

Vergaderjaar 2007–2008

**31 429 (R 1855)**

## **Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 29 augustus 2008

Het stemt tot voldoening dat de leden van de aan het woord zijnde fracties het onderhavige wetsvoorstel, dat strekt tot goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (hierna te noemen Verdrag), ondersteunen. In deze nota ga ik mede namens de Staatssecretaris van Justitie en mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken in op de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Deze vragen en opmerkingen bieden gelegenheid nader in te gaan op doel en inhoud van het Verdrag, de voorgestelde wetgeving ter uitvoering van het Verdrag, het in voorbereiding zijnde voorstel van wet regulering prostitutie en het Nederlandse beleid inzake aanpak van mensenhandel. Wanneer zulks wenselijk is zal ik op vragen en opmerkingen gezamenlijk ingaan.

#### **1. Algemeen**

De leden van de fractie van het **CDA** wilden graag weten of Nederland alsnog partij wordt bij het Verdrag van 1949 tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie en of dit oude verdrag overbodig wordt door het Verdrag.

Het Koninkrijk der Nederlanden zal geen partij worden bij dit oude verdrag. Dit verdrag verplicht immers tot strafbaarstelling van en strafrechtelijk optreden tegen uitbating van prostitutie door meerderjarigen die zich vrijwillig prostitueren. De waarde van het verdrag van 1949 voor de aanpak van mensenhandel is overigens betrekkelijk in het licht van het op 15 november 2000 totstandgekomen Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestaffen van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 69, laatstelijk Trb. 2007, 71). Dit VN protocol heeft wat het materiële strafrecht betreft model gestaan voor het Verdrag. Het Protocol noch het Verdrag bevat de in het verdrag van 1949 opgenomen verplichting tot bestrijding van uitbating van meerderjarige personen die zich vrijwillig prostitueren.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de **PvdA**-fractie over de stand van zaken met betrekking tot de voorgestelde wetgeving ter uitvoering van het Verdrag merk ik op dat voorstellen daartoe zijn opgenomen in

het bij koninklijke boodschap van 20 maart 2008 ingediende voorstel van wet partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wets-technische gebreken en leemten (Kamerstukken II 2007/08, 31 391, nr. 2, artikel I, onderdelen C, D en E). De nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel zal naar verwachting vóór 1 september 2008 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de **SP** over de inhoud van de voorgestelde uitvoeringswetgeving breng ik naar voren dat deze ziet op uitbreiding van de rechtsmacht ten aanzien van de in het Verdrag omschreven feiten. Het betreft een wijziging van de artikelen 5 en 5a Sr en de introductie van artikel 5b Sr. Deze wijzigingen strekken ter uitvoering van artikel 31, eerste lid, onderdelen d en e, van het Verdrag. Artikel 31, eerste lid, onderdeel d, verplicht tot vestiging van rechtsmacht voor feiten, gepleegd buiten het eigen land door een onderdaan of een staatloze die in dat land een vaste woon- of verblijfplaats heeft, indien het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is of het feit is gepleegd buiten de rechtsmacht van enige staat.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel 2°, Sr bestaat rechtsmacht voor door *Nederlanders* buiten Nederland gepleegde misdrijven voor zover die naar het recht van de plaats delict strafbaar zijn. Er bestaat dus in het algemeen geen rechtsmacht in Nederland, voor zover het feit is gepleegd door een Nederlander buiten de territoriale rechtsmacht van enige staat, tenzij het een feit is ten aanzien waarvan ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdelen 3° en 4°, het vereiste van dubbele strafbaarheid is opgeheven. Nederland kent in het algemeen geen rechtsmacht voor feiten die door een *vreemdeling* buiten Nederland zijn gepleegd. Ingevolge artikel 5a Sr bestaat onder meer wél jurisdictie voor zedenmisdrijven en mensenhandel ten aanzien van personen onder de 18 jaar, gepleegd buiten Nederland door een vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Artikel 31, eerste lid, onderdeel e, verplicht tot vestiging van rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen een eigen onderdaan. Nederland kent geen algemene regeling voor rechtsmacht voor strafbare feiten tegen Nederlandse slachtoffers.

Artikel 31, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid om rechtsmacht, bedoeld in de onderdelen d en e, niet of gedeeltelijk toe te passen. Blijkens artikel 45 is dit het enige voorbehoud dat het Verdrag toelaat. De regering is van mening dat Nederland gelet op de aard van het misdrijf mensenhandel moet kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het Verdrag biedt. Daarom acht de regering het onwenselijk ter zake een voorbehoud te maken. Dit leidt tot het voorstel om de rechtsmacht voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten op drie punten uit te breiden.

In de eerste plaats zal worden voorzien in rechtsmacht voor feiten *buiten de rechtsorde* van enige staat gepleegd door Nederlanders onderscheidenlijk niet-Nederlanders met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, voor zover die feiten niet reeds vallen onder artikel 5, eerste lid, onderdeel 3°, onderscheidenlijk artikel 5a, eerste lid, Sr.

In de tweede plaats zal worden voorzien in rechtsmacht voor feiten buiten Nederland gepleegd door niet-Nederlanders met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, voor zover die feiten niet reeds vallen onder 5a, eerste lid, Sr. Voor die uitbreiding zal het vereiste van dubbele strafbaarheid gelden.

In de derde plaats zal worden voorzien in rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen Nederlanders.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de memories van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel en het hier boven reeds vermelde wetsvoorstel partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht etc. (Kamerstukken II 2007/08, 31 429 (R 1855), nr. 3, pp. 15 e.v. onderscheidenlijk Kamerstukken II 2007/08, 31 391, nr. 3, pp. 7 e.v.)

De leden van de **VVD**-fractie vroegen om nader inzichtelijk te maken welke capaciteit voor effectief onderzoek naar en vervolging van mensenhandel binnen de verschillende diensten beschikbaar is en of uitbreiding van de capaciteit is voorzien.

De opsporing en vervolging van mensenhandel zijn een van de landelijke prioriteiten die zijn vastgesteld op basis van de landelijke criminaliteitsbeeldanalyses. Over de inzet op die prioriteiten wordt achteraf verantwoording afgelegd. Over de prioritaire aanpak van mensenhandel heb ik onlangs nog overleg gevoerd met het openbaar ministerie (OM) en de politie. De uiteindelijke keuze voor de inzet van politie en OM wordt gemaakt in de lokale driehoek, onder meer op basis van de lokale criminaliteitsbeeldanalyse. In de meeste politiekorpsen worden veel tijd en aandacht besteed aan de opsporing van mensenhandelzaken. Afgesproken is dat in de regio's waar dat nog niet het geval is, het onderwerp meer aandacht zal gaan krijgen.

Het kabinet gaat er vanuit dat de maatregelen die zijn en worden genomen in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, ertoe zullen leiden dat er voldoende capaciteit beschikbaar is voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. OM en politie zijn thans bezig de aangekondigde versterkingen in hun organisaties door te voeren. Het gaat daarbij in de eerste plaats om generieke versterkingen, dwz. extra capaciteit voor informatie-analyse («intelligence») en financieel rechercheren. Deze versterking van de capaciteit (zowel bij politie als bij OM) zal ook ten goede komen aan de bestrijding van mensenhandel. Daarnaast wordt een andere aanpak van de problematiek geïntroduceerd: de programmatische aanpak, die naast de klassiek strafrechtelijke aanpak bestaat uit preventieve en bestuurlijke instrumenten. Er is een aantal thema's geselecteerd waarop deze aanpak zal worden toegepast, waaronder mensenhandel. De Task Force Aanpak Mensenhandel (hierover nader bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5) zal die programmatische aanpak gaan monitoren.

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

### **Hoofdstuk I (doelstellingen, reikwijdte, beginsel van non-discriminatie en begripsomschrijvingen)**

#### *Artikel 1 (doelstellingen van het Verdrag)*

De leden van de **CDA**-fractie vroegen om een verduidelijking van het begrip «gender equality».

Een van de doelstellingen van het Verdrag is het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en daarbij gendergelijkheid te waarborgen. Het Verdrag houdt partijen voor om bij de aanpak van mensenhandel acht te slaan op alle slachtoffers, ongeacht hun sekse en leeftijd, en daarbij rekening te houden met de specifieke noden van slachtoffers, of het vrouwen, kinderen of mannen zijn. Vrouwen en kinderen zijn het meest kwetsbaar. Deze omstandigheid werkt vanzelfsprekend door in de vorming en uitvoering van het beleid op het terrein van de aanpak van mensenhandel. Handhaving van gelijkwaardigheid tussen slachtoffers van strafbare feiten noopt tot verhoogde aandacht en specifieke voorzieningen voor die slachtoffers die zulks het meeste behoeven.

In het programma «Veiligheid begint bij voorkomen» en in pijler V van het beleidsprogramma staat onder meer weergegeven hoe Justitie in de

komende vier jaar inzet op gender gerelateerde beleidsterreinen, zoals huiselijk geweld, eergelateerd geweld, mensenhandel en prostitutie. De aanpak van mensenhandel en de ontwikkeling van het prostitutiebeleid zijn belangrijke aandachtspunten van het kabinet. Op deze terreinen zijn OM en politie zeer actief. Deze onderwerpen nodigen vanzelfsprekend uit tot een genderspecifieke benadering. Zo wordt in de politieopleiding Prostitutiecontrole en Menshandel rekening gehouden met genderspecifiek horen. Ook in de uitvoering van een daadwerkelijk verhoor wordt zover zulks mogelijk altijd uitgegaan van een genderspecifieke benadering.

Het probleem van mensenhandel is in de kern een criminaliteitsprobleem. Criminelen maken gebruik van zwakke plekken en zwakke groepen in de samenleving om daar zoveel mogelijk geld mee te verdienen. De inspanningen zijn erop gericht criminele activiteiten zo moeilijk mogelijk te maken. Inspanningen die gericht zijn op het verbeteren van de positie van vrouwen, kunnen hieraan dan ook bijdragen. Het beeld is dus genuanceerd: genderbenadering en criminaliteitsbestrijding zijn niet hetzelfde, maar kunnen elkaar versterken en aanvullen.

## **Hoofdstuk II (voorkoming, samenwerking en andere maatregelen)**

### *Artikel 5 (voorkomen van mensenhandel)*

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de **CDA**-fractie over de legislatieve en beleidsmatige gevolgen van bekrachtiging van het Verdrag merk ik het volgende op.

In hoofdstuk 1 is ingegaan op de legislatieve gevolgen van het Verdrag. Het Verdrag noopt tot het nemen van beleidsmaatregelen of beveelt deze aan. Het laat daarbij grote vrijheid aan de partijen bij het Verdrag bij de concrete invulling van die maatregelen. Vele van die beleidsmaatregelen zijn opgenomen in of vloeien voort uit het Nationaal Actieplan Mensenhandel van 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 28 638 nr. 13). Begin 2006 heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer een brief gestuurd met aanvullende maatregelen op het Nationaal Actieplan Mensenhandel (Kamerstukken II 2005/06, 28 638 nr. 19). Deze aanvullende maatregelen zijn opgesteld naar aanleiding van de derde en vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

Het actieplan diende mede om inzichtelijk te maken welke activiteiten het kabinet onderneemt om mensenhandel aan te pakken. In deze fase was het mensenhandelbeleid en de aanpak van mensenhandel in de praktijk nog volop in ontwikkeling. Inmiddels zijn veel van de genoemde aanbevelingen in beleid omgezet. Na de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn de brief over het project «Veiligheid begint bij voorkomen» (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119) en de brief over het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad uitgegaan (Kamerstukken II 2007/08, 29 911, nr. 10). Hierin is aangegeven welke de accenten zijn op het gebied van de aanpak van mensenhandel voor de komende tijd.

Deze leden vroegen verder in te gaan op de «loverboy-problematiek». Deze problematiek is niet een typisch Nederlands verschijnsel, maar bestaat bijvoorbeeld ook in Frankrijk, Engeland en Duitsland (zie ook Bovenkerk in zijn onderzoeksrapport van december 2004 over «*Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam*»). Hij stelt ook dat het geen nieuw verschijnsel is, want verleidingstechnieken werden altijd al gebruikt door pooiers om vrouwen in de prostitutie te brengen.

De problematiek die wel de loverboy-methode wordt genoemd, is ernstig. Wanneer meisjes door loverboys in de prostitutie worden gebracht, is voor het strafrecht sprake van mensenhandel. Het is daarom beter om te

spreken van mensenhandelaren, de term «loverboy» is eufemistisch en misleidend. Binnen de strafrechtelijke aanpak wordt ook aandacht besteed aan de opsporing en vervolging van dit soort mensenhandelaren. In de preventieve sfeer worden er maatregelen genomen om te voorkomen dat meisjes ten prooi vallen aan mensenhandelaren of pooiers.

De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP** en de **VVD** vroegen nader in te gaan op de landelijke Task Force Aanpak Mensenhandel. De Task Force Aanpak Mensenhandel is ingesteld op 27 februari 2008. De Task Force staat onder voorzitterschap van de procureur-generaal, portefeuillehouder aanpak mensenhandel. Naast de politie en Kmar nemen in de Task Force deel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, vertegenwoordigers van het lokale bestuur (Utrecht en Rotterdam), de rechterlijke macht en de betrokken departementen (Justitie, BZK, SZW, VWS en BZ). In het instellingsbesluit is opgenomen dat de Task Force nauwe betrekkingen moet onderhouden met relevante partijen in het veld, waaronder de in het instellingsbesluit genoemde NGO's. Deze contacten zijn inmiddels gelegd door de voorzitter van de Task Force. Hij heeft de NGO's uitgenodigd bespreekpunten voor de Task Force aan te leveren en gevraagd een presentatie voor de Task Force te verzorgen. Daarmee is de inbreng van NGO's voldoende gegarandeerd. Op deze manier kunnen de NGO's ook hun onafhankelijke positie blijven innemen.

Het instellingsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant (2008, nr. 47, p. 17). In dit instellingsbesluit zijn de doelstellingen en de taken van de Task Force opgenomen. De Task Force levert een bijdrage aan het bereiken van de volgende doelstellingen:

- komen tot een meer integrale aanpak van mensenhandel en uitrollen van de programmatische aanpak;
- tegengaan van uitwassen in de prostitutiebranche en overige sectoren;
- voorkomen dat Nederland een draaipunt in de wereld wordt voor mensenhandel;
- voorkomen dat slachtoffers naar Nederland komen en het verbeteren van de positie van slachtoffers in Nederland.

De Task Force heeft als taken:

- het signaleren van knelpunten, het oplossen dan wel het adresseren daarvan;<sup>1</sup>
- deelnemers dragen bij aan de oplossing van knelpunten vanuit de eigen verantwoordelijkheid en met oog voor de maatschappelijke noodzaak tot een gemeenschappelijke aanpak van het fenomeen. Daarbij speelt de Task Force een aanjagende rol;
- uitwisselen van best practices;
- ondersteunen van de programmatische aanpak met behulp van het barrièremodel<sup>2</sup>; dit onder meer door het inhoudelijk volgen van een aantal (twee tot vier) voorbeeldzaken waarin de programmatische aanpak wordt toegepast en verder wordt ontwikkeld;
- het opstellen van een agenda waarin aan te pakken knelpunten, te bereiken doelstellingen, te behalen resultaten, te ondernemen activiteiten en de verantwoordelijkheden van de diverse partijen daarbij worden beschreven;
- het informeren van de minister en staatssecretaris over de voortgang van de werkzaamheden van de Task Force, jaarlijks voor 1 september<sup>3</sup>.

#### *Artikel 7 (grensmaatregelen)*

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de **CDA**-fractie over terugkeerbegeleiding merk ik het volgende op.

De vervoerder heeft inderdaad de verplichting om een vreemdeling die hij naar Nederland heeft vervoerd en aan wie de toegang tot het Schengen-gebied is geweigerd, terug te brengen naar een plaats buiten Nederland. Indien de vreemdeling een mogelijk slachtoffer is van mensenhandel of

<sup>1</sup> Bij de aanpak van knelpunten zal de Task Force in ieder geval gebruik maken van de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel, de monitor Positie van slachtoffers van mensenhandel, de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod, het rapport «Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector» (de bestuurlijke rapportage Sneep) en ervaringen opgedaan in strafrechtelijke onderzoeken.

<sup>2</sup> Met behulp van het zogenoemde barrièremodel kan in kaart gebracht worden welke actoren een rol kunnen of moeten vervullen om drempels op te werpen. Om bijvoorbeeld een vrouw in de prostitutie te laten werken, moet een aantal zaken geregeld worden zoals vergunning, identiteitsbewijzen, woonruimte, werkruimte, etc., waarvoor diverse instanties verantwoordelijk zijn.

<sup>3</sup> Met het oog op de voortgangsrapportage van het project «Veiligheid begint bij voorkomen», die jaarlijks omstreeks 1 oktober aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

indien het een minderjarige vreemdeling betreft, zal de terugvoer-  
verplichting niet zonder meer worden geëffectueerd.  
Het uitgangspunt is dat een ieder aan wie de toegang tot Nederland is  
geweigerd dan wel geen rechtmatig verblijf heeft, Nederland dient te  
verlaten. Indien er gegronde redenen zijn dat de betreffende vreemdeling  
bij de terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt om te  
worden onderworpen aan een behandeling in de zin van artikel 3 EVRM  
dan wel artikel 3 van het Verdrag tegen foltering, zal de vreemdeling niet  
worden uitgezet naar het land van herkomst.  
Indien het voorgaande niet het geval is, dient de vreemdeling in beginsel  
zelfstandig te vertrekken uit Nederland. Bij slachtoffers van mensenhandel  
en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) wordt extra  
aandacht besteed aan het terugkeerproces.  
De International Organization for Migration (IOM) in Nederland bemiddelt  
bij zelfstandig vertrek. De IOM kan voor bepaalde categorieën vertrek-  
kenden, zoals AMV's, specifieke voorzieningen treffen. Daarnaast dient er  
met betrekking tot alleenstaande minderjarige vreemdelingen sprake te  
zijn van adequate opvang in het land van herkomst.

### **Hoofdstuk III (maatregelen om de rechten van slachtoffers te beschermen, waarbij gendergelijkheid wordt gewaarborgd)**

#### *Artikel 10 (identificatie van slachtoffers)*

De leden van de **CDA**-fractie zijn ingegaan op de opvang van slachtoffers  
en op Comensha, een organisatie die zich daarmee bezighoudt.  
De Stichting tegen Vrouwenhandel heeft inderdaad haar naam gewijzigd  
in Comensha, het Coördinatiecentrum Mensenhandel.  
Over de opvang van slachtoffers van mensenhandel vindt overleg plaats  
tussen de Staatssecretarissen van VWS en Justitie.

De leden van de **SP**-fractie vroegen naar de mogelijkheden tot vroegtij-  
dige identificatie van slachtoffers en in verband daarmee naar het functio-  
neren van de zogenoemde signalenlijst.  
De signalenlijst mensenhandel wordt in alle politieregio's gebruikt bij de  
prostitutiecontroles en ook door SIOD, Koninklijke Marechaussee,  
Arbeidsinspectie en IND. In de Aanwijzing Mensenhandel staat dat bij een  
serieus te nemen signaal van mensenhandel de officier van justitie inge-  
licht moet worden. De politie spant zich er steeds voor in slachtoffers te  
overtuigen aangifte te doen. Signalen van mensenhandel dienen in ieder  
geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging te leiden. Onlangs is het  
Plan Versterking Aanpak Mensenhandel OM verschenen waarin de regio-  
nale mensenhandelofficier een zwaardere rol krijgt toebedeeld om met de  
politie mensenhandelzaken te monitoren. Verder is de politie momenteel  
 bezig met het opstellen van een referentiekader voor de regiokorpsen  
voor de aanpak van mensenhandelzaken. Momenteel worden initiatieven  
ontplooid om signalen van bestuurlijke zijde en belastingdienst ook onder  
te brengen bij het EMM (Expertisecentrum Mensenhandel en  
Mensensmokkel, waarin Nationale Recherche, Koninklijke Marechaussee,  
SIOD en IND participeren).

#### *Artikel 12 (hulp aan slachtoffers)*

De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen of het Verdrag ruimte biedt  
voor dan wel noopt tot het geven van meer hulp dan nu het geval is. Zij  
gingen daarbij in het bijzonder in op verruiming van de mogelijkheden om  
een verblijfsvergunning te geven.  
Ik wijs erop dat artikel 12 betrekking heeft op maatregelen die nodig  
kunnen zijn om slachtoffers te helpen bij hun fysieke, geestelijke en

sociale herstel. Artikel 14 gaat specifiek over de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel.

Artikel 12 dwingt niet tot het geven van meer hulp dan nu het geval, maar laat daartoe wel ruimte.

De mogelijkheden op een verblijfsvergunning zijn recentelijk verruimd. Zo wordt ook een zogenoemde B9-verblijfsvergunning verleend aan slachtoffers die geen aangifte doen van mensenhandel maar die wel anderszins medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging.

In hoofdstuk B16 van de Vreemdelingencirculaire is voorts opgenomen dat slachtoffers van mensenhandel die in het bezit zijn geweest van een verblijfsvergunning op grond van de zogenoemde B9-regeling, na afloop van de strafzaak voortgezet verblijf kunnen vragen. Een aanvraag tot voortgezet verblijf zal worden gehonoreerd als de strafzaak heeft geresulteerd in een veroordeling. Dit kan ook een veroordeling zijn inzake een ander strafbaar feit dan mensenhandel. Voorwaarde is wel dat het slachtoffer medewerking heeft verleend aan opsporing en vervolging in een zaak waarin mensenhandel ten laste is gelegd.

Een aanvraag om voortgezet verblijf zal ook worden gehonoreerd als de strafzaak niet leidt tot een veroordeling, indien, op het moment van het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis, het slachtoffer al drie jaar of langer in het bezit is van een verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling.

Sedert februari 2008 is hieraan de mogelijkheid toegevoegd dat ook gedurende de strafzaak een aanvraag gedaan kan worden om voortgezet verblijf in verband met bijzondere, individuele omstandigheden, indien het verblijf van het slachtoffer op grond van de B9-regeling minstens drie jaar heeft geduurd.

Naar aanleiding van de vragen van de **SP**-fractie breng ik het volgende naar voren.

In zijn algemeenheid geldt dat slachtoffers van mensenhandel op de rechtsterreinen vreemdelingenrecht, het strafrecht en arbeidsrecht aanspraak kunnen maken op door de Nederlandse overheid gesubsidieerde rechtsbijstand op voorwaarde dat wordt voldaan aan de wettelijke vereisten. Een van de belangrijkste vereisten is dat er sprake dient te zijn van een in de Nederlandse rechtssfeer gelegen rechtsbelang.

Daarnaast geldt een bijzondere regeling voor de slachtoffers van mensenhandel die nog niet beschikken over een verblijfsvergunning. Zolang er geen sprake is van eigen middelen van bestaan kan voor een aantal situaties aanspraak worden gemaakt op gratis rechtsbijstand door een advocaat, bijvoorbeeld in verband met de veiligstelling van een verblijfsvergunning of voor een verhoor RC. Vanaf het moment dat een bijstandsuitkering wordt toegekend, zal de laagste eigen bijdrage aan deze slachtoffers worden opgelegd.

De Raden voor rechtsbijstand hebben lijsten samengesteld van bij de Raden ingeschreven advocaten die zich hebben toegelegd op de verlening van rechtsbijstand aan de slachtoffers van mensenhandel. Deze lijsten zijn verspreid onder de politie en ook beschikbaar gesteld via Comensha om te bewerkstelligen dat slachtoffers tijdig worden gewezen op de mogelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Slachtoffers van mensenhandel komen in aanmerking voor opvang. Dat geldt voor slachtoffers die gebruik maken van de B9-regeling. Zowel gedurende de bedenktijd, dat wil zeggen in de periode tussen het moment waarop zij als slachtoffer zijn gesignaleerd door de politie en het moment waarop men besluit al dan niet medewerking te verlenen aan de opsporing en de vervolging, maken zij aanspraak op opvang alsook nadat men aangifte heeft gedaan dan wel anderszins van medewerking heeft laten blijken. De eigen bijdrage aan de opvang gedurende de bedenktijd wordt gefinancierd vanuit de regeling verstrekkingen bijzondere groepen vreem-

delingen (Rvb). De Wet werk en bijstand staat open nadat men een verblijfsvergunning heeft ontvangen.

Slachtoffers die niet het B9-traject in willen, bijvoorbeeld uit angst of omdat zij hiertoe om mentale of medische redenen niet in staat zijn, kunnen eveneens worden opgevangen met financiering vanuit de Rvb, indien zij een aanvraag doen om verblijf op bijzondere, individuele gronden.

Ook indien de bedenktijd is verstreken en men nog geen aangifte heeft gedaan, is het in principe nog mogelijk een verblijfsaanvraag vanwege bijzondere, individuele omstandigheden te doen. Informatie van hulpverlenende instanties is in zo'n geval van groot belang om de aanvraag te kunnen onderbouwen. In de praktijk blijkt dat men met een goede begeleiding meestal binnen de drie maanden van de bedenktijd in staat blijkt een weloverwogen keuze te maken.

#### *Artikel 14 (verblijfsvergunning)*

De vragen van de leden van de **CDA**-fractie worden als volgt beantwoord. De verblijfsvergunning die wordt afgegeven wanneer een slachtoffer aangifte doet van mensenhandel of anderszins wenst mee te werken aan opsporing en vervolging, is tijdelijk van aard. De vergunning wordt steeds voor één jaar verleend en is geldig zolang het strafproces tegen de verdachte duurt.

Met het doen van aangifte verzoekt het slachtoffer zelf actief om vervolging. Het verlenen van medewerking behoeft niet op initiatief van het slachtoffer te geschieden; een slachtoffer dat wordt opgeroepen om te getuigen doet dit veelal op verzoek van de overheid. In de praktijk zal het voor de verdachte weinig verschil maken hoe de medewerking van het slachtoffer tot stand is gekomen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de **PvdA**-fractie merk ik op dat slachtoffers van mensenhandel zowel een beroep kunnen doen op de B9-regeling als op de asielprocedure. De Vreemdelingenwet maakt het echter niet mogelijk dit gelijktijdig te doen. Daarom is er in de Vreemdelingenprocedure vastgelegd hoe men beide procedures volgt tijdelijk kan volgen.

Indien een asielzoeker besluit aangifte van mensenhandel te doen of anderszins wil meewerken, kan hij/zij kiezen het B9-traject in te gaan of de uitkomst van de asielprocedure af te wachten. In het eerste geval stopt daardoor de asielprocedure maar kan hij/zij na afloop van de B9-procedure wederom asiel vragen. Dit asielverzoek zal inhoudelijk worden getoetst. In het tweede geval stuurt de politie het zogenoemde model M55a door naar de IND (dit is het model waarin melding wordt gemaakt van de aangifte c.q. de medewerking in het geval er op dat moment wordt afgezien van een verblijfsaanvraag). Indien het slachtoffer na afloop van de asielprocedure een verblijfsaanvraag B9 doet, zal deze gehonoreerd worden in verband met de aangifte c.q. de medewerking indien de strafzaak nog loopt.

Het slachtofferschap kan in beide procedures een rol spelen maar wordt anders gewogen.

Op vragen van de leden van de **SP**-fractie antwoord ik als volgt.

Er is sprake van een discretionaire bevoegdheid om in bijzondere, individuele gevallen af te wijken van het beleid dat verblijf toestaat in verband met medewerking aan opsporing en vervolging. Naar de aard van de humanitaire vergunning geldt dat daarvoor geen limitatieve criteria kunnen worden vastgelegd. Bij voorbeeld kan worden gedacht aan de situatie dat een slachtoffer dusdanig bedreigd wordt dat het geen aangifte durft te doen, maar wel acuut bescherming behoeft of wanneer het fysiek



of psychisch niet in staat is medewerking te verlenen door het opgelopen trauma.

Nederland geeft in die zin uitvoering aan artikel 14 dat, indien het slachtoffer meewerkt aan opsporing en vervolging, verblijf wordt verleend in het belang van het strafproces en dat, indien het slachtoffer dit niet doet, de mogelijkheid bestaat verblijf toe te staan wanneer bijzondere, individuele omstandigheden dit vorderen. Het belang van het slachtoffer los van het strafproces speelt dus wel degelijk een rol. Daarnaast kan een slachtoffer ervoor kiezen asiel in Nederland aan te vragen. In een dergelijke procedure is de rol van de eigen autoriteiten ten aanzien van het al dan niet willen beschermen van het slachtoffer van doorslaggevend belang. Er zijn dus in beginsel drie mogelijkheden om uitvoering te geven aan artikel 14 van het Verdrag.

#### *Artikel 15 (schadeloosstelling en rechtsmiddelen)*

Naar aanleiding van vragen van de **SP**-fractie over schadeloosstelling aan slachtoffers van mensenhandel breng ik het volgende naar voren. In het informatieve gesprek dat voorafgaat aan de aangifte, of daarmee kan samenvallen, krijgt het slachtoffer uitleg over de strafrechtelijke procedure, de civiele schadevergoedingsprocedure en de mogelijkheden van hulpverlening. Het slachtoffer wordt daarbij in kennis gesteld van de mogelijkheid zich door een advocaat te laten bijstaan. Vele slachtoffers, zowel buitenlandse als Nederlandse, laten zich bijstaan sinds in november 2006 de mogelijkheid van rechtsbijstand is opgenomen in de B9-regeling. Slachtoffers kunnen zich als benadeelde partij voegen in het strafproces. Zo heeft de rechter in de recente «Sneep»-zaak onlangs substantiële schadevergoedingen toegekend aan slachtoffers van mensenhandel. Financieel rechercheren en ontneming zijn standaardzaken die in elk opsporingsonderzoek worden opgenomen, evenals het leggen van conservatoir beslag waar mogelijk.

#### **Hoofdstuk IV (materieel strafrecht)**

##### *Artikel 19 (strafbaarstelling van het gebruik maken van de diensten van een slachtoffer)*

De leden van de fractie van het **CDA** gingen in op de consequenties van het Verdrag voor het in voorbereiding zijnde voorstel van wet regulering prostitutie. Deze leden vroegen ook naar de sluiting van seksinrichtingen die worden gebruikt ten behoeve van mensenhandel.

Het Verdrag is gericht op de aanpak van mensenhandel. De voorgenomen wetgeving inzake regulering van prostitutie is een van de maatregelen van het kabinet ter versterking en intensivering van het prostitutiebeleid. Deze wetgeving zal onder meer voorzien in een verplicht vergunningstelsel voor de exploitatie van prostitutiebedrijven, in strafbaarstelling van illegale exploitatie en in strafbaarstelling van klanten die gebruik maken van illegaal aanbod van prostitutie. Aldus zal deze wetgeving een bijdrage leveren aan de bestrijding van op seksuele dienstverlening gerichte mensenhandel.

Artikel 23, vierde lid, van het Verdrag verplicht tot het nemen van maatregelen die voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke of permanente sluiting van inrichtingen die gebruikt zijn voor mensenhandel. Intrekking van een vergunning van een prostitutiebedrijf en de tijdelijke en permanente sluiting daarvan zijn mogelijk, indien dit bedrijf handelt in strijd met de vergunningsvoorschriften (waaronder onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen).

De leden van de fracties van het **CDA**, de **PvdA**, de **SP** en de **VVD** zijn ingegaan op de strafbaarstelling van het gebruik maken van de diensten

van een slachtoffer van mensenhandel. Naar aanleiding van hun vragen en opmerkingen breng ik het volgende naar voren.

Artikel 18 ziet op de mensenhandelaar, die zich schuldig maakt aan een van de in artikel 4 van het Verdrag omschreven gedragingen. Mensenhandel betreft moderne vormen van slavernij, niet alleen in de seksindustrie, maar ook daarbuiten. Artikel 18 richt zich op de aanpak van uitbuiters. Artikel 19 geeft staten partijen in overweging om strafbaar te stellen degene die bewust gebruik maakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Artikel 19 is dus gericht op de aanpak van de klant die profiteert van de uitbuiting zonder zelf mensenhandelaar te zijn. Voor zover de klant tevens uitbouter is, valt hij onder artikel 18 van het Verdrag en artikel 273f Sr.

Artikel 19 betreft een aansporing tot strafbaarstelling van deze gedraging, geen verplichting. De belangrijkste reden voor het opnemen van deze bepaling in het Verdrag is gelegen in de breed gedeelde wens om te kunnen optreden tegen personen die welbewust gebruik maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel en daarmee een rol spelen in de uitbuiting. De bepaling richt zich derhalve op de vraagzijde en scherpert in dat ook daar een belangrijke verantwoordelijkheid in de bestrijding van mensenhandel ligt. Tegelijkertijd zijn de verdragsopstellers zich bewust geweest van het brede bereik van de bepaling. Zij hebben voorts geconstateerd dat de handhaving van een strafbaarstelling zoals in artikel 19 van het Verdrag omschreven, problematisch is. Immers, slachtoffers van mensenhandel zijn in de regel niet als zodanig herkenbaar. Voor de klant zal het dan ook niet aanstonds duidelijk zijn dat hij diensten van een slachtoffer van mensenhandel afneemt. Dit maakt een dergelijk feit voor de opsporing lastig te bewijzen. Het aansporende karakter van de bepaling verenigt de bovenomschreven aspecten in zich: enerzijds het breed erkende belang om tegen de in artikel 19 omschreven gedraging te kunnen optreden en anderzijds de eveneens breed erkende handhavingsproblematiek. Het Verdrag laat het uiteindelijk aan de staten partijen zelf om te bezien of, en zo ja, op welke wijze invulling aan artikel 19 wordt gegeven.

Het ontbreekt mij op dit moment aan een volledig beeld van de wijze waarop de landen die het Verdrag hebben ondertekend, invulling aan deze bepaling (zullen) geven. Wel is bekend dat er enkele landen zijn die bijvoorbeeld een algehele strafbaarstelling van de klant van prostitutie kennen, ongeacht of de prostituee slachtoffer is van mensenhandel. De EU-lidstaten die het Verdrag hebben ondertekend zijn bevraagd over de aanwezigheid van aan artikel 19 verwante strafbaarstellingen in hun wetgeving en eventuele ervaringen met dergelijke wetgeving in de praktijk. Ik ben thans in afwachting van de reacties op dat informatieverzoek. De informatie die op dit punt door andere landen wordt verschaft, zal ik betrekken bij de uitwerking van en de toelichting op de voorgenomen strafbaarstelling van klanten van illegale prostitutie. Deze strafbaarstelling vormt het sluitstuk van de aangekondigde wetgeving tot verscherpte regulering van de prostitutiesector, die thans door de regering wordt voorbereid. Met het voorstel om het gebruikmaken van illegaal aanbod tot prostitutie strafbaar te stellen, wordt ten dele tegemoetgekomen aan de aansporing in artikel 19 van het Verdrag. Immers, de veronderstelling is gerechtvaardigd dat door de verscherpte regulering waaraan legale prostitutie door voornoemde wetgeving zal worden onderworpen, straks vooral bij niet-gereguleerde illegale prostitutie zich eventuele uitbuitingssituaties zullen voordoen. Vanuit het oogpunt van handhaving is de voorgenomen invulling bovendien realistisch omdat een duidelijker en scherper scheiding wordt aangebracht tussen legale en illegale prostitutie, hetwelk ook voor de klant inzichtelijk is. De klant die kiest voor illegale prostitutie, houdt dat deel van de prostitutie in stand waar misstanden en uitbuitingssituaties zich makkelijker kunnen voordoen en neemt daarbij bewust een risico diensten af te nemen van een slachtoffer van mensen-

handel. Het is van groot belang dat de klant ervan doordrongen raakt dat hij daarvan dient af te zien. Bij gelegenheid van de indiening van de desbetreffende wetgeving bij uw Kamer zal nader worden ingegaan op de gekozen invulling en afwegingen terzake.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen in te gaan op de gevolgen voor een effectieve aanpak en bestrijding van mensenhandel, indien de wetgeving op dit punt verschillend is.

Bij de nationale en internationale bestrijding van mensenhandel staat de aanpak van mensenhandelaren – de uitbuiters – centraal. De internationale bestrijding van mensenhandel is primair gericht op grensoverschrijdende vormen daarvan. Strafbaarstelling van de klant die gebruik maakt van diensten van een slachtoffer van mensenhandel, kan als gezegd een bijdrage leveren aan de aanpak van mensenhandel. De omstandigheid dat in sommige landen (bepaalde) klanten van (seksuele) diensten (van slachtoffers van mensenhandel) strafbaar zijn gesteld en in andere landen niet, staat niet in de weg aan een effectieve bestrijding van mensenhandel. Voorzover dubbele strafbaarheid een vereiste is voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht of het ontbreken van dubbele strafbaarheid een verplichte of facultatieve weigeringsgrond oplevert voor strafrechtelijke samenwerking, blijft bij het ontbreken van dubbele strafbaarheid in dergelijke gevallen vervolging tegen de klant uit of wordt de gevraagde samenwerking geweigerd dan wel kan deze worden geweigerd. Zulks levert evenwel geen belemmeringen op voor een effectieve aanpak in internationaal verband tegen mensenhandel en voor een effectief strafrechtelijk optreden tegen mensenhandelaren.

#### *Artikel 25 (eerdere veroordelingen)*

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de **CDA**-fractie over het rekening houden met in het buitenland uitgesproken veroordelingen merk ik op dat de Nederlandse rechter in de omstandigheid dat de verdachte van een in het Verdrag omschreven strafbaar feit eerder in het buitenland onherroepelijk is veroordeeld met betrekking tot deze feiten aanleiding kan zien een hogere straf op te leggen. In dit verband verdient vermelding dat het kaderbesluit betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de EU naar verwachting binnenkort zal worden vastgesteld.

### **Hoofdstuk V (onderzoek, vervolging en procesrecht)**

#### *Artikel 27 (verzoeken van partijen en ambtshalve verzoeken)*

De vragen van de leden van de fractie van het **CDA** beantwoord ik als volgt.

Artikel 27, eerste lid, verzekert dat de in het Verdrag omschreven strafbare feiten geen klachtdelict zijn, althans wanneer het feit geheel of gedeeltelijk op het eigen grondgebied is gepleegd. De mogelijkheid om deze verplichting te beperken berust op de overweging om de lidstaten tegemoet te komen die ingevolge hun wetgeving de vervolging van een buiten hun grondgebied gepleegd feit afhankelijk stellen van een klacht of een melding van de autoriteit van het land waar het feit is gepleegd.

Voor de vervolging is niet relevant waar aangifte wordt gedaan. Voor de uitoefening van rechtsmacht is ingevolge artikel 31 van belang waar het feit is gepleegd, de nationaliteit of de woonplaats van de dader, of de nationaliteit van het slachtoffer.

Doorgaans wordt de vervolging ingesteld in het land waar het feit is gepleegd. Maar het kan ook voorkomen dat deze wordt ingesteld in het land van herkomst. Het is mogelijk dat van vervolging in het eigen land preventieve werking uitgaat. Mij is geen onderzoek bekend dat antwoord

geeft op de vraag of vervolging in het land van het herkomst uit een oogpunt van preventie de voorkeur heeft.

## **Hoofdstuk VI (internationale samenwerking en samenwerking met het maatschappelijk middenveld)**

### *Artikel 33 (maatregelen die betrekking hebben op bedreigde of vermiste personen)*

De leden van de **SP**-fractie vroegen wanneer de Europese hotline voor het opgeven van vermiste kinderen die is opgezet door de telecombedrijven in de EU-landen operationeel zal zijn.

De Europese Commissie heeft in 2007 besloten dat het nummer 116 000 in iedere EU lidstaat beschikbaar moet worden gesteld voor telefonische meldpunten voor vermiste kinderen. Lidstaten dienen het besluit op nationaal niveau te implementeren. Recentelijk heeft de Europese Commissie hierover een stand van zaken gepubliceerd. Hieruit blijkt dat 24 landen het nummer in hun nationale nummerplan beschikbaar hebben gemaakt. In zeven landen, waaronder Nederland, is het nummer daarna aan een dienstverlener toegekend. In Nederland is het nummer toegekend aan de Stichting de Ombudsman. Het nummer is nu nog alleen in Hongarije daadwerkelijk operationeel. Voordat het nummer in Nederland operationeel zal worden, moeten er nog aanvullende afspraken worden gemaakt met aanbieders van elektronische communicatiediensten om te bereiken dat het nummer daadwerkelijk vanaf verschillende netwerken gebeld kan worden. Naar verwachting zal het nummer binnen afzienbare termijn in gebruik genomen kunnen worden.

### *Artikel 34 (informatie)*

Naar aanleiding van vragen van de leden van de **CDA**-fractie over de opbouw en de uitwisseling van informatie breng ik het volgende naar voren.

Het signaleren van vormen van mensenhandel binnen de lidstaten van de EU is geen taak van Europol of Frontex, maar van de nationale opsporingsdiensten. Wanneer de mensenhandel in georganiseerd verband plaatsvindt en er meerdere lidstaten bij betrokken zijn, dan kan deze informatie via Europol gedeeld worden met andere lidstaten of aan Europol worden aangeboden ter analyse. Verbetering van de samenwerking met Europol maakt deel uit van de intensivering van de aanpak van mensenhandel die op dit moment plaatsvindt in Nederland.

Frontex en Europol hebben op 28 maart 2008 een strategische samenwerkingsovereenkomst gesloten. Het doel van deze overeenkomst is om de samenwerking tussen beide organisaties te versterken, vooral door het uitwisselen van strategische en technische informatie. Het uitwisselen van persoonsgegevens is niet toegestaan. De samenwerking zal plaatsvinden met betrekking tot mensensmokkel en mensenhandel in relatie tot illegale immigratie. Naast informatie zal ook expertise worden uitgewisseld, onder andere door over en weer deel te nemen aan trainingen, seminars en andere bijeenkomsten die een van de partijen organiseert en door gemeenschappelijke activiteiten te organiseren.

In de afgelopen periode hebben FRONTEX en Europol reeds nauw samen gewerkt bij het analyseren van illegale migratieroutes vanuit Afrika, Zuidoost-Europa en Centraal Azië richting Europa. Op basis van de analyses is een beveiligde website opgezet («Interactive-Map») waarop een actueel beeld van de migratieroutes wordt gegeven. Deze website wordt medegefinancierd door de Nederlandse overheid. Daarnaast hebben FRONTEX en Europol in juli 2007 een expertbijeenkomst op het gebied van mensensmokkel en mensenhandel georganiseerd in het kader van het «Mediterranean Transit Migration» (MTM) project.

Samenwerking tussen lidstaten van de EU en de Raad van Europa vindt vooral plaats op bilaterale wijze. In het derde landen beleid van de Europese Unie wordt met specifieke regio's en landen samengewerkt in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Mensenhandel maakt hiervan veelal onderdeel uit zoals onder meer met de Westelijke Balkan landen en met Rusland.

## **Hoofdstuk VII (mechanisme van toezicht)**

### *Artikel 38 (procedure)*

Naar aanleiding van vragen van de leden van de **SP**-fractie over de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA) merk ik het volgende op.

Op 11 juni 2008 heeft het Comité van Ministers besloten over de selectieprocedure voor kandidaten voor GRETA. GRETA zal de uitvoering van het Verdrag door partijen op regelmatige basis monitoren. Details over de werkzaamheden van GRETA kunnen nog niet kunnen worden gegeven omdat de onafhankelijkheid van deze expertgroep juist met zich brengt dat de groep zelf over de eigen werkprocedures zal moeten kunnen beslissen.

### **3. Hoofdstuk slotbepalingen**

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de **CDA**-fractie over toetreding tot het Verdrag deel ik mee dat geen van de niet-leden van de Raad van Europa die hebben deelgenomen aan de opstelling van het Verdrag (Canada, de Heilige Stoel, Japan, Mexico en de VS), dit verdrag hebben ondertekend. Mij is niet bekend of er onder deze niet-leden staten zijn die voornemens zijn op de voet van artikel 42, vierde lid, ermee in te stemmen door het Verdrag te worden gebonden.

Er zijn geen plannen om een procedure als bedoeld in artikel 43, eerste lid, in gang te zetten, strekkende tot toetreding van niet-leden tot het Verdrag die niet hebben deelgenomen aan de opstelling ervan.

### **4. Koninkrijkspositie**

De leden van de VVD-fractie vragen nader in te gaan op de gevolgen van medegelding van het verdrag voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Als reactie hierop kan worden gemeld dat de ministers van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba en ik op 23 en 24 juni 2008 tijdens een miniconferentie over mensenhandel en mensensmokkel, hebben afgesproken de samenwerking op deze thema's te versterken.

Op de conferentie zijn de verschillende aspecten aan de orde gesteld zoals grenscontrole, opsporing, vervolging en bescherming van slachtoffers. De bevindingen van de conferentie zullen leiden tot afspraken tussen de landen en de betrokken diensten over onder andere informatie-uitwisseling en uitwisseling van kennis en expertise, zodat illegale praktijken eerder en sneller opgespoord kunnen worden. Daarnaast zal de hulpverlening aan en bescherming van slachtoffers van mensenhandel verbeterd worden, evenals maatregelen ter preventie, bijvoorbeeld het organiseren van voorlichtingscampagnes. Bij de verdere samenwerking tussen de landen zullen de bepalingen van het Verdrag meegenomen worden.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin