

Vergaderjaar 2003–2004

29 291

Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 26 februari 2004

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het aan de orde zijnde wetsvoorstel. Deze leden merken op dat zij zich in de algemene lijn van de voorstellen goed kunnen vinden. Deze leden zijn van mening dat deze aanpassingen voor de Nederlandse wetgeving een belangrijke aanvulling betekenen met betrekking tot de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel en de daarmee gepaard gaande internationale criminaliteit. Daarnaast opent deze wetgeving de mogelijkheid tot een effectievere bestrijding in Europees verband, juist op dit terrein van grensoverschrijdende misdaad. De leden van de CDA-fractie willen een aantal vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat er nu een wetsvoorstel ligt waarin de handel en smokkel van mensen apart wordt behandeld, maar hebben wel enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel houdende uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Het betreft een wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan acht verschillende internationale rechtsinstrumenten. De verschillende rechtsinstrumenten bevatten bepalingen over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, evenals over de aanpak van de uitbuiting van kinderen. Hoewel niet genoemd in de titel, is dit laatste onderdeel, voor wat betreft deze leden van minimaal even groot belang als de onderwerpen mensensmokkel en mensenhandel. Niet alleen de onderwerpen zijn divers, ook de rechtsinstrumenten verschillen. Zo zijn er richtlijnen, kaderbesluiten en internationale verdragen die nu worden uitgevoerd. De aan het woord zijnde leden vragen aan te geven wat de gevolgen zijn van de verschillen in rechtskarakter voor de implementatie. Vooral de vraag welke ruimte er bestaat

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Vacature (algemeen). Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD) en Vergeer (SP).

voor verdergaande of minder vergaande bepalingen zouden zij beantwoord willen zien.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het streven van de regering om de uitvoering van mondiale en regionale rechtsinstrumenten ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel neer te leggen in een wetsvoorstel. De wetgever doet daarmee recht aan de eerste aanbeveling van de Nationaal rapporteur mensenhandel (Nrm) om tot spoedige ratificatie te komen van de verschillende verdragen en daarbij horende Protocollen. Deze leden menen dat het van groot belang is om te komen tot een adequate aanpak en effectieve bestrijding van alle vormen van uitbuiting. De leden van de SP-fractie willen de regering nog een aantal vragen stellen.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Mensenhandel en mensensmokkel zijn afschuwelijke verschijnselen waarvan de bestrijding hoge prioriteit moet hebben. Deze leden hebben over het wetsvoorstel nog enige vragen en zij maken enige kanttekeningen.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie constateren dat er terecht in de memorie van toelichting de opmerking wordt 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, mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderporno. Kan de regering aangeven hoeveel landen verdragspartij zijn bij de in New York totstandgekomen Protocollen? Kan worden aangeven welke EU landen reeds begonnen zijn met de implementatie van onderhavige richtlijn en kaderbesluit? Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie hoeveel landen inmiddels, behalve Nederland, een Nationaal rapporteur hebben aangesteld?

De belangrijkste wijziging betreft het toepassingsbereik van de strafbaarstelling van mensensmokkel en mensenhandel. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de rechtsmacht die straks zal zijn gevestigd voor de verschillende bepalingen. Meer in het bijzonder vragen zij of er nog bepalingen zijn die zien op het misbruik van minderjarigen waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarstelling niet is vervallen. Indien deze er nog zijn, wat rechtvaardigt dit? Een andere vraag die betrekking heeft op de rechtsmacht is de vraag of buitenlanders die iemand naar Nederland smokkelen, of verhandelen, maar worden aangehouden voordat Nederland wordt bereikt, met succes kunnen worden vervolgd? De gronden Nederlands grondgebied, een Nederlandse onderdaan, of een Nederlandse rechtspersoon zijn dan immers niet aan de orde.

Mensensmokkel

De leden van de CDA-fractie merken op dat in aansluiting op de mogelijkheid, die wordt gegeven in het op 28 november te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf, de regering er voor heeft gekozen een optionele humanitaire clauseule op te nemen in artikel 197a lid 2 Wetboek van Strafrecht (Sr.).

De regering voert daarbij aan dat met steun van een meerderheid van beide Kamers, Nederland zich bij de onderhandelingen over de richtlijn

sterk heeft gemaakt voor een dergelijke optionele strafuitsluiting ter compensatie van het schrappen van het bestanddeel winstbejag. Kan de regering nader motiveren, waarom zij dit artikel heeft opgenomen nu van diverse adviseurs, zoals de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en het Openbaar Ministerie (OM), kritiek is geuit, dan wel twijfels zijn gerezen over een dergelijk artikel in verband met de bewijsproblemen? Is de opmerking in de artikelsgewijze toelichting dat bij humanitaire bijstand gedacht kan worden aan hulp van kerkelijke of ideële instellingen die vanuit hun godsdienstige of geestelijke opvatting beogen de nood van de vreemdeling te lenigen voldoende scherp geformuleerd om niet iedereen de mogelijkheid te bieden zich op dit artikel te beroepen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie menen dat door het bestanddeel winstbejag uit artikel 197a Sr. te schrappen de essentie van dit artikel, zoals dat destijds is bedoeld namelijk dat menselijk nood wordt genegeerd als men mensen smokkelt en puur uit is op eigen gewin, wordt aangetast. De memorie van toelichting stelt in 1993 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 de Europese Unie niet het voorbeeld van de Verenigde Naties heeft gevolgd. Volgens de VN moet er namelijk wel sprake zijn van winstbejag. In het VN-protocol «against the smuggling of migrants by land, sea and air supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime» is mensensmokkel pas strafbaar als er sprake is van georganiseerde criminaliteit en men streeft naar geldelijk of materieel voordeel. Een soortgelijke definitie wordt ook gehanteerd door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

Het bestanddeel winstbejag geeft duidelijk aan waarom mensensmokkel strafbaar wordt gesteld, namelijk om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden en niet om het vrije verkeer van personen aan banden te leggen. Het lijkt erop dat met dit voorgestelde artikel illegale immigratie moet worden ingeperkt. De leden van de PvdA-fractie achten dit niet wenselijk. Door het element winstbejag uit de delictomschrijving te halen, verandert de bewijslast. Volgens de huidige wet moet het OM bewijzen dat mensensmokkel plaatsvindt uit winstbejag. Volgens de voorgestelde wijziging is winstbejag niet meer aan de orde en moet de verdachte een beroep doen op de humanitaire clausule. Verdachte moet dus aangeven en bewijzen waarom hij aanspraak denkt te maken op lid 2 van artikel 197a Sr. Deze omkering van de bewijslast vinden deze leden niet wenselijk.

De facultatieve humanitaire clausule die de regering wel heeft opgenomen in dit voorstel is een redelijk alternatief voor het schrappen van het bestanddeel winstbejag maar dekt, volgens deze leden, niet de lading. Welke criteria worden daadwerkelijk gehanteerd als beroep wordt gedaan op de humanitaire clausule? Wordt dan hoofdzakelijk gekeken naar het eigen voordeel van de smokkelaar? Deze leden vragen hoeveel van de betrokken landen het winstbejag-element in hun wetgeving gaan opnemen en hoeveel landen de facultatieve humanitaire clausule gaan implementeren. Heeft de regering daar zicht op?

De bewijsbaarheid van het bestanddeel winstbejag is een probleem, in ieder geval voor wat betreft aanhouding op heterdaad aan de grens. De leden van de VVD-fractie vragen of het bestanddeel winstbejag uitsluitend nog bij illegaal verblijf van toepassing is. Uit de toelichting begrijpen deze leden dat het begrip winstbejag overeenkomt met rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel voordeel verkrijgen. Zijn beide begrippen exact gelijk wat betreft betekenis? Indien dit zo is, waarom wordt het in de verdragen gehanteerde begrip dan niet overgenomen?

Nederland maakt gebruik van de humanitaire clausule. Het doel van de hulp bij mensensmokkel is daarmee bepalend voor de strafwaardigheid. Indien je het goed bedoelt, ben je niet strafwaardig. Is dit ook niet het geval indien er ondanks de goede bedoelingen er rampzalige gevolgen zoals de dood van de betrokken vluchtelingen, het gevolg is van de smokkel? Ook is het de vraag of voor strafuitsluiting op grond van deze clausule vereist is dat de betrokken vluchtelingen vervolgens wel de reguliere asielpcedure volgen? Of is strafuitsluiting ook aan de orde indien de betrokken vluchtelingen vervolgens geholpen worden de illegaliteit in te verdwijnen, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering aan geeft dat in 1996 de straffen voor mensensmokkel zijn verhoogd van één naar vier jaar. Kan de regering aangeven welke effecten deze verhoging van de strafmaat heeft gehad op respectievelijk de opsporingsinspanningen, de vervolging en strafoplegging? Is er sindsdien meer straf opgelegd? Geldt de bestrijding van mensensmokkel als een opsporingsprioriteit? Is er meer justitiële capaciteit beschikbaar gekomen, zo vragen deze leden.

Mensenhandel

De leden van de CDA-fractie stellen vast, dat het Protocol inzake mensenhandel primair een strafrechtelijk instrument is. Daarbij beveelt artikel 7 de lidstaten aan om maatregelen te nemen die slachtoffers in staat stellen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tijdelijk of permanent op hun grondgebied te blijven. Kan de regering aangeven op welke wijze Nederland al gevolg geeft aan deze bepaling en of op dit vlak nog aanvullende voorstellen worden overwogen? Geeft het feit dat er in de nieuwe wet een uitbreiding is met betrekking tot de categorieën van potentiële slachtoffers aanleiding tot een heroriëntatie met betrekking tot de positie van slachtoffers? Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of er onderscheid gemaakt gaat worden in de maatregelen ten behoeve van de slachtoffers die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt ten opzichte van meerderjarige slachtoffers.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting staat dat mensenhandel een ernstiger feit is dan mensensmokkel. Toch lijkt mensenhandel relatief licht bestraft (zes jaar) te worden als je dat vergelijkt met mensensmokkel (vier jaar), terwijl er overduidelijke verschillen bestaan tussen de beide delicten. Het ontbreken van de vrijwilligheid bij het slachtoffer als het gaat om mensenhandel is een belangrijke factor, die ook terug te vinden moet zijn in de strafmaat. In die zin zou gekeken kunnen worden naar artikel 282 Sr., waarin een strafmaat van acht jaar wordt gehanteerd. Deze leden vinden dat ook in geval van mensenhandel een redelijk maximum.

In lid 5 van dit artikel wordt gesteld dat er 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 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 dit artikel. De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat dit artikel wordt uitgebreid met «zwaar psychisch letsel» en «sociaal letsel». Zou de regering dit willen overwegen?

In de memorie van toelichting staat dat naast een goede regelgeving er ook sprake moet zijn van een juiste opvang en bescherming van de slachtoffers van mensenhandel en een goede samenwerking tussen de bij de handhaving, opsporing en vervolging betrokken instanties noodzakelijk is. Uit cijfers blijkt dat er naar schatting rond de 3500 slachtoffers van

mensenhandel in Nederland aanwezig zijn, waarvan 5% aangifte doet. Dat is wel erg weinig. Dit heeft volgens de Nrm te maken met de onevenredige en niet acceptabele risico's die slachtoffers lopen bij terugkeer in hun eigen land bij het doen van belastende verklaringen. De rapporteur beveelt aan dat een ruimhartiger overheidsbeleid moet worden voorgestaan om een langduriger of permanente verblijfstitel op humanitaire gronden aan het slachtoffer te verlenen na afloop van de procedure. De leden van de PvdA-fractie vinden dat de beschermingstaak van de overheid verder zou moeten reiken dan de tijdelijke verblijfsvergunning. Zeker als deze bescherming ook nog eens kan leiden tot een effectievere bestrijding van criminaliteit. Deze leden zijn een groot voorstander van het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning op humanitaire gronden als slachtoffer en juridische getuige van mensenhandel. Een eerdere motie met en dergelijk strekking van de leden van de PvdA-fractie is verworpen, maar deze leden hopen dat de regering de waardevolle bijdrage van deze vrouwen bij het strafrechtelijk vervolgen van mensenhandelaars en dus effectief aanpakken van mensenhandel inzien. Ten slotte wijzen de leden van de PvdA-fractie op het bestaan van het OVSE actieprogramma «Combatting trafficking in human beings» van 2 december 2003. Graag zouden de leden vernemen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het OVSE actieprogramma.

De leden van de SP-fractie vragen welke aanbevelingen van de Nrm door de regering zijn overgenomen in onderhavig wetsvoorstel. Welke zijn niet overgenomen en waarom niet?

Deze leden onderkennen het belang van de definitie-uitbreiding van mensenhandel naar praktisch alle vormen van uitbuiting. De vraag rijst echter of deze uitbreiding van het bereik van het delict mensenhandel recht evenredig is met de uitbreiding van de justitiële capaciteit op dit punt. Terecht wijst de Nrm in haar tweede aanbeveling erop dat er alle redenen zijn om aan te nemen dat er in Nederland op grote schaal uitbuiting plaatsvindt, die thans nog verborgen blijft. Is de regering bereid om in navolging van de definitie-uitbreiding ook extra justitiële capaciteit beschikbaar te stellen?

Binnen EU verband is afgesproken dat aan de verblijfsvergunning die (tijdelijk) wordt verstrekt aan slachtoffers van mensenhandel is verbonden dat zij gedurende die periode onder andere onderwijs kunnen volgen en mogen werken. In welke nationale regelgeving vinden de leden van de SP-fractie dit terug?

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de regering kiest voor een brede omschrijving van mensenhandel, waar op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel mede onder wordt begrepen. Er wordt geen afzonderlijke strafbepaling inzake op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel voorgesteld. De Nrm bepleit wel een dergelijke afzonderlijke strafbepaling. Kan de regering nader aangeven waarom zij niet kiest voor zowel een strafbepaling voor op uitbuiting gerichte mensenhandel als een algemene strafbepaling inzake mensenhandel, zo vragen deze leden. In het voorstel van de regering kunnen de ernstigste vormen van op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel straks vallen onder hetzelfde artikel als het inzetten van illegale buitenlandse arbeiders bij de tomatenpluk; beide kunnen immers worden beschouwd als vormen van uitbuiting. Deze leden vragen de regering of deze constructie niet leidt tot een zekere «inflatie» van op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel. Kan de regering aangeven of, en zo ja op welke wijze, er in de vervolging prioriteit zal worden toegekend aan op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel? Is de regering bereid om alsnog een afzonderlijke strafbepaling inzake op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel in haar voorstel op te nemen, waarmee wordt aangegeven dat op seksuele uitbuiting gerichte

mensenhandel zozeer afkeurenswaardig is dat het een afzonderlijke kwalificatie verdient? Zo neen, waarom niet?

Onder de brede omschrijving van mensenhandel, waarvoor de regering kiest, vallen naast seksuele uitbuiting ook andere vormen van uitbuiting en «organenroof». Dat vergt van politie en recherche een grotere handhavingsinspanning. Politie en recherche geven echter nu reeds aan over te weinig capaciteit te beschikken voor een afdoende aanpak van de op seksuele uitbuiting gerichte vormen van mensenhandel. Kan de regering aangeven op welke wijze de capaciteit van politie op dit gebied wordt uitgebreid, nu de definitie van mensenhandel wordt uitgebreid, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De zogenaamde B9-regeling geldt thans voor slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zal de B9-regeling, wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen, ook gelden voor slachtoffers van andere vormen van mensenhandel?

In het internationaal recht bestaan verschillende bepalingen en verdragen over de bestrijding van slavernij. Kan de regering nader aangeven hoe mensenhandel zich verhoudt tot slavernij? Wat is het verschil en wat zijn de overeenkomsten tussen mensenhandel en slavernij? Valt mensenhandel onder de internationale verdragsrechtelijke bepalingen over slavernij?

Seksuele exploitatie van kinderen en kinderpornografie

De leden van de VVD-fractie tonen zich verbaasd over de gehanteerde strafmaat bij de kindermisbruik bepalingen. De gehanteerde minimum maximumstraf is van de laagste categorie (één-drie jaar). Deze leden begrijpen dat de strafmaat voor het verhandelen van kinderen voor seksuele dienstverlening op acht jaren is gesteld. Begrijpen zij het goed dat dit dezelfde strafbedreiging is als die geldt voor iemand die 's nachts bij een woning inbreekt (art 311, lid 2 Sr.)? Is de regering van mening dat een nachtelijke woninginbraak vergelijkbaar is met het verhandelen van kinderen voor seksuele uitbuiting? Kan de regering aangeven wat bij de verschillende kindermisbruikbepalingen de gehanteerde strafmaat is en wat hiervoor de rechtvaardiging is? Staat het de EU-lidstaten vrij om een hogere strafmaat te hanteren dan die in de richtlijn/kaderbesluit wordt voorgeschreven, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de SP-fractie constateren dat het kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie verplicht tot strafbaarstelling van een groot aantal vormen van seksueel geweld tegen en misbruik van kinderen. Dit kaderbesluit is nog niet totstandgekomen. Wat bedoelt de regering hiermee?

Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorgestelde artikel 273 a Sr. Zij onderschrijven de noodzaak te komen tot een strafbaarstelling van mensenhandel in het algemeen en daaraan gerelateerde vormen van uitbuiting. Vooral de aandacht die de regering in het wetsvoorstel besteedt aan orgaanhandel wordt door deze leden gewaardeerd. Zij vragen wel hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het ontwerp kaderbesluit inzake de handel in organen en weefsels dat in 2003 onder het Griekse voorzitterschap is geïntroduceerd.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Bommel