

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 juli 2008

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

1. ALGEMEEN

De CDA-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat dit verdrag voortbouwt op een aantal internationale verdragen die handelen over de status van vluchtelingen, bestrijding van kinderarbeid en discriminatie. Interessant is een verdrag uit 1949 tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostituees. Het Koninkrijk is niet toegetreden tot dit laatste verdrag omdat het ook verplichtte tot strafbaarstelling van uitbating van meerderjarige personen die zich vrijwillig prostitueren. Met betrekking tot de nieuwe Kaderwet prostitutie zouden de leden van de CDA-fractie graag weten of Nederland zich impliciet nu alsnog bij dit verdrag aansluit, of dat dit oude verdrag overbodig wordt door het nu aan de orde zijnde verdrag van de Raad van Europa.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zien de aangekondigde uitvoeringswetgeving met belangstelling tegemoet. Wanneer kunnen deze leden deze wetgeving tegemoet zien?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden delen de opvatting van de regering dat mensenhandel een moderne vorm van slavernij is waar krachtig tegen moet worden opgetreden. Vanwege de internationale dimensie van mensenhandel zijn internationale bindende instrumenten, zoals het verdrag dat nu ter goedkeuring voorligt, inderdaad van belang. De aan het woord zijnde leden constateren dat met dit voorstel van Rijkswet geen inhoudelijke wijzigingen in de Nederlandse wetgeving worden

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (algemeen), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), De Vries (CDA), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU).

aangebracht. Voor zover het verdrag nog «noopt tot wetgeving in Nederland (...) zal deze worden opgenomen in uitvoeringswetgeving». Zij zijn van mening dat niet duidelijk is aangegeven waarop de uitvoeringswetgeving precies betrekking op heeft, en vragen de regering dat alsnog te doen. Ervan uitgaande dat het voornoemde verdrag in werking is getreden, op welke onderdelen van het verdrag is Nederland op dit moment nog in gebreke?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voornoemde wetsvoorstel. Zij zijn met de regering van mening dat dit een zeer ernstige vorm van internationale misdaad betreft die niet alleen als prioriteit op de internationale en Europese agenda dient te staan, maar even zeer op nationaal niveau opgepakt dient te worden. Het wetsvoorstel tot goedkeuring vormt hieraan een belangrijke bijdrage.

Deze leden onderschrijven de noodzaak van een alomvattende aanpak van mensenhandel in de regio die door de Raad van Europa wordt bestreken en herkennen die ambitie in de doelstellingen en uitwerking van voorliggend Verdrag.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden met het oog op effectief onderzoek en vervolging (handhaving) of de regering nader inzichtelijk te maken welke capaciteit hiertoe binnen de verschillende diensten beschikbaar is en of uitbreiding van de capaciteit is voorzien.

2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VAN HET VERDRAG

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

Artikel 1 (doelstellingen van het Verdrag)

De leden van de CDA-fractie lezen dat in dit verdrag het begrip «gender equality» specifiek is opgenomen. Zij zouden dit begrip graag nader uitgewerkt zien, omdat het Nederlandse beleid op andere terreinen te boek staat als te neutraal en te weinig gendergerelateerd, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld. Bij dit soort delicten is echter zelden sprake van gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen. Hoewel zowel mannen als vrouwen slachtoffer kunnen worden verschilt de wijze waarop zij slachtoffer worden vaak. Wat is de visie van de regering hierop?

Hoofdstuk II (voorkoming, samenwerking en andere maatregelen)

Artikel 5 (voorkomen van mensenhandel)

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de uitvoeringswetgeving behorende bij dit verdrag onderdeel uitmaakt van de partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht die op korte termijn bij de Kamer wordt ingediend. Ook het Nationaal Actieplan Mensenhandel wordt hierbij betrokken. Het is niet duidelijk welke bepalingen die zowel in het verdrag als in het actieplan staan, in de uitvoeringswet zullen worden opgenomen. Het kan zo zijn dat de acties uit het Nationaal Actieplan verder gaan dan wat het verdrag bepaalt. Het is wat betreft de leden CDA-fractie de moeite waard om te bezien of Nederland in staat is en bereid is om punten uit het actieplan op te nemen die niet in het verdrag zijn opgenomen. Op dit gebied hebben zij geen bezwaar tegen een Nationale kop, wanneer dit uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Eén van de speerpunten bij voorkoming van mensenhandel is de vermindering van de kwetsbaarheid van kinderen. Dat zou voor de Nederlandse situatie specifiekier toegelicht mogen worden. Hierbij willen de leden van de CDA-fractie met name ook de loverboy problematiek noemen. Dat lijkt

een typisch Nederlands verschijnsel, maar is tegelijkertijd het schoolvoorbeeld van mensenhandel gericht op uitbuiting. Graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer zal de landelijke taskforce mensenhandel worden ingesteld.

De leden van de SP-fractie hebben vernomen dat in de landelijke taskforce mensenhandel die is ingesteld geen non-gouvernementele organisatie (bijvoorbeeld een belangenorganisatie voor slachtoffers) is vertegenwoordigd. Wat zijn de overwegingen hiervoor geweest? Zou een dergelijke organisatie niet juist een belangrijke bijdrage kunnen leveren, vanwege de ervaringen en de (directe) contacten die zij heeft met bijvoorbeeld de risicogroepen en slachtoffers?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader inzicht te geven in de voorbereidingen van de instelling van de landelijke Taskforce mensenhandel. Kan de regering aangeven wie deel uit zullen maken van deze taskforce, wat de doelstellingen zijn van de bijeenkomsten en welke resultaten worden beoogd?

Artikel 7 (grensmaatregelen)

De leden van de CDA-fractie constateren dat de rol van de vervoerders van migranten onder de loep wordt gelegd. Deze hebben een belangrijke rol bij documentcontrole. Bovendien hebben zij een terugvervoerplichting wanneer iemand niet toegelaten wordt tot het betreffende land. Deze leden willen graag weten of er ook terugbegeleiding is wanneer blijkt (of lijkt) dat iemand onder dwang heeft gereisd. Vaak is men het leven bij terugkomst niet zeker. Deze leden vinden de passages in de memorie van toelichting erg formeel, waarbij gesuggereerd wordt dat eenieder hier op eigen gelegenheid en op eigen initiatief komt. Zeker bij minderjarigen is dit zelden het geval.

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

Artikel 10 (identificatie van de slachtoffers)

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat minderjarigen onder voogdij van het stichting NIDOS vallen. Daarover hebben deze leden niet zoveel positieve berichten vernomen, met name wat betreft het aantal keren dat er contact is tussen de voogd en de minderjarigen. Daarnaast is een voortdurend punt van zorg of er wel voldoende opvangplaatsen zijn. Comensha is een organisatie die zich daar mee bezig houdt. In het voorstel wordt de Stichting tegen vrouwenhandel genoemd, maar deze leden menen dat deze stichting is opgegaan in Comensha. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de stelling van de regering dat het identificeren van slachtoffers van mensenhandel in een zo vroeg mogelijk stadium één van de grootste uitdagingen is. Maatregelen op dit gebied moeten dan ook worden aangemoedigd. Hoe functioneert de zogeheten signalenlijst die de politie hanteert? Is deze inmiddels op ieder politiebureau (als locatie waar mogelijke slachtoffers zich in eerste instantie melden) aanwezig? Zo ja, sinds wanneer? Zo nee, per wanneer zal dat wel het geval zijn? Kent de regering de signalen dat het niet steeds in alle gevallen wordt aangemoedigd aangifte te doen van het strafbare feit mensenhandel, of dat slachtoffers die zich melden niet erg serieus worden genomen? Zo ja, wat gaat de regering daar aan doen? Hoe wordt

in het algemeen in de gaten gehouden wat in Nederland de vorderingen zijn op het gebied van de vroegtijdige identificatie van mogelijke slachtoffers?

Artikel 12 (hulp aan slachtoffers)

De leden van de PvdA-fractie vragen of het verdrag ruimte biedt dan wel Nederland daartoe dwingt om meer hulp aan slachtoffers van mensenhandel te bieden dan nu het geval is. Deze leden denken daarbij vooral aan de mogelijkheid om slachtoffers van mensenhandel een verblijfsvergunning te geven ook indien zij niet langer in Nederland hoeven te zijn in het kader van een strafrechtelijke procedure tegen een verdachte van mensenhandel. Zijn er op dit punt in de aangekondigde uitvoeringswetgeving verbeteringen te verwachten?

De leden van de SP-fractie constateren dat slachtoffers van mensenhandel in aanmerking kunnen komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op de recente aanbeveling van de Nationaal rapporteur Mensenhandel om alle slachtoffers van mensenhandel rechtsbijstand te geven?

Welke slachtoffers komen in aanmerking voor hulp, ondersteuning, en zo nodig bescherming of opvang? Zijn dit alleen die slachtoffers die als zodanig geïdentificeerd zijn vanwege het feit dat zij aangifte hebben gedaan? Waarschijnlijk zijn er veel slachtoffers die (nog) geen aangifte durven te doen uit angst. Ook voor deze groep moet hulp en bescherming voldoende zijn geregeld, menen de leden van de SP-fractie. Zij vragen wat de ervaringen zijn met de lengte van de bedenktijd, is deze lang genoeg? Wat gebeurt er als bijvoorbeeld de bedenktijd is verstreken, er nog geen aangifte is gedaan, maar de bekende hulporganisaties het slachtoffer wel als zodanig hebben geïdentificeerd?

Artikel 14 (verblijfsvergunning)

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat na aangifte door slachtoffers van mensenhandel doorgaans een verblijfsvergunning volgt. Gaat het hier om een verblijfsvergunning voor onbepaalde of bepaalde tijd?

Er zijn nog steeds slachtoffers die geen aangifte willen doen, maar wel meewerken aan onderzoek. Deze leden vragen of de kans op represailles van de zijde van de daders minder is wanneer geen aangifte wordt gedaan, maar er wel wordt meegewerkt aan opsporing en vervolging. Kan de regering hierop een reactie geven?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een reactie op het pleidooi van onder andere Amnesty International om het wettelijk mogelijk te maken dat slachtoffers van mensenhandel zowel een beroep doen op de B9-regeling als op de asielprocedure.

De leden van de SP-fractie constateren dat de hoofdregel lijkt te zijn dat het slachtoffer dat aangifte doet of medewerking verleent aan opsporing en vervolging, en de getuige die aangifte doet, een verblijfsvergunning kunnen krijgen. Is er sprake van een discretionaire bevoegdheid bij het bepalen of er sprake is van dusdanige humanitaire factoren dat het verlenen van een verblijfsvergunning aan het slachtoffer aangewezen is, zonder dat er sprake is van een van bovengenoemde situaties (aangifte of medewerking)? In welke gevallen kan of zal hier sprake van zijn? Kunnen er voorbeelden worden genoemd?

De leden van de SP-fractie constateren dat artikel 14, eerste lid, een keuzemogelijkheid bevat. Ofwel de verdragspartij verstrekt een verblijfsvergunning aan het slachtoffer wanneer hun verblijf van belang wordt geacht

voor de persoonlijke situatie van het slachtoffer, ofwel wanneer het verblijf van het slachtoffer van belang is voor het strafrechtelijk onderzoek, of men kiest voor beide mogelijkheden naast elkaar. Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat Nederland artikel 14, eerste lid, onder a, niet gaat overnemen omdat dit strikt genomen niet verplicht is? Met andere woorden, vormt het belang van het slachtoffer op zich geen grond voor een verblijfsvergunning in de optiek van de regering? Kan de regering deze keuze uitvoerig toelichten?

De leden van de VVD-fractie zeer verheugd met de aandacht die wordt gerealiseerd voor slachtoffers en getuigen van mensenhandel middels het opstellen van een kader voor de bescherming en bijstand. Wel vragen zij de regering nader inzichtelijk te maken hoe andere landen, met name de lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU), uitvoering geven aan deze bescherming en meer in het bijzonder het beleid dat ook slachtoffers die geen aangifte doen, maar wel anderszins medewerking verlenen aan politie en justitie, in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning.

Artikel 15 (schadeloosstelling en rechtsmiddelen)

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de uitspraken van de Nationaal rapporteur Mensenhandel dat het voor slachtoffers lastig blijft hun schade te vergoeden. Welke maatregelen worden genomen deze mogelijkheden te verbeteren? Wordt bijvoorbeeld standaard door het Openbare Ministerie gevorderd dat wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen moet worden? Worden de slachtoffers er standaard en voldoende op gewezen dat het tot de mogelijkheden behoort een civiele vordering in te stellen?

Hoofdstuk IV (materieel strafrecht)

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

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat dit verdrag op (minstens) twee gebieden consequenties kan hebben voor de op te stellen Kaderwet prostitutie. Degene die gebruik maakt van de diensten die het voorwerp van uitbuiting zijn, kan strafbaar worden gesteld. Tevens kan er worden overgegaan tot sluiting van de inrichting die is gebruikt ten behoeve van mensenhandel. Betekent dit dat een vergund bordeel waar slachtoffers van mensenhandel worden aangetroffen dus gesloten kan worden en tevens zijn vergunning kan verspelen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat nagegaan zal worden welke mogelijkheden er zijn, om de klant die in het kader van het gebruik maken van een prostitutie bewust profiteert van een uitbuitings situatie, aan te spreken op zijn gedrag. In hoeverre dwingt artikel 19 van het verdrag tot strafbaarstelling van het gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel? De leden van de PvdA-fractie zouden in dit verband ook graag weten bij welke landen die het verdrag hebben ondertekend een dergelijke strafbaarstelling al bestaat. Hoe is die strafbaarstelling in die landen geregeld? En wat zijn de ervaringen ten aanzien van de handhaving van dit verbod in de praktijk, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie lezen in het verdrag dat het voor de verdragspartijen niet verplicht wordt de klant die diensten koopt van een slachtoffer strafbaar te stellen. Deze mogelijkheid wordt slechts in overweging gegeven. Is er uitdrukkelijk naar de voor- en tegenargumenten bij de totstandkoming van het verdrag gekeken? Heeft men aandacht besteed aan de te verwachten bewijs- en handhavingproblemen, en het risico dat

er juist minder meldingen zijn te verwachten van misstanden wanneer de potentiële melder zelf moet gaan vrezen voor strafvervolging? Kunnen deze overwegingen en afwegingen worden weergegeven? Wat zijn voor Nederland de overwegingen die bij de beslissing, al dan niet strafbaarstelling van de klant van een slachtoffer, een rol spelen? Hoe wordt dit onderzocht?

De leden van de VVD-fractie constateren dat met betrekking tot artikel 19 van het verdrag de regering aangeeft dat nog wordt gezien welke mogelijkheden er zijn klanten die gebruik maken van de diensten van een slachtoffer strafbaar te stellen. Met de indiening van het wetsvoorstel Kaderwet vergunningen prostitutie zullen de uitkomsten worden meege-deeld. Deze leden vragen de regering of er wel reeds inzicht is in de strafbaarstelling in de andere landen die partij zijn bij onderhavig verdrag? Kan de regering tevens ingaan op de gevolgen voor een effectieve aanpak en bestrijding van mensenhandel, indien er verschillen bestaan tussen staten in het al dan niet strafbaar stellen van klanten die gebruik maken van de diensten van een slachtoffer?

Artikel 25 (eerdere veroordelingen)

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het de Nederlandse rechter volgens het verdrag vrijstaat om rekening te houden met onherroepelijke veroordelingen, uitgesproken in een andere verdragspartij. Betekent dit dat hierin een grond voor strafverzwaring ligt?

Hoofdstuk V (onderzoek, vervolging en procesrecht)

Artikel 27 (verzoeken van partijen en ambtshalve verzoeken)

De leden van de CDA-vragen begrijpen dat niet van belang is in welke verdragsstaat het slachtoffer aangifte doet, maar dat van belang is het land waar het delict is gepleegd of het land van herkomst van het slachtoffer. Kan het ook zo zijn dat daders terecht moeten staan in hun land van herkomst? Kan daar volgens de regering ook een preventieve werking van uitgaan? De eigen omgeving wordt immers geconfronteerd met het soort misdrijf waarvan de dader wordt verdacht en voor veroordeeld.

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 vragen de regering wanneer de Europese hotline voor het opgeven van vermiste kinderen die is opgezet door de telecombedrijven in de EU-landen operationeel zal zijn.

Artikel 34 (informatie)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de informatie opbouw en uitwisseling is geregeld. Kan in het kader van de samenwerking binnen de EU ook geconstateerd worden dat organisaties als Frontex en Europol goed samenwerken bij de signalering van vormen van mensenhandel binnen de lidstaten, en tussen lidstaten en staten die participeren in de Raad van Europa?

Hoofdstuk VII (mechanisme van toezicht)

Artikel 38 (procedure)

De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak de groep van onafhankelijke deskundigen, GRETA genoemd, ieder land periodiek zal bezoeken. Om de hoeveel tijd zal naar verwachting een bezoek van, en een evaluatie door GRETA, te verwachten zijn?

3. Hoofdstuk slotbepalingen

Het verdrag voorziet ook in de mogelijkheid voor ondertekening door niet-leden van de Raad van Europa. Zijn er in dit kader al landen die hebben aangegeven te willen toetreden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

4. Koninkrijkspositie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de gevolgen van medegelding van het verdrag voor de Nederlandse Antillen en Aruba. In hoeverre verkeren beiden in de mogelijkheid in de praktijk effectieve handhaving en bescherming van slachtoffers en getuigen te realiseren? Kan de regering nader inzicht geven in de uitwerking van verplichtingen volgende uit onderhavig verdrag?

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

Adjunct-griffier van de commissie,
Elagab