

Vergaderjaar 2012–2013

**33 309**

## **Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging kaderbesluit 2002/269/JBZ van de Raad (PbEU L 101)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 juli 2013

#### **1. Inleiding**

Met genoegen heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft uitgebracht. Graag dank ik de leden van de aan het woord zijnde fracties voor hun vragen en opmerkingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel.

Het verheugt me dat de leden van de **VVD**-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben het wetsvoorstel in samenhang met het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche<sup>1</sup> beoordeeld. Naar aanleiding daarvan hebben zij nog enkele vragen gesteld. Die vragen zal ik hierna beantwoorden.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling en met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. Daarvoor ben ik deze leden erkentelijk. Met hen ben ik van mening dat alleen een Europese aanpak de strijd tegen mensenhandel en de daarmee gepaard gaande vormen van uitbuiting en criminaliteit effectiever kan maken. Terecht merken deze leden op dat het Nederlandse strafrecht al grotendeels aan de Europese maatstaven voldoet. Zij hebben nog wel enkele vragen gesteld, waarop ik verderop in deze memorie zal ingaan.

De leden van de **SP**-fractie hebben eveneens met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ook zij onderschrijven dat mensenhandel alleen in internationaal verband doeltreffend kan worden bestreden. Zij constateren geheel juist dat de richtlijn (2011/36/EU) weer een stap verder gaat dan de relevante internationale instrumenten van eerdere datum, zoals het Verdrag van de Raad van Europa van 2005. Tegelijkertijd uiten zij echter hun zorg over bepaalde onderdelen van de richtlijn die niet door middel van het wetsvoorstel zouden worden geïmplementeerd, terwijl dat volgens deze leden wel had moeten gebeuren. Verder zijn de leden van SP-fractie van mening dat het in Nederland gevoerde mensenhandel-

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 211, A

beleid – bezien in het licht van de tekst van de richtlijn hierover – op een aantal punten tekortschiet. Graag neem ik de gelegenheid te baat om in deze memorie de verhouding tussen de richtlijn en het wetsvoorstel nader toe te lichten in de hoop daarmee de zorgen bij de leden van SP-fractie weg te nemen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Terecht merken zij op dat de implementatie van de richtlijn tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse strafwetgeving terzake van mensenhandel leidt. Zo voorziet het wetsvoorstel in een verruiming van de definitie van uitbuiting. Ook wordt voorzien in een uitbreiding van de regeling inzake de uitoefening van rechtsmacht en in een breder bereik van de strafverzwarende omstandigheden voor mensenhandel. Verder behelst dit wetsvoorstel de wettelijke verankering van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De leden van de D66-fractie wijzen er eveneens op dat dit wetsvoorstel geen verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel bevat. De wet die daarin wél voorziet is al eerder door de Eerste Kamer aangenomen en vervolgens op 1 april 2013 in werking getreden.<sup>2</sup> Uit het feit dat het wetsvoorstel bij deze leden niet direct geleid heeft tot vragen meen ik te mogen afleiden dat deze leden positief staan tegenover de voorgestelde wetswijzigingen, hetgeen mij verheugt. Het wetsvoorstel heeft bij deze leden daarentegen wel geleid tot een reflectie op de vervolging van mensenhandel. De aanleiding daartoe vormt een artikel in Trema van april 2013 onder de titel: «Mensenhandel: het verwachte effect van strafverhogingen.»<sup>3</sup> Graag kom ik hierna in deze memorie van antwoord nog uitgebreid op dit artikel terug.

Ook de leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en nog enkele vragen gesteld. Die vragen en de door de andere fracties gestelde vragen beantwoord ik graag in het hierna volgende.

## 2. Algemeen

### *Pilot*

De leden van de **VVD**-fractie stellen enkele vragen over de pilot «categorale opvang slachtoffers mensenhandel». Zo willen zij weten wat de status is van deze pilot en of het de bedoeling is dat deze pilot overgaat in een staande organisatie. De pilot «categorale opvang slachtoffers mensenhandel» (COSM) is op 1 juli 2010 gestart, onder meer vanwege het tekort aan opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel, waarvan op dat moment sprake was. Het doel van de pilot was om deze specifieke groep slachtoffers eerste opvang aan te bieden en de vraag te beantwoorden hoe de structurele opvang van slachtoffers mensenhandel zou moeten worden ingericht en welke zorg aan de verschillende categorieën slachtoffers zou moeten worden aangeboden. Met ingang van 1 juli 2012 is het aantal opvangplaatsen binnen de COSM uitgebreid van 50 naar 70. Met betrekking tot de beschikbare opvangcapaciteit voor slachtoffers van mensenhandel wordt periodiek overleg gevoerd met CoMensha (Coördinatiecentrum mensenhandel). Uit dit overleg blijkt dat er op dit moment geen sprake is van een structureel tekort aan bedden bij de eerste opvang van slachtoffers van mensenhandel. Wel zijn er knelpunten bij de doorstroming van slachtoffers uit de eerste opvang naar – bijvoorbeeld –

<sup>2</sup> Wet van 28 februari 2013 inzake partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen, Stb. 2013, 84 en Stb. 2013, 108.

<sup>3</sup> M. Malsch, Mensenhandel: het verwachte effect van strafverhogingen, Trema, Straftoemingsbulletin, april 2013, jaargang 36/1, p. 3

reguliere opvang of huisvesting. Om deze doorstroming te bevorderen zijn slachtoffers met een B9-vergunning<sup>4</sup> met ingang van 1 januari 2012 onder de taakstelling van gemeenten gebracht. Dit biedt gemeenten een extra stimulans om deze categorie slachtoffers huisvesting aan te bieden. Ik merk in dit verband op dat de eerste slachtoffers met een B9-vergunning sinds december 2012 huisvesting hebben gevonden. Als gevolg hiervan komen naar verwachting opvangplaatsen vrij voor nieuwe slachtoffers. Daarnaast wordt in de COSM psychosociale diagnostiek aangeboden. Met deze diagnostiek kan beter worden bepaald aan welke specifieke zorg en hulp de slachtoffers behoefte hebben na hun verblijf in de categorale opvang. Ik hoop met het voorgaande voldoende te hebben toegelicht hoe de COSM functioneert.

#### *Nationaal rapporteur mensenhandel in formele wet*

Het wetsvoorstel voorziet onder meer in een wettelijke verankering van de positie van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (NRM). De leden van de **VVD**-fractie merken terecht op dat de voorgestelde bepalingen in de plaats komen van de Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen 2012. Zij vragen zich echter af waarom deze Regeling niet gehandhaafd kan blijven en of een wettelijke verankering van de positie en taken van de NRM wel nodig is. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Op 19 juni 2012 heeft de Tweede Kamer een motie van het lid Berndsens c.s. aangenomen waarin de regering werd verzocht om de onafhankelijke positie van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel wettelijk te verankeren (Kamerstukken II 2011/12, 26 638, nr. 81). Deze motie is nauw verweven met richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad. Artikel 19 van die richtlijn omvat immers de verplichting voor de lidstaten tot het aanstellen van een nationaal rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme. Uit de hierop betrekking hebbende overweging (nr. 27) blijkt dat de lidstaten in een dergelijk nationaal controlesysteem moeten voorzien op de wijze die volgens hen het best beantwoordt aan hun interne organisatie. Naar het oordeel van het kabinet vraagt een adequate controle om (borging van) een onafhankelijke en onpartijdige positie binnen deze interne organisatie, waaronder moeten worden begrepen alle personen en instanties die een rol hebben bij de bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Aan die onafhankelijke positie levert een wettelijke verankering – waaruit dit blijkt – een belangrijke, zo niet definitieve bijdrage. Om deze reden voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke regeling van de NRM. Met deze legislatieve institutionalisering van de NRM zal Nederland binnen de Europese Unie op dit punt een voortrekkersrol blijven vervullen.

#### *Financiële consequenties*

De leden van de **PvdA**-fractie verbazen zich erover dat voor een intensiever en grensoverschrijdender aanpak van mensenhandel geen extra financiële middelen nodig zijn. Deze leden refereren, naar ik aanneem, aan de financiële paragraaf in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Daarin wordt de verwachting uitgesproken dat de implementatie van de

<sup>4</sup> In het verslag worden diverse vragen gesteld over de B9-regeling. Volledigheidshalve merk ik hier op dat de B9-regeling thans wordt aangeduid als de B8-regeling (De regeling met betrekking tot slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel, zoals deze was opgenomen in Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire, is vanaf 1 juni 2013 opgenomen in hoofdstuk B8/3). Om verwarring te voorkomen hanteer ik in deze memorie van antwoord nog wel het begrip B9-regeling.

richtlijn geen consequenties voor de werklast van de rechtspraak en het openbaar ministerie zal hebben en dat het wetsvoorstel ook geen gevolgen voor de administratieve lasten zal hebben. De reden hiervoor is gelegen in de omstandigheid dat de maatregelen in de richtlijn nauw aansluiten bij de verplichtingen waaraan Nederland zich al heeft verbonden ter uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa, dat op 1 augustus 2010 voor ons land in werking is getreden. De implementatie van de richtlijn leidt dan ook slechts tot enkele – overwegend technische – aanscherpingen van de strafwetgeving op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. Deze aanscherpingen hebben verder geen financiële implicaties. Hetzelfde geldt voor de wettelijke verankering van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, waarin dit wetsvoorstel, als gezegd, ook voorziet. Waar het gaat om de concrete opsporings- en vervolgingsactiviteiten ter bestrijding van mensenhandel is derhalve sprake van voortzetting van reeds ingezette intensiveringen.

#### *Ketensamenwerking*

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat er relatief weinig mensenhandelzaken voor de rechter komen. Zij vragen of hierin verandering komt. In reactie op deze vraag wil ik deze leden graag wijzen op de rapportage «Mensenhandel in en uit beeld. Cijfers vervolging en berechting 2008–2012», die de NRM op 28 mei 2013 heeft uitgebracht. Uit die rapportage blijkt onder meer dat sinds 2000 in 2012 het grootste aantal mensenhandelzaken bij het OM is ingeschreven (maar liefst 311). Ditzelfde geldt voor het aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken (338 zaken). Het aandeel dagvaardingen voor mensenhandel binnen het totaal aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken is in de periode 2008–2012 ongeveer gelijk gebleven (gemiddeld 70%, variërend tussen de 65% in 2009 en de 73% in 2010). In lijn met voorgaande ontwikkeling heeft de rechter in eerste aanleg in 2012 de meeste mensenhandelzaken afgedaan (153). Het aandeel veroordelingen voor mensenhandel – dat in de periode 2004–2009 met 25% was gedaald – is zowel in 2010 als in 2012 weer flink toegenomen (naar 71%). Daarmee kwam het aantal veroordelingen in 2012 op 109. De rapportage van de NRM laat daarmee zien dat we de goede weg zijn ingeslagen.

Deze leden merken verder terecht op dat bij de aanpak van mensenhandel versterking van de integrale aanpak – en dus van de verschillende ketenpartners – voorop staat. Sinds 2011 is versterking van de integrale aanpak het richtinggevende motto van de Taskforce aanpak mensenhandel. Daarbij wordt de strijd tegen mensenhandel zo breed mogelijk gevoerd. Het gaat om seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting en om het betrekken van zoveel mogelijk partners bij de aanpak ervan. Die aanpak kan bestaan uit zorg, preventie, bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak. Maar het kan ook gaan om operationele acties of om het creëren van de randvoorwaarden daarvoor. Bij de aanpak van mensenhandel gaat het nadrukkelijk niet alleen om inzet van politie en OM, maar ook om betrokkenheid van gemeenten, RIECs, KMar, Inspectie SZW, Kamers van Koophandel, de hotelbranche, Comensha en anderen. Voorbeelden van concrete gezamenlijke acties zijn de grootschalige integrale handhavingsacties die in 2011, 2012 en 2013 in een aantal steden in raamprostitutiegebieden hebben plaatsgevonden. Elk van de partijen neemt vanuit de eigen verantwoordelijkheid aan deze brede integrale samenwerking deel. Door op deze wijze samen te werken kan efficiënter en effectiever worden opgetreden en hoeven er niet apart financiële middelen te worden gereserveerd. Daarmee heb ik tevens de vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie beantwoord. Verder vragen ook deze leden naar de wijze waarop de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel wordt gecoördineerd. Voor mijn antwoord op die vraag volsta ik hier kortheds-

halve met een verwijzing naar mijn reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de pilot «categorale opvang slachtoffers mensenhandel». Naar aanleiding van die vragen ben ik reeds ingegaan op de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel en de coördinatie daarvan.

De leden van de PvdA-fractie willen daarnaast graag weten hoe de samenwerking verloopt tussen de strafrechtelijke keten, die ziet op de bestrijding van mensenhandel, en de keten voor slachtofferhulp. Hun zorg dat er meer aandacht is voor de bestrijding van mensenhandel dan voor de bescherming van slachtoffers, hoop ik met het navolgende te kunnen wegnemen. De verbinding tussen de hulp aan slachtoffers en de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel komt tot uitdrukking in de Taskforce aanpak mensenhandel, waarvan ook Comensha onderdeel uitmaakt. De zorg en opvang voor slachtoffers is een belangrijk onderdeel van de integrale aanpak. Dat wil ik hier graag benadrukken. De leden van de PvdA-fractie stellen verder nog enkele vragen over de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zij willen graag weten hoe hiertegen wordt opgetreden. Van belang in dit verband is dat de Inspectie SZW deel uitmaakt van de Taskforce aanpak mensenhandel. In 2011 heeft de Inspectie SZW in totaal 11 opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond en aangeleverd bij het OM. Daarnaast zijn vier ontnemingsonderzoeken afgerond. Met als doel om meer eenheid te brengen in de straffen die worden gevorderd in zaken van arbeidsuitbuiting, is in 2011 een OM-richtlijn strafvordering voor deze vorm van uitbuiting vastgesteld.<sup>5</sup> De Inspectie SZW blijft investeren in de training van medewerkers. In 2012 is een groep rechercheurs aanvullend getraind in het horen van en omgang met slachtoffers van arbeidsuitbuiting en in 2013 zal dat opnieuw gebeuren. Tot slot merk ik in dit verband op dat de aanpak van arbeidsuitbuiting onderdeel is van de bestaande RIEC-aanpak mensenhandel. De vraag van de PvdA-fractie, of er op het terrein van arbeidsuitbuiting ook sprake is van ketensamenwerking, heb ik met het voorgaande bevestigend beantwoord.

#### *Effectiviteit vervolging en berechting mensenhandel*

De leden van de **SP**-fractie vragen waarom zo weinig aangiftes tot een vervolging respectievelijk een veroordeling leiden. De leden van de **PvdA**-fractie merkten ook al op dat er relatief weinig mensenhandelzaken voor de rechter komen. In reactie hierop heb ik verwezen naar de laatste rapportage van de NRM, waaruit blijkt dat de vervolgings- en veroordelingscijfers in mensenhandelzaken een stijgende lijn vertonen. De cijfers illustreren dat we de goede weg zijn ingeslagen. Kortheidshalve volsta ik hier met een verwijzing naar de eerder door mij genoemde cijfers. De leden van de **SP**-fractie vragen voorts wat er gebeurt met buitenlandse slachtoffers als het OM de zaak seponereert of als de verdachte van mensenhandel wordt vrijgesproken. Bij de beantwoording van deze vraag stel ik voorop dat het buitenlandse slachtoffer het land niet altijd hoeft te verlaten na een sepot of vrijspraak. De B9-verblijfsvergunning wordt verleend indien een slachtoffer medewerking verleent aan het strafrechtelijk opsporingsonderzoek en het strafproces. Indien het tot een veroordeling van de dader komt, wordt aan het slachtoffer in principe voortgezet verblijf verleend omdat wordt aangenomen dat aan de terugkeer naar het land van herkomst voor het slachtoffer risico's zijn verbonden (in de vorm van bijvoorbeeld represailles of vervolging). Om het recht op voortgezet verblijf niet geheel afhankelijk te maken van het verloop van de strafzaak, verleent de IND bovendien in beginsel voortgezet verblijf als drie jaar zijn verstreken sinds de verlening van de B9-verblijfsvergunning en de

<sup>5</sup> Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van dienstbaarheid of arbeidsuitbuiting, Stcrt. 2012, nr. 8227

strafzaak nog niet is afgerond. Een slachtoffer van mensenhandel kan evenzeer risico's lopen bij terugkeer als het OM de zaak seponeert. Om die reden kan de betrokkene ook een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf indien het OM de zaak seponeert en minder dan drie jaar zijn verstreken sinds de verlening van de B9-verblijfsvergunning. Bij de aanvraag om voortgezet verblijf beoordeelt de IND of van de vreemdeling – gelet op de bijzondere individuele omstandigheden – gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat. Bij deze toets spelen onder andere de risico's op represailles jegens de betrokkene en zijn familie een rol. Ten slotte is het in Nederland ook voor slachtoffers van wie niet verwacht kan worden dat zij medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek verlenen mogelijk om een verblijfsvergunning te krijgen (in geval van psychische of medische omstandigheden, of vanwege een grote dreiging van de daders). Er hoeft dan geen sprake te zijn van een strafrechtelijk onderzoek of een strafzaak.

De leden van de **SP**-fractie vragen verder wanneer de resultaten van de pilot «Kansloze aangiften» kan worden verwacht. Ook vragen zij naar de stand van zaken van het WODC-onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de verblijfsregelingen voor slachtoffers in andere landen en naar vermeend misbruik van de B9-verblijfsregeling in Nederland. Op dit moment worden twee onderzoeken uitgevoerd naar de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en mogelijk oneigenlijk gebruik van deze regeling. Ik heb de Tweede Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 17 december 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 28 638, nr. 95). Ten eerste vindt onderzoek door het WODC plaats naar de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel in een drietal Europese landen (België, Italië en het Verenigd Koninkrijk). Bij dit onderzoek wordt ook aandacht besteed aan mogelijk oneigenlijk gebruik van deze verblijfsregelingen. Het onderzoek bevindt zich in de afrondende fase. Naar verwachting kan ik op korte termijn de resultaten van dit onderzoek naar uw Kamer toesturen. Ten tweede laat ik onderzoek uitvoeren naar het mogelijke oneigenlijk gebruik van de B9-regeling in Nederland. Dit onderzoek is op 1 april 2013 van start gegaan. In dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het WODC, wordt gekeken of het mogelijk is om in een representatief, kwantitatief onderzoek de mate van oneigenlijk gebruik vast te stellen. Dit onderzoek wordt na de zomer van 2013 afgerond.

In mijn brief van 17 december 2012 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de pilot «Kansloze aangiften B9» die door de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is opgestart. Op 1 september 2012 is deze pilot van start gegaan in de regio's Rotterdam Rijnmond en Friesland, Groningen en Drenthe. Deze pilot loopt tot 1 januari 2014 en heeft tot doel om aangiften van mensenhandel met geen tot weinig opsporingsindicaties van vreemdelingen met een B9-vergunning sneller dan voorheen af te handelen, uiteraard met behoud van de noodzakelijke zorgvuldigheid. De betrokken vreemdelingen behouden, ook indien de mensenhandelzaak wordt geseponeerd, het recht om een aanvraag voor voortgezet verblijf te doen. Zowel de uitkomsten van de eerdergenoemde onderzoeken als de uitkomst van deze pilot zullen mede bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de B9-regeling in de huidige vorm gehandhaafd kan blijven of dat aanpassing (op onderdelen) wenselijk is. In de bovengenoemde brief heb ik toegezegd dat ik de Tweede Kamer hierover te zijner tijd zal informeren.

In april 2013 verscheen een interessant artikel van de hand van M. Malsch in het *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* (Trema). De titel van het artikel luidt: «Mensenhandel: het verwachte effect van strafverhogingen.» Malsch betreft in haar artikel het rapport «Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009–2012, een analyse» van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Naar aanleiding van dat rapport constateert

Malsch dat het aantal vervolgte mensenhandelzaken klein is en dat mensenhandelzaken relatief vaak in vrijspraken eindigen. Zij vraagt zich af wat de oorzaak daarvan is. In dat verband besteedt Malsch aandacht aan de structuur van artikel 273f Sr. Zij vraagt zich af of deze bepaling in de loop der tijd niet te complex is geworden voor de rechtspraak. Tegelijkertijd ziet zij geen heil in de specialisatie van rechters en officieren van justitie omdat daardoor een groep superspecialisten zou ontstaan. En die superspecialisten zouden op afstand komen te staan van de overige leden van de magistratuur en op een nog grotere afstand van de niet-juridische procesdeelnemers en het «grote publiek». Ook de leden van de **D66**-fractie hebben het artikel van Malsch gelezen. Zij uiten hun zorgen over de geringe oogst succesvolle vervolgingen voor mensenhandel en de problemen in de strafprocedure die volgens Malsch ontstaan door het complex geformuleerde artikel 273f Sr. Het artikel van Malsch riep bij hen de vraag op of de inspanningen van de Task Force Mensenhandel wel daadwerkelijk zo succesvol zijn. Graag hoop ik met het navolgende de aarzeling die bij deze leden is ontstaan, te kunnen wegnemen. Laat ik daarbij vooropstellen dat de aanpak van mensenhandel door het kabinet wordt beschouwd als een absolute prioriteit. Dat blijkt ook uit het regeerakkoord. Deze prioritering heeft zich onder meer vertaald in extra capaciteitsinzet bij de politie en een multidisciplinaire benadering die bij de aanpak van mensenhandel wordt gehanteerd. Mensenhandel kent echter vele vormen. Mede daarom is artikel 273f Sr geen eenvoudige bepaling. Mensenhandel kan dan ook alleen worden bestreden als de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht over voldoende expertise met betrekking tot de delictsomschrijving beschikken. Die expertise is er. De aanpak van mensenhandel wordt door de politie en het openbaar ministerie al geruime tijd beschouwd als een specialisme. Binnen het openbaar ministerie worden mensenhandelzaken afgedaan door gespecialiseerde officieren van justitie. Ook binnen de politie kan elk korps beschikken over de kennis van gespecialiseerde rechercheurs. Verder kan men een beroep doen op het multidisciplinaire Expertise-centrum Mensenhandel en Mensensmokkel. Ook bij de rechterlijke macht is sinds begin dit jaar sprake van specialisatie. Per gerecht worden mensenhandelzaken behandeld door een beperkt aantal rechters en juridisch medewerkers. In dit verband is tevens van belang dat zich inmiddels jurisprudentie heeft ontwikkeld waarin de strekking en de reikwijdte van de delictsomschrijving nader zijn omlijnd. Nederland doet er ook in internationaal verband alles aan om mensenhandel te bestrijden. Er worden initiatieven genomen om de pakkans van internationaal opererende criminelen te vergroten. Zo zoekt Nederland actief samenwerking met de bronlanden waar veel slachtoffers van mensenhandel vandaan komen. Daarnaast speelt Nederland een belangrijke rol bij het bevorderen van EU-brede operationele samenwerking tegen mensenhandel. Samen met het Verenigd Koninkrijk trekt Nederland het zogenoemde EMPACT-project mensenhandel (EMPACT staat voor European Multidisciplinary Platform against Crime Threats). De EMPACT-projecten zijn opgezet om de operationele samenwerking te versterken met betrekking tot de acht prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit die de JBZ-Raad in juni 2011 heeft vastgesteld.<sup>6</sup> Zij richten zich over het algemeen op het verbeteren van de informatie-uitwisseling via Europol, meer en betere analyses van deze informatie door Europol, meer gezamenlijke opsporingsonderzoeken, waar mogelijk in de vorm van Gemeenschappelijke Onderzoeksteams, en op het ontnemen van criminele winsten. Aan het EMPACT-project mensenhandel nemen 21 lidstaten van de Europese Unie deel.

<sup>6</sup> Op 6-7 juni jl. heeft de JBZ-Raad nieuwe prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit vastgesteld voor de periode 2014–2017 (documentnr. 9849/13). Mensenhandel blijft in deze EU-periode prioriteit.

Door de intensivering van de activiteiten van de betrokken opsporingsdiensten worden de aard en omvang van mensenhandel steeds inzichtelijker. Dat illustreert ook het rapport «Mensenhandel in en uit beeld, Cijfers vervolging en berechting 2008–2012» dat de NRM zeer recent heeft gepubliceerd. Naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie over het aantal mensenhandelzaken dat voor de rechter komt, refereerde ik al aan de cijfers uit dit rapport. Het rapport schetst in elk geval het beeld dat de ingezette stijging van het aantal bij het Openbaar Ministerie ingeschreven mensenhandelzaken doorzet en dat het aantal veroordelingen voor mensenhandel door de rechter eveneens toeneemt. Dat het aantal mensenhandelzaken stijgt, wil niet zeggen dat mensenhandel in Nederland toeneemt, maar wel dat we het steeds beter zijn gaan zien, aldus de NRM. De cijfers uit het rapport illustreren dat de aanpak van mensenhandel zijn vruchten begint af te werpen en dat de gekozen aanpak doeltreffend is.

Met de implementatie van de richtlijn in Nederland en in de andere lidstaten van de Europese Unie wordt het fundament voor een effectieve aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers verder versterkt. Een gemeenschappelijk strafrechtelijk kader, in de vorm van minimumharmonisatie, zorgt ervoor dat verschillen in wetgeving niet langer aan de samenwerking tussen de lidstaten in de weg zullen kunnen staan. De implementatie van de richtlijn door de lidstaten draagt verder bij aan het vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtshandhaving en rechtspleging. Daardoor zal de samenwerking tussen de lidstaten bij de opsporing en vervolging van mensenhandel nog effectiever kunnen verlopen.

Ik keer terug naar het artikel van Malsch. De centrale vraag in dat artikel luidde of de huidige aanpak van mensenhandel wel de juiste is. Ik hoop dat ik de leden van de **D66**-fractie er met het voorgaande van heb kunnen overtuigen dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord. Tot slot verwijs ik in dit verband nog naar de reactie van de NRM op het artikel van Malsch, zoals die op de website van de NRM is geplaatst onder de titel: «Is artikel 273f Sr nog steeds zo ingewikkeld?» De NRM onderkent dat artikel 273f Sr geen eenvoudige bepaling is, maar benadrukt terecht dat er inmiddels voldoende ontwikkelingen in gang zijn gezet die bijdragen aan een goede hanteerbaarheid van het artikel.

#### *Monitoring positie slachtoffers*

De leden van de **GroenLinks**-fractie refereren aan een rapportage van het Verwey Jonker instituut uit 2006. Hoofdonderwerp van die trendrapportage «Positie van slachtoffers mensenhandel» is de monitoring van de positie van slachtoffers. Dat is een belangrijk onderwerp. In reactie op de vraag van deze leden of de positie van de slachtoffers opnieuw gemonitord gaat worden, merk ik op dat de NRM die taak in zekere zin reeds op zich heeft genomen. De NRM houdt zich immers in brede zin bezig met de positie van het slachtoffer, inclusief de monitoring in dit kader. In elke rapportage van de NRM wordt aandacht besteed aan het slachtoffer en zijn positie. In september 2013 zal de NRM haar negende rapportage uitbrengen, waarin de bescherming van het slachtoffer eveneens een van de hoofdonderwerpen is.



De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen een vraag naar aanleiding van de laatste rapportage van CEDAW.<sup>7</sup> Op de aanbevelingen uit de laatste rapportage van CEDAW wordt een uitgebreide reactie voorbereid. Deze reactie zal, zodra die gereed is, ook naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Vooruitlopend daarop ga ik nu alvast in op enkele aanbevelingen van CEDAW. Een van de vragen van CEDAW was in hoeverre – naast Comensha – ook andere relevante NGO's deel uit kunnen maken van de Taskforce Aanpak Mensenhandel.<sup>8</sup> Naar mijn mening ligt een groot deel van het antwoord op deze vraag besloten in de hoofddoelstelling van de taskforce: het bevorderen van een integrale bestrijding van mensenhandel, met inschakeling van alle partners die daar op één of andere manier aan kunnen bijdragen (bijvoorbeeld door het treffen van preventieve maatregelen, het alert zijn op signalen van mensenhandel, het structureel bemoeilijken van het werk van mensenhandelaren of door het opleggen van sancties aan mensenhandelaren). Daarnaast is de zorg voor slachtoffers een belangrijk onderwerp van de Taskforce. Door deelname in de Taskforce van het ministerie van VWS, de NRM en Comensha is verzekerd dat knelpunten en wensen met betrekking tot de zorg voor en opvang van slachtoffers effectief kunnen worden geadresseerd. Zij staan ook in contact met NGO's op het terrein van zorg en opvang van slachtoffers en kunnen hun signalen doorgeleiden. Dit geldt temeer nu recent nog een andere overlegstructuur is geïnitieerd, te weten het strategisch overleg mensenhandel. Hieraan nemen deel Comensha, FairWork, PMW COSM (Prostitutie Maatschappelijk Werk Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel), ACM COSM (Amsterdams coördinatiepunt mensenhandel Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel), Jade COSM (Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel), Shop Den Haag, Fier Fryslan en MJD Groningen (Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening). De NRM is als toehoorder bij dit overleg aanwezig. Overigens heeft ook de rijksoverheid regelmatig overleg met Comensha, opvanginstellingen en andere NGO's.

Wat betreft de aanbeveling inzake de betrokkenheid van de non-gouvernementele sector<sup>9</sup> onderschrijft Nederland derhalve het belang van samenwerking met de non-gouvernementele sector bij het bestrijden van mensenhandel. Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel geeft de politie het slachtoffer bedenktijd. Alleen agenten die een gespecialiseerde opleiding hebben gevolgd, mogen deze gesprekken met slachtoffers voeren. Indien gewenst kan het slachtoffer begeleiding inroepen van een NGO, hetgeen in de praktijk belangrijk blijkt. Ten aanzien van de toegang tot vreemdelingenbewaring is in het project van de NGO Fairwork bereikt dat het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Dienst Terugkeer en Vertrek zich bewuster is geworden van mogelijke aanwezigheid van slachtoffers van mensenhandel in detentiecentra. Signalering vindt actief plaats en slachtoffers worden naar Fairwork, danwel advocatuur, politie of IND, doorverwezen. In samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is Fairwork een nieuw project gestart om kennis en signaleringsvaardigheden van detentiepersoneel te vergroten en hen op afstand te blijven adviseren en ondersteunen.

<sup>7</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, 45th session 18 Jan-5Feb 2010; plus Addendum.

<sup>8</sup> De desbetreffende aanbeveling luidde: «The Committee calls upon the Netherlands to ensure that relevant NGOs are fully integrated into the membership of the anti-trafficking task force.

<sup>9</sup> De desbetreffende aanbeveling luidt als volgt: «The Committee also calls upon the Netherlands to improve the identification of victims of trafficking by associating relevant NGOs with the process and to ensure that trafficked women are not, in any circumstances, held in immigration detention or other forms of custody.»

Ten aanzien van de aanbeveling betreffende de verblijfsrechtelijke status van slachtoffers<sup>10</sup> is van belang dat sinds 2011 voorzien is in de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te verlenen als het slachtoffer geen medewerking kan of wil verlenen vanwege een ernstige bedreiging en/of medische of psychische omstandigheden. Het is derhalve mogelijk om deze vergunning op humanitaire gronden te verkrijgen zonder medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek of het strafproces te verlenen. Tijdens overleggen met de verschillende betrokken partijen in de uitvoeringspraktijk is dit beleidskader onder de aandacht gebracht. Tevens geeft Comensha voorlichtingsbijeenkomsten over welke mogelijkheden er zijn voor verblijf in Nederland. Slachtoffers die wel hebben meegewerkt met de politie en op grond daarvan een tijdelijke verblijfsvergunning hebben gekregen, kunnen ook een verblijfsvergunning (voortgezet verblijf) op humanitaire gronden krijgen als de strafzaak is geseponeerd. Deze wordt verleend indien terugkeer naar het land van herkomst niet van het slachtoffer gevergd kan worden.

### **3. Verhouding richtlijn en Nederlandse (voorgestelde) wetgeving**

#### *Aanpassing van Aanwijzing mensenhandel*

De richtlijn zal straks, tezamen met de implementatiewetgeving, het leidend kader vormen voor de wijze waarop in mensenhandelzaken wordt opgetreden. De leden van de **VVD**-fractie merken terecht op dat er in dit verband een belangrijke taak is weggelegd voor het OM. Het openbaar ministerie moet er voor zorgen dat belangrijke bepalingen uit de richtlijn in de opsporings- en vervolgingspraktijk worden nageleefd. Het kader voor de opsporing en vervolging van mensenhandel wordt geboden door de Aanwijzing Mensenhandel (Stcr. 2008, 253). Die Aanwijzing beschrijft en regelt de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en geeft aan met welke instanties en op welke wijze het OM samenwerkt bij de aanpak van mensenhandel. De Aanwijzing Mensenhandel is recentelijk – in overleg met het OM – op onderdelen aangepast teneinde haar nauwer te laten aansluiten bij de bepalingen uit de richtlijn. De herziene Aanwijzing treedt op 1 juli 2013 in werking. Omdat de in de Aanwijzing vervatte beleidsregels – zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken – een verbindend karakter hebben, willen deze leden graag weten wat de wijzigingen in de Aanwijzing Mensenhandel precies inhouden. Ik licht dit graag toe. In de nieuwe Aanwijzing zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de niet-vervolging en niet-bestrafing van slachtoffers van mensenhandel (het non-punishment beginsel) en het voorkomen van secundaire victimisatie bij (minderjarige) slachtoffers. De nieuwe Aanwijzing bevat dus bepalingen die dienen ter bescherming van slachtoffers tijdens het strafrechtelijk onderzoek. Het gaat daarbij onder meer om bepalingen met betrekking tot de wijze waarop slachtoffers van mensenhandel kunnen worden ondervraagd en de verschillende mogelijkheden die daartoe bestaan. De nieuwe Aanwijzing bevat ook bepalingen die specifiek betrekking hebben op de bescherming van minderjarige slachtoffers en slachtoffers met specifieke behoeften, bijvoorbeeld voortkomend uit zwangerschap, gezondheidstoestand of handicap. Op deze wijze wordt nauw aangesloten bij het in artikel 8 van de richtlijn vervatte non-punishmentbeginsel en de bepalingen in de richtlijn over slachtofferbescherming.

---

<sup>10</sup> Het gaat om de volgende aanbeveling: «The Committee further urges the Netherlands to comply with its obligations to provide protection to all victims of trafficking regardless of their willingness or ability to cooperate in legal proceedings.»

De leden van de **PvdA**-fractie stellen enkele vragen over de uitbreiding van het begrip uitbuiting. Ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de richtlijn wordt voorgesteld om aan de omschrijving van uitbuiting in artikel 273f, tweede lid, Sr een tweetal nieuwe elementen toe te voegen, te weten gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening – «bedelarij daaronder begrepen» en «uitbuiting van strafbare activiteiten.» Deze twee nieuwe elementen moeten vooral worden gezien als een verduidelijking van de uitbuitingsdefinitie en niet zozeer als een materiële verruiming daarvan. Het uitbuiten van bedelarij en van strafbare activiteiten is en blijft strafbaar. De toevoeging van de twee nieuwe elementen strekt ertoe om de definitie van uitbuiting in artikel 273f Sr zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de in de richtlijn opgenomen definitie. De leden van de **PvdA**-fractie vragen in dit verband of straatmuzikanten van wie wordt vermoed dat zij worden uitgebuit ook onder het begrip «bedelarij» vallen. Bedelarij kan worden beschouwd als een vorm van – zij het ongewone – arbeid. Bij arbeidsuitbuiting gaat het om gedwongen of verplichte arbeid. Daarvan kan sprake zijn als het gaat om straatmuzikanten die bijvoorbeeld een bepaald minimumbedrag per dag moeten opbrengen voor hun «werkgevers» onder druk van of bedreiging met repercussies. Overigens is tot nu toe slechts in incidentele gevallen sprake van uitbuiting door middel van bedelarij. Zo heeft Comensha in het jaar 2012 melding gemaakt van één geval waarbij sprake was van slachtofferschap van bedelarij. In een recente zaak heeft het Openbaar Ministerie mensenhandel in de vorm van het dwingen tot bedelarij en straatkrantverkoop ten laste gelegd. Ook meldt Comensha in hetzelfde jaarverslag bijvoorbeeld een klein aantal gevallen van slachtofferschap, waarbij sprake was van drugshandel of van een andere vorm van criminaliteit. Hiermee heb ik tevens de vraag beantwoord of er zicht is op de frequentie en het voorkomen van het delict uitbuiting van strafbare activiteiten.

#### *Non-punishment en de Aanwijzing mensenhandel*

De leden van de **SP**-fractie vragen aandacht voor de implementatie van artikel 8 van de richtlijn. In die bepaling ligt het zogeheten non-punishmentbeginsel besloten. Dat beginsel verplicht de lidstaten ertoe te voorzien in de *mogelijkheid* om strafvervolgning of bestraffing achterwege te laten wanneer de schuldige als slachtoffer van mensenhandel tot het plegen van het strafbare feit is gedwongen. Die mogelijkheid verschaft de Nederlandse strafwetgeving reeds. Zo kan het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel (artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering) gebruik maken van de mogelijkheid om dit soort zaken te seponeren. En als een dergelijke zaak toch voor de rechter wordt gebracht, biedt artikel 9a Sr de mogelijkheid van een rechterlijk pardon. Met dit wettelijk instrumentarium voldoet Nederland aan de verplichting in artikel 8 van de richtlijn. In aanvulling hierop – en omwille van een eenduidige en precieze implementatie van de richtlijn – wordt het non-punishment-beginsel «geïmplementeerd» en als het ware «geoperationaliseerd» in de nieuwe Aanwijzing Mensenhandel. Daarin wordt nadrukkelijk voorgeschreven dat slachtoffers van mensenhandel recht hebben op bescherming tegen vervolging en bestraffing wegens criminele activiteiten, tot het plegen waarvan zij zijn gedwongen of bewogen, als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn. Verder bereidt het OM op dit moment een wijziging van de Aanwijzing sepotgronden voor waarin het non-punishment-beginsel eveneens steviger wordt verankerd. Aldus voldoet Nederland ruimschoots aan de verplichting van artikel 8 uit de richtlijn en bestaat er geen aanleiding voor een aanvullende wettelijke regeling op dit punt. Deze leden refereren verder nog aan de zaak van de uit India afkomstige

huishoudster die is veroordeeld wegens de betrokkenheid bij de dood van de peuter Mehak.<sup>11</sup> Mehak verbleef met haar ouders in dezelfde woning als waar de huishoudster werd uitgebuit. In de desbetreffende zaak is namens de huishoudster een beroep gedaan op het non-punishmentbeginsel. Bepleit werd dat in het geval de (verdachte) huishoudster zou worden veroordeeld toepassing zou worden gegeven aan artikel 9a Sr. Dat verweer is door het hof gemotiveerd verworpen. Naar het oordeel van het hof stonden de door de huishoudster gepleegde strafbare feiten (stelselmatige mishandelingen en het medeplegen van doodslag) in onvoldoende direct verband met de werkzaamheden die de huishoudster in het kader van de uitbuiting moest verrichten. Anders dan de leden van de SP-fractie zie ik niet in waarom deze zaak illustreert dat het OM en de zittende magistratuur onvoldoende bekend zijn met het non-punishment-beginsel. Er is in deze concrete zaak een beroep gedaan op dat beginsel, maar dat beroep is verworpen.

De leden van de **SP**-fractie vragen voorts hoe het zit met de opleiding c.q. specialisatie binnen het OM en de zittende magistratuur. Zij wijzen in dit verband op artikel 9, lid 3, van de richtlijn. Die bepaling schrijft voor dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van – kort samengevat – mensenhandel, de hiertoe vereiste opleiding moeten krijgen. Binnen het Openbaar Ministerie is al een aantal jaren sprake van specialisatie op het gebied van mensenhandel. In ieder arrondissement, bij het Functioneel Parket en bij het Landelijk Parket zijn specialistische mensenhandelofficieren aangesteld. Onder aanvoering van de landelijk officier mensenhandel werken zij doorlopend aan het ontwikkelen van kennis en expertise. Daarnaast zijn er mensenhandelopleidingen voor officieren en voor parketsecretarissen. Daarin komt, naast veel andere aspecten, ook het non-punishmentbeginsel nadrukkelijk aan de orde. Ook bij de rechtspraak is sinds begin dit jaar sprake van specialisatie. Per gerecht worden mensenhandelzaken behandeld door een beperkt aantal rechters en juridisch medewerkers. Hierdoor kunnen de gerechten ervoor zorgen dat de rechters en medewerkers over voldoende vakinhoudelijke kennis beschikken – onder andere ten aanzien van het non-punishment-beginsel – om de vaak gecompliceerde mensenhandelzaken te behandelen.

#### *Beleid bijstand en ondersteuning slachtoffers*

De leden van de **SP**-fractie vragen naar het beleid met betrekking tot minderjarige slachtoffers van mensenhandel. In dit verband wijzen deze leden op de passage in het regeerakkoord dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen, mede in het belang van de ontwikkeling van de kinderen zelf, zo snel mogelijk in het land van herkomst met hun familie worden herenigd, of worden ondergebracht in een opvangvoorziening in het land van herkomst. De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over deze jongeren; zij vrezen dat zij uit het zicht geraken en daardoor weer in handen van mensenhandelaars vallen. Om die reden vragen zij of er gemonitord zal worden wat er met deze jongeren gebeurt. Ik wil graag voorop stellen dat de Nederlandse asielprocedure en het terugkeerproces met waarborgen zijn omkleed. Zoals ik in antwoord op eerdere vragen van uw Kamer heb aangegeven (Kamerstukken I, 2012/2013, 33 456 A, 33 456 B en 33 456 C) staat bij de terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen de hereniging met de ouders voorop. Slechts wanneer opvang door ouders of familie niet mogelijk blijkt, wordt naar

---

<sup>11</sup> HR 6 december 2011, LJN BP9394, NJ 2013, 12, m.nt. Mevis. Dit betreft de zaak tegen de – uitgebuite – huishoudster. Ik wijs er voor de volledigheid op dat de leden van de SP-fractie in het voorlopig verslag verwijzen naar de vindplaats van het arrest dat is gewezen in de zaak tegen de uitbuiters van de huishoudster.

andere mogelijkheden van adequate opvang gezocht, bijvoorbeeld opvang in opvanghuizen. Zowel de hereniging met de ouders van een alleenstaande minderjarige vreemdeling als andere vormen van adequate opvang beschouw ik als duurzaam. Vóór de terugkeer vindt een individuele beoordeling van de situatie plaats op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat terugkeer veilig en verantwoord is. Er is dan ook geen aanleiding om in te zetten op monitoring na terugkeer.

#### *Strafbaarstelling gebruik uitbuitingsdiensten – artikel 18 richtlijn*

Onder verwijzing naar artikel 18 van de richtlijn vragen de leden van de **SP**-fractie aandacht voor het feit dat – ondanks het vierde lid van dat artikel – ervoor is gekozen om niet te voorzien in een aanvullende strafbaarstelling vanwege onder andere bewijsrechtelijke problemen. Volgens deze leden speelde bij de behandeling van de wet verruiming mogelijkheden strafrechtelijke aanpak huwelijksdwang, polygamie en genitale verminking hetzelfde probleem, maar heeft bij die strafbaarstelling de normstellende signaalfunctie van het voorstel de doorslag gegeven. Deze leden vragen mij waarom dat ook niet het geval zou zijn bij het strafbaar stellen van het gebruik maken van de diensten van een prostituee, van wie de betrokkene weet of kan vermoeden dat deze het slachtoffer is van mensenhandel. In antwoord op deze vraag verduidelijk ik graag dat ook het kabinet van mening is dat er goede redenen zijn om vanuit een oogpunt van signaalwerking te streven naar een ruime strafbaarstelling op dit punt. Bedacht moet evenwel worden dat de bewijstechnische bezwaren in dit kader van een andere orde en zwaartegender van aard zijn dan die welke bij de opsporing en vervolging van (huwelijks)dwang spelen, een delict overigens dat bij genoemde wetswijziging materieel niet is gewijzigd maar van een hogere strafbedreiging is voorzien. Waar de bewijsproblemen bij huwelijksdwang vooral te maken hebben met het feit dat het misdrijf dikwijls in het buitenland wordt begaan terwijl er tevens sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, houden de complicaties bij – kort gezegd – de strafbaarstelling van de klant veeleer verband met de kenbaarheid van het strafbare gedrag. Een belangrijke vraag daarbij is bijvoorbeeld hoe kan worden bewezen dat de klant willens en wetens misbruik heeft gemaakt van de uitbuitingssituatie. Waar liggen in dit geval de grenzen? Het achterwege laten van een «voorafgaand onderzoek» door het stellen van de vragen die deze leden opperen, zou dan richtinggevend kunnen zijn, maar dat ligt bijvoorbeeld anders als voor het stellen van dit soort vragen op uiterlijk waarneembare gronden geen enkele aanleiding is. Tegelijkertijd maakt dit duidelijk dat een ruime strafbaarstelling ook spanning oproept in relatie tot het rechtszekerheidsbeginsel. Wat hiervan ook zij, bij dit implementatievoorstel is nadrukkelijk gekozen voor de invalshoek van het misdrijf mensenhandel. En vanuit die invalshoek bevat de Nederlandse strafwetgeving – zeker in het licht van hetgeen waartoe de richtlijn oproept – voldoende aanknopingspunten om strafrechtelijk op te treden tegen klanten die bewust gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Die aanknopingspunten kunnen worden gevonden in artikel 273f, eerste lid, onderdelen 6° en 8°, Sr waarin ook het trekken van profijt uit uitbuiting is strafbaar gesteld. Personen die gebruik maken van seksuele dienstverlening door een minderjarige prostituee zijn overigens reeds strafbaar op grond van artikel 248b Sr.

#### *Bescherming en ondersteuning slachtoffers van mensenhandel – artikel 11 en 12*

De leden van de **SP**-fractie vragen of de B9-regeling wel aan de artikelen 11 en 12 van de richtlijn voldoet. Uit die bepalingen volgt onder meer dat de verlening van bijstand en ondersteuning aan een slachtoffer

niet mag afhangen van diens bereidheid om mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek, de vervolging of het proces, zo merken deze leden op. De B9-regeling voldoet aan de richtlijn. Graag licht ik dit als volgt toe. In overweging 17 van de richtlijn staat dat de richtlijn geen betrekking heeft op de voorwaarden voor het verblijf van slachtoffers van mensenhandel op het grondgebied van de lidstaten. Tijdens de bedenktijd is de ondersteuning in Nederland onvoorwaardelijk. Dit is in overeenstemming met wat hierover in richtlijn 2011/36 is neergelegd: «Aan het verlenen van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers die niet legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven mogen, tenminste tijdens de bedenktijd, geen voorwaarden worden verbonden» (overweging 18).

Bij de afgifte van de B9-verblijfsvergunning (dus ná de bedenktijd) mag de voorwaarde van medewerking wel worden gesteld. Ook dit is in overeenstemming met de overwegingen bij de richtlijn (zie overweging 18). In het in april 2013 door de Commissie gepubliceerde document voor de rechten van slachtoffers (The EU Rights of Victims of Trafficking in Human Beings), waarin de Commissie een beschrijving geeft van de rechten van slachtoffers van mensenhandel die volgens haar uit Europese wetgeving voortvloeien, wordt eveneens vermeld dat de ondersteuning aan slachtoffers, die geen rechtmatig verblijf hebben, alleen onvoorwaardelijk hoeft te zijn gedurende de bedenktijd. Overigens kunnen in Nederland ook slachtoffers van wie niet verwacht kan worden dat zij medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek verlenen een verblijfsvergunning krijgen, zoals ik al eerder in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie over de B9-regeling heb opgemerkt.

De leden van de SP-fractie vragen verder naar de wijze waarop de implementatie van de bepalingen uit de richtlijn terzake van de opvang van slachtoffers vorm krijgt. Bij dit antwoord stel ik voorop dat artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met betrekking tot richtlijnen een resultaatsverplichting oplegt aan de lidstaten. Het is aan de lidstaten zelf om de vorm en middelen te kiezen waarmee dat resultaat kan worden behaald. Wel is het zo dat de lidstaten verplicht zijn om de meest passende vorm en middelen te kiezen om het nuttig effect van de richtlijn te verzekeren. Dat blijkt uit jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld HvJ EG, 8 april 1976, zaak 48/75 (Royer), Jur. 1976, p. 497). Het verlenen van bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel vereist vooral praktische uitvoering. Maar er bestaat ook een algemeen juridische context voor het beleid op dit punt. Zo vindt de opvang van Nederlandse slachtoffers van mensenhandel op dit moment een grondslag in de Wet op de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Als de Wet op de jeugdzorg op termijn wordt vervangen door een nieuw wettelijk stelsel zal bij de invoering daarvan in elk geval worden zeker gesteld dat aan het beschermingsregime zoals dat wordt vereist door de richtlijn en waaraan de huidige Wet op de jeugdzorg (mede) uitvoering geeft geen afbreuk wordt gedaan. Aan de opvang van buitenlandse slachtoffers heb ik al eerder in deze memorie uitgebreid aandacht besteed. Verder geldt dat de bepalingen uit de richtlijn met betrekking tot de bescherming van slachtoffers voor een deel zijn geïmplementeerd in de al eerder genoemde Aanwijzing mensenhandel. De in deze Aanwijzing vervatte beleidsregels moeten worden beschouwd als recht in de zin van artikel 79 RO. Tot slot merk ik nog op dat de lidstaten, waaronder Nederland, op initiatief van de Commissie enkele keren bijeen zijn gekomen voor implementatieoverleg. Tijdens dat overleg worden de stand van zaken ten aanzien van de implementatie en de voorgenomen implementatiemaatregelen besproken. Nederland heeft in dat verband al vaker aangegeven dat zij bepaalde verplichtingen uit de onderhavige richtlijn implementeert in «soft law». Tot nu toe is niet gebleken dat de Europese Commissie hiertegen bezwaar heeft.

De leden van de **SP**-fractie geven aan dat ik tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geen antwoord heb gegeven op de vraag van de SP-fractie over artikel 15, vierde lid, van de richtlijn. Gevraagd werd waarom ervan is afgezien altijd video-opnamen te maken bij het verhoor van een minderjarige. Daarnaast vragen zij waarom is volstaan met «vrijblijvende» beleidsregels. In antwoord op deze vragen stel ik graag – om elk misverstand te voorkomen – voorop dat ik in de Tweede Kamer wel degelijk op de door deze leden bedoelde vraag ben ingegaan. Bij die gelegenheid heb ik gewezen op de voorschriften in de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten (Stcrt. 2010, nr. 11885). Deze Aanwijzing voorziet in uniforme beleidsregels voor het auditief respectievelijk audiovisueel registreren van verhoren die worden afgenomen van aangevers, getuigen en verdachten. Het gaat bij deze beleidsregels om een vorm van zelfbinding die ik, anders dan de aan het woord zijnde leden en gelet op het belang van deze voorschriften, stellig niet zou willen karakteriseren als «vrijblijvend». De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 26 april 2011 (LJN: BP1275) overwogen dat OM-Aanwijzingen in beginsel als recht in de zin van artikel 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie moeten worden beschouwd en dat het openbaar ministerie aan beleidsregels die zijn opgenomen in Aanwijzingen, is gebonden. De Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten schrijft niet in alle gevallen het auditief of audiovisueel registreren van verhoren verplicht voor, ook niet indien sprake is van strafzaken die verband houden met mensenhandel. Dat heeft te maken met enerzijds de vele verschijningsvormen die het misdrijf mensenhandel kent en anderzijds de uiteenlopende persoonlijke kenmerken van de slachtoffers. Onder bepaalde omstandigheden is audiovisuele registratie van het verhoor van het slachtoffer van mensenhandel echter nadrukkelijk wél verplicht gesteld. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan mensenhandel gepleegd tegen kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen onder de 16 jaar.<sup>12</sup> In de gevallen, waarin de verplichting niet geldt, laat de Aanwijzing ruimte voor een belangenafweging door de officier van justitie. De Aanwijzing voorziet daardoor in een evenwichtig beslissingsmodel, waarbij de verschillende bij de strafvordering betrokken belangen zijn afgewogen. Daaronder worden uiteraard de belangen van het slachtoffer begrepen. Bedacht moet worden dat de audiovisuele registratie van het verhoor voor het slachtoffer een ingrijpende ervaring kan zijn. Tegen de achtergrond van het voorgaande meen ik dan ook dat artikel 15, vierde lid, van de richtlijn met de voorschriften van de OM-Aanwijzing op adequate en zorgvuldige wijze in onze rechtsorde wordt geïmplementeerd. De Aanwijzing verzekert dat bij een verhoor van een slachtoffer van mensenhandel onder de 16 jaar te allen tijde audiovisuele registratie plaatsvindt. Aan artikel 15, vierde lid, van de richtlijn kan geen argument voor een aanpassing van deze regeling worden ontleend.

---

<sup>12</sup> De Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten kwalificeert minderjarigen onder de 16 jaar en personen met een (kennelijke) verstandelijke beperking of cognitieve functiestoornis als «kwetsbaar». Indien de minderjarige onder de 12 jaar is, wordt het verhoor in een kindvriendelijke studio afgenomen.

#### 4. Positie (mogelijke) slachtoffers

##### *Opvang slachtoffers mensenhandel*

Door de intensivering van de aanpak van mensenhandel komen er steeds meer slachtoffers van mensenhandel in beeld. De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich in dat licht af of er wel voldoende opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel beschikbaar zijn. Zoals ik hiervoor in deze memorie van antwoord heb opgemerkt, is met ingang van 1 juli 2012 de uitbreiding van het aantal opvangplekken voor buitenlandse slachtoffers van 50 naar 70 gerealiseerd. Na deze uitbreiding van de categorale opvang slachtoffers mensenhandel (COSM) is geen structureel tekort aan opvangcapaciteit gesignaleerd. Wel zijn er knelpunten bij de doorstroming van slachtoffers naar bijvoorbeeld reguliere opvang of huisvesting. Op dit moment wordt alles op alles gezet om te komen tot verbetering van deze doorstroming van slachtoffers uit de opvang naar reguliere huisvesting. Voor een nadere toelichting op deze doorstroming verwijs ik graag naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel.

##### *Risico uitbuiting en mensenhandel van jonge asielzoekers*

De leden van de **SP**-fractie refereren aan een onderzoek dat DCI-ECPAT heeft gedaan voor het Europese GATE-project. Uit dat onderzoek blijkt dat in 2011 140 kinderen uit de opvang van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers zijn verdwenen. Deze leden maken zich zorgen over het lot van deze kinderen; zij vrezen dat deze kinderen in een andere uitbuitings-situatie terecht zijn gekomen. Tegen deze achtergrond vragen zij waarom alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet in kleinschalige huizen of gezinnen worden geplaatst. Naar aanleiding van deze vraag wil ik graag benadrukken dat er niet bij iedere jongere die zelfstandig en zonder toezicht uit de opvang vertrekt aanleiding is om te veronderstellen dat de jongere zich bevindt in een situatie van uitbuiting of een anderszins zorgelijke situatie. Vaak is het bij de mentor of de voogd bekend dat de jongere bij vrienden of familie verblijft dan wel dat de jongere, kort voor zijn 18e verjaardag, heeft aangegeven te zullen vertrekken omdat hij uitgeprocedeerd is. In de campuslocaties moet een jongere zich tweemaal per dag melden. Als een jongere zich niet meldt en de mentor of de voogd weet niet of de jongere zich op een veilige plek bevindt, wordt door de mentor of voogd aangifte van vermissing gedaan bij de politie. Overigens is aan de Tweede Kamer een brief toegezegd waarin nader wordt ingegaan op de mogelijkheden om jongeren kleinschalig op te vangen. Ik verwacht deze brief deze zomer naar de Tweede Kamer te kunnen sturen. Verder vragen deze leden of ik bekend ben met de telefilm «Exit». Ik heb kennis genomen van de telefilm «Exit». Graag wil ik benadrukken dat hier gaat om een fictieve film, ondanks dat wordt gesteld dat de film is gebaseerd op feiten. Er kunnen dan ook geen conclusies worden verbonden aan de uitgebeelde verhalen in deze film. In aanvulling hierop merk ik nogmaals op dat de Nederlandse asielprocedure en het terugkeerproces met voldoende waarborgen zijn omkleed. Vóór de terugkeer vindt een individuele beoordeling van de situatie plaats. Op basis daarvan wordt al dan niet geconcludeerd of terugkeer veilig en verantwoord is.

##### *Drempels bij aangiftes, aanvraag verblijfsvergunning en klachten*

De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen enkele vragen over de positie van potentiële slachtoffers van mensenhandel. Deze leden constateren dat er steeds meer drempels worden opgeworpen teneinde misbruik van de



B9-regeling te voorkomen en zij vragen zich in dat verband af hoeveel aangiften achteraf frauduleus zijn gebleken.

De toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft bij brief van 15 november 2011 (Kamerstukken II, 2011/12, 28 638, nr. 57) een aantal maatregelen aangekondigd om de B9-regeling minder aantrekkelijk te maken voor oneigenlijk gebruik. De maatregelen zagen voornamelijk op een versnelling van de procedures bij de politie, OM en IND door betere samenwerking van deze diensten, onder meer in de pilot «Kansloze aangiften B9». De toegang tot de B9-regeling is echter niet veranderd. Omdat het belangrijk is hierin meer inzicht te verkrijgen, is een onderzoek gestart naar vermeend oneigenlijk gebruik van de B9-regeling, zoals ik ook hierboven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie heb aangegeven. Verder vragen deze leden wat de stand van zaken is van het 10-dagen pilot project is. Daarmee bedoelen zij, naar ik aanneem, het project «Kansloze aangiften B9». De leden van de SP-fractie stelden dezelfde vraag. Om die reden volsta ik hier kortheidshalve met een verwijzing naar mijn reactie op die vraag.

De leden van de GroenLinks-fractie schetsen vervolgens een beeld van de praktijk waarin de politie na overleg met het OM besluit om een slachtoffer geen bedenktijd te geven, zodat het slachtoffer ook geen toegang wordt geboden tot het doen van aangifte. Laat ik vooropstellen dat ik een ander beeld heb van de praktijk. Bij de geringste aanwijzing van mensenhandel wordt aan mogelijke slachtoffers zonder verblijfsrecht de bedenktijd aangeboden door de politie. Deze mogelijke slachtoffers hebben maximaal drie maanden de tijd om te bedenken of zij aangifte willen doen of op andere wijze medewerking willen verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek en het strafproces. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de politie, waarbij geen overleg wordt gepleegd met het OM. Indien blijkt dat niet volgens deze regels wordt gehandeld, zal het kabinet daarop actie ondernemen. Als een slachtoffer aangifte doet, of anderszins medewerking verleent, wordt een B9-vergunning verleend. De bedenktijd is overigens geen vereiste voor het doen van aangifte van mensenhandel. Een vreemdeling kan ook direct aangifte doen en daarmee toegang krijgen tot de B9-regeling. Hiermee hoop ik de vragen van de GroenLinks-fractie over de huidige werkwijze van de B9-regeling voldoende te hebben beantwoord.

Tot slot merken deze leden op dat de B9-regeling niet meer voorziet in de mogelijkheid om in Nederland een artikel 12 Sv-procedure af te wachten als de officier van justitie de zaak heeft geseponeerd. Zij vragen zich of dit niet in strijd is met artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Bij het antwoord op deze vraag stel ik voorop dat de werkingssfeer van het Handvest van de Grondrechten (krachtens artikel 51 van dat Handvest) zich (enkel) uitstrekt tot EU-regelgeving. De bepaling waaraan de leden van de GroenLinks-fractie refereren biedt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Het slachtoffer behoudt het recht om zich (conform art. 12 Sv) bij het gerechtshof te beklagen over de beslissing van de officier van justitie om niet tot vervolging over te gaan. Indien het gerechtshof het beklag gegrond verklaart, «herleeft» de B9-vergunning. Verder is het niet zo dat de betrokken vreemdeling bij een sepot Nederland direct moet verlaten. Betrokkene heeft de mogelijkheid om een aanvraag tot voortgezet verblijf in te dienen, dus ook na een sepot. En gedurende die aanvraagprocedure kan de betrokkene rechtmatig in Nederland verblijven. Met het voorgaande hoop ik ook de laatste vraag voldoende te hebben beantwoord.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten