

Vergaderjaar 2016–2017

28 638

Mensenhandel

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Op 30 augustus en 30 september heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur) in twee delen haar jaarlijkse monitor mensenhandel gepubliceerd¹. De monitor omvat cijfers over de geregistreeerde vermoedelijke slachtoffers mensenhandel en de cijfers over de vervolging en berechting. In mijn brief over de uitvoering van de motie Voordewind c.s. (Kamerstuk 30 176, nr. 33) ben ik reeds ingegaan op de belangrijkste conclusies uit de monitor, met betrekking tot de terugloop van de resultaten bij de aanpak van mensenhandel, en op de maatregelen die getroffen worden om de aanpak van mensenhandel weer op niveau te brengen. In de brief ga ik in op enkele overige conclusies en aanbevelingen uit de monitor van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast reageer ik op enkele vragen die in het mondeling vragenuur van 4 oktober jl. zijn gesteld naar aanleiding van de monitor.

Aard en omvang geregistreeerde slachtoffers

De Monitor laat enkele opvallende, zorgwekkende ontwikkelingen zien met betrekking tot de aard en omvang van geregistreeerde slachtoffers. Deze inzichten vormen een belangrijk ijkpunt bij de -op dit moment gaande- invulling van het vervolg op de programma's aanpak loverboys, aanpak uitbuiting Roma-kinderen, en de doorontwikkeling van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel. Hierover informeer ik uw Kamer nader begin 2017. Het gaat om de volgende observaties van de Nationaal Rapporteur.

Groter aandeel minderjarige slachtoffers

Naast de algemene daling van het aantal geregistreeerde slachtoffers, valt het grote aantal geregistreeerde minderjarige slachtoffers op. Uit de cijfers van de Nationaal Rapporteur blijkt dat er in 2015 meer minderjarige

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

slachtoffers zijn geregistreerd, namelijk 160 Nederlandse minderjarigen en 127 buitenlandse minderjarige slachtoffers. Dit betekent dat bijna 25% van de geregistreerde slachtoffers in 2015 een minderjarige betrof, tegen 18% in 2014. Hoewel deze toename mogelijk een positief gevolg is van de verhoogde aandacht voor minderjarigen, is dit een alarmerende tendens. Het is goed dat er meer aandacht is voor het signaleren en melden van minderjarige slachtoffers, tegelijkertijd is het belangrijk dat het niet bij signaleren alleen blijft en dat er ook ingezet blijft worden op preventie en betere hulpverlening voor deze kwetsbare groep en opsporing en vervolging van daders.

Nederlandse slachtoffers seksuele uitbuiting

Naast het grote aandeel minderjarigen, valt ook het aandeel Nederlandse slachtoffers in de seksuele uitbuiting op. Dit percentage is gestegen tot 46% van de slachtoffers van seksuele uitbuiting, tegen 35% in 2014. Een groot deel daarvan wordt veroorzaakt door een stijging van het aantal minderjarige Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting. De Nationaal Rapporteur geeft aan dat een mogelijke verklaring daarvoor is dat de politie meer inzet op handhaving en opsporing buiten de vergunde sekssector en daarbij vaker stuit op minderjarigen. Met de loverbo-yaanpak wordt reeds ingezet op de aanpak van seksuele uitbuiting van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel. Duidelijk is dat deze aanpak stevig doorgezet moet worden.

Uitbuiting buiten de seksindustrie

Ook het aantal geregistreerde slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie is gestegen. In 2015 was dit 25% van het totaal aantal slachtoffers. Deze toename is mogelijk een gevolg van de geïntensiverde aandacht voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. De Nationaal Rapporteur onderschrijft ook in haar rapportage dat er vanuit de Inspectie SZW meer aandacht is voor het signaleren en melden van slachtoffers en dat de inspectie in 2015 het hoogste aantal slachtoffers heeft gemeld van de afgelopen paar jaar.

Meldingsbereidheid

Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur is de oproep om een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van slachtoffers van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur constateert dat het ontbreken van een dergelijke grondslag soms leidt tot handelingsverlegenheid, en er in sommige gevallen toe leidt dat er wordt afgezien van een melding, omdat een slachtoffer niet gemeld wil worden. De commissie Azough heeft in 2015 al verschillende praktische producten ontwikkeld om ervoor te zorgen dat er vanuit specifiek de jeugdhulp meer minderjarige slachtoffers bij CoMensha worden gemeld. De Nationaal Rapporteur geeft in haar rapportage echter aan te vrezen voor een afname van het aantal meldingen. De commissie Azough heeft er namelijk ook op gewezen dat voor meldingen bij CoMensha, conform de Wet Bescherming Persoonsgegevens, een toestemmingsverklaring getekend moet worden door het slachtoffer of de ouders of voogd van het slachtoffer. Door een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van alle slachtoffers van mensenhandel zou hiervoor niet langer een toestemmingsverklaring nodig zijn.

Voor de uitvoer van haar wettelijke taak is het van groot belang dat de Nationaal Rapporteur over adequate gegevens beschikt. Onderzoek naar de aard en omvang van mensenhandel is bovendien van groot belang voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Tegelijkertijd gaat het om

zeer (privacy-)gevoelige informatie over individuele slachtoffers. Met een wettelijke mogelijkheid tot het verstrekken van bijzondere persoonsgegevens zonder uitdrukkelijke toestemming van het slachtoffer, wordt inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens (EVRM). Op grond van het EVRM kan deze inbreuk alleen gerechtvaardigd worden indien kan worden aangetoond dat dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en de verstrekking voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De toets hierop is streng. Daarbij komt dat het hierbij gaat om slachtoffers die dikwijls uit een traumatische situatie komen. Het tegen de wens van het slachtoffer in registreren van persoonsgegevens kan als een extra last ervaren worden.

Gegeven de complexiteit en gevoeligheid van deze materie, geef ik er de voorkeur aan, om te onderzoeken welke andere mogelijkheden er zijn om de eventuele drempel die een toestemmingsverklaring vormt, te verlagen, of om op een andere wijze de registratie van slachtoffers te verbeteren. Ik ga hierover op korte termijn met de Nationaal Rapporteur in gesprek.

Verbinding mensensmokkel en mensenhandel

De Nationaal Rapporteur wijst op de -mogelijk toegenomen- verbinding tussen de fenomenen van mensensmokkel en mensenhandel. Het is inmiddels bekend dat onder de vluchtelingen die Nederland binnen komen, zich kwetsbare groepen bevinden die het risico lopen te worden uitgebuit. De Nationaal Rapporteur roept dan ook op te investeren in adequate signalering van indicaties van mensenhandel, binnen de vluchtelingenprocedures.

Met de Nationaal Rapporteur deel ik de mening, dat hoewel mensenhandel en mensensmokkel twee verschillende delicten zijn, er veel raakvlakken zijn. Deze fenomenen lopen in de praktijk niet zelden in elkaar over. Zo zijn slachtoffers van mensenhandel regelmatig het land in gesmokkeld waar ze worden uitgebuit. En slachtoffers van mensensmokkel zijn kwetsbaar voor mensenhandel, bijvoorbeeld wanneer zij hoge schulden terug moeten betalen die zij voor hun reis naar Nederland hebben gemaakt.

In de praktijk krijgt de gecombineerde aanpak van mensenhandel en mensensmokkel overigens al veel aandacht op het vlak van signalering, preventie, opsporing en vervolging. De betrokken organisaties zijn deels ingericht op deze samenhang: bijvoorbeeld bij de politie, in de Afdelingen Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), en bij de samenwerking tussen politie, Koninklijke Marechaussee, Inspectie SZW en IND in het Expertisecentrum Mensenhandel en Menssmokkel. Er worden daarnaast verschillende maatregelen getroffen om de signalering van mensenhandel te verbeteren. Medewerkers van COA, IND, Nidos en AVIM worden getraind om signalen van mensenhandel te herkennen. In de asielzoekerscentra zijn specifieke aandachtsfunctionarissen mensenhandel aangesteld om signalen te herkennen. Door de politie wordt onder andere gewerkt met Flexibele interventie Teams, die onder meer als doel hebben om mensensmokkelaars en mensenhandelaren rond asielzoekerscentra op heterdaad te betrappen. Ook in de Taskforce Mensenhandel staat de gecombineerde problematiek op de agenda.

Jonge ouders

De Nationaal rapporteur concludeert dat een op de vijf verdachten adolescent (18 tot en met 22 jaar) is, of zelfs nog minderjarig is, ten tijde van het plegen van mensenhandel. Ze acht het daarom van groot belang

dat er meer zicht komt op manieren waarop jong ouderschap gestopt kan worden, of zelfs kan worden voorkomen. Momenteel wordt in het kader van de loverboyaanpak onderzoek gedaan naar daderprofielen van loverboys, wat vaak ook jonge ouders zijn. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden gebruikt om het barrièremodel loverboys te actualiseren. Het barrièremodel beschrijft de barrières die verschillende partijen op kunnen werpen tegen loverboys. Gezien deze lopende initiatieven zie ik op dit moment geen aanleiding om nu al extra middelen beschikbaar te stellen aan de Nationaal Rapporteur om aanvullend onderzoek te doen naar profielen van jonge ouders, zoals de heer Segers aan de orde heeft gesteld in het mondeling vragenuur van 4 oktober jl.

Registratie en gebruik zaken zonder opsporingsindicaties

De Nationaal Rapporteur doet enkele aanbevelingen om het zicht op de problematiek te verbeteren. Zo beveelt zij aan, dat het Openbaar Ministerie zaken zonder verdachte en zonder opsporingsindicaties voortaan wel registreert en hierover gegevens verstrekt (zogenaamde «cosmetische septs»). Ook pleit de Nationaal Rapporteur voor beter gebruik van informatie uit aangiften van West-Afrikaanse slachtoffers, die veelal weinig opsporingsindicaties bevatten. Over deze aanbevelingen ga ik in gesprek met het Openbaar Ministerie en politie, om te bezien hoe de benodigde informatie beter beschikbaar kan komen. Bij het uitvoering geven aan deze aanbevelingen zal onder andere worden aangesloten bij de landelijke uitrol van de pilot «aangiften zonder opsporingsindicaties», die in 2012 en 2013 door OM, IND en politie is uitgevoerd, met als doel meer zicht te krijgen op West-Afrikaanse slachtoffers. Voor deze uitrol start begin 2017 een landelijk projectleider bij het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie.

Internationale samenwerking Marokko en Turkije

Tijdens het mondeling vragenuur heeft de heer Segers (ChristenUnie) gevraagd of er extra geïnvesteerd kan worden in de internationale samenwerking met Turkije en Marokko. Internationale samenwerking is vanzelfsprekend van groot belang in de strijd tegen mensenhandel. Er is de afgelopen jaren dan ook veel geïnvesteerd in de internationale samenwerking, met name met Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Zo draaien er regelmatig op eenheidsniveau JIT's met Roemenië, Hongarije, Bulgarije. Verder vindt internationale samenwerking plaats middels deelname aan het EMPACT-mensenhandel project. Dit leidt onder andere tot internationale actiedagen binnen Europa. Uit de monitor blijkt dat de landen Roemenië, Hongarije en Bulgarije belangrijke landen zijn om mee samen te werken bij de bestrijding van mensenhandel in Nederland: zowel bij slachtoffers als ouders staan deze landen in de top 5 van herkomstlanden. Turkije en Marokko worden bij de slachtoffers niet genoemd als vaak voorkomende nationaliteiten. Bij de verdachten worden deze landen wel genoemd, maar verreweg de meeste verdachten komen uit Nederland, gevolgd door Bulgarije, Hongarije en Roemenië. Ik zie op dit moment dan ook geen aanleiding om extra middelen beschikbaar te stellen voor de aanpak van mensenhandel in samenwerking met specifiek Turkije en Marokko. In individuele zaken wordt uiteraard internationale samenwerking gezocht, al naar gelang de landen waar een mensenhandelnetswerk vertakkingen heeft, inclusief Marokko en Turkije.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur