft het vorderen van gevoelige gegevens, zoals medische dossiers of informatie over iemands geloofsovertuiging. De Wbvg dekt overigens niet alle typen informatie af. Het vorderen van telefonische gegevens, waarvan in opsporingsonderzoeken veelvuldig gebruik wordt gemaakt, kent bijvoorbeeld een aparte regeling in het Wetboek van Strafvordering.

Theorie en praktijk

De Wbvg biedt de opsporingsinstanties dus een zeer brede toegang tot informatie van derden, die bovendien verplicht zijn mee te werken. Niet voor niets spraken sommige strafrechtjuristen dan ook van een 'muisstille revolutie' in het strafrecht. Die soep blijkt in de praktijk echter minder heet te worden gegeten dan de theoretici veronderstelden. Dat ligt eerst en vooral aan het feit dat de meest ingrijpende bevoegdheden niet of nauwelijks worden gebruikt. De vorderingen betreffen bovendien in 72 procent van de gevallen camerabeelden en financiële gegevens. Financiële instellingen worden, overigens voor beide typen gegevens, verreweg het meest benaderd. Zowel de gegevensvragers als de gegevenshouders blijken over het algemeen goed op de hoogte van de wetgeving en beschouwen deze *grosso modo* als een vooruitgang. De evaluatie van de Wbvg bracht echter ook enkele belangrijke aandachtspunten aan het licht.

Gevoelige gegevens

Het eerste vraagstuk vloeit voort uit het feit dat de wetgever niet duidelijk heeft geëxpliciteerd wat een 'gevoelig' gegeven is. De schrik was dan ook aanzienlijk toen de rechter in het zogenoemde Trans Link arrest oordeelde dat foto's van houders van OV-chippassen gevoelige informatie kunnen bevatten - iemands etnische afkomst kan er bijvoorbeeld uit worden afgeleid - terwijl ook andere persoonlijke gegevens direct aan de foto gekoppeld zijn. De vraag was of dit betekende dat voortaan alle camerabeelden als gevoelig moesten worden beschouwd en dus alleen met instemming van de rechter-commissaris mochten worden gevorderd. Daardoor zou de administratieve belasting voor de gegevensvragers sterk toenemen. De uitspraak is inmiddels genuanceerd door nieuwe jurisprudentie, waarin is bepaald dat 'gewone' camerabeelden, die de openbare ruimte betreffen, niet als gevoelig gelden. Het ontstane knelpunt is daarmee echter nog niet geheel weggenomen.

Medewerking financiële instellingen

Een tweede aandachtspunt is de medewerking van financiële instellingen aan gegevensvorderingen. Financieel rechercheren neemt een steeds belangrijker plaats in opsporingsonderzoek in, en banken krijgen dan ook steeds meer vorderingen te verwerken. Opsporingsinstanties vragen niet alleen om rekening- en transactiegegevens, maar regelmatig ook om complete klantdossiers. Financiële instellingen willen wel meewerken, maar zijn ook bevreesd als verlengstuk van het opsporingsapparaat te worden gezien. In de praktijk lijken zij er daarom bewust voor te kiezen drempels op te werpen om niet (nog meer) te worden overspoeld met gegevensvorderingen. Financiële instellingen weigeren bijvoorbeeld informatie digitaal aan te leveren, en nemen gewoonlijk de tijd om aan een vordering te voldoen. Vanzelfsprekend leidt deze houding tot frustratie bij de opsporingsinstanties. Op dit punt zouden dan ook stringenter eisen kunnen worden gesteld, gezien de grote verantwoordelijkheid die financiële instellingen in het economische verkeer hebben, en het toenemende belang van onderzoek naar geldstromen.

Positie geheimhouders

Een laatste probleem betreft de positie van geheimhouders, waarvan geen gegevens kunnen worden gevorderd op grond van de Wbvg. Opsporingsinstanties zien in toenemende mate dat malafide (rechts)personen bij uiteenlopende zakelijke transacties een verschoningsgerechtigde, bijvoorbeeld een advocatenkantoor, inschakelen om deze aldus af te schermen. Sommige 'dienstverleners' gebruiken dit zelfs als verkoopargument, zonder zich kennelijk zorgen te maken over het type klanten dat zij daarmee binnenhalen. Vanzelfsprekend kunnen opsporingsonderzoeken door dit soort constructies ernstig worden gehinderd. Hierop zal de wetgever dan ook eveneens moeten anticiperen.

Spapens, A.C., M. Siesling en E. de Feijter (2011). *Brandstof voor de opsporing. Evaluatie van de Wet bevoegdheden vorderen gegevens*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers (Rapport is rechtstreeks te downloaden via: www.wodc.nl).

Antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten *drs. Casper S. van Nassau (WODC)*

Het afgelopen decennium heeft Nederland in de strijd tegen terrorisme behoorlijk wat nieuwe wetgeving en andere nieuwe maatregelen ingevoerd. Dit met als doel, zoals de commissie Suyver het verwoordt, "het recht beter toe te snijden op de dreiging van terroristische aanslagen". In een onderzoek van Van Kempen en Van de Voort (2010) is bezien of deze recente antiterrorismemaatregelen in overeenstemming zijn met de inhoud en de strekking van de fundamentele rechten zoals deze zijn vastgelegd in Nederlandse en Europese wetgeving. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC, op aanvraag van de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding, die de resultaten heeft gebruikt voor het in eigen beheer uitgevoerde evaluatieonderzoek van het Nederlandse antiterrorismebeleid.

Maatregelen

In het onderzoek van Van Kempen en Van de Voort zijn zes maatregelen nader onderzocht. Allereerst de vier wetten die de commissie-Suyver uitdrukkelijk noemt in relatie tot fundamentele rechten: de Wet terroristische misdrijven, de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven, de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en de Wet afgeschermd getuigen. Daarnaast heeft men zich gericht op een wet en een maatregel ten aanzien waarvan in de literatuur serieuze kanttekeningen zijn gemaakt: de Wet training voor terrorisme en de maatregel persoonsgericht verstoren. Met deze selectie menen de onderzoekers dat vanuit de fundamentele rechten bezien de belangrijkste maatregelen in het onderzoek aan de orde komen.

De hoofdvraag ten aanzien van ieder van de maatregelen is of deze in overeenstemming is met de inhoud en strekking van de fundamentele rechten. De onderzoekers beantwoorden deze vraag vanuit drie invalshoeken: (1) toetsing van de antiterrorismemaatregelen door de Nederlandse rechter, (2) toetsing door internationale instanties en (3) analyse van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Toetsing antiterrorismemaatregelen door Nederlandse rechter

De onderzoekers concluderen dat de in het onderzoek behandelde maatregelen tot nu toe niet of nauwelijks door de Nederlandse rechter aan fundamentele rechten zijn getoetst. Soms is dat te verklaren doordat de betreffende maatregel nog niet is aangenomen (voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid) of nog niet zo lang in werking is getreden (Wet training voor terrorisme). Soms lijkt de maatregel nog nauwelijks te zijn toegepast (Wet afgeschermd getuigen en de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven). De Wet terroristische misdrijven daarentegen speelde al een rol in tientallen strafzaken (zaak-Mohammed B., de Piranhazaken en de Hofstadzaken). In deze zaken wordt echter niet of nauwelijks aan fundamentele rechten getoetst. Enkel de maatregel persoonsgericht verstoren is tweemaal door de rechter getoetst aan fundamentele rechten. De toepassing werd daarbij eenmaal in strijd bevonden met het proportionaliteitsvereiste dat geldt voor het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM. De maatregel *zelf* werd in beide zaken niet in strijd geacht met enig nationaal of internationaal recht.

Toetsing antiterrorismemaatregelen door internationale instanties

Geen van de maatregelen is tot dusver door het EHRM getoetst aan een van de bepalingen van het EVRM of protocollen daarbij. Dat is volgens de onderzoekers in elk geval in zoverre niet verwonderlijk dat verschillende van de onderzochte maatregelen van tamelijk recente datum zijn. Met uitzondering van de Wet training voor terrorisme zijn alle maatregelen wel door de Commissaris voor de Rechten van de Mens beoordeeld. Deze heeft zich kritisch tot zeer kritisch over die maatregelen uitgelaten. Zo vindt hij de begrippen in de Wet terroristische misdrijven en de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven te vaag en ruim. Ten aanzien van de laatste wet constateert hij voorts spanning met het recht op verdediging

uit artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces) vanwege de mogelijkheid de verdediging langere tijd inzage van stukken te onthouden. Over de Wet afgeschermd getuigen oordeelt hij dat er afbreuk wordt gedaan aan de positie van de verdediging onder meer omdat de verdediging niet altijd het verhoor van de afgeschermd getuigen kan bijwonen, de getuige in de meeste zaken anoniem zal blijven en deze bovendien een beslissende rol heeft in het besluit of het proces-verbaal van het verhoor in het strafproces zal worden ingebracht.

Analyse antiterrorismemaatregelen vanuit jurisprudentie EHRM

Bij de analyse van de maatregelen op grond van de jurisprudentie van het EHRM stond de vraag centraal of de maatregelen, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan voldoen aan het absolute minimumniveau van mensenrechtenbescherming dat volgt uit de jurisprudentie van het EHRM. Uit die analyse volgt volgens de onderzoekers de belangrijke conclusie dat voor geen van de behandelde wetten of andersoortige maatregelen geldt dat deze al op zichzelf zeker of hoogstwaarschijnlijk in strijd is met het EVRM. De analyse leidt voor een aantal wetten wel tot de conclusie dat bepalingen daaruit bij eventuele toetsing door het Hof reeds op zichzelf mogelijk onvoldoende voorzienbaar zullen worden geacht. Zo wordt ten aanzien van de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven geconcludeerd dat er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat de wet wat betreft de bevoegdheden tot onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding onvoldoende voorzienbaar is in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM (recht op privéleven).

EHRM versus de Commissaris voor de Rechten van de Mens en VN comités

De analyse op grond van de jurisprudentie van het EHRM levert voor geen enkele maatregel de conclusie op dat de wettelijke basis ervan, de bepalingen erin of de toepassing ervan zeker schendingen van fundamentele rechten impliceert, al is voor sommige maatregelen wel sprake van een meer of minder groot risico daarop. Tegelijkertijd spraken in het bijzonder de Commissaris van de Rechten voor de Mens en in mindere mate enkele VN-mensenrechtencomités hun zorgen uit over de verschillende maatregelen. De onderzoekers menen dat de reden voor deze discrepantie gezocht moet worden in het gegeven dat het hier gaat om twee verschillende toezichtmechanismen, die wezenlijk van karakter en taak verschillen en die elkaar beogen aan te vullen. Waar de beslissingen en uitspraken van het EHRM vrijwel altijd een gedetailleerde juridische toetsing aan fundamentele rechten in individuele zaken betreffen, beoogt de Commissaris juist te voorzien in een veel algemenere beoordeling van de wetgeving en praktijk van een land om mogelijke mensenrechtelijke tekortkomingen daarin op het spoor te komen en met de autoriteiten een dialoog te voeren. De jurisprudentie van het EHRM geeft bovendien slechts het absolute minimumniveau van mensenrechtenbescherming aan dat staten in acht dienen te nemen. De commissaris vraagt veeleer om een rechtssysteem en rechtspraktijk die in een adequaat niveau van mensenrechtenbescherming voorzien en risico's op mensenrechtenschendingen zoveel mogelijk uitsluiten.

Van Kempen, P.H.P.H.M.C. en J. van de Voort (2010). *Nederlandse antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen (Rechtstreeks te downloaden via: www.wodc.nl).

Preventie en opsporing van mensenhandel in Roemenië

Prof. dr. R. Staring (EUR, CIROC)

Roemenië is op 1 januari 2007 samen met Bulgarije toetreden tot de Europese Unie. In relatie tot georganiseerde misdaad kennen we Roemenië vooral als een herkomstland van zowel daders als ook slachtoffers van mensenhandel en de zogenaamde 'kinderbedelbendes' die in de verschillende Europese steden actief zijn. Met de toetreding tot de Europese Unie dient Roemenië zich te conformeren aan de richtlijnen met betrekking tot de preventie en opsporing van georganiseerde misdaad waaronder ook mensenhandel. Deze thematiek van mensenhandel stond centraal in een studiereis naar Boekarest georganiseerd door de studievereniging CIA (EUR) in samenwerking met de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit. Gedurende een week hebben enkele EUR criminologen en studenten gesproken met vertegenwoordigers van organisaties en instanties die op enigerlei wijze met de preventie en opsporing van mensenhandel van doen hebben. Een kort verslag van enkele meer of minder opmerkelijke bevindingen na een week van gesprekken met rechters, juristen, onderzoekers, hulpverleners (ADPARE en specifiek Roma project), vertegenwoordigers van de National Agency Against Trafficking in Persons (NAATP), gevangenismedewerkers, gedetineerden en medewerkers van de Nederlandse ambassade in Boekarest.

Verschijningsvormen van mensenhandel

Mensenhandel in Roemenië spitst zich vooral toe op de handel in - en uitbuiting van vrouwen in de prostitutie, uitbuiting op het terrein van arbeid, de handel in kinderen en de handel in organen. Opmerkelijk is dat vooral de vertegenwoordigers van de overheid mensenhandel om verschillende redenen als probleem buiten Roemenië plaatsen. Roemenië is in hun optiek een herkomstland en geen bestemmingsland voor migranten. Vrouwenhandel vindt plaats in landen als Italië, Spanje, Cyprus, en in mindere mate in Nederland, maar niet in Roemenië. Politie en justitie werken op Europees niveau samen bij de opsporing van criminele samenwerkingsverbanden, maar daarbij gaat het vooral om zaken die in het buitenland spelen of om verdachten die vanuit Roemenië verbonden zijn met criminele netwerken die in het buitenland actief zijn. Dit heeft volgens de juristen en onderzoekers te maken met de omstandigheid dat prostitutie in Roemenië strafbaar is. Dit bemoeilijkt volgens sommigen de aanpak van mensenhandel omdat de prostitutie niet eenvoudig te lokaliseren. Uitbuiting van migranten vindt in andere Europese landen of in Moldavië plaats, maar niet in Roemenië zelf. Vertegenwoordigers van de NGO's schetsen echter een gecompliceerder beeld waarbij ze Roemenië wel in toenemende mate als een bestemmingsland typeren en beschrijven hoe er ook in eigen land op grote schaal mensenhandel plaatsvindt, maar waarbij het vanzelfsprekende karakter van uitbuiting in de context van grote armoede en uitsluiting de overhand heeft.

Armoede

Aan de basis van veel mensenhandel ligt volgens vertegenwoordigers van verschillende organisaties een scala aan problemen waarbij economische redenen doorslaggevend zijn. Mensenhandel was aan het einde van de vorige eeuw en de eerste jaren daarna een veel groter probleem dan in de periode 2005-2009 waarbij het in economisch opzicht met Roemenië beter ging. De recente economische crisis die ook in Roemenië doorwerkt zorgt voor een hernieuwde opleving van vrouwenhandel, aldus vertegenwoordigers van de National Agency Against Trafficking in Persons. Armoede, lage opleidingen, een gebrek aan perspectief op werk of opleiding, onvolledige en geweldadige gezinnen, ouders die in het buitenland verblijven en de afwezigheid van een alternatief ondersteunend netwerk zijn enkele belangrijke risicofactoren die aanleiding kunnen geven tot mensenhandel, zo valt in een van de recente rapporten van NAATP (2009) te lezen. Een vertegenwoordiger van een hulporganisatie voegde er aan toe dat voorlichting over de gevaren van een verblijf in het buitenland soms overbodig is omdat mensen wel degelijk weet hebben van de risico's maar geen alternatieve oplossing voor hun problemen en armoede voorhanden hebben.

Home alone

Volgens het hoofd van de National Agency against Human Trafficking in Persons verblijven twee tot drie miljoen Roemenen (ongeveer tien procent van de totale bevolking) in buitenland. Het merendeel van deze gemigreerde Roemenen verblijft in Italië en Spanje. Recent onderzoek in opdracht van Forum laat zien dat in Nederland 30.000 Roemenen wonen die vooral werkzaam zijn in de land en tuinbouw (Korf et al. 2011). Hulpverleners die werkzaam zijn voor ADPARE, een NGO die zich richt op de preventie van mensenhandel en de opvang en re-integratie van teruggekeerde slachtoffers van mensenhandel, vertelt hoe dit tot specifieke problemen met kinderen leidt. Ouders verlaten Roemenië om zich elders in de Europese Unie voor werk te vestigen en laten hun kinderen daarbij voor lange periodes achter bij grootouders of zelfs zonder verder toezicht en verzorging. Dit zorgt er voor dat kinderen op straat belanden en uitermate kwetsbaar zijn voor uitbuiting.

Toetreding tot de Europese Unie

De toetreding tot de Europese Unie gaat voor sommige gesprekspartners samen met allerlei ongewenste effecten. Zo heeft het er volgens medewerkers van ADPARE toe geleid dat allerlei subsidiegevers zich hebben teruggetrokken. Het IOM (International Organization for Migration) is met de toetreding tot de EU verdwenen en ook een grote Nederlandse subsidieverstrekker als Kerk in Actie heeft zich teruggetrokken vanuit de gedachte dat de overheid hun taak zou moeten kunnen overnemen. Beide organisaties financierden de opvanghuizen waar verhandelde vrouwen na terugkeer langdurig verbleven. Met het wegvallen van de subsidie en een overheid die in gebreke blijft, hebben vele opvanghuizen hun deuren moeten sluiten en is het aantal shelters met tientallen teruggelopen. Het geld dat resteert is amper voldoende om de meest urgente gevallen te kunnen opvangen en enkele preventieve acties onder de schoolgaande of sportende jeugd te kunnen organiseren. Het hoofd van de National Agency against Human Trafficking in Persons erkent dat de financiering van de NGO's die de shelters voor de slachtoffers van mensenhandel verzorgen "due to some technical problems" fout is gegaan.

Trainingscampagnes

Hulpverleners van ADPARE schetsen hoe zij deels uit financiële nood en deels uit overtuiging in hun voorlichtingscampagnes onder kwetsbare jeugd gebruik maken van de jeugd door ze te trainen in het geven van voorlichting. Jongeren trainen jongeren om op hun beurt weer andere jongeren op de mogelijke gevaren van een onzeker verblijf onder onduidelijke omstandigheden met een vaag contract in het buitenland te wijzen. "We zeggen niet dat ze niet moeten gaan, maar wijzen ze op de risico's en leren ze daar mee om te gaan", aldus een van de medewerksters. Dat het soms trainen tegen beter weten in is, blijkt uit een ander verhaal van een hulpverleenster die vertelt hoe een bekende mensenhandelaar haar in het gezicht uitlachte met de opmerking dat hij met zijn in de mensenhandel verdiende geld al haar kerken bij elkaar kon kopen en zijn eventuele straf kon beperken. Het aantal mensenhandel zaken dat tot een concrete veroordeling heeft geleid is beperkt waardoor het volgens deze hulpverleenster van ADPARE een uiterst lucratieve handel blijft. Het hoofd van de National Agency against Human Trafficking in Persons hanteert een positiever beeld ten aanzien van de bestrijding van mensenhandel en ziet zelfs een lichte daling in het aantal gevallen. Om te kunnen beoordelen of dit een registratie kwestie is dan wel een afspiegeling van de werkelijkheid, valt op basis van een dergelijk kort bezoek helaas niet te zeggen. In een samenleving die in allerlei opzichten aan het veranderen is, maar waar armoede domineert en extreme rijkdom er letterlijk en figuurlijk door heen rijdt, lijkt een daling van mensenhandel op de korte termijn een wat te optimistische visie.

Gavril Gentiana, I., A. Tamas (2009). *Trafficking in children in Romania ; study on the recruiting process*. Buzau: Alpha Medeia Print.

Korf, D.J., K. Wesselink en D. Peri (2011). *Roemenen in Nederland*. Rotterdam: Godoy & Godoy.

Signaleringen

Bleichrodt, F.W. (2010). *Over burgers en opsporing*. Inaugurele rede. Deventer: Kluwer.

Bunt, H.G. van de, en E.R. Kleemans (eds.) (2011). Themanummer 'Preventie van georganiseerde misdaad'. *Justitiële Verkenningen*, 37 (2).

Kempen, P.H.P.H.M.C. van, en J. van de Voort (2010). *Nederlandse anti-terrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Kruisbergen, E.W., Jong, D. de, and Kleemans, E.R. (2011). Undercover policing: assumptions and empirical evidence. *British Journal of Criminology*, 51(2): 394-412.

Spapens, A.C., M. Siesling en E. de Feijter (2011). *Brandstof voor de opsporing. Evaluatie van de Wet bevoegdheden vorderen gegevens*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

CIROC-studiedagen

- Advocaten, fiscalisten en integriteit, datum volgt zo spoedig mogelijk

COLOFON

Redactie: prof. dr. E.R. Kleemans en prof. dr. R. Staring

CIROC Secretariaat:
Universiteit Utrecht / Willem Pompe Instituut
Boothstraat 6
3512 BW Utrecht

email: ciroc@uu.nl
Tel: 0302537299
www.ciroc.nl