

Voorzitter

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Vendrik.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter. Wij hebben vanmorgen een brief ontvangen van de staatssecretaris van Financiën over de hypotheekrenteaftrek. Hij beantwoorde daarmee een verzoek dat mevrouw Halsema heeft gedaan naar aanleiding van allerlei voorstellen die de laatste tijd in de media circuleren over de manier waarop in de toekomst moet worden omgegaan met de hypotheekrenteaftrek. Deze brief verdient zeer serieuze aandacht van het parlement.

Ik doe daarom het verzoek om hierover voor het zomerreces een plenair debat te voeren in aanwezigheid van de staatssecretaris van Financiën. Gezien de heikle positie van de minister-president in dezen, ben ik de laatste om op dat punt nadrukkelijke verzoeken te doen. Mocht hij echter bevangen worden door een hevige interesse in dit onderwerp, dan ben ik de eerste om hem zeer welkom te heten. Ik wil hier in elk geval voor het zomerreces een plenair debat over voeren met de staatssecretaris van Financiën.

De heer **Van der Ham** (D66): De brief is zeker een debat waard. De hypotheekrenteaftrek is echter het Heintje Davids van de politieke onderwerpen. Het duikt steeds weer op. Er kan ook in een algemeen overleg over worden gesproken. Wij moeten er zeker over spreken, maar dat hoeft niet plenair.

De heer **Blok** (VVD): Het is een boeiend onderwerp, maar er is zeer recent nog over een motie gestemd over dit onderwerp, die mede was ingediend door GroenLinks. De uitspraak van de Kamer is dus al bekend. Mijn fractie ziet niet in wat de toegevoegde waarde van dit debat is.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA): Ook mijn fractie ziet de toegevoegde waarde van dit debat absoluut niet.

Mevrouw **Kant** (SP): Het zal niemand verbazen dat ik de toegevoegde waarde van dit debat wel zie. Ik zou ook graag zien dat het plenair wordt gevoerd, dus ik steun het verzoek van de heer Vendrik. Juist dingen die onbespreekbaar zijn, moeten hier

maar eens bespreekbaar worden gemaakt.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik vind het jammer dat sommige leden het nut van dit debat niet inzien. Kennelijk doen heel veel mensen buiten de Tweede Kamer dat wel. De staatssecretaris benoemt in deze brief bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging van Banken en de OESO. Het prominente CDA-lid de heer Hillen ± wij kennen hem allemaal ± heeft zich nadrukkelijk uitgelaten over dit onderwerp. Uit de begroting blijkt dat er een geweldige budgettaire bom onder de schatkist ligt die hypotheekrenteaftrek heet.

Dat zijn allemaal redenen om hier een stevig en groot debat over te voeren. Het is geen klein onderwerp. Het raakt belangen van miljoenen burgers in Nederland. Daarom verdient het een serieus debat. Daar is deze zaak volgens mij bij uitstek geschikt voor. Ik zou de andere leden toch willen oproepen om dit debat niet te blokkeren. De staatssecretaris van Financiën moet de gelegenheid krijgen om zijn langetermijnvisie ± de lange termijn is toch een van de hoofdpunten van dit kabinet ± hier eens te ontvouwen ten overstaan van de Kamer en van de Nederlandse bevolking.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik verzet mij tegen het beeld dat het belang ervan niet wordt ingezien. De D66-fractie wil zeker over dit onderwerp praten en ook over bijvoorbeeld de overdrachtbelasting. Laten wij dat zo deskundig mogelijk doen in een zaal waarin wij al die alternatieven langs kunnen gaan. Als het plenair moet, zeker in de laatste paar weken voor het reces, zal het debat heel kort zijn. Wij kunnen dan niet de diepte ingaan en al die overwegingen voor al die miljoenen mensen niet voldoende meenemen.

De **voorzitter**: Op basis van de opvattingen die naar voren zijn gebracht, stel ik voor, niet te voldoen aan het verzoek van de heer Vendrik en om aan de vaste commissie voor Financiën te vragen om op korte termijn te bezien op welke wijze de brief van het kabinet over dit onderwerp moet worden behandeld.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Tonkens.

Mevrouw **Tonkens** (GroenLinks): Voorzitter. Ik verzoek u het verslag van het gecombineerde algemeen overleg over medische zorg asielzoekers en interculturalisatie van de zorg op de plenaire agenda te plaatsen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aan dit verzoek te voldoen en het verslag toe te voegen aan de agenda van volgende week.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik deel mede dat het debat over het wetsvoorstel WTG ExPres in verband met dringende verplichtingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet eerder dan om 18.30 uur kan beginnen. Dat betekent dat wij een zeer vroege pauze zullen hebben tussen het onderwerp waarmee wij zometeen beginnen en het onderwerp WTG ExPres. Als wij daarmee om 18.30 uur beginnen, kunnen wij naar mijn schatting daarmee om 21.00 uur klaar zijn.

Om 21.00 uur, niet eerder, beginnen wij met het debat over de inzet van speciale eenheden. Dat tijdstip is bepaald omdat de minister van Defensie om logistieke redenen, zoals vliegtuigen et cetera, niet eerder dan dat moment in Nederland terug kan zijn.

Het spijt mij dat wij daardoor een wat verbrokkelde behandeling van agendapunten hebben vandaag, maar soms is het niet anders.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel (29291).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voorzitter. Met dit wetsvoorstel wordt ook in Nederland uitwerking gegeven aan een aantal mondiale verdragen en Europese richtlijnen, daar waar het gaat om de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Zo op het gehoor lijken deze twee begrippen dezelfde

De Pater-van der Meer

betekenis te hebben, maar er is een wezenlijk verschil. Bij mensensmokkel mogen wij ervan uitgaan dat betrokkenen ook zelf op enig moment meewerken aan het illegaal binnenkomen van een land of het er doorheen reizen. Mensenhandel daarentegen is een misdaad tegen de mens en richt zich op uitbuiting van het slachtoffer; mensenhandel heeft ook niet per definitie een grensoverschrijdend karakter. In dit wetsvoorstel wordt de strafmaat dan ook op deze twee categorieën gericht en daarbij is de ene ernstiger dan de andere.

De CDA-fractie is blij met dit wetsvoorstel, hoewel de aanleiding tot een dergelijk voorstel wat minder vreugdevol is. Immers, wij hebben hier te maken met uitbuiting van mensen. Voor de Nederlandse wetgeving betekent het wetsvoorstel een belangrijke aanvulling met betrekking tot bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel en de daarmee gepaard gaande internationale criminaliteit. Daarnaast opent deze wetgeving de mogelijkheid, juist op dit terrein van grensoverschrijdende misdaad, tot effectievere bestrijding in Europees verband. Terecht wordt in de memorie van toelichting de opmerking gemaakt dat de totstandkoming van de genoemde internationale instrumenten erop wijst dat de wereldgemeenschap doordrongen is van de noodzaak van een verdergaande en bredere aanpak van mensensmokkel en mensenhandel en van de vaak voorkomende seksuele uitbuiting van kinderen en kinderporno als gevolg daarvan.

De behandeling van deze wet is een signaal aan de samenleving dat mensensmokkel en mensenhandel praktijken zijn waar ook in ons land grof geld mee wordt verdiend. Bij het fenomeen mensensmokkel kunnen wij ons nog het best iets voorstellen, ook als het gaat om de betrokkenheid van Nederlanders. De internationaal opererende bendes stoppen niet bij onze grenzen en langzamerhand komen ook voorbeelden van mensenhandel aan het oppervlak. Nog vorige week maakte een kop in de krant melding van criminele organisaties waarin Albanezen de hoofdrolspelers zijn. Laten wij echter ons niet vergissen: Albanezen mogen dan wel de hoofdrolspelers zijn, het betrof zaken hier in Nederland die de Amsterdamse politie op het spoor was

gekomen en niet de Albanezen. Het ging hierbij om zaken als vrouwenhandel, mensensmokkel en drugs. Dit is een veelvoorkomende combinatie.

De methoden om mensen onder druk te houden, liegen er niet om. Getuigen van niets en niemand ontziende criminelen melden uiterst grove misdaden. In dat verband is het eigenlijk wel frappant dat achtergrondrapportages het beeld laten zien van "goedbedoelende gidsen" die mensen tegen een "geringe onkostenvergoeding" over grenzen helpen op hun route naar bijvoorbeeld West-Europa. Dit beeld doet bijna romantisch aan. Ter vergelijking zijn er echter de schrijnende situaties uit de opsporingspraktijk, waarbij uitvoerig melding wordt gemaakt van de mensonterende omstandigheden waarin de slachtoffers verkeren en waar soms ook dodelijke slachtoffers vallen. In dit verband is de CDA-fractie dan ook een sterk voorstander van adequate voorlichting in landen van herkomst en doorreislanden. Met adequaat bedoel ik: de echte verhalen. Teruggekeerden die hun mensonterende verhalen in het land van herkomst kwijt kunnen, zijn de beste antireclame voor mensensmokkelaars.

In de afgelopen jaren is in dit huis al een aantal keren gediscussieerd over deze onderwerpen en over de tot stand te brengen internationale verdragen. Op één specifiek punt verwijst de minister daar ook naar. Dat betreft de wijziging van artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht. Wij vinden het terecht dat het bestanddeel winstbejag hier uitgehaald is; mensensmokkel is zonder meer strafbaar. Dit begrip wordt verderop in het artikel nog wel gehanteerd, maar dan als grond voor strafverzwaring. Wat wij nog niet goed begrijpen, is het gehanteerde argument om gebruik te maken van de optionele humanitaire clausule. De minister stelt dat dit dient ter compensatie van het laten vervallen van het bestanddeel winstbejag. Er wordt in de richtlijn voorgeschreven, dit bestanddeel te schrappen. Onze fractie is hier ook steeds een voorstander van geweest. Nu is de humanitaire clausule in de richtlijn opgenomen als mogelijkheid om geen sanctie op te hoeven leggen voor hulp bij illegale binnenkomst, doorreis en verblijf met als enig doel het verlenen van humanitaire

bijstand aan de vreemdeling. Als het zo gesteld wordt, hebben wij moeite met deze clausule. Eenieder die betrokken is bij enigerlei vorm van mensensmokkel, kan bij aanhouding op heterdaad een beroep op deze clausule doen, als niet overduidelijk kan worden aangetoond dat de betrokkene winstbejag ten laste kan worden gelegd. De Nederlandse Vereniging Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie hebben kritiek geleverd op het opnemen van deze clausule, omdat een dergelijk artikel problemen met de bewijsvoering zou kunnen opleveren. Daarnaast geeft de Nederlandse Vereniging Rechtspraak te kennen dat de Nederlandse wetgeving al voldoende mogelijkheden biedt, zoals de schulduitsluitingsgrond, de rechtvaardigingsgrond en schuldigverklaring zonder strafoplegging, zodat dit artikel achterwege zou kunnen worden gelaten. Zou een dergelijk artikel, als de overtuiging postvat dat het toch gewenst is, dan niet meer kracht krijgen als het gekoppeld werd aan een meldingsplicht? Immers, degene die iemand op grond van humanitaire overwegingen behulpzaam is, heeft wel kennis van strafbare feiten. Wie daarop een beroep doet, kan terstond melding maken van de feiten en zo onmiddellijk aannemelijk maken dat zijn betrokkenheid gebaseerd was op humanitaire overwegingen. Een bijkomend voordeel is nog dat een dergelijke melding een belangrijke bijdrage aan opsporing en vervolging kan leveren.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Wat stelt u nu precies voor? Moet ik mij voorstellen dat iemand die met de auto naar Duitsland rijdt om een neef op te halen die daar illegaal verblijft, hem zou moeten aangeven bij de politie zodra hij Nederland binnenrijdt? Is dat de constructie die u voor ogen hebt?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik weet niet wat in dat geval het motief is. Als die neef illegaal in Duitsland verblijft, is zijn verblijf in Nederland ook illegaal. Volgens mij is er dan volgens dit wetsvoorstel geen sprake van humanitaire overwegingen, maar van een strafbaar feit. Maar er zijn wel eens voorbeelden genoemd van vrachtwagenchauffeurs die er tijdens de reis kennis van kregen dat er

De Pater-van der Meer

illegalen in hun vrachtwagen verbleven. Die zouden op het moment waarop zij die mensen uit die bizarre omstandigheden halen, een beroep op deze clausule kunnen doen. Maar dat beroep zou wel aan kracht winnen als zij er onmiddellijk melding van maakten dat er zich illegalen in hun vrachtwagen bevonden.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): U maakt het zich zo wel heel erg moeilijk. Waarom kiest u er niet gewoon voor om het begrip winstbejag weer in de wet op te nemen, waardoor men gewoon strafbaar is als daar sprake van is, en omgekeerd? De bewijslast is dan geen probleem, die berust dan bij het openbaar ministerie. Dan is er ook niet het risico dat degene die zonder enige vorm van winstbejag iemand de grens over helpt, strafbaar is onder het artikel over mensenhandel.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik ken de discussie over winstbejag. Het artikel over winstbejag is uit de wet gehaald, dat wordt ook in de richtlijn voorgeschreven. Ik discussieer hier verder niet over, dit begrip komt er niet meer in. Bovendien kwam in discussies over dit onderwerp naar voren dat juist het element winstbejag zo moeilijk te bewijzen was. Dat is ook de reden waarom het uit de wet gehaald is. Ik heb gezegd dat eenieder onmiddellijk een beroep op de humanitaire clausule kan doen, als niet aan te tonen is dat hij uit winstbejag werkt. Ik wil daar een begrenzing in aangeven om juist die mensen die uitsluitend uit humanitaire overweging iemand bevrijden of meehelpen bevrijden uit een benarde positie, niet mensensmokkel aan te hoeven rekenen, maar hen te kunnen vragen of zij van dit strafbare feit melding willen maken.

De CDA-fractie vindt het van groot belang dat dit wetsvoorstel al op deze korte termijn in de Kamer kan worden afgerond. Pas in februari is gestart met de schriftelijke behandeling. Nu wij aan de vooravond staan van het voorzitterschap van de EU, is dit een goed signaal dat Nederland internationaal overeengekomen afspraken ook daadwerkelijk wenst na te komen.

De heer **Van der Staaij** (SGP):
Mevrouw De Pater heeft gezegd dat als iemand bijvoorbeeld een neef

haalt uit het buitenland en als hij weet dat het illegaal is, dat een strafbaar feit is. De humanitaire clausule voorziet er echter in dat het in dat geval niet strafbaar is. Daarom kan er geen meldingsplicht zijn op grond van het feit dat het strafbaar is.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dat klopt. Daarom zei ik ook dat als je die humanitaire clausule zo simpel in het wetsartikel neerzet, eenieder die op heterdaad betrapt wordt op enigerlei vorm van meewerken aan mensensmokkel, onmiddellijk een beroep kan doen op dat artikel. Daar wil ik een begrenzing in aanbrenge. Als iemand het daadwerkelijk uit humanitaire overwegingen doet, weet hij dat er een strafbaar feit gepleegd wordt, maar daar kan hij dan melding van maken.

De heer **De Wit** (SP): Mevrouw De Pater doet het nu voorkomen alsof het enkele beroep op de humanitaire clausule, menslievendheid dus, al voldoende is om vrijuit te gaan. Hoe ziet zij dat?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dat hoeft niet zo te zijn. U heeft echter in de stukken kunnen lezen dat met name de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging Rechtspraak en het OM zeggen dat het heel lastig is te bewijzen. Daarom doe ik de suggestie om nog iets toe te voegen aan dat artikel, waardoor iemand op een andere wijze aan kan geven: ik heb kennis van een strafbaar feit. Op die manier draagt hij eraan bij dat opsporing en vervolging een betere kans maken.

De heer **De Wit** (SP): Er is pas sprake van een strafbaar feit op het moment dat blijkt dat er sprake is van mensensmokkel. Als gebleken is dat er sprake is van mensensmokkel en als iemand dan een beroep doet op de menslievendheid en de motieven die hij heeft om iemand hier naartoe te halen, zal ook dat bewezen moeten worden. Er zal toch op zijn minst voor het OM aannemelijk moeten worden gemaakt dat er sprake is van deze motieven. Men kan toch niet blind zeggen: u doet daar een beroep op, laat dus maar zitten.

Mevrouw **De Pater-van der Meer**

(CDA): Ik vind uw veronderstelling merkwaardig. U spreekt over iemand die uit menslievendheid iemand hier naartoe haalt. De bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel krijgt echter juist vorm door te zeggen dat op enigerlei vorm meewerken aan mensensmokkel en mensenhandel te allen tijde strafbaar is. Je smokkelt of verhandelt mensen namelijk vanwege het feit dat zij zich in een kwetsbare positie bevinden als vluchteling en asielzoeker ± dan verdient men er dus aan ± of vanwege het feit dat mensen uitgebuit worden. Beide dingen zijn op zich al strafbaar. Dit wetsvoorstel is niet bedoeld voor mensen die uit menslievendheid iemand hier naartoe halen.

□

Mevrouw **Vos** (GroenLinks):
Voorzitter. Onze nationale rapporteur mensenhandel, mevrouw Korvinus, heeft in het recente verleden enkele malen aangedrongen op de implementatie van internationale bepalingen om mensenhandel te bestrijden. Zoals de Kamer en de minister weten, heeft mijn fractie nog wel eens moeite met de wijze waarop verdragen, richtlijnen en kaderbesluiten worden omgezet in Nederlandse regels. Ik wijs op de overleveringswet, de Wet terroristische misdrijven en de Wet internationale misdrijven. Voor dit wetsvoorstel ligt het echter anders en geldt dat slechts in beperkte mate. Ik sluit mij graag aan bij anderen die benadrukken dat zij de strekking van dit wetsvoorstel kunnen onderschrijven. De preventie en bestrijding van mensenhandel verdient natuurlijk de grootst mogelijke aandacht. Wij kunnen nauwelijks aangeven op welke schaal mensenhandel plaatsvindt. Feit is dat alleen het trieste topje van de ijsberg bekend raakt. De naar schatting 300 slachtoffers die de Stichting tegen vrouwenhandel in 2001 registreerde, betroffen immers alleen slachtoffers van de meest gewelddadige vormen van mensenhandel. Strafrechtelijk ingrijpen is, gezien het mensonterende, seksuele en gewelddadige karakter van mensenhandel bitter noodzakelijk. Maar strafrechtelijke bestrijding is geen louter Nederlandse aangelegenheid. Toenemende mondialisering en een groeiende kloof tussen arm en rijk op deze wereld en de samenloop van

Vos

mensenhandel met drugs- en wapenhandel vormen een vruchtbare voedingsbodem. Deze niche in de criminele markt moet bestreden worden.

In zekere zin geldt het voorafgaande ook voor mensensmokkel, maar niet helemaal. Tot nu toe geldt dat mensensmokkel slechts strafbaar is als het gebeurt uit winstbejag. Mijn fractie heeft altijd grote waarde gehecht aan dit delictsbestanddeel. Het komt wel eens voor dat kerkbesturen en charitatieve instellingen meehelpen aan de komst naar en het verblijf in Nederland van bijvoorbeeld religieuze mensen en vakbondslieden, die in hun land van herkomst te vrezen hebben voor hun leven. Voor mij zou het dan ook onverteerbaar zijn als mensen die vanuit Nederland meewerken aan het herenigen van door oorlog en geweld verscheurde gezinnen, onder de werkingsfeer van het delict mensensmokkel zouden komen.

Mevrouw De Pater-van der Meer (CDA): Is er in het voorbeeld dat mevrouw Vos geeft, waarbij het gaat om slachtoffers in oorlogsgebieden of mensen die om religieuze overwegingen uit hun land van herkomst naar Nederland gehaald worden, sprake van mensensmokkel? Of noemt zij dat een poging tot hulp bij een asielvraag?

Mevrouw Vos (GroenLinks): Als dat gebeurt uit humanitaire overwegingen, zonder winstbejag, dan noem ik dat geen mensensmokkel. Het wetsvoorstel laat op dat terrein onduidelijkheid bestaan. Dat is een van de problemen die wij met dit wetsvoorstel hebben.

Mevrouw De Pater-van der Meer (CDA): In de situatie die u schetst, verkeren mensen daadwerkelijk in problemen. Zij hebben te vrezen voor hun leven. Dat zou betekenen dat zij onmiddellijk bij binnenkomst in Nederland of welk ander land dan ook, asiel zouden moeten aanvragen.

Mevrouw Vos (GroenLinks): Dat zou kunnen. Maar wanneer dat om welke reden dan ook niet direct gebeurt, moet niet onmiddellijk de conclusie getrokken worden dat er sprake is van iets anders en dat strafbaarstelling moet volgen. Het gaat nu om degene die iemand naar Nederland haalt vanuit het idee dat deze persoon groot gevaar loopt in eigen

land. Wij vinden dat dit in principe buiten de delictsbepaling in het wetsvoorstel zou moeten vallen.

Mevrouw De Pater-van der Meer (CDA): Ik wijs op het gevaars-criterium dat u ook noemde. Wat is dan het beletsel om asiel te vragen zodra men in een veilig land komt? Waarom zou zo iemand dat tijdelijk niet doen? Daar bevorder je toch illegaliteit mee?

Mevrouw Vos (GroenLinks): Dat zou inderdaad de juiste weg zijn, maar het is nog iets anders om dat nu in het wetsvoorstel verplicht te stellen. Natuurlijk kan iemand inschatten dat de kans niet groot is dat het asielverzoek wordt ingewilligd. Er kunnen allerlei redenen zijn waarom mensen niet direct asiel aanvragen. Wij kunnen niet stellen, zoals ik uit uw woorden proef, dat er sprake is van mensenhandel of van een strafbare actie als dat niet gebeurt. Daar ben ik het niet mee eens. In dit geval gaat het om het beoordelen van de daad wanneer iemand uit humanitaire overwegingen iemand anders helpt naar Nederland te komen. Dat moet niet strafbaar gesteld worden.

Mevrouw De Pater-van der Meer (CDA): Artikel 197 begint nadrukkelijk met aan te geven wanneer sprake is van een strafbaar feit. Daar hebben wij het over.

Mevrouw Vos (GroenLinks): Dat klopt. Op dat punt vind ik het wetsvoorstel niet helder. Daar wil ik nog een aantal vragen over stellen.

Voorzitter. Ik vervolg mijn betoog. Mijn fractie zou het goed vinden om nu al een afbakening te maken. Wie bijdraagt aan het binnenkomen of verblijven van mensen in Nederland en daarbij direct of indirect gebruik maakt van geweld, dreiging met geweld, dwang, bedrog en misbruik van kwetsbare posities van mensen, moet keihard worden aangepakt. Daarbij maakt het niet uit of het om prostitutie of andere vormen van ontoelaatbare exploitatie gaat. Wie aan de andere kant probeert hulp te bieden aan mensen in een uiterst kwetsbare positie of hun via Nederland een menswaardig bestaan probeert te geven, moet niet gecriminaliseerd worden maar geridderd. Ik schets het maar even voor het gemak in uitersten. Voor de mensen die in dit verhaal het lijdend

voorwerp zijn, past onverholven mededogen. Mijn fractie heeft er al eerder voor gepleit om slachtoffers van mensenhandel, die in de illegale prostitutie terechtgekomen zijn, een verblijfsrecht in Nederland te verlenen.

De wijze waarop tot nu toe wordt omgegaan met slachtoffers van mensenhandel en commerciële mensensmokkel stuit mij zeer tegen de borst. Illegaal in Nederland verblijvende prostituees worden zonder omhaal van woorden Nederland uitgezet. Er zijn tal van voorbeelden van veegacties die hebben plaatsgevonden waarbij mensen zonder ook maar gehoord te worden het land uit werden gezet zonder dat werd gekeken of er misschien sprake was van mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Wij hebben voorbeelden van officieren van justitie die niet eens willen praten met mensen die naar de officier komen met het verhaal dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn. Wij hebben op dat punt veel aan te merken op de manier waarop Nederland daadwerkelijk met mogelijke slachtoffers omgaat.

Ik ben er dus niet van overtuigd dat in deze gevallen nauwgezet onderzoek plaatsvindt naar de vraag of prostituees ook slachtoffer kunnen zijn van mensenhandel. De toegang tot de B9-regeling is uiterst beperkt. De gelukkigen voor wie deze regeling wel geldt, gaan het land uit, zodra zij overbodig zijn voor de strafzaak. Voor minderjarige slachtoffers geldt dat zij hooguit als AMA worden bestempeld. Ook op dit gebied blinkt Nederland uit in het bieden van onzekerheid over de toekomst. De enkele ratificatie en implementatie van internationale regelgeving pleit ons geenszins vrij van actieve overheidsinspanningen om van de bestrijding van deze delicten echt werk te maken.

Ons voornaamste bezwaar tegen het wetsvoorstel is het schrappen van het delictsbestanddeel winstbejag uit het mensensmokkelartikel. Voor het helpen bij illegaal verblijf wordt winstbejag overigens wel gehandhaafd. De minister maakt bij de beantwoording van vragen van de fractie van de Partij van de Arbeid duidelijk dat in de praktijk geen enkele verandering zal blijken voor de positie van goedwillenden. Er vindt echter wel omkering van de bewijslast plaats. Tot nu toe moet het openbaar ministerie het bestanddeel

bewijzen. Ik kan mij voorstellen dat dit problemen oplevert en dat volgens het OM winstbejag moeilijk te bewijzen valt. Dat is echter met meer delictsbestanddelen het geval. Het opnemen van winstbejag in de delictsomschrijving was expliciet bedoeld om verdachten "die met een noble en onbaatzuchtige aard van hun motieven zijn overgegaan tot mensensmokkel" uit te sluiten, zoals de minister zegt. Mijn probleem is dat niet uit te sluiten valt dat dergelijke personen wel degelijk veroordeeld zullen worden. De minister gaat er zonder meer van uit dat deze verdachten erin zullen slagen hun goede motieven voor het voetlicht te krijgen. Dat voetlicht wordt bepaald door de toenemende effectiviteitsdrang in de strafrechtspleging. Ik zie dat voetlicht steeds zwakker worden.

Belangrijker is dat ik mij afvraag of de rechterlijke macht geen grote problemen krijgt met de uitleg van het oogmerk "humanitaire bijstand". Ik stel mij voor dat de rechter moet onderzoeken of de verdachte uit een oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit niet anders had moeten handelen dan door mensen naar Nederland te halen. Goede wil lijkt mij lastiger te bewijzen dan winstbejag. Verwachten wij niet het onmogelijke van rechters die naar mijn overtuiging nu in de steek gelaten worden door de minister door het ontbreken van helderheid in de wetsgeschiedenis om over de goede wil van mensen te oordelen, mensen die niet zelden vanuit een diep besef van medemenselijkheid en een diepe overtuiging van religieuze rechtvaardigheid gehandeld hebben? De minister meent toch niet in gemoede dat bij de beantwoording van zulke existentiële vragen volstaan kan worden met de opmerking "dat van strenge door de rechtspraak gestelde eisen een ontmoedigende werking zal uitgaan", zoals hij schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag. Wil de minister hierop reageren?

De uitstraling van dit wetsvoorstel moet niet zijn dat zelfs mensen die uit puur noble overwegingen menen dat zij een bepaald persoon moeten helpen door hem of haar naar Nederland te halen, dit niet meer durven, omdat zij vrezen daarvoor veroordeeld te worden. Ik vraag de minister bij dezen helderheid te bieden wat precies wel onder het delict van deze wet valt en

in welke gevallen naar de mening van de minister mensen met noble bedoelingen buiten de strafbaarheid van de wet vallen.

Een werkelijk effectieve strafrechtspleging staat of valt met heldere juridische kaders, de zekerheid dat strafrechtelijk wordt opgetreden na strafwaardige gedragingen en proportionele bestraffing. Ik spreek de hoop uit dat dit wetsvoorstel daadwerkelijk bijdraagt aan voorkoming, opsporing en vervolging van mensenhandel en commerciële mensensmokkel. Ik verwacht dat de ministers van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie, van VWS en van SZW een alomvattend en samenhangend plan de campagne opstellen waarin én de opsporing én de vervolging is geregeld, maar ook opvangvoorzieningen, psychosociale hulpverlening, ruimere mogelijkheden tot legaal verblijf in Nederland en, niet het minst, preventie eenzelfde plaats innemen als repressie.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ook wij zijn verheugd dat wij dit voorstel vandaag kunnen behandelen, hoewel ik mét mevrouw De Pater zeg dat het gaat om misselijkmakende misdrijven, om mensonterend gedrag van nota bene mensen ten opzichte van elkaar. Eerder walg ik van deze misdrijven dan dat ik nu met plezier daarover zou kunnen spreken. Integendeel, mijn geloof in het goede in de mens wordt steeds op de proef gesteld als ik zie wat hier gebeurt. Wij hebben het over buitengewoon ernstige misdrijven: mensensmokkel, mensenhandel, kinderhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Het wetsvoorstel breidt in ieder geval de toepassingsmogelijkheden uit waar het gaat om mensensmokkel en mensenhandel. Het wetsvoorstel regelt ook een verhoogde strafbaarheid in bepaalde gevallen van mensensmokkel en mensenhandel. Mijn fractie is het met deze twee zaken eens.

Ik wil daarnaast nog op twee punten ingaan die te maken hebben met het wetsvoorstel, in de eerste plaats het punt van de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. De nationale rapporteur mensenhandel, mevrouw Korvinus, heeft een- en andermaal herhaald dat het

van groot belang is dat de wetgever, dus ook de Tweede Kamer, aandacht besteedt aan dat punt van bescherming van slachtoffers. Willen wij mensenhandel effectief kunnen bestrijden, dan is het nodig dat de slachtoffers zich melden en aangifte doen, en dat de daders vervolgd en berecht worden. Wij hebben hier het afgelopen jaar meerdere keren in de Kamer over gesproken, waarbij het vooral ging om de positie van het slachtoffer tijdens de periode van tijdelijke bescherming als eenmaal aangifte is gedaan, en om de bescherming na afloop van een eventuele strafzaak en de vraag of slachtoffers in aanmerking zouden kunnen komen voor een permanente verblijfsvergunning. De Kamer is toen in feite niet verder gekomen dan de vaststelling dat er tijdens de periode van de tijdelijke bescherming recht is op onderwijs en op werk. Verder heeft zij breed uitgesproken dat de positie van de slachtoffers de nodige aandacht verdient, zeker van de politie als het gaat om de aanpak van de meldingen en de aangiften.

Op dit moment komt het er dus op aan of de slachtoffers bereid zijn om aangifte te doen. Mét de nationale rapporteur constateren wij dat dit in slechts 5% van de gevallen gebeurt. Dat is veel en veel te weinig. Zelfs als er aangifte wordt gedaan, is er nog geen garantie dat het leidt tot het verkrijgen van bescherming na afloop van de periode van de tijdelijke bescherming, in de zin van een permanente verblijfsvergunning, laat staan de garantie dat het beter zou gaan als de rechter erin gemoed is. Sterker nog: wij hebben al in eerdere debatten voorbeelden aan de orde gehad waaruit blijkt dat dit niet het geval is.

In de nota naar aanleiding van het verslag is door de minister op twee punten een soort van handreiking gedaan. Zo zie ik het althans. In de eerste plaats zegt hij terecht ± het heeft ook al eerder gespeeld ± dat er veel meer aandacht zal moeten worden gegeven aan de opbouw van een dossier gedurende de B9-procedure, wat betreft de positie en de veiligheid van het slachtoffer. In de tweede plaats beklemtoont de minister het grote belang van een samenhangend gebruik van de vreemdelingrechtelijke en de strafrechtelijke gegevens bij de beoordeling van een aanvraag voor voortgezet verblijf. Dit zijn twee belangrijke punten en mijn vraag aan

De Wit

de minister is, wat er inmiddels is gedaan om te bereiken dat er in de praktijk ook daadwerkelijk meer aandacht wordt besteed aan de opbouw van een dossier en het naast elkaar leggen van de vreemdelingrechtelijke en de strafrechtelijke gegevens bij de beoordeling van een aanvraag voor voortgezet verblijf.

Mevrouw Griffith heeft op 25 november 2003 een motie ingediend waarin de regering wordt gevraagd duidelijk te maken hoe de knelpunten van de B9-procedure zullen worden opgelost. Die motie is door de Kamer aanvaard en ik wil graag van de minister weten of de knelpunten al zijn geïnventariseerd. Of beperkt zich dat tot de opbouw van het dossier en het vergelijken van de diverse gegevens? Wat gebeurt er momenteel om die knelpunten op te lossen?

De nationale rapporteur mensenhandel, mevrouw Korvinus, heeft aangetoond dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit. Als ik mij niet vergis, had in 2001 al 75% van de gevallen van mensenhandel te maken met criminele netwerken. Mevrouw Korvinus pleit dan ook voor een Europese en internationale aanpak. Welke prioriteiten stelt de Nederlandse politie op dit punt? Beschikt de politie over de vereiste deskundigheid? De heer Koster, projectleider van het nationale politieproject Prostitutie/Mensenhandel, wijst op de specifieke deskundigheid \pm in het bijzonder het financieel onderzoeken \pm en de inzet. Hij heeft het onder andere over de joint investigation teams. Hoe oordeelt de minister over de inzet, capaciteit en deskundigheid van de politie in het ingewikkelde mensenhandeldossier? Wat moet er volgens hem eventueel gebeuren?

Gisteren mochten wij de Korpsmonitor 2003 ontvangen. Daarin zitten drie punten die ik graag aan de minister willen voorhouden. In de eerste plaats de kritiek dat er van overheidswege geen vorm en inhoud is gegeven aan de broodnodige regie en coördinatie van het werk van alle partijen, betrokken bij het probleem van de mensenhandel. De overheid heeft het dus eigenlijk laten afweten op dit punt. In de tweede plaats staat in de monitor dat bestrijding van de mensenhandel prioriteit moet hebben, maar dat door de prestatiecontracten de aandacht en inzet enigszins ondergesneeuwd worden.

Die contracten leiden ertoe dat de politie andere prioriteiten moet stellen. In de derde plaats zijn volgens de monitor de grensoverschrijdende teams van de marechaussee dit voorjaar afgeschaft. Ze hebben zich met andere woorden teruggetrokken van het terrein van de aanpak van de mensenhandel. Kan de minister reageren op deze drie punten? Ik wil graag weten wat de inzet is van de regering en wat de inzet van de politie zou moeten zijn. Hoe kunnen wij voorkomen dat het wetsvoorstel, dat beoogt de werking van de strafwet te verruimen als het gaat om de mensenhandel en -smokkel, een dode letter wordt? Uit de Korpsmonitor blijkt dat de prestaties op onderdelen van dit belangwekkende dossier achterblijven.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Het wetsvoorstel waarover wij vanmiddag spreken, omvat de implementatie van ruim acht internationale en Europese protocollen, verdragen, richtlijnen en kaderbesluiten. Het is een belangrijk onderwerp: mensenhandel, mensensmokkel en de uitbuiting van kinderen. Terecht is hiervoor heel veel aandacht geweest en gebleven in de achterliggende jaren.

Het behoeft geen betoog welke vreselijke wantoestanden achter begrippen als "mensensmokkel" en "mensenhandel" schuilgaan. Ik denk bijvoorbeeld aan het Dover-drama, naar aanleiding waarvan wij destijds in de Kamer uitvoerige debatten hebben gevoerd over de aanpak van mensensmokkel. Voor mensenhandel verwijs ik naar recente overleggen en de rapportages van de Nationale rapporteur mensenhandel over gruwelijke vormen van moderne slavernij.

Ook in onze nationale wetgeving is in de afgelopen jaren het nodige gebeurd om onze regels bij de tijd te brengen. Maar terecht is er ook veel internationale aandacht voor, niet alleen gelet op de ernst van de problematiek maar ook gelet op het grensoverschrijdende karakter van de delicten die hiermee samenhangen. Internationale afstemming en samenwerking zijn nodig om de georganiseerde criminaliteit daadwerkelijk in te dammen.

De SGP-fractie staat achter de uitbreiding en verzwaring van de

strafbaarstelling van zowel mensenhandel als mensensmokkel. Verder kan mijn fractie zich vinden in verdere maatregelen zoals in dit wetsvoorstel vervat. Overigens was Nederland hiertoe natuurlijk ook gehouden op grond van de gemaakte afspraken. Bovendien is hierover in dit huis bij de totstandkoming van deze afspraken al uitvoerig gediscussieerd. De discussieruimte voor dit debat is vooral gelegen in de keuzevrijheid die de internationale afspraken Nederland bieden.

Ik kom daarmee te spreken over het schrappen van het element winstbejag in artikel 197a Wetboek van Strafrecht. Mensensmokkel geldt voor illegale binnenkomst en doorreis. In de plaats daarvan maakt Nederland gebruik van de optionele humanitaire clause in de betreffende EU-richtlijn. Dat is vervat in het tweede lid van artikel 197a. De regering motiveert zijn beslissing om van die clause gebruik te maken met het argument dat het mogelijk is dat hulp bij illegale binnenkomst of doorreis wordt geboden door kerkelijke of ideële instellingen, uitsluitend op grond van menselijke overwegingen vanuit een godsdienstige of geestelijke opvatting.

Over het begrip winstbejag is enkele jaren geleden in de Kamer een levendig debat gevoerd naar aanleiding van de in oktober 1999 uitgegeven studie van het Internationaal politie-instituut Twente over de verhoging van de strafmaat voor mensensmokkel. Hierin wordt gesteld dat het element winstbejag in de delictomschrijving problemen opleverde. Men repte zelfs over onoverkomelijke problemen.

In oktober 2000 is hierover tijdens een algemeen overleg gediscussieerd. Collega Rouvoet deed tijdens deze discussie het voorstel om het element winstbejag te schrappen en in plaats daarvan een humanitaire clause op te nemen. Ik heb toen zelf gewezen op de suggestie van de Koninklijke marechaussee om het artikel te splitsten en in ieder geval het element winstbejag te schrappen voor het behulpzaam zijn bij illegale binnenkomst.

In juni 2001 heeft oud-minister Korthals een brief naar de Kamer gestuurd waarin hij de bewijsproblemen rond het element winstbejag enigszins relativeerde, maar tevens aangaf dat Nederland akkoord zou gaan met het schrappen van dit element als in een humani-



Mevrouw Vos (GroenLinks)

© M. Sablerolle ± Gouda

taire clause zou worden voorzien. De oplossing die nu is gekozen, sluit daarbij aan. Het lijkt een billijk compromis, een redelijke tussenweg om te kiezen voor een combinatie van een splitsing en een humanitaire clause. Winstbejag blijft overigens wel bestaan als een eis voorzover het gaat om het behulpzaam zijn bij illegaal verblijf in Nederland.

Dit compromis roept bij mijn fractie toch enige vragen op. De regering zegt dat zij zich sterk heeft gemaakt voor een humanitaire clause en dat het daarom raar zou zijn als zij die mogelijkheid niet zou gebruiken. Ik vind dat te mager, want ik mis een inhoudelijk argumentatie. Meer in het bijzonder wil ik de minister vragen, in te gaan op de vraag of de humanitaire clause echt nodig is. Ik vraag dat, omdat nu ook in een splitsing is voorzien tussen verblijf, binnenkomst en doorreis. Ik had namelijk het idee dat deze clause het meest pregnant nodig was als je het element winstbejag zou schrappen in de tekst over het behulpzaam zijn bij het illegaal hier doen verblijven. Het is in de praktijk nog wel eens aan de orde dat mensen weliswaar zijn uitgeprocedeerd, maar de sterke overtuiging hebben dat dit een foute uitspraak is geweest. Vervolgens hebben anderen er heel veel moeite mee om niet behulpzaam te zijn door die persoon toch verblijf te bieden.

Dat is uit humanitair oogpunt heel goed invoelbaar. Dat is echter niet aan de orde als winstbejag voor dat onderdeel als delictsbestanddeel gehandhaafd blijft.

Is er in de praktijk echt wel behoefte aan zo'n clause inzake het behulpzaam zijn bij illegale inkomst en doorreis? Het gaat tenslotte om een wederrechtelijke binnenkomst. De persoon die iemand helpt die hier illegaal is, moet toch weten of een ernstig vermoeden hebben dat de toegang tot Nederland wederrechtelijk is. Anders val je op die grond al niet onder de delictsomschrijving. Daar komt nog bij dat algemene straf- en schulduitsluitingsgronden een oplossing kunnen bieden voorzover het er toch onder valt. Is het dan wel wenselijk om hiervoor een speciale humanitaire uitzonderingsclause in het leven te roepen die suggereert dat er daadwerkelijk van zo'n clause gebruik gemaakt kan worden. Daarbij geldt inderdaad een omgekeerde bewijslast. Dit is in het verleden wel als bezwaar aangemerkt, bijvoorbeeld door oud-minister Korthals in antwoord op opmerkingen van de heer Rouvoet hierover.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Er zijn natuurlijk gevallen denkbaar waarin degene die helpt, wel degelijk weet dat de persoon Nederland wederrechtelijk is binnengekomen. Dat kan

bijvoorbeeld het geval zijn bij gezinshereniging, waarbij het door allerlei procedurele voorschriften zeer lang zou duren voordat je iemand naar Nederland brengt, maar waarbij je toch denkt: dat kind moet zo snel mogelijk naar de ouders. Je weet op dat moment dat dit in feite wederrechtelijk is, want eerst moet in het buitenland gewacht worden en moet er een machtiging tot voorlopig verblijf worden aangevraagd. In het belang van het kind wil je dat echter niet. Je bent dan vanuit een humanitair oogmerk wederrechtelijk bezig. Vindt de heer Van der Staaij zo'n humanitaire clause voor dat soort gevallen toch niet van belang?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik vind het in ieder geval een beter voorbeeld dan dat van iemand die te vrezend is voor zijn leven, zoals vakbondsmensen of mensen die te maken hebben met vervolging in eigen land. Het moet voor die mensen toch mogelijk zijn om in Nederland gewoon legaal verblijf te krijgen en bijvoorbeeld een asielaanvraag in te dienen? Dat vond ik geen sterk voorbeeld. Bij dit nieuwe voorbeeld kan ik mij meer voorstellen. Ik kan mij voorstellen dat er op grond van heel bijzondere omstandigheden een uitzondering gemaakt kan worden. Er moet bij gezinshereniging echter ook weer niet in iedere situatie een uitzondering worden gemaakt. Het zou tenslotte raar zijn als wij aan de ene kant regels afspreken waaraan je moet voldoen voordat je mag binnenkomen, maar tegelijkertijd zeggen: het is prima als je om humanitaire redenen niet aan de regels houdt. Kennelijk zijn die regels dan niet humanitair en moeten wij dus iets aan de regels doen. Het is een beetje warrig als je aan de ene kant zegt dat het terecht is dat wij allerlei eisen stellen in onze regelgeving en aan de andere kant dat je er om humanitaire redenen niet aan hoeft te houden. Ook dan wringt het in de voorbeelden die mevrouw Vos noemt.

Het is de vraag of alle gevallen die je erbij bedenkt, wel echt aan de orde zijn als je de eis van bewustzijn van de wederrechtelijkheid ervan stelt. In de tweede plaats vraag ik mij af of, ook in heel bijzondere situaties, de algemene straf- en schulduitsluitingsgronden niet voldoende soelaas kunnen bieden. Ook de Nederlandse Vereniging Rechtspraak

Van der Staaij

heeft naar voren gebracht dat je daarmee wel voldoende uit de voeten kunt. Daar hoor ik graag de reactie van de minister op, temeer omdat aan de andere kant van de weegschaal staat dat zo'n clause vatbaar kan zijn voor misbruik. Het is maar de vraag of het in de praktijk toch geen drempel kan opwerpen tegen de aanpak van gevallen waarvan wij zeggen: daar moet nu juist hard tegen worden opgetreden. Je loopt het risico dat mensen zeggen: wij zijn humanitair bezig en er is dus geen sprake van mensensmokkel.

Hoe wordt in andere landen omgegaan met de humanitaire clause? Die vraag had de minister al verwacht, want in de nota naar aanleiding van het verslag trof ik de zinsnede aan dat deze vraag inmiddels is uitgezet in het buitenland. Ik begrijp dat met uitzetten wordt bedoeld dat er een antwoord op die vraag wordt gezocht. De minister verwacht dat er een antwoord op die vraag zal zijn bij de behandeling van het wetsvoorstel. Graag hoor ik wat de stand van zaken is.

Wij kunnen ons vinden in de uitbreiding van het begrip mensenhandel. Ik vind het wel van belang dat de uitbreiding in de praktijk geen verwatering betekent van de bestrijding van op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel, die ook volgens de regering en de Kamer hoge prioriteit behoort te hebben en te houden. In de stukken staat dat de regering dit hoge prioriteit blijft toekennen. Als de delictomschrijving wordt verruimd, zonder dat er sprake is van extra capaciteit voor opsporing en vervolging, zal dit dan de facto in de praktijk toch niet leiden tot minder aandacht voor de op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel? Wil de minister op die zorg ingaan?

□

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Voorzitter. Het is alweer enige tijd geleden dat wij hier in de Kamer met de minister hebben gesproken over mensenhandel en mensensmokkel. In de tussentijd is er wel wat gebeurd in Nederland. Ook de PvdA-fractie verwelkomt het wetsvoorstel van harte, omdat het inderdaad hard nodig is dat delicten als mensensmokkel en met name mensenhandel een zodanige plek

krijgen in ons rechtssysteem, dat de ernst van het delict tot uitdrukking komt, bijvoorbeeld in de strafmaat, maar ook in de manier waarop wij überhaupt de bestrijding van deze criminele daden ter hand nemen.

Wij proberen een internationaal fenomeen op nationaal niveau klappen toe te brengen. Daarvoor is internationale wetgeving nodig, die vervolgens in nationale regels moet worden omgezet. Ook zijn er internationale organisaties voor nodig, zoals de VN, de Europese Unie en de OVSE. Wij hebben het over transitlanden, landen van herkomst en landen van bestemming. Als al deze landen niet met elkaar samenwerken, kunnen wij in ons eigen landje doen wat wij willen, maar dan zullen wij nooit de oorzaken van het probleem kunnen wegnemen. Evenmin zullen wij de echte bestrijding ter hand kunnen nemen. Dit neemt niet weg dat het wel hier in Nederland begint en daar in Duitsland en daar in België en daar in Oekraïne en, zeker na de uitbreiding van de Europese Unie, daar in de nieuw toetredende landen. Wij weten nog niet welk effect de toetreding van deze landen zal hebben op de mensenhandel en de mensensmokkel naar Nederland, met name voor prostitutiedoelinden. Er zijn nu immers barrières weg.

Hier moet het dus gebeuren: opsporing, vervolging en berechting, maar vooral ook het opvangen en begeleiden van slachtoffers. Daarin schuilt de grote teleurstelling van de PvdA-fractie. Uit de Korpsmonitor 2003 inzake het landelijk project Prostitutie/Mensenhandel blijkt dat de aanpak in eigen land juist veel te wensen overlaat en dat de overheid heeft gefaald bij de aanpak van de mensenhandel. Er staat met zoveel woorden: Zowel voor het prostitutiebeleid als de aanpak van mensenhandel kan in het algemeen worden geconcludeerd dat de betrokken ministeries geen vorm en inhoud hebben gegeven aan de broodnodige regie en coördinatie van alle betrokken partners. Als wij daarin niet zijn geslaagd, kunnen wij het dus wel opgeven. Als de partners niet met elkaar samenwerken, gebeurt er dus niets. Dat is onbegrijpelijk en wat mijn fractie betreft op geen enkele manier goed te praten. Graag ontvang ik van de minister een reactie op de Korpsmonitor 2003, maar vooral op de opmerking dat prestatiecontracten tussen BZK

en de politie hierin een belangrijke rol spelen. Vijf korpsen scoren een onvoldoende, omdat zij met andere dingen bezig zijn, waarover prestatiecontracten zijn gesloten. Die hebben geen betrekking op mensenhandel en mensensmokkel. Ik zou de minister ook graag willen horen over de zorgen over de Dienst nationale recherche informatie. Dit is de dienst die dé nationale taak heeft op het gebied van mensenhandel. De dienst houdt zich bezig met informatievergaring en informatie-uitwisseling. Ook deze dienst krijgt een onvoldoende. Mensensmokkel geniet geen prioriteit meer bij de Koninklijke marechaussee. Grensoverschrijdende criminaliteitsteams stoppen met hun activiteiten op het gebied van mensenhandel. Ook de VNG geeft de komende tijd geen prioriteit aan prostitutie. Dat is misschien iets anders dan mensenhandel, maar er zijn wel raakvlakken. Er is ook kritiek op de arbeidsinspectie en op de belastingdienst. Het uitblijven van controles leidt ertoe dat er een klimaat is waarin mensenhandel kan floreren. Dat is volgens mij het geval.

De PvdA-fractie vindt dat de regering fundamentele keuzes moet maken, zeker nu er barrières zijn weggevallen door de uitbreiding van de Europese Unie. Er mag gewoon niet worden toegestaan dat mensenhandel toeneemt in plaats van afneemt. Dat lijkt echter wel te gaan gebeuren door de manier waarop de zaken in Nederland zijn georganiseerd. Misschien gebeurt het al, want alle ingrediënten daarvoor zijn inmiddels al in huis.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik vraag mij af wanneer u op het wetsvoorstel ingaat. U citeert hier vrij willekeurig uit de zojuist verschenen politiemonitor. Die betreft het standpunt van een van de partners. Het kabinet heeft nog niet gereageerd op deze monitor. Wij komen er ongetwijfeld nog over te spreken. Als ik u zo hoor citeren, kunt u wel stoppen met uw betoog. U zegt immers dat het toch niet deugt. Waarom zouden wij dan deze wet behandelen? Deze wet komt echter voort uit internationale en Europese afspraken. Ik ben een beetje verbaasd over uw inbreng tot nu toe over een onderwerp dat nog niet aan de orde is en waar nog geen kabinetsreactie over is verschenen. U

Albayrak

citeert toch willekeurig uit deze monitor.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): U hoeft zich geen zorgen te maken. Ik kom nog te spreken over de wet. Het zou echter bizar zijn als ik de meest recente gegevens over de vormgeving van de aanpak van mensenhandel in Nederland niet zou gebruiken op het eerste moment waarop wij weer met de minister over dit onderwerp spreken. Er zijn wel degelijk raakvlakken met de wet. Wij kunnen wel wettelijke kaders hebben en internationale afspraken maken. Wij kunnen ook strafverzwaring regelen. Als wij echter vervolgens geen werk maken van opsporing, vervolging en berechting en als dat het gevolg is van de manier waarop de zaken zijn georganiseerd, is dat niet erg effectief. Dat verband mag hier toch wel worden genoemd?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik vind het bizar dat u de helft van uw spreektijd gebruikt om te citeren uit een rapport van een van de organisaties die een taak hebben op het terrein van opsporing en vervolging terwijl er nog geen reactie van het kabinet op dat stuk is. U citeert bovendien nog willekeurig ook.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Het is erg lief van u dat u de minister beschermt, maar volgens mij kan hij wel voor zichzelf opkomen. Als hij vindt dat dit één deel van het verhaal is, hoor ik dat graag van hem.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik vind het bizar dat u op dit moment deze elementen uit die politiemonitor haalt.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Het is mijn keuze om mijn inbreng op deze manier te vullen. Gelukkig ga ik daar zelf over.

Ik kom nu op het voorliggende wetsvoorstel. Het is goed dat internationale wetgeving middels dit wetsvoorstel wordt omgezet in nationale regelgeving. Het wetsvoorstel mist echter effect als wij de boel in Nederland verder niet op orde hebben. Ik doe een dringende oproep aan de regering om er iets aan te doen. De gang van zaken die ik net schetste en die uit de staatjes in de Korpsmonitor blijkt, moet worden gestopt. Wat doet de

minister met de informatie uit de Korpsmonitor? Wij zullen er vast nog over spreken, maar ik wil toch nu weten wat zijn mening is over deze conclusies.

Wij zijn uiteraard blij met strafverzwaring, met meer aandacht voor het onderwerp en met de extra ruimte om mensenhandel en mensensmokkel serieus te nemen. Als daar een actualisering van de wetgeving voor nodig is, zal ook mijn fractie daar ruimhartig aan meewerken. Ik heb echter nog wel enkele opmerkingen. Het bestanddeel winstbejag wordt uit artikel 197a gehaald. Daardoor wordt de essentie aangetast van het artikel zoals dat indertijd werd bedoeld, namelijk dat menselijke nood wordt genegeerd als men mensen smokkelt puur uit eigen gewin. Ik verwijs naar de memorie van toelichting uit 1993. Daarin zei het toenmalige kabinet dat voor aansprakelijkheid handelen uit winstbejag vereist is. Wie handelt uit ideële motieven zonder oogmerk van eigen bevoordeling, valt niet onder het bereik van de strafbaarstelling.

Het is jammer dat het lijkt alsof de Europese Unie het voorbeeld van de Verenigde Naties niet volgt. In alle teksten van de Verenigde Naties die over mensenhandel en mensensmokkel gaan, komen inderdaad passages voor dat er daarbij voor strafbaarstelling sprake moet zijn van winstbejag. Ik verwijs naar het VN-protocol over mensensmokkel: er is pas strafbaarheid als er sprake is van georganiseerde criminaliteit en als men streeft naar geldelijk belang of materieel voordeel. Een soortgelijke definitie wordt gehanteerd door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Het bestanddeel winstbejag geeft duidelijk de achtergrond voor de strafbaarstelling van mensensmokkel aan, namelijk de georganiseerde criminaliteit. Door het element winstbejag uit de omschrijving van het delict te halen, verandert de bewijslast. Volgens de huidige wet moet het OM bewijzen dat er sprake is van mensensmokkel uit winstbejag. Volgens de voorgestelde wijziging is winstbejag niet meer aan de orde en moet de verdachte een beroep doen op de humanitaire clause. De verdachte moet dus bewijzen dat hij aanspraak kan maken op het tweede lid van artikel 197a. Deze omkering van de bewijslast vindt mijn fractie niet wenselijk.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): U noemt een memorie van toelichting uit 1993. Daarna is er wel het een en ander gebeurd, het motief winstbejag bleek nu juist zo lastig te bewijzen, waardoor opsporing en vervolging veelal niet succesvol was. Nu dient volgens de Europese richtlijn het begrip winstbejag geschrapt te worden. Wilt u nu deze richtlijn omzeilen en Nederland als enige in Europa dit begrip weer in de wetgeving laten opnemen, zodat onze politie en justitie op achterstand worden gezet?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Ik wilde een discussie met de minister over de interpretatie van de richtlijn. Wij hebben er inderdaad al een debat over gehad, maar ook gelet op het interruptiedebatje op dit punt tijdens uw bijdrage maken wij het ons wel heel erg moeilijk. De heer Van der Staaij sprak van hulp bieden bij verblijf of bij binnenkomst in Nederland, u heeft gesproken over het begrenzen van de humanitaire clause. Als je dat doet, houd je al helemaal niets over. Er moet toch een manier zijn om de essentie te bewaken van wat je eigenlijk wilt bereiken? Het gaat om mensen die zonder enig financieel oogmerk gehandeld hebben, die dus in geen enkel opzicht materieel voordeel beoogden toen zij iemand hielpen. Mevrouw Vos heeft vele woorden gesproken over handelingen van ideële organisaties die onder deze wet zouden vallen. Gelet op dit alles denken wij dat de enige manier om het goed te regelen het terugzetten van het begrip winstbejag in de wet is. Ik heb daartoe al een amendement voorbereid, maar ik vraag de minister eerst nog of de interpretatie van het eerste lid van artikel 1 en van artikel 2 van de richtlijn niet toelaat dat het begrip winstbejag misschien met een andere aanduiding toch nog in de wet wordt opgenomen. Er staat immers niet met zoveel woorden in de richtlijn dat dit woord geschrapt moet worden.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Het hoofddoel van deze wet is het strafbaar stellen van internationale criminaliteit op het stuk van mensenhandel en mensensmokkel met internationaal een hogere strafmaat. Het gaat dus niet om allerlei humanitaire overwegingen, het hoofddoel is het bestrijden van

Albayrak

deze vorm van criminaliteit. Zullen internationale criminele organisaties zich niet gek lachen als wij nu als enigen in Europa het begrip winstbejag alsnog handhaven? Zouden daarmee onze politie en justitie niet als enige op een achterstand gezet worden?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Ik heb gezegd dat de simpelste manier om te bewaken wat ik belangrijk vind, namelijk het ontzien van mensen die zich niet schuldig maken aan mensensmokkel om daarmee geldelijk gewin te behalen, het gewoon weer opnemen van het begrip winstbejag in de wet is. Als de minister zegt dat het om welke reden dan ook niet kan, wil ik mijn amendement met alle liefde inruilen voor een beter voorstel. Ik wil in elk geval dat hij de zorgen wegneemt die de PvdA-fractie en andere fracties in deze Kamer hebben over mensen die wellicht onder deze wet gaan vallen en die het dan bijzonder moeilijk krijgen met het bewijzen van hun onschuld.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp niet veel meer van deze stellingname van de PvdA-fractie. In november 2001 heeft mevrouw Albayrak in een algemeen overleg ermee ingestemd dat in Europees verband de term winstbejag is geschrapt en dat er een humanitaire clausule voor in de plaats is gekomen. Bij de totstandkoming van de richtlijn is zij dus akkoord gegaan. Nu zegt zij ten eerste dat in Europees verband de term winstbejag niet geschrapt behoeft te worden en ten tweede dat de PvdA-fractie het er niet mee eens is als dat wel zou moeten.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Het is erg lief van de heer Van der Staaij dat hij de PvdA-woordvoerder herinnert aan de woorden van de PvdA-woordvoerder. Aangezien het dezelfde woordvoerder betreft, behoeft hij dat eigenlijk niet te doen. Ik heb ongeveer wel in mijn hoofd wat ik toen heb gezegd.

Als de heer Van der Staaij goed heeft geluisterd, heeft hij gehoord dat ik op de interruptie van mevrouw De Pater het volgende heb gezegd. Wij hebben indertijd gezegd dat de humanitaire clausule een oplossing kan zijn. De discussie overzende, een oplossing zoekende voor het andere wat de PvdA-fractie ook

belangrijk vindt en verder pratende met mensen, ben ik tot de conclusie gekomen dat de meest simpele oplossing is om winstbejag alsnog in de tekst te zetten, als de richtlijn daartoe ruimte biedt. Die vraag heb ik de minister voorgelegd, meer niet.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Waarom gaat u er nu van uit dat die ruimte er misschien is, gezien de discussie die in het verleden is gevoerd en het feit dat één van de hoofdpunten in het Europese debat was dat de term winstbejag eruit moest. Daarom hebben wij de optie van de humanitaire clausule als mogelijkheid teruggekregen.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Voortschrijdend inzicht? Ik mag aannemen dat uw denken ook niet stilstaat.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Nee, maar het was toch een hoofdpunt in het Europese debat, juist bij de totstandkoming van de richtlijn, dat de term winstbejag geschrapt zou worden. Hoe kunt u dan nu menen dat de richtlijn ruimte zou bieden om het alsnog niet te doen?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Wilt u mij nu het recht ontnemen om later een ander standpunt in te nemen dan ik eerder heb gedaan?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Nee, ik wil u dat recht niet ontnemen. Het is echter wel een beetje lastig te volgen als u nu zowel over dat wat kan volgens de Europese richtlijn als over het standpunt van de PvdA-fractie van een paar jaar geleden een standpunt inneemt dat diametraal daarop staat zonder dat er overtuigende nieuwe feiten of omstandigheden zijn.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Ik heb de argumenten genoemd waarom het nodig is en waarom het mogelijk is. Ik heb het op de meest voorzichtige manier waarop ik het kon zeggen, gezegd. Ik heb de minister gevraagd ± en ik hoop dat hij wel goed heeft geluisterd ± om bij ons de twijfel weg te nemen of er nog ruimte is binnen de afspraken in Europa en om ook de zorgen weg te nemen dat mensen die niet bedoeld worden, wel onder de wet zullen vallen.

Voorzitter. Ik kom thans bij artikel 273a. Mensenhandel is een ernstiger

feit dan mensensmokkel, zo staat in de memorie van toelichting. De PvdA-fractie deelt dat. Toch lijkt mensenhandel met zes jaar relatief licht bestraft in vergelijking met mensensmokkel, waar vier jaar op staat. Er bestaan toch duidelijke verschillen tussen beide delicten. Bij mensenhandel is het ontbreken van de vrijwilligheid bij het slachtoffer een belangrijke factor, die ook terug te vinden moet zijn in de strafmaat. In die zin zou gekeken kunnen worden naar artikel 282 Wetboek van Strafrecht over vrijheidsberoving, waarbij sprake is van een strafmaat van acht jaar. De PvdA vindt dat dit ook in geval van mensenhandel een redelijk maximum is. Ook op dat punt heeft de PvdA-fractie een amendement voorbereid.

In lid 5 van het artikel wordt voorts gesteld dat sprake is van strafverzwaring, indien één van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft. Kenmerkend voor mensenhandel met als doel gedwongen prostitutie en/of andere seksuele dienstverlening, door minderjarigen bijvoorbeeld, is nu juist dat de slachtoffers eerder zwaar psychisch en sociaal letsel oplopen dan lichamelijk letsel. Juist in een wetsvoorstel over mensenhandel is onderkenning en erkenning van dit letsel cruciaal voor de effectiviteit van het artikel. De PvdA-fractie ziet graag dat dit artikel wordt uitgebreid met zwaar psychisch en zwaar sociaal letsel. Zou de minister dit willen overwegen? In het geval hij dit zou weigeren, hebben wij ook op dat punt inmiddels een amendement voorbereid en ingediend.

Naast een goede regelgeving moet er ook sprake zijn van een juiste opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel, en is een goede samenwerking tussen de bij de handhaving, opsporing en vervolging betrokken instanties noodzakelijk. Zo spreekt de memorie van toelichting. Uit cijfers blijkt dat er naar schatting rond de 3500 slachtoffers van mensenhandel in Nederland aanwezig zijn, van wie 5% aangifte doet. Dat is wel heel erg weinig. Dit heeft volgens de nationale rapporteur mensenhandel te maken met de onevenredige en niet-acceptabele risico's die slachtoffers lopen bij terugkeer in hun eigen land na het doen van belastende verklaringen. De rapporteur beveelt aan dat een

Albayrak

ruimhartiger overheidsbeleid moet worden voorgestaan om een langduriger of permanent verblijf, respectievelijk een verblijfstitel op humanitaire gronden, aan het slachtoffer te verlenen na afloop van de procedure.

De PvdA-fractie vindt dat de beschermingstaak van de overheid verder zou moeten reiken dan de tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het strafproces, namelijk zolang zij moeten getuigen, zeker als deze bescherming ook nog eens kan leiden tot een effectievere bestrijding van criminaliteit. De PvdA-fractie is groot voorstander van het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning voor betrokkenen op humanitaire gronden, namelijk als slachtoffer én juridisch getuige van mensenhandel. Een eerdere motie met een dergelijke strekking van de PvdA-fractie is verworpen, maar wij hopen dat de minister de waardevolle bijdrage van deze vrouwen inziet bij het strafrechtelijk vervolgen van mensenhandelaars en dus het effectief aanpakken van mensenhandel.

De heer **De Wit** (SP): Ik wil even terug in het betoog van mevrouw Albayrak, naar het begrip "sociaal letsel". Dit is ook in de schriftelijke voorbereiding aan de orde geweest. Waar moeten wij aan denken bij dit begrip? Is zij het met mij eens dat "sociaal letsel" geen strafrechtelijk begrip is? Als je het wilt opnemen in de strafwet, is er de vraag waar je een verklaring van dit woord vindt. Wat verstaat mevrouw Albayrak er zelf onder en is het volgens haar wel te handhaven op deze manier?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Ik heb er lang over nagedacht en ik heb het wenselijk geacht om het er wel in te zetten. Lichamelijk letsel is ongeveer het meest concrete dat je kunt bewijzen. Bij psychisch letsel wordt het al iets ingewikkelder, maar ik denk dat dit begrip nog steeds juridisch te handhaven is. Waar je vervolgens bij sociaal letsel aan moet denken, is bijvoorbeeld de positie van vrouwen in de samenleving waarin zij verkeren of waarnaar zij terug zouden moeten in het kader van de constructie die wij op dit moment nog steeds hebben. Ik denk aan de gevolgen van uitstoting en het niet meer vinden van een baan. Je kunt het je zo gek niet voorstellen. Ik kan mij voorstellen dat er een

betoog te bedenken is van iemand die een beroep daarop doet, dat ook bij de rechters in althans Nederland meegenomen kan worden in de redenering waarmee zij moeten bepalen of iemand iets is aangedaan. Daarom was die introductie van mij niet zo ver gezocht.

De heer **De Wit** (SP): U duidt er zelf eigenlijk al op en volgens mij is het ook in de nota van de minister aan de orde gekomen, namelijk dat je dit soort elementen zou moeten laten wegeen door de rechter. Daarbij kan iemand schetsen wat de gevolgen zijn, waaronder de feiten die u zelf noemt. Je zou het vervolgens aan de rechter moeten overlaten in plaats van zo'n moeilijk begrip te introduceren.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Misschien kunnen wij het zo oplossen dat ik graag eerst van de minister wil horen of dit begrip te handhaven is. Indien dat niet het geval is, schrap ik met alle liefde dit onderdeel van mijn amendement en houden wij psychisch letsel over, in aanvulling op lichamelijk letsel.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik zit met hetzelfde punt, als u sociaal letsel zo vertaalt dat je dit eigenlijk pas merkt als iemand terugkeert in het land van herkomst en dan uitgestoten wordt uit de samenleving. Volgens mij is dat in uw optiek pas nadat de veroordeling heeft plaatsgevonden en dan heb ik er niets aan, want daar kan ik de strafmaat niet mee verzwaren.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): U kunt mij hier niet vastpinnen op een voorbeeld dat ik geef. Misschien is dit niet het beste voorbeeld, maar wij kunnen met z'n allen best bedenken wat sociaal letsel zou kunnen zijn.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Het is zo lastig meetbaar.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Dat geef ik toe.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Het kenmerkende van sociaal letsel, en overigens ook van psychisch letsel, is juist dat het vaak zoveel later tot uitdrukking komt en dan is, als het goed is, die veroordeling al geweest.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Dan

bent u misschien wel erg blij met mijn antwoord op een vraag van de heer De Wit, dat ik graag van de minister hoor of dat zo is en dat ik bereid ben om dat onderdeel te schrappen. Dan zullen wij allemaal tevreden zijn en dan kunnen wij een hoop gepraat over wat dat sociale letsel dan zou zijn, voorkomen.

De PvdA wil wijzen op het bestaan van het OVSE-actieprogramma, Combat on trafficking in human beings. Dat is aangenomen op de ministeriële raad van de OVSE in Maastricht in december 2003. Dat is wat ons betreft een belangrijk document. In dat actieprogramma zijn de herkomstlanden, de transitlanden en de landen van bestemming opgenomen. Er is een bureau dat zich hiermee gaat bezighouden en er is een speciale vertegenwoordiger benoemd, mevrouw Helga Konrad. Dat is iemand met heel veel ervaring op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel. Ook internationaal is zij goed op de hoogte van wat er allemaal al is en wat nog iets zou kunnen toevoegen. Ik wil graag van de minister vernemen hoe wij in Nederland uitvoering denken te geven aan dit actieprogramma. Heeft hij al contacten met de speciale vertegenwoordiger van de OVSE? Zijn er al afspraken gemaakt? Ik weet dat zij er nog niet zo lang zit, maar van Nederland, een land met een staat van dienst in het proberen de mensenrechten, in ieder geval vrouwenrecht, hoog te houden, mag toch verwacht worden dat als wij aan die samenwerking profijt kunnen ontnemen, wij dat doen en daar niet al te lang mee wachten. Is de minister dus al in contact getreden en wat doen wij concreet met het actieprogramma?

□

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Ter bespreking ligt voor het wetsvoorstel ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Dit wetsvoorstel moet ertoe leiden dat er een uitbreiding plaatsvindt van onze nationale wet- en regelgeving. Internationale regelgeving heeft namelijk geen bindende werking. Vandaar dat eerst een implementatie zal moeten plaatsvinden. Zoals eerder aangegeven in de stukken, onderschrijft de VVD-fractie de

Griffith

strekking van het wetsvoorstel. Ik zal dan ook niet uitgebreid ingaan op het wetsvoorstel, maar ik wil wel kort stil staan bij vier punten.

Wij zijn het eens met het schrappen van het bestandsdeel winstbejag. Mensensmokkel zal zonder meer strafbaar worden gesteld. Ik ben het dus niet eens met de stelling van de PvdA om het bestandsdeel winstbejag opnieuw in te voeren. Afgelopen maandag heb ik nog een werkbezoek afgelegd aan de officier van justitie die belast is met mensensmokkel op Schiphol. De politie en het openbaar ministerie hebben heel concreet aangegeven met welke problemen zij kampen, zeker als het gaat om de mensensmokkel.

Een vraag die bij dat werkbezoek ook naar voren kwam, ging over mensensmokkel naar niet EU-landen, met name Canada. Er schijnt een enorme stroom te zijn richting Canada. Nog steeds hebben politie en OM moeite om het onderdeel winstbejag ook te bewijzen. Wij hebben er nu voor gekozen om dat onderdeel uit ons strafrecht te halen, maar als er een enorme stroom is richting niet-EU-landen, hoe zorgen wij er dan voor dat politie en OM dit probleem nog wel daadwerkelijk kunnen aanpakken? Ik hoor graag van de minister van Justitie welke voorstellen hij daarvoor heeft en of hij daar een oplossing voor ziet. Het was namelijk wel een doorn in het oog van degene die was belast met de opsporing en vervolging.

Orgaanhandel wordt nu strafbaar gesteld in artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht. Daar zijn wij zeer blij mee. Het is namelijk een heel belangrijk punt dat steeds meer en vaker naar voren komt. Onder het Griekse voorzitterschap is een wetsvoorstel ingediend. Dat is een kaderbesluit, dat inhoudt bestrijding en voorkoming van de handel in menselijke organen en weefsel. In antwoord op Kamervragen van onder meer de VVD-fractie heeft de minister aangegeven zeker tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie niet voornemens te zijn om dit wetsvoorstel wederom op de agenda te plaatsen. Hij heeft aangegeven dat er onvoldoende draagvlak is bij de andere lidstaten. Is het feit dat er onvoldoende draagvlak is de enige motivatie? Kunnen wij wel uit de voeten met artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht? Is dat voldoende om de

handel in organen en in weefsel, zoals die ook in internationaal verband voorkomt, aan te pakken?

Voorzitter. Mijn volgende punt betreft de B9-regeling. De heer De Wit wees op mijn motie in dit kader die door de Kamer is aangenomen. De B9-regeling blijkt in de praktijk veel problemen op te leveren. Harde en eenduidige gegevens ontbreken over waar de knelpunten zich voordoen. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft op 14 november 2003 aangegeven dat zij het WODC opdracht zou geven om een onderzoek te starten. Daarvan hebben wij niets meer vernomen. Kan de minister meedelen hoe het met de uitvoering van mijn motie staat? Wanneer kan de Kamer de resultaten van het WODC-onderzoek tegemoetzien?

Tot slot wil ik nog ingaan op mensenhandel en mensensmokkel. Wat betekent dit wetsvoorstel in de praktijk? Wij kunnen met elkaar natuurlijk allerlei mooie regels bedenken, maar als je die niet handhaaft en als je niet opspoort, kom je er niet. Ook ik refereer aan de Korpsmonitor 2003 over het landelijk project Prostitutie/Mensenhandel die aan de Kamer is toegezonden. Daarin staat onder andere dat de Koninklijke marechaussee een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van mensenhandel. De minister heeft eerder aangegeven dat hij aparte bevoegdheden zou creëren voor de Koninklijke marechaussee in het kader van de aanpak van migratiecriminaliteit. Ik zie de minister fronsen, maar het staat er werkelijk. Hoe staat het daarmee? Kan de minister aangeven wat er naar aanleiding van de wijzigingen in dit wetsvoorstel effectief zal gebeuren en veranderen in het kader van de opsporing en vervolging?

De vergadering wordt van 15.00 uur tot 15.10 uur geschorst.

□

Minister Donner: Voorzitter. Ik constateer met vreugde dat er eigenlijk een Kamerbrede instemming is met de voorstellen. Wel is er discussie over de humanitaire clausule en het opnieuw invoeren van het begrip winstbejag. Een ander punt is nog de strafmaat die wordt ingevoerd. Voor het overige hebben de vragen betrekking op de

behandeling van slachtoffers en de implementatie van de regelgeving.

Verschillende woordvoerders hebben gesproken over de delicten, met name de mensenhandel. Terecht hebben zij hun afkeer uitgesproken over dit verschijnsel dat waarschijnlijk nooit helemaal is weggeweest, maar dat in deze tijd weer bijzonder de aandacht trekt. Wij moeten constateren dat mensensmokkel van een andere categorie is. In wezen is mensensmokkel een misdrijf zonder slachtoffers. De betrokkene wordt het land binnengehaald. Het slachtoffer is het nationale vreemdelingenbeleid. Dat doet niets af aan het feit dat beide bepalingen in onderlinge samenhang worden voorgesteld.

Mevrouw Griffith vroeg naar de reikwijdte van artikel 197a in relatie tot het begrip lidstaten. Andere landen vallen daaronder voorzover zij lid zijn van het VN protocol van 2000. Inmiddels is Canada ook toegetreden tot dat protocol. De problematiek die mevrouw Griffith noemde in verband met Canada is dus uit de wereld. Artikel 197a, eerste lid, omvat verschillende landen door de verwijzing naar zowel het Schengenverdrag, de protocollen met IJsland, Noorwegen en andere landen die daarvan lid zijn geworden ± straks ook Zwitserland ± als het VN-protocol. Het betreft ook het reizen naar deze landen.

Er is gevraagd naar de formulering van artikel 197a, tweede lid, waarin thans wordt voorgesteld dat "niet strafbaar is degenen die het feit, omschreven in het eerste lid, begaat met het oogmerk humanitaire bijstand aan die ander aan te bieden". Die eerste lid heeft uitsluitend betrekking op het verschaffen van toegang of doorreis. Voor het verblijf blijft de oude bepaling met betrekking tot winstbejag in stand. Hulp door kerkelijke organisaties in Nederland aan illegalen valt bijvoorbeeld onder die categorie.

De verandering ten opzichte van de bestaande bepaling berust in de eerste plaats op de richtlijn. Mevrouw Albayrak vroeg mij in hoeverre de tekst van de richtlijn het nog mogelijk maakt om ook hier de term winstbejag in te voeren. Het onderscheid dat de richtlijn zelf in artikel 1 maakt tussen onderdeel a (het opzettelijk helpen) en onderdeel b (het uit winstbejag opzettelijk helpen, waarbij het om verblijf gaat), betekent dat ik voor de inreis en de

Donner

doorreis niet het criterium "uit winstbejag" opnieuw kan invoeren. Dat is ook de verklaring waarom in het tweede lid uitdrukkelijk wordt gesproken over de optie om daar humanitaire redenen voor op te voeren. In samenhang betekent het dat de gedachte om in het tweede lid van artikel 197a opnieuw te spreken over "uit winstbejag", Nederland direct in strijd met de richtlijn zou brengen.

Het gaat dus strikt genomen om de vraag of wij het punt van de humanitaire bijstand zouden moeten opnemen. De heer Van der Staaij heeft zich afgevraagd of wij dit wel nodig hebben en of het niet uit het algemene beleid voortvloeit. Op zichzelf zou het een plausibele redenering zijn als wordt gesteld dat in wezen hetzelfde ook via het vervolgingsbeleid gerealiseerd zou kunnen worden en eventueel via het strafbeleid, zeker als het de duidelijke wens van de Kamer zou zijn om het op die wijze te doen. Ik heb gemeend om voor te moeten stellen om gebruik te maken van de optie, mede om de puur politieke reden dat Nederland zich in de Raad sterk heeft gemaakt voor deze optie en het dan wat vreemd zou zijn als Nederland die optie niet op zou nemen.

In dit verband is gesproken over iemand die zijn neef uit Duitsland haalt. Ik denk inderdaad dat de clause daar geen betrekking op heeft. Nogmaals: mensensmokkel moeten wij voorkomen. Het vindt in de praktijk op grote schaal plaats, puur door grote organisaties die dat doen uit winstbejag. Alleen, op het moment dat je zo'n organisatie te pakken krijgt, zegt die tegen de overheid dat die maar moet bewijzen dat ze uit winstbejag handelt. Bovendien wordt gesteld dat de mensen uit zulke vreselijke omstandigheden komen, dat ze het altijd beter hebben waar ze heen gebracht worden, zodat het uit volstrekt humanitaire overwegingen wordt gedaan. In Dover hebben wij echter gezien met welke gevolgen dat gepaard kan gaan.

In die zin moeten wij dus ook niet het idee hebben dat het prachtig is als iemand om niet iemand anders hierheen haalt. Het feit dat wij in Nederland een Vreemdelingenwet hebben, betekent in beginsel dat mensensmokkel, om welke reden dan ook, tegengegaan moet worden. Een uitzondering daarop kan worden gemaakt voor hulp bij vluchten; daar

gaat het immers in feite om bij humanitaire bijstand. Strikt genomen zal dat alleen in uitzonderingsgevalen plaatsvinden. Personen komen immers óf over land, en dan is men al in een andere lidstaat van de gemeenschap geweest waar men eventueel verblijf had kunnen vinden, zodat er dan geen reden is om nog verder te helpen met de vlucht, óf op een vliegveld als Schiphol binnen. Daar kan men bij de grenscontrole aangeven dat men iemand geholpen heeft om binnen te komen. Als het gaat om de humanitaire doelstelling, is er dus op zichzelf veel te zeggen voor het idee zoals mevrouw De Pater dat heeft geopperd.

Mevrouw Albayrak (PvdA): Maar iemand die voor geld iemand anders naar Nederland smokkelt, en op Schiphol tegen de marechaussee zegt dat hij dit heeft gedaan uit ideële overwegingen, ontloopt dan toch zijn straf? Dat is toch precies hetzelfde risico? De essentie van de zorgen van de PvdA-fractie is nu juist dat de persoon die inderdaad uit ideële overwegingen handelt, zo moeilijk kan bewijzen dat hij of zij geen geld heeft gekregen voor het helpen vluchten. Hoe ondervangt u dat?

Minister Donner: Strikt genomen is deze bepaling niet van toepassing op de situatie waarin men zich meldt bij de Koninklijke marechaussee op Schiphol. De grensoverschrijding moet dan nog plaatsvinden.

Mevrouw Albayrak (PvdA): Dat is toch een non-oplossing? Je helpt iemand toch niet vluchten tot het moment op Schiphol dat hij wordt teruggestuurd met hetzelfde vliegtuig?

Minister Donner: Er is alleen sprake van iemand helpen met vluchten in een situatie van asiel. Betrokkene kan een verblijfsvergunning aanvragen en als die aanvraag wordt afgewezen, is er geen reden om die persoon hier binnen te halen. Ideële doelen zijn hierbij niet in het geding en die moeten wij ook niet accepteren.

Mevrouw Albayrak (PvdA): En wat te doen in een situatie waarin een minderjarig kind naar zijn ouders in Nederland wordt gesmokkeld en dat kind kan geen asiel aanvragen omdat het al in een ander Schengenland is

geweest? Ik wil niet al te veel aan casuïstiek doen, maar ik wil wel dat u mijn zorgen wegneemt.

Minister Donner: Mevrouw De Pater heeft al een oplossingsrichting voor een dergelijk geval aangegeven. In die situatie is er geen enkel bezwaar om te melden. De vreemdelingenrechter kan echter besluiten dat het kind geen reden heeft om in Nederland een verblijfsvergunning aan te vragen.

Mevrouw Albayrak (PvdA): De kans dat iemand dat meldt, is uiterst gering. Iemand die handelt uit ideële overwegingen, kun je toch niet laten kiezen tussen zelf strafbaar zijn of ervoor zorgen dat iemand wordt teruggestuurd?

Minister Donner: Ik voel er niets voor om te zeggen: zodra er ideële overwegingen aan ten grondslag liggen, mogen mensen Nederland worden binnengebracht. Iedere mensensmokkelaar kan wel zeggen dat hij een ideële onderneming beheert, zij het dat hij er nog geld voor krijgt. De bepaling moet dus zo beperkt mogelijk worden uitgelegd en moet zeker niet deze ruimte krijgen. Dan zou ik nog liever de suggestie van de heer Van der Staaij volgen dat dit veeleer in het vervolgingsbeleid tot uitdrukking moet komen.

De heer Van der Staaij (SGP): De minister zegt terecht dat de humanitaire clause niet mag worden opgerekt, maar welke situatie valt er dan wel onder? Als ik iemand help naar Nederland te vluchten, is het toch legaal als ik hem wijs op de mogelijkheid om asiel aan te vragen? Daar heb ik toch geen humanitaire clause voor nodig?

Minister Donner: Iemand die grens over brengen en hem vervolgens wijzen op de mogelijkheid om asiel aan te vragen, is strafbaar. Ik verwijs naar het eerste lid.

De heer Van der Staaij (SGP): Iemand mag Nederland binnenkomen om een asielaanvraag in te dienen.

Minister Donner: De betrokkene kan dat zelf wel. Het daarbij behulpzaam zijn proberen wij op deze wijze te ondervangen. Het Verdrag van

Donner

Dublin bepaalt dat de vluchteling bij de eerste grensovergang van de EU zijn asielverzoek doet. Dat geldt ook voor vluchtelingen die op Schiphol arriveren want daar ligt voor hen de buitengrens. Zij kunnen daar een asielverzoek doen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het wederrechtelijke aspect is dus dat in strijd met het Verdrag van Dublin wordt gehandeld.

Minister **Donner**: Strikt genomen is er vanwege dat verdrag geen reden om asielverzoeken van personen bij binnengrenzen van de EU in overweging te nemen. In het tweede lid wordt aangegeven dat in uitzonderlijke gevallen humanitaire overwegingen in de overwegingen kunnen worden betrokken.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik heb begrip voor het standpunt van de minister dat je deze bepaling wel in de wet moet opnemen, omdat wij ons daarvoor in de Raad nu juist hard hebben gemaakt. Omdat wij van deze facultatieve bepaling gebruik maken, is het echter wel van belang dat wij aangeven wat de grenzen van deze bepaling zijn. Misschien kan de minister aangeven hoe vaak er een beroep is gedaan op deze rechtvaardigingsgrond?

Minister **Donner**: Dat kan ik u niet zeggen. Ik zou daarvoor na moeten laten gaan hoe tot nu toe met de winstbejagbepaling is omgegaan. Het zou mij niet verbazen dat er slechts in een zeer beperkt aantal gevallen een beroep is gedaan op deze bepaling door mensen die op heterdaad werden betrapt. Aan de hand van deze gevallen zou bezien kunnen worden hoe moeilijk het is om dan vervolgens aan te tonen dat er sprake was van mensensmokkel. Als u bedoelt te vragen "Wanneer waren er echt bonafide humanitaire redenen?", moet ik u antwoorden dat ik betwijfel of dat is bijgehouden en of het om veel gevallen gaat.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Het is de angst van een groot deel van de Kamer dat hiervan heel veel misbruik gemaakt gaat worden. Dat is de reden dat er wordt gevraagd hoe het kan worden begrensd. Informatie over ervaringen die hiermee tot nu toe zijn opgedaan, kan misschien de kou uit de lucht halen.

Minister **Donner**: Ik weet niet of die informatie beschikbaar is. Het aanbrengen van een begrenzing door het begrip "humanitair" nader te omschrijven is een moeilijke weg.

Mevrouw De Pater stelt voor om dit begrip te begrenzen door de woorden "uitsluitend" en "oogmerk" op te nemen. Verder introduceert zij het idee dat er onmiddellijk na binnenkomst in Nederland gemeld moet worden. Het is een idee om met dit concept te gaan werken. Ik wijs er echter wel op dat hiervoor een registratiesysteem nodig is, waarin wordt bijgehouden waar de melding is gedaan. Deze centrale registratie is nodig om mensen in de gelegenheid te stellen zich te disculperen als eventueel tot vervolging wordt overgegaan. Bovendien moet worden gedefinieerd in welk stadium de melding moet worden gedaan. Moet men dat onmiddellijk melden? Moet iemand die melding al in Duitsland hebben ingediend als hij via dit land Nederland binnenkomt?

Voor de strafbepaling is het concept van melden onhanteerbaar en daarom heb ik enige moeite met dit concept. Verder zijn de consequenties ook onduidelijk. Zo moet worden onderzocht of het openbaar ministerie per definitie niet-ontvankelijk is bij een strafvervolging als er sprake is van een melding en of het een disculpatiegrond in het proces is. Dat laatste betekent dat de melding pas tijdens het proces als disculpatie aangevoerd kan worden.

Ik sta op zichzelf sympathiek tegenover het idee, omdat ik de zorg van de Kamer begrijp en de daaruit voortvloeiende wens dat voorkomen moet worden dat wij op deze manier een even groot gat in de wet slaan als met het begrip "uit winstbejag". Ik vraag mij echter af of het concept van het melden een adequate beperking is. Het is vooral een procedurele beperking en dat betekent dat de hele procedure moet worden geregeld.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): De minister zegt dat hij sympathiek staat tegenover het idee van mevrouw De Pater. Betekent dat dat hij een voorwaarde aan het begrip "humanitaire clausule" wil toevoegen? Zegt hij met andere woorden dat hulp die uit humanitaire overwegingen wordt geboden, automatisch moet samengaan met melding, zodra men Nederland is binnengekomen en een

verzoek tot asiel of andere mogelijkheden van verblijf heeft ingediend?

Minister **Donner**: Dat is niet mijn interpretatie van de humanitaire clausule. Ik kan namelijk in het begrip "humanitair" geen meldingsplicht lezen. Die meldingsplicht zou dus nadrukkelijk toegevoegd moeten worden.

De regering heeft voorgesteld om gebruik te maken van de humanitaire clausule. Ik heb u aangeven wat daarvoor de redenen zijn. Verder deel ik de vrees van de Kamer dat dit mogelijkwjs een gat slaat in de wet en dat daarom moet worden bezien op welke wijze additionele beperkingen aangebracht kunnen worden. Ik ben het dus wel eens met diegenen die zeggen dat het niet de bedoeling kan zijn dat onder deze bepaling de mogelijkheid komt te vallen dat iemand uit ideële motieven een familielid dat in een andere EU-lidstaat woont, Nederland binnen brengt.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Stel dat iemand uit humanitaire overwegingen een vluchteling uit een ander land hier binnen brengt, maar dat die vluchteling zich om welke reden dan ook niet direct wil melden. Zou dan degene die de vluchteling heeft geholpen strafbaar zijn? Mijn fractie zou daar grote moeite mee hebben. Ik heb zojuist het voorbeeld genoemd van het minderjarige kind dat in het kader van gezinshereniging, maar buiten de langdurige procedures om, naar Nederland wordt gehaald. Mijn fractie zou er grote moeite mee hebben dat iemand die zo'n kind helpt, niet onder de humanitaire clausule zou kunnen vallen.

Minister **Donner**: Ik zou er juist grote moeite mee hebben dat wij in de Nederlandse wetgeving zeggen: het mag niet, maar andere kant zeggen: als u nobele motieven hebt, mag het wel. Dat zou vreemd zijn uit een oogpunt van wetgeving. Ik ben het wel met u eens dat wij niet de straffeloosheid van een persoon afhankelijk kunnen maken van wat een derde doet. Als het concept van de melding wordt ingevoerd, gaat het om melding door de persoon. Ik kan het niet afhankelijk maken van het eventueel indienen van een asielverzoek door betrokkene. Dan maak ik de strafbaarheid inderdaad

Donner

afhankelijk van het handelen van een ander.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Uit deze discussie valt al op te maken dat wij op een verkeerd spoor zitten als wij een humanitaire clause opnemen in een wet die beoogt criminele organisaties te bestrijden die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel en wij het steeds hebben over nobele motieven om vluchtelingen te helpen. Ik snap dat de minister zegt dat hij een en ander heeft gehandhaafd omdat wij ons er bij het tot stand komen van de richtlijn sterk voor hebben gemaakt om het winstbejag eruit te laten, met als optie de mogelijkheid van de humanitaire clause. Hier in de discussie levert dit al problemen op. In artikel 197a wordt gesproken over het begrip wederrechtelijk. Dit slaat op iemand die bewust bezig is een persoon wederrechtelijk in Nederland te brengen. Als het niet geldt voor verblijf, is doorreis door een van de andere landen niet aan de orde. Dan hebben wij het over in Nederland brengen. De minister noemde zojuist het begrip "uitsluitend". Daarmee doelde hij op het tweede artikel, waarin staat dat degene niet strafbaar is die het omschreven in het eerste lid begaat met uitsluitend als oogmerk humanitaire bijstand. Kan de minister dit nader toelichten? Ik begrijp wel het probleem van het tijdstip van de melding, maar volgens mij moet de melding terstond plaatsvinden op het moment dat men weet dat men iemand wederrechtelijk over de grens brengt. Ik begrijp echter dat de minister dit niet goed kan omschrijven, maar wat bedoelt hij met het begrip "uitsluitend"? Dat begrip heb ik niet gebruikt en ik zou willen weten wat dit voor aanscherping is van dit artikel.

Minister **Donner**: Wij hebben elkaar verkeerd begrepen. Ik dacht dat het begrip "uitsluitend" door u was geïntroduceerd, maar als dat niet het geval is, heb ik het verkeerd gehoord. Het begrip wederrechtelijk in het eerste lid slaat op de situatie dat degene die het doet, moet weten dat hij iemand binnen brengt die in Nederland geen verblijfstitel heeft. Voor doorreis geldt hetzelfde, want doorreis is in die situatie evenzeer verboden, tenzij het om transit gaat op de luchthaven. Wij hebben het

over misdrijven en daarom is er sprake van de opzettelijkheidseis. Verder moet er sprake zijn van de kennis dat het om strafbaar handelen gaat. Ik had begrepen dat de gedachte was om eventueel aan het tweede lid toe te voegen het begrip "met het uitsluitende oogmerk van humanitaire bijstand". Dat zou ik ook willen ontraden, omdat dit suggereert dat, als het woord humanitair er niet bij staat, men zou kunnen zeggen: ik ben humanitair, ook al verdien ik eraan. Dat is een gevaarlijke toevoeging.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dan begrijpen wij elkaar op dat punt juist. De vraag is echter welke verantwoordelijkheid een persoon die weet heeft van het feit dat hij een ander wederrechtelijk Nederland in brengt, moet nemen als hij een beroep wil doen op de humanitaire clause. Ik heb al gezegd dat eenieder die op heterdaad wordt betrapt en van wie niet kan worden aangetoond dat hij het met winstbejag doet, zich hierop zal beroepen.

Minister **Donner**: Ik realiseer mij dat dit risico bestaat. Ik hoop dat de discussie hier duidelijk maakt, ook voor de uitleg door de strafrechter, dat dit soort situaties niet als humanitair moet worden beschouwd.

De heer **De Wit** (SP): Als ik dit zo hoor, vrees ik dat het beroep op die humanitaire grond slechts in uitzonderingsgevallen zal slagen. Ik denk dat wij moeten proberen om zo objectief mogelijk vast te stellen wat de wetgever hier verstaat onder het begrip "humanitair". De minister zegt dat nobele motieven in elk geval niet als humanitair kunnen worden aangemerkt. Kan de definitie van het begrip dan niet worden gezocht in een vergelijking met het verlenen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden? In de asielpraktijk wordt ook getoetst op humanitaire gronden. Die houden verband met de toestand waarin iemand verkeert of met de toestand waarin zijn land van herkomst verkeert. Moet daar niet ook naar worden gekeken als men de beoordeling objectief wil benaderen? U zegt immers al dat nobele bedoelingen niet zomaar aannemelijk zijn als humanitaire grond. Kan er worden gekeken naar de criteria die worden gehanteerd voor het

verlenen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden?

Minister **Donner**: Ik denk dat het dan de verkeerde kant op zou gaan. Het zou ook in strafrechtelijk opzicht vreemd zijn omdat dan de strafbaarheid van iemand afhankelijk wordt gemaakt van een nog niet genomen besluit van de Nederlandse overheid over de gronden van toelating van iemand die eventueel vlucht. Dat zou in het strafrecht geen begaanbare weg zijn. Het besluit moet berusten op de motieven van degene die het doet.

De bepaling zit er als algemene optie in. Die heeft binnen de Unie vooral betrekking op landen die direct grenzen aan staten waar potentieel vluchtelingen vandaan kunnen komen. Daar heeft men te maken met dergelijke situaties. In Nederland kunnen dit soort situaties ontstaan in havens. Er zijn in het verleden wel personen geweest die zich onttrokken aan schepen uit bepaalde landen en die zich hier aandienden met vluchtmotieven. Dat is niet ondenkbaar. Daarom bestaat de vraag in welke situaties dit zou moeten gelden. Bij zo'n schip is dat weer wat anders, maar degene die zo'n persoon aan wal brengt, zou onder deze bepaling kunnen vallen. Aan dit soort gevallen moet u denken bij humanitaire gronden. In alle andere situaties waarin geen sprake is van vluchten, moet een verblijfsvergunning vanuit het buitenland worden aangevraagd.

Het is moeilijk voorstelbaar dat de Nederlandse overheid aan de ene kant zegt dat mensen er niet in mogen en dat zij aan de andere kant zegt dat mensen die personen naar binnen brengen om een mooie reden, niet strafbaar zijn. Dan zou ons beleid ten aanzien van mensensmokkel niet geloofwaardig zijn. De bepaling kan alleen worden toegepast in uitzonderingsgevallen waarin aantoonbaar is dat het de enige manier was waarop de betrokken persoon die in nood verkeerde kon worden geholpen. Die situatie is denkbaar. Ook de gedachte van melding beperkt op zich het begrip humanitair niet. Alleen door er een tweede voorwaarde aan te verbinden, kan de zaak hanteerbaar worden gemaakt. Met die procedurele gedachte zitten wij in moeilijkheden.

Wellicht moeten de wetgever en de Kamer aangeven dat het duidelijk

Donner

de bedoeling is dat er geen strafbaarheidstelling is als er sprake is van humanitaire motieven. De vraag is of dat valt onder het begrip afwezigheid van schuld. Het is ook de vraag of het niet beter is om dit in het vervolgingsbeleid tot uitdrukking te laten komen. Vraag alleen niet van de regering om dit voor te stellen; de Kamer zou er op een andere wijze op moeten reageren.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Het is aan de Kamer om als medewetgever aan te geven in welke gevallen er sprake is van humanitaire gronden. Rechters letten natuurlijk op de memorie van toelichting, maar ook op het debat in de Kamer. Maar toch kan de praktijk anders zijn en rechters zullen een en ander wellicht ook op hun eigen manier invullen. Ik vind het nog wat onbevredigend, want de minister zegt dat hij de zorgen van de Kamer begrijpt, maar dat de zaak wel een beetje wordt ingekaderd door het noemen van voorbeelden. Maar wat vindt de minister van het voorstel om straks, als een en ander geïmplementeerd is, na te gaan hoe vaak er een beroep op humanitaire gronden is gedaan. Ook bij de B9-regeling wordt er nagegaan hoe vaak daar een beroep op wordt gedaan. Later kunnen wij dan bij een evaluatie of bij een andere gelegenheid bekijken of wij ons ten onrechte zorgen hebben gemaakt en of de criteria die wij hebben besproken, wel in voldoende mate bij de rechters terechtgekomen zijn.

Minister **Donner**: Ik denk dat het aantal keren dat er een beroep op deze bepaling zal worden gedaan, ongetwijfeld geregistreerd zal worden, juist om te evalueren of wij hiermee geen gat in de wetgeving hebben veroorzaakt.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Maar ik vind het belangrijk als u dit expliciet toezegt.

Minister **Donner**: Dat doe ik bij dezen.

Voorzitter. Ik hoop dat ik in deze discussie duidelijk heb kunnen maken dat het niet mogelijk is om het begrip winstbejag weer in te voeren, omdat dat in strijd zou zijn met de richtlijn. Wij zijn het erover eens dat de voorgestelde humanitaire clausule niet bedoeld is om iedereen te geloven die stelt een

nobel motief te hebben. Het gaat om de uitzonderingsgevallen, de gevallen waarin iemand in een noodsituatie echt de grens over moest worden gebracht. Ik acht het zinvol om erover na te denken hoe je het beroep op deze clausule zou kunnen beperken, maar tegelijkertijd geef ik aan dat ik grote moeite zou hebben met een meldingsplicht, omdat dit een hoop administratie met zich mee zou brengen. Bovendien is het niet helemaal uitgesloten dat in het tweede lid wordt bepaald dat iemand zijn handelen moet melden terwijl dat handelen in het eerste lid strafbaar wordt gesteld. Je kunt, omdat het een disculpatie is, zeggen dat het niet in strijd is met het beginsel dat niemand gehouden is om aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Tegelijkertijd leidt de melding wel tot het nagaan of er voldoende humanitaire redenen waren, en in die zin kan de melding wel leiden tot een veroordeling.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voorzitter. In eerdere instantie zei de minister dat hij het idee van melden sympathiek vond, terwijl hij nu aangeeft dat hij er niet veel mee kan doen. Ik wil dan toch graag weten wat hij op dit punt gaat doen. Het is ook niet waar dat iemand aan zijn eigen veroordeling meewerkt, omdat de betrokkene door het feit te melden nu juist aangeeft dat hij een strafbaar feit wil aangeven.

Minister **Donner**: Dan is de bepaling verkeerd, want de betrokkene blijft alleen straffeloos als hij op grond van humanitaire overwegingen heeft gehandeld. Hij blijft niet straffeloos door het te melden, dat zou ook verkeerd zijn. Ik blijf dus een dubbele voorwaarde hanteren; de melding kan altijd nog tot een veroordeling leiden, namelijk als er vastgesteld wordt dat er geen sprake was van humanitaire motieven. In die zin blijft het een bepaling die ertoe leidt dat men gehouden is aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Ik wacht even de tweede termijn af om te bezien welk effect mijn ontboezeming heeft. Ik stel inderdaad voor om het te laten bij een registratie van hoe de bepaling zal uitwerken. Een alternatief zou de optie van de heer Van der Staaij zijn: schrappen in de verwachting dat het via het vervolgingsbeleid tot uitdrukking komt. Ik zou niet voor het tweede zijn. Dan neemt de Kamer namelijk

een risico dat het niet bevredigend werkt. Op dit punt zou eerder de regering een risico moeten nemen om te kijken of het niet verkeerd gaat en zo snel mogelijk met een wetswijziging moeten komen.

In verband met de B9-regeling zijn vragen gesteld over het beleid ten opzichte van de slachtoffers. Indertijd is daarover inderdaad een motie aangenomen. Juist morgen en overmorgen heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie daarover een deskundigenconferentie of een expertmeeting in Den Haag georganiseerd. Die levert mede een input op voor het WODC-rapport, dat zal worden afgerond na die conferentie. De verschillende vragen, op welke wijze de aangiftebereidheid kan worden bevorderd en op welke wijze meer adequaat kan worden omgegaan met de slachtoffers van mensenhandel, komen daar aan de orde. Wij zouden dus vooruitlopen op de uitkomsten van die conferentie, als wij hier standpunten innemen over de vraag hoe in het vreemdelingenrecht moet worden omgegaan met de slachtoffers van mensenhandel.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Dit onderwerp is eerder besproken in relatie tot het immigratiebeleid. Daar lag ook de reden dat een eerdere motie van de PvdA, waarin werd gevraagd om een verblijfsvergunning voor slachtoffers die aangifte doen, werd verworpen.

Vandaag heb ik in mijn inbreng wat meer benadrukt het punt van de aangiftebereidheid in juridische zin, in de zin van het meewerken aan het vervolgen van criminelen et cetera. Zegt u nu dat in de bijeenkomsten waarover u zojuist sprak, naast de elementen van immigratie en de B9-regeling, voldoende aandacht is voor andere maatregelen die de aangiftebereidheid kunnen vergroten? Het gaat dus om iets wat meer op uw terrein ligt. Ik kan mij voorstellen dat meer maatregelen zijn te bedenken waarmee je de aangiftebereidheid kunt vergroten.

Minister **Donner**: Een eerste element zat altijd in de verblijfsstatus van de slachtoffers.

Daarmee kom ik op de vragen rond de implementatie. Ik geef toe dat wij met deze bepaling het begrip mensenhandel verbreden. Tot nu toe was het sterk gebonden aan prostitutie en seksuele exploitatie.

Donner

Over die materie heb ik de Kamer een knelpuntennotitie en een plan van aanpak toegezegd, dat ik voor 1 juli bij de Kamer zou indienen. Vooral nog staat het voor de ministerraad van eind juni ter bespreking. Ik hoop het daar in te kunnen brengen. Dan komen alle vragen over de uitvoering van deze bepaling aan de orde. In die zin wil ik de vragen hierover laten liggen, als men het goed vindt, omdat zij beter beantwoord en ingevuld kunnen worden aan de hand van de brief. Het is wel degelijk een punt van aandacht. De verschillende vragen over de Korpsmonitor en de problematiek die daarin wordt signaleerd bij de coördinatie en de regie, worden er ook in besproken. Dat geldt ook voor de vragen over het beleid van de gemeenten. De primaire invalshoek daarbij is wel de problematiek van prostitutie en seksuele exploitatie van minderjarigen en de loverboyproblematiek, voorzover het daarbij gaat om mensenhandel. Om daar nu in dit kader uitvoerig op in te gaan, zou eigenlijk misplaatst zijn. Bovendien veronderstelt het dat ik dan een heleboel zaken moet gaan aangeven die in de brief aan de orde zouden komen. Met welnemen van de Kamer zou ik dit nu willen laten rusten.

Een tweede is de conferentie over de specifieke problematiek, over de verblijfsrechtelijke status van de slachtoffers van mensenhandel. Op welke andere terreinen dan nog de aangiftebereidheid aan de orde zou moeten komen, kan ik mij niet goed voorstellen. Beide zijn erop gericht het probleem boven water te krijgen.

Tegelijkertijd wijs ik erop dat het ook een punt is van internationale aandacht. Ik heb vorige week de heer Miller van de Verenigde Staten op bezoek gehad. De Verenigde Staten zijn doende zelf een rapport terzake op te stellen over het beleid in de verschillende landen. Nederland heeft vanwege de opheffing van het bordeelverbod altijd bijzondere aandacht in zo'n rapport. Ik hoop dat ik ook aan hem duidelijk heb gemaakt dat de aanpak van Nederland op dit terrein adequaat is.

Een punt dat daar niet aan de orde komt, betreft de vragen over de Koninklijke marechaussee en het beeld dat mogelijk is ontstaan over de wijze waarop de Koninklijke marechaussee wordt ingezet. Het is onjuist om te menen dat deze zich terugtrekt uit het terrein van de

mensenhandel. Wel is het zo dat de wijze van inzet anders wordt georganiseerd. Ik kom daarmee bij de vraag van mevrouw Griffith ten aanzien van de wetswijzigingen die op het punt van de criminaliteit op dit terrein worden voorgesteld. Deze hebben met name betrekking op het feit dat op het ogenblik de GOC-teams van de Koninklijke marechaussee dienen ter ondersteuning van de politie en ik overweeg om de Koninklijke marechaussee op dit terrein zelfstandige bevoegdheden te geven met betrekking tot de grensoverschrijdende problematiek in het kader van mensenhandel en mensensmokkel.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Wat houden die bevoegdheden in en op welke termijn zou dit het geval zijn?

Minister **Donner**: De conclusie is dat de Koninklijke marechaussee hier een wezenlijke taak heeft. Er wordt op dit moment op mijn departement bezien op welke wijze dat in de Politiewet tot uitdrukking kan komen, zodat zij hun bevoegdheden krijgen niet als ondersteuning van de politie, maar uit eigen hoofde. Dat is de kern van wat er op dit moment wordt overwogen.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Is de minister klaar met zijn opmerkingen over de Korpsmonitor?

Minister **Donner**: Ja.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): U heeft nu een aantal elementen van die monitor naar verschillende hoeken verwezen. Ik heb echter gevraagd om een integrale reactie op wat de monitor laat zien, namelijk dat het aan regie ontbreekt, dat daardoor de bestrijding van mensenhandel schade oploopt enz. Dat is toch iets wat u zich moet aantrekken?

Minister **Donner**: Dat is een onjuist beeld. Het is een zeer eenzijdige lezing van de Korpsmonitor, die inderdaad een aantal problemen aantoont; dat misken ik niet. Ik heb aangegeven dat die aan de orde komen in de brief die per 1 juli naar de Kamer gaat. Tegelijkertijd blijkt ook uit de monitor dat er op tal van punten een aanzienlijke verbetering is. Dat is ook het geval waar het betreft de rapporten van de rapporteur met betrekking tot de mensenhandel: deze geeft wel

degelijk de verbeteringen aan, maar tegelijkertijd en terecht wordt ook aangegeven dat het nog niet volledig is. In die zin kan niet de vraag opgeworpen worden of ik hier nog op alle kritiek inga, want de punten die daar genoemd worden, zoals de problematiek van de coördinatie en van de regie, worden geadresseerd in de brief van 1 juli. De problemen van coördinatie zijn het gevolg van het feit dat wij in een overgangsfase zitten op het punt van de opheffing van het bordeelverbod, waardoor iets niet meer strafbaar is maar het tegelijkertijd nog niet in het normale gemeentelijke toezicht is geïntegreerd of in de arbocontrole bij Sociale Zaken. Daar heeft men het gevoel dat dit niet helemaal passend is op dit moment. Derhalve is er in de eerste aanloop wel een wet aanvaard, maar zijn de consequenties daarvan niet geheel doorgevoerd. Ik probeer dat zo goed mogelijk te coördineren, ook in het licht van de conclusies van de monitor. Ik hoop de Kamer daar per 1 juli over te berichten.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Ziet u op dit moment naar aanleiding van de conclusies, geen reden om bijvoorbeeld de prestatieafspraken tussen BZK en de politie nog een keer tegen het licht te houden?

Minister **Donner**: Nee. De verhalen dat de prestatiecontracten plotseling leiden tot een veranderde prioriteit, zijn uit de lucht gegrepen. Zeker als u kijkt naar het kwantitatieve effect van die prestatieafspraken op het daadwerkelijke functioneren, ziet u dat het gaat om een aantal overtredingen meer per week per korps. Daar zitten de grote verschillen niet in. Ik constateer nu ook al dat in een grote meerderheid van de gevallen de prestatieafspraken al vrijwel gerealiseerd zijn, terwijl ze voor vier jaar golden. Wat dat betreft is er aanzienlijke ruimte. Het is meer dat men geen prestatieafspraken wil maken en iedere keer een argument zoekt waarom ze niet deugen.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Wij halen deze gegevens natuurlijk niet uit de lucht. Er ligt een Korpsmonitor waar niet de minste mensen aan hebben gewerkt en waar conclusies in geformuleerd zijn. Ik trek dus niet mijn eigen conclusies, die staan in het rapport. Daarin staat dat er sprake is van falend optreden tegen

Donner

mensenhandel. Er is dus wel degelijk een relatie met de prestatie-afspraken. Er worden ook mensen geciteerd die zeggen dat het alles heeft te maken met het feit dat zij zich niet met mensenhandel gaan bezighouden als zij op andere terreinen moeten scoren en op die terreinen worden afgerekend. Waarschijnlijk gaat dit debat nog wel een keer door, maar u zegt het nu zo stellig, dat ik graag wil dat u nog een keer herhaalt dat die prestatie-afspraken er niets mee te maken hebben dat de aanpak van de mensenhandel stagneert.

Minister Donner: Ik heb op geen enkele wijze het beeld dat de prestatieafspraken van invloed zijn op de overige prioriteitenstelling.

Mevrouw Vos (GroenLinks): Ik heb nog een vraag over de monitor. Er staan scherpe conclusies in: het rendement van de ketenaanpak is onder de maat, alle inspanningen richting politiek en ministeries lijken weinig tot niets te hebben opgeleverd. Men eindigt dan met: samengevat, de schaduwen werpen zich vooruit; het is niet alleen tijd voor een paar tandjes bijschakelen, maar ook voor fundamentele keuzes. Onderschrijft het kabinet dat? Zullen wij in de brief van 1 juli een aantal fundamentele keuzes kunnen aantreffen?

Minister Donner: Ik heb aangegeven wat de procedure is en wanneer het kabinet daar een standpunt over inneemt. Ik heb de monitor zo snel mogelijk naar de Kamer gezonden. Ik kan op dit moment nog niets zeggen over het standpunt van het kabinet.

Mevrouw Vos (GroenLinks): De minister zei zojuist tegen mevrouw Albayrak: u leest selectief, het gaat allemaal niet zo slecht. Mijn interpretatie is echter dat de opstellers van deze monitor zich zeer ernstig zorgen maken. Ik wil nu van de minister weten of hij die zorg deelt. Kunnen wij van het kabinet verwachten dat het met een aantal besluiten zal komen op dit punt?

Minister Donner: Op dit moment kan ik alleen aangeven dat ik de zorgen deel over de bestaande knelpunten. Dat betreft niet alle knelpunten die zijn genoemd, maar daar zal ik op ingaan in de brief van

1 juli. Dat is dan ook het standpunt van het kabinet.

Mevrouw Albayrak heeft een vraag gesteld over de gedachte om psychisch of sociaal letsel op te nemen in het vijfde lid als strafverzwaring. Het punt is dat psychisch en sociaal letsel voorondersteld zijn in de strafbaarstelling en derhalve in het basisdelict. Het gaat niet aan om dat bij de strafverzwaring nog weer apart te noemen. Met name kwesties als sociaal letsel, wat daar dan ook onder verstaan moet worden, maken dat ik spreek van een strafbaar feit. Het gaat dan om de gevolgen die dit soort zaken voor het slachtoffer hebben. Het valt natuurlijk onder het strafrecht. Daarom zijn er bepaalde sancties. De afkeuring van bepaald handelen berust mede op de gevolgen die dat heeft voor het slachtoffer. Maar het is wel logisch om op een gegeven moment een onderscheid te maken tussen het letsel dat verondersteld wordt en het vijfde lid, dat het gepaard gaat met zwaar lichamelijk letsel. Bij sociaal of psychisch letsel is geen onderscheid te maken, want daar zitten veel meer gradaties in. Derhalve zou ik aanvaarding van het amendement om "zwaar lichamelijk letsel door zwaar psychisch of sociaal letsel" in te voegen, willen ontraden. Met sociaal letsel wordt een concept in het strafrecht geïntroduceerd waarvan de gevolgen zich doorgaans pas in de loop van de tijd openbaren. Hetzelfde geldt in wezen voor psychisch letsel. Doorgaans gaat het daarbij om gevolgen die pas veel later blijken. Bij zwaar lichamelijk letsel gaat het doorgaans om constateringen die gedaan worden op het moment dat men het slachtoffer aantreft. Dat is hanteerbaar.

Mevrouw Albayrak (PvdA): Voorzitter. Ik plaatste zelf ook vraagtekens bij sociaal letsel, maar niet bij psychisch letsel. Volgens de minister is dit al onderdeel van het delict. Het feit is strafbaar gesteld door wat de gevolgen voor het slachtoffer zijn. Die redenering volgend zou iemand niet strafbaar zijn die een vrouw naar Nederland smokkelt en hier prostituteert met instemming van die vrouw, als de vrouw daar geen psychische gevolgen van ondervindt. Ik vind niet dat het mogelijk psychische letsel al voldoende gedekt wordt door de bepaling zelf. Ik denk dat er wel

degelijk bewijzen van psychisch letsel zijn die zouden moeten leiden tot strafverzwaring.

Minister Donner: Nogmaals, ik zou dat ernstig ontraden. Sociaal letsel is een onhanteerbaar begrip. Zwaar psychisch letsel blijkt doorgaans pas na de bestraffing. Dus het is een dimensie waar niet mee gewerkt kan worden in het strafrecht. Mevrouw Albayrak schetst de situatie waarin iemand een vrouw naar Nederland smokkelt die uit eigen vrije wil meegaat en om die reden geen psychisch letsel heeft. Die zal in de meeste gevallen niet strafbaar zijn, want de strafbaarstelling is erop gebaseerd dat er sprake is van dwang, geweld of dreiging met geweld. Sinds de afschaffing van het bordeelverbod op dat punt is prostitutie als het gaat om een persoon die zich uit eigen vrije wil laat prostitueren, überhaupt niet meer strafbaar. Dan is het een vorm van tewerkstelling.

Mevrouw Albayrak (PvdA): Dan zou het onder mensensmokkel vallen. De minister zegt dat psychisch letsel zich pas in een later stadium openbaart en dat het om die reden niet hanteerbaar is. Er zijn toch vormen van psychisch letsel denkbaar die zich wel geopenbaard hebben op het moment dat het strafproces begint? Iemand kan toch schizofreen geworden zijn, waanbeelden of angsten hebben door het langdurig werken in de prostitutie? Kan dat niet een reden zijn om tot strafverzwaring over te gaan, ook als er geen lichamelijk letsel is toegebracht?

Minister Donner: Ik denk dat dit soort verschijnselen in de praktijk van de rechtspraak al gauw beschouwd worden als reden voor strafverzwaring bij zwaar lichamelijk letsel. Dus is er geen reden op dat punt een onderscheid te maken, omdat het ook door zal werken in andere zaken. De situatie van psychisch letsel is nu juist de aanleiding waarom deze figuren van uitbuiting überhaupt strafbaar worden gesteld. Wij gaan er namelijk van uit dat zelfs als er geen lichamelijk letsel is, het strafbare feit in ieder geval op andere wijze psychisch belastend is. Zoals ik opmerkte, is het gewoon onderdeel van de algemene afkeuring van dit soort handelen.

Donner

Mevrouw Albayrak vroeg zich af of de strafmaat bij de bepalingen die nu worden voorgesteld niet te licht is. Zij stelt voor, de straf van zes jaar te vervangen door een zwaardere straf. Onlangs hebben wij onder andere in de Kamer gesproken over de resultaten van de herijking van de strafmaat. Daarbinnen willen wij proberen tot een evenwicht te komen tussen de verschillende straffen. De grotere ernst van de mensenhandel blijkt uit het onderscheid in de strafmaat. Voor mensensmokkel staat vier jaar en voor mensenhandel zes jaar. De vier jaar voor mensensmokkel berust op een andere overweging, namelijk dat het een slachtofferloos delict is. Dader en betrokkene hebben doorgaans beiden profijt bij het handelen. Een hogere strafmaat is nodig om beiden eventueel te ontmoedigen tot smokkel over te gaan.

Bij mensenhandel gaat het bij het strafmaximum om het basisdelict. In veel gevallen zullen er strafverzwarende omstandigheden zijn. Daarvoor zullen strafmaxima tot vijftien jaar gelden. Om die reden is naar mijn mening dit amendement op dit punt niet nodig. Omdat wij geprobeerd hebben met het wetsvoorstel inzake strafmaxima tot een beter evenwicht tussen de verschillende straffen te komen, raad ik dit amendement niet aan.

Wat de effecten op de opsporing zullen zijn, kan ik op dit moment nog niet overzien. Terecht is gezegd dat het aannemen van een wetsvoorstel één is en het vervolgens in de praktijk brengen twee. In de praktijk moet het nut van de wet blijken. Je hoopt daarmee verschijnselen die zich nu voordoen en die nu ook wel degelijk worden aangepakt, beter te kunnen aanpakken. Dat betekent niet dat het zonder meer gevolgen moet hebben voor de prioriteitenstelling. De gevallen van mensenhandel hebben in het algemeen prioriteit bij het openbaar ministerie naast de andere zaken.

Laten wij dit wetsvoorstel met deze bepalingen nu aannemen. Bij de bespreking van het verslag van het openbaar ministerie krijgen wij een beeld van de totale prioriteitenstelling bij het openbaar ministerie. Wij kunnen dan zien of mensenhandel een juiste en voldoende prioriteit krijgt. Bij het stellen van prioriteiten moet immers altijd een afweging gemaakt worden tussen verschillende zaken die ook

belangrijk zijn. Op dit moment wordt er bij mensenhandel in beginsel vervolgd en wel zo effectief mogelijk. De vraag op welke wijze deze delicten nog adequater boven water te krijgen zijn, zullen in de brief van 1 juli aan de orde komen en bij de discussie van morgen en overmorgen.

□

Mevrouw De Pater-van der Meer (CDA): Voorzitter. Ik heb het bewuste artikel 197a, eerste en tweede lid, er maar weer eens bij gezocht. Wij hebben er uitgebreid over gesproken. De minister erkent dat de Kamer zich terecht zorgen maakt over het onterecht een beroep doen op het tweede lid. De vraag is hoe je die zorgen effectief tot uiting kunt brengen, zodat volstrekt duidelijk is dat men niet op oneigenlijke gronden een beroep kan doen op artikel 197a, lid 2. Ik moet eerlijk zeggen dat ik op dit moment geen ander amendement kan bedenken waarin die zorg nadrukkelijk verwoord wordt. Dat heeft mij gebracht tot de optie, het tweede lid van artikel 197a bij amendement te schrappen. Mijn argumenten daarvoor zijn de volgende.

Wij hebben een- en andermaal besproken dat de context van een behandeling van een wetsvoorstel straks deel uitmaakt van de mogelijke jurisprudentie. De zorgen zijn duidelijk. Het gaat ons er niet om mensen hun rechten te ontnemen, maar de Nederlandse Vereniging Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie adviseren allen om dit lid niet in dit artikel op te nemen, juist vanwege problemen met de bewijslast. Zij wijzen erop dat een aantal andere mogelijkheden open staan: schulduitsluitingsgrond, rechtvaardigingsgrond en schuldigverklaring zonder strafoplegging. Die laatste mogelijkheid kan ik mij niet zo goed voorstellen, maar de eerste twee mogelijkheden wel. Daarmee wordt bescherming geboden aan mensen die werkelijk uit humanitaire overwegingen betrokken raken bij vormen van mensensmokkel. Dan moet echter niet in artikel 197a, tweede lid, worden opgenomen, maar moet nadrukkelijk worden verwezen naar de andere mogelijkheden die er al zijn.

Ik heb daartoe inmiddels een amendement ingediend dat is

medeondertekend door mevrouw Griffith en de heer Van der Staaij.

Mevrouw Vos (GroenLinks): De vraag is toch waarom u nu tot deze stap komt. De minister heeft een heldere toelichting gegeven en niet voor niets gezegd dat juist de Nederlandse regering heeft ingezet op het mogelijk maken van de optie van de humanitaire clause. Brengt u niet juist met uw actie zodanig veel onzekerheid voor mensen die mogelijk uit humanitaire overwegingen iemand zouden willen helpen om naar Nederland te komen, dat niemand dat meer aandurft? Gaat u daarmee uiteindelijk niet juist toekomstige slachtoffers in de wielen rijden?

Mevrouw De Pater-van der Meer (CDA): Zowel in eerste termijn als zojuist heb ik erop gewezen dat mensen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij mensensmokkel, maar echt vanuit humanitaire overwegingen behulpzaam zijn geweest bij het over de grens brengen van iemand, volgens de huidige rechtspraak en de huidige rechtsmiddelen en naar het oordeel van de Nederlandse Vereniging Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie mogelijkheden hebben om zich te beroepen op die humanitaire overwegingen. Zij komen dus niet in de kou te staan. In eerste termijn heb ik ook erop gewezen dat iemand die op heterdaad betrapt wordt, onmiddellijk zal stellen dat hij dit uit humanitaire overwegingen doet en dat er echt geen andere overwegingen bij hem zijn. Daarvan zeggen de Nederlandse Vereniging Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak dat dit onvoorstelbaar lastig is in de bewijsvoering en dat deze humanitaire clause niet in de wet gebracht zou moeten worden. Dan moeten wij dat ook niet doen.

Natuurlijk weet ik dat in het verleden discussie is gevoerd over de vraag of wij deze clause al dan niet zouden moeten opnemen. Nu wij zo uitputtend met elkaar over dit onderwerp hebben gesproken en van verschillende kanten belicht hebben wie hiervoor in aanmerking zou kunnen komen, meent mijn fractie dat wij de middelen die wij nu hebben, daarvoor moeten aanwenden, en niet het risico moeten lopen ± door het opnemen van een extra

De Pater-van der Meer

lid in dit artikel ± dat mensen er ten onrechte een beroep op gaan doen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Uiteindelijk gaat het om bestrijding van uitbuiting en mensenhandel, om zeer ernstige zaken. Tegen die achtergrond is nu ook het oogmerk van winstbejag uit de wet gehaald. Het CDA gaat nu echter zover dat ook nog een kleine zekerheid voor mensen die het wel degelijk uit goede wil doen ± namelijk die humanitaire clause ± uit de wet wordt gehaald. Daarmee bereikt het CDA dat het voor mensen bijna onmogelijk wordt gemaakt om nog andere mensen uit goede wil te helpen. Hun rechtsonzekerheid wordt namelijk zo groot, dat er ze er volgens mij beter niet meer aan kunnen beginnen.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik moet in herhaling vervallen, voorzitter. In de nota naar aanleiding van het verslag is nadrukkelijk gewezen op de adviezen van de Nederlandse Vereniging Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie over de vraag welke rechtsmogelijkheden voor deze mensen openstaan. Ik zeg: maak daar dan gebruik van.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Ik begrijp niet goed waar het CDA zich zorgen over maakt. Als men een beroep wil doen op de humanitaire clause, is er een vrij zware bewijslast. Dat zal al moeilijk genoeg zijn. Waarom wil het CDA dan nu per se die weg helemaal afsnijden?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik begrijp niet waarom u dit argument nu naar voren brengt. U hebt zojuist in uw eerste termijn zelf gezegd dat u die omkering van de bewijslast niet wilt. Die vervalt met mijn amendement, dus op dat punt wordt u ook nog bediend. Ik zeg nadrukkelijk dat er rechtsinstrumenten zijn waarop iemand een beroep kan doen als hij uit humanitaire overwegingen behulpzaam is geweest bij het wederrechtelijk over de grens brengen van personen. Daarbij moeten wij ons houden.

De heer **De Wit** (SP): Iemand wordt op heterdaad betrapt en zegt: ik doe dit om humanitaire redenen. Wat dan?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dan kan hij een beroep doen op een aantal rechtsmiddelen die ik al heb genoemd.

De heer **De Wit** (SP): Dan zitten wij toch in dezelfde situatie als wanneer u het in de wet vastlegt?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik wil het niet aan dit artikel koppelen, want anders zal daarop al te snel een beroep worden gedaan. Mensen hebben rechtsmiddelen en daarvan kunnen zij volop gebruik maken.

□

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): Voorzitter. De belangrijkste vraag in deze discussie is het al dan niet handhaven van de humanitaire clause. Daarbij gaat het ook om de vraag wat er precies met die clause wordt beoogd. Mijn fractie is geschokt door het amendement dat het CDA op dit punt gaat indienen. Wij vinden dat zeer ernstig en zullen er dan ook tegenstemmen.

Welke begrenzingen ziet de minister aan de humanitaire clause? Dat blijft een beetje in de lucht hangen. Ik ben blij met zijn opmerking dat wat hem betreft de meldingsplicht bij binnenkomst geen onderdeel uitmaakt van de wet. Degene die iemand helpt, is niet afhankelijk van melding om later te weten of hij al of niet strafbaar is. Daarin kan ik de minister goed volgen.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dat u geschokt bent, verbaast mij. Neemt u opties als de schulduitsluitingsgrond en de rechtvaardigingsgrond niet serieus? Wilt u een lid opnemen in een artikel waarvan tijdens de discussie al is gebleken dat het een diffuse werking kan hebben?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks): U weet net zo goed als ik dat voor veel mensen deze rechtsgronden een onzekere weg inhouden. Er moet in deze wet een kapstok zijn voor mensen die uit puur humanitaire motieven andere mensen helpen. U wilt die kapstok uit de wet halen. Natuurlijk, er staan allerlei rechtsmiddelen open. Wij kunnen doorgaan tot in Straatsburg maar dat zullen alleen maar de zeer mondige burgers doen. Er zullen veel mensen zijn die het

gewoon niet aandurven. Ik wil niet dat de situatie ontstaat dat mensen die een kind willen helpen dat gescheiden is van zijn ouders, dat niet zullen doen omdat zij vervolgd kunnen worden. Ik begrijp dus echt niet waarom u die kapstok uit de wet wilt halen. Het gaat de CDA-fractie kennelijk niet in de eerste plaats om het aanpakken van mensenhandel; zij wil er daarentegen in de eerste plaats voor zorgen dat er niet te veel mensen naar Nederland komen. Dat begrijp ik uit uw woorden en ik kan mij daar dus niet vinden. Ik vind dat die mogelijkheid moet blijven bestaan voor mensen die uit puur ideële motieven anderen willen helpen.

Ik heb al eerder aangegeven dat het beleid van de regering voor slachtoffers tekortschiet. Dat geldt zowel voor het stimuleren van de aangiftebereidheid als voor het verlenen van een verblijfsvergunning aan vrouwen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel. Wij hebben hierover al eerder gedebatteerd. In deze debatten heeft mijn fractie moties van onder meer de PvdA-fractie ondertekend. Wij zullen zeker naar aanleiding van de brief van de minister over de Korpsmonitor met het kabinet debatteren, want wij vinden de huidige situatie onbevredigend. Er zullen kortom extra maatregelen moeten worden genomen om in deze situatie verbetering te brengen.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. In een interruptie heb ik al duidelijk proberen te maken dat het naar mijn mening voor de praktijk niet veel uitmaakt dat je het tweede lid uit de wet haalt, zoals in het amendement van mevrouw De Pater wordt geregeld. In de praktijk zullen mensen dan namelijk de mogelijkheid hebben om alsnog een beroep op humanitaire gronden te doen. Door dit amendement zal dus in wezen niet veel veranderen.

De minister suggereerde volgens mij terecht dat het verstandig is om af te wachten hoe de wet uitwerkt. Over enige tijd kunnen wij dan bezien of er nieuwe knelpunten zijn en of er ingegrepen moet worden.

Op enig moment na het reces zullen wij terugkomen op de wijze waarop de minister inhoud geeft aan zijn voornemen om het slachtoffer te beschermen. De minister zal de



De heer Donner, minister van Justitie

© M. Sablerolle ± Gouda

Kamer hierover een brief doen toekomen en deze brief zal ongetwijfeld aanleiding zijn om deze discussie voort te zetten.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording.

Het belangrijkste discussiepunt was de humanitaire clausule. Ik ben het debat open ingegaan en wilde eerst een antwoord krijgen op mijn vraag of die clausule echt nodig is en of het gevaar van misbruik echt zo groot is. De minister heeft in wezen gezegd dat het niet echt nodig is, daarbij bijgevallen door de Nederlandse Vereniging Rechtspraak. Er zijn mogelijkheden om in de praktijk van het strafproces rekening te houden met de humanitaire nood situatie van waaruit mensen hebben gehandeld.

Is het gevaar van misbruik reëel? Ja, het is een reële zorg dat de bepaling te veel wordt opgerekt. Alles afwegende ben ik daarom tot de conclusie gekomen dat het beter is om deze bepaling te schrappen. Dat is de reden dat ik met overtuiging het amendement van mevrouw De Pater heb ondertekend.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA):

Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn antwoorden. De PvdA-fractie had al eerder aangegeven relatief blij te zijn met het voorliggende wetsvoorstel. Wij hopen dat hierdoor mensenhandel en mensensmokkel beter het hoofd kunnen worden geboden.

De minister heeft mijns inziens enigszins lichtvaardig gereageerd op de conclusie van de Korpsmonitor. Hij was namelijk erg stellig in zijn conclusie dat er geen relatie is tussen de prestatiecontracten en de slechte aanpak van mensenhandel. Ik vond dat vooral vreemd, omdat hij hieraan in antwoord op een vraag van mevrouw Vos vrijwel onmiddellijk toevoegde dat hij nog met een oordeel zou komen over de conclusies en zorgen van de Korpsmonitor. Nadat de brief hierover in juli naar de Kamer is gestuurd, komen wij hierover uiteraard nogmaals te spreken.

Ik wil nog even aangeven wat ik doe met mijn amendementen naar aanleiding van antwoorden van de minister. Het amendement op stuk nr. 8 zal ik handhaven, maar zodanig wijzigen dat het onderdeel "sociaal letsel" eruit wordt gehaald. Het toebrengen van psychisch letsel zou echter wel, naast het toebrengen van lichamelijk letsel, een reden voor strafverzwaring moeten zijn. Mijn amendement op stuk nr. 9 gaat over het wel of niet opnemen van

winstbejag. Op dit punt ben ik overtuigd door de beantwoording van de minister, zodat ik het amendement zal intrekken. Ik hoop wel dat in de Handelingen voldoende doorklinkt dat de wens van een deel van de Kamer is om mensen die uit humanitaire motieven handelen, niet op een onevenredig harde wijze te straffen. Dat is ook een van de redenen dat mijn fractie tegen het CDA-amendement zal stemmen.

De **voorzitter**: Het amendement-Albayrak (stuk nr. 9) is ingetrokken.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA): Het amendement op stuk nr. 10 over hogere straffen voor mensenhandel zal de PvdA-fractie handhaven.

Over de B9-regeling heb ik een motie voorbereid, die was bedoeld om de aangiftebereidheid te vergroten. Naast de verblijfsvergunning zouden hierbij nog andere elementen kunnen worden betrokken. Deze motie zal ik echter voorlopig niet indienen, in afwachting van de knelpuntennotitie van de minister. Ik hoop dat daarin naast de verblijfsrechtelijke aspecten ook aandacht wordt besteed aan de aangiftebereidheid en de manier waarop die wel of niet kan worden vergroot.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik heb in de eerste termijn al aangegeven dat mijn fractie voorstander is van dit wetsvoorstel; dat zijn wij na zijn antwoord alleen maar meer geworden.

Namens de VVD-fractie heb ik het amendement-De Pater-van der Meer c.s. medeondertekend. Naar aanleiding van het debat heb ik de overtuiging gekregen dat het heel moeilijk is om aan te geven wat wel of niet onder "humanitaire redenen" valt. Mijn conclusie is dat in onze regelgeving voldoende mogelijkheden zijn voor mensen om een beroep te doen op rechtvaardigingsgronden. In dat licht heb ik het amendement medeondertekend, waarmee ik pleit voor het schrappen van de humanitaire clausule.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



Minister **Donner**: Voorzitter. In de tweede termijn draait het vooral om de vraag hoe wij op de meest adequate wijze de uitzonderlijke gevallen waarin sprake is van humanitaire motieven, regelen in de wet. Over het feit dat dit moet gebeuren, zijn wij het eigenlijk allen eens. Bij sommigen proef ik een iets ruimere uitleg. Hulp aan een kind zie ik niet zozeer als een humanitair motief wanneer het zowel bij de ene als bij de andere ouder kan blijven. Dat is geen reden om een kind wederrechtelijk de Nederlandse grens over te brengen. Ik heb er toch wel bedenkingen bij. In ieder geval is de vraag op welke wijze wij het willen regelen.

Mevrouw Vos heeft gevraagd wat ik zie in het concept "humanitair". Dat is geen welafgebakend begrip. Het zal primair worden bepaald door een aantal factoren die erbij een rol spelen. Hoewel het binnenbrengen een duidelijk strafbaar feit is, meent iemand dat terzijde te moeten schuiven omdat hij iemand anders, voor wie geen alternatief is, dringend moet helpen. Daarover valt moeilijk te discussiëren. Veel duidelijker ligt het vaak als men een land heeft dat grenst aan een ander, waarin inderdaad vaak sprake is van een vluchtsituatie. In dat geval is het geen oplossing iemand eerst officieel via de grens binnen te halen. De relatie die er eventueel is, kan worden beïnvloed door de situatie. Maar in wezen hebben wij het hierbij om een gewetensuitzondering op een strafbepaling. Zoals in het amendement van drie leden staat, kun je zeggen dat wij maar een gedoogbeleid moeten invoeren. In het amendement staat namelijk dat wij een en ander moeten verbieden en moeten bezien op welke manier het binnen de verschillende bepalingen en binnen de handhavingspraktijk wordt opgelost.

Het kabinet wil evenwel vasthouden aan het bestaande voorstel. Ik zal het amendement dus niet overnemen, maar ik geef toe dat er twee manieren zijn waarop je het kunt regelen. Aan de ene kant kun je hier in de discussie heel uitdrukkelijk zeggen dat wij het humanitaire zeer beperkt willen houden, maar dat wij het wel uitdrukkelijk willen regelen. Dat is in wezen wat de heer De Wit motiveert. Aan de andere kant staat de argumentatie dat het concept in

wezen valt onder de bestaande mechanismen van het strafrecht en het strafprocesrecht. Dat is aangegeven door de Nederlandse Vereniging Rechtspraak en door de Raad voor de rechtspraak. In dat geval zal de praktijk waarschijnlijk bevredigend zijn. Ook voor de tweede methode valt veel te zeggen. Juist als men de specifieke uitzondering wil hebben, kan men het beter op die wijze doen. Volgens de andere methode zullen namelijk de grensgevallen die er onbedoeld onder vallen, worden meegenomen. Daarbij zullen ze in tweede termijn het hele concept in diskrediet brengen. Dat zal leiden tot het op den duur schrappen van de bepaling, die dan veel restrictiever wordt uitgelegd. Er valt veel te zeggen voor het voorgestelde gedoogbeleid, maar de regering zal vanwege het standpunt in Brussel het huidige voorstel handhaven om te voorkomen dat wij een verkeerd signaal geven.

Mevrouw De Pater-van der Meer (CDA): Is in de optiek van de minister het toepassen van bestaande rechtsmiddelen gedogen of is dat een toepassing van bestaande rechtsmiddelen?

Minister **Donner**: Daarover valt te discussiëren. Het sepotbeleid en het niet-vervolgingsbeleid kunnen worden uitgelegd als gedogen en als niet-gedogen. Ik geef zonder meer toe dat de uitleg met de adviezen van de Raad voor de rechtspraak geldig is, ook die van de bestaande middelen. Dat is een van de mogelijke benaderingen. Mede vanwege het kabinetsstandpunt acht ik mij op dit moment alleen niet vrij om een ander standpunt in te nemen.

Mevrouw Griffith (VVD): De minister heeft in zijn op een na laatste zin antwoord gegeven op mijn vraag. De huidige regels zijn kennelijk effectief en afdoende om deze problematiek te ondervangen. Dat heeft de minister mooi gezegd, dus ik hoef geen antwoord meer op die vraag.

Minister **Donner**: Althans, ik wil meegaan in de aanname dat dit het geval is.

Mevrouw Vos heeft opgemerkt dat het kabinetsbeleid tekortschiet, maar eerlijk gezegd schiet het beleid van andere ministers tekort. Om die reden kan ik niet zeggen wat de

voornemens zijn. Ik herhaal dat de kwestie van de verblijfsvergunningen wordt overwogen.

Het stimuleren van de aangiftebereidheid vergt een complex geheel van maatregelen. Daarover kan niet worden gezegd dat het kabinetsbeleid tekortschiet. Gebleken is dat een aantal knelpunten bestaat, maar die zullen in iedere beleidsvorm bestaan. Ik probeer er een zo goed mogelijk antwoord op te vinden. Ik ben niet overtuigd door het argument dat de convenanten inzake prestatie plotseling veel invloed zullen hebben op de prioriteitverlening aan dit soort ernstige misdrijven.

Ik ben nog een antwoord op een vraag uit de eerste termijn van mevrouw Griffith verschuldigd. Die vraag ging over de organhandel waarvan sprake is in artikel 273a. De Europese Unie heeft een ontwerp-kaderbesluit opgesteld. Dat wordt voorlopig niet verder uitgewerkt, omdat een groot aantal lidstaten het gevoel heeft dat dit niet urgent is zolang niet duidelijk is wat de omvang van het probleem is. De heer Van Baalen heeft hier vragen over gesteld. Het antwoord daarop is onderweg naar de Kamer of is daar al gearriveerd. De Nederlandse wetgeving zal op dit vlak dus vooruitlopen op die van andere lidstaten. Aangezien de strafbaarstelling nieuw is, kan ik geen antwoord geven op de vraag of die afdoende is. Er moet eerst ervaring worden opgedaan.

Ik sluit af door dit wetsvoorstel warm aan te bevelen, omdat wij daarmee in één klap aan een heleboel internationale verplichtingen voldoen. Dat is mooi meegenomen zo vlak voor het Nederlandse voorzitterschap. In mijn ogen is met name de bepaling over mensenhandel een belangrijke toevoeging aan het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag over dit wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 16.45 uur tot 18.30 uur geschorst.

Voorzitter: Ten Hoopen