

Vergaderjaar 2012–2013

**33 309**

## **Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101)**

**Nr. 6**

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

Ontvangen 18 december 2012

#### **1. Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Het verheugt mij dat de leden van de meeste fracties positief stonden tegenover het wetsvoorstel. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik op de in het verslag gemaakte opmerkingen te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden. Wanneer dit wenselijk is, zal ik op vragen en opmerkingen gezamenlijk ingaan. Graag wijs ik nu reeds op de bij deze nota gevoegde nota van wijziging, waarin is opgenomen de uitvoering van de op 19 juni 2012 door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Berndsen c.s., waarin de regering wordt verzocht om de onafhankelijke positie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel wettelijk te verankeren (Kamerstukken II 2011/12, 26 638, nr. 81).

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Met deze leden ben ik van mening dat de aanpak van mensenhandel een ernstige inbreuk op de meest fundamentele vrijheden, zoals de bescherming van de menselijke integriteit, vormt. Terecht constateerden deze leden dat de aanpak van mensenhandel vooral een effectieve uitvoering van maatregelen in de praktijk vereist. Ik hoop dat deze leden niettemin de uit de implementatie van de richtlijn voortvloeiende aanscherpingen van het wettelijk kader, op grond waarvan een nog krachtiger beleid in de praktijk vorm kan krijgen, zullen steunen.

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de PvdA en D66 met instemming hadden kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De leden van deze fracties onderschreven dat de richtlijn een belangrijk fundament zal vormen voor een effectieve bestrijding van mensenhandel en de voor bescherming van slachtoffers ervan in de lidstaten van de Europese Unie. Zij stelden nog wel een aantal vragen en maakten enkele opmerkingen.

Ook de leden van de CDA-fractie stonden positief tegenover de voorgestelde wetgeving. Deze leden verwelkomden in het bijzonder de strafverzwaringgrond voor mensenhandel gepleegd tegen bijzonder kwetsbare slachtoffers.

De leden van de PVV-fractie stelden zich op het standpunt dat de Europese Unie zich minimaal met de wetgeving op het terrein van de bestrijding van mensenhandel moet inlaten. Anders dan deze leden stel ik mij op het standpunt dat maatregelen op Europees niveau onontbeerlijk zijn bij de bestrijding van deze vorm van grensoverschrijdende criminaliteit. Ik hoop deze leden ervan te kunnen overtuigen dat de minimumvoorschriften uit de onderhavige richtlijn hun steun verdienen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van deze fracties hun steun gaven aan de voorgestelde aanscherpingen van de strafwetgeving op het onderhavige beleidsterrein. Graag beantwoord ik de door deze leden gestelde vragen in het vervolg van deze nota.

#### *Achtergrond richtlijn*

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de naleving door de lidstaten van de richtlijn zal worden gemonitord. In antwoord op deze vraag stel ik graag voorop dat de lidstaten zelf eerstverantwoordelijk zijn voor detijdige en correcte implementatie van de richtlijn. De lidstaten hebben zich, na een constructief verlopen onderhandelingsproces, verbonden aan de afspraken die in de richtlijn zijn neergelegd en dienen thans op nationaal niveau de noodzakelijke maatregelen te nemen ter uitvoering daarvan. Ik vertrouw erop dat alle lidstaten de implementatie van deze voor de bestrijding van mensenhandel belangrijke richtlijn voortvarend ter hand zullen nemen. Op grond van de Europese verdragen waakt de Europese Commissie over de naleving door de lidstaten van Europese wetgeving. Als een lidstaat niet aan zijn verplichtingen voldoet, kan de Europese Commissie op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) tegen die inbreuk optreden en zonodig een zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie. Op het moment dat een lidstaat in gebreke blijft en een veroordeling door het Hof van Justitie volgt, kan de correcte naleving van de richtlijn met een boete of dwangsom worden afgedwongen. In dit verband wijs ik er nog op dat artikel 22 van de richtlijn de lidstaten verplicht om de Europese Commissie na afronding van de implementatie te informeren over de wijze waarop zij aan de verplichtingen uit de richtlijn voldoen. Op grond van artikel 23 van de richtlijn zal de Europese Commissie twee jaar na het verstrijken van de implementatietermijn een rapport opstellen waarin de staat van de implementatie in de lidstaten zal worden beoordeeld. Van die beoordeling zal ook een onderzoek naar de werking in de praktijk van de door de lidstaten genomen maatregelen deel kunnen uitmaken. Voormeld rapport zal een belangrijke basis vormen voor eventuele vervolgacties van de zijde van de Europese Commissie om de naleving door de lidstaten van de richtlijn te verzekeren.

De leden van de VVD-fractie stelden in dit verband tevens enkele vragen over de aanpak van mensenhandel in bronlanden van mensenhandel in de Europese Unie, zoals Roemenië, Polen, Hongarije en Bulgarije. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. Zoals ik onlangs in antwoord op Kamervragen van het lid Hilkens naar voren heb gebracht (Kamerstukken II 2012/13, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 637), hebben bron- en bestemmingslanden een gezamenlijke verantwoordelijkheid om mensenhandel aan te pakken.

Nauwe samenwerking tussen deze landen is daarbij van groot belang. Waar Nederland constateert dat de opsporingsautoriteiten in de genoemde bronlanden versterking van kennis of vaardigheden zouden kunnen gebruiken, worden trainingen aangeboden. Dit leidt vrijwel zonder uitzondering tot verbetering van de samenwerking bij de opsporing en vervolging. Bulgarije is hier een goed voorbeeld van. De aan de Bulgaren gegeven trainingen behandelen steeds meer specialistische onderwerpen, terwijl de operationele samenwerking inmiddels sterk is verbeterd en naar tevredenheid verloopt. Dit jaar is er bij meerdere bilaterale onderzoeken samengewerkt in de vorm van Gemeenschappelijke Onderzoeksteams. Ook met Roemenië is de samenwerking de afgelopen jaren sterk verbeterd, mede dankzij door Nederland gegeven trainingen. Het Landelijk Parket zal in januari 2013 een Memorandum of Understanding tekenen met de unit van het Roemeense openbaar ministerie die verantwoordelijk is voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel, om de structurele aard van de samenwerking te benadrukken en te versterken. Polen en de andere genoemde bronlanden nemen deel aan trainingen over arbeidsuitbuiting die het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgt in veertien landen in Midden- en Oost-Europa. Met Polen loopt de samenwerking goed. Met Hongarije bevindt de samenwerking zich in een priller stadium, maar tot Hongarije gerichte verzoeken om operationele bijstand worden goed uitgevoerd. Er wordt op dit moment met Hongarije in meerdere opsporingsonderzoeken samengewerkt. Verder is er begin 2012 een project voor niet-operationele samenwerking opgezet. Vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het openbaar ministerie en de politie zijn in overleg met de autoriteiten in Hongarije om de samenwerking verder te versterken.

Het is niet aan mij om te beoordelen of de genoemde bronlanden over voldoende capaciteit beschikken voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Voor Nederland is vooral goede samenwerking van belang.

Ten slotte kan ik uw Kamer voor een onafhankelijk oordeel over de aanpak van mensenhandel in Roemenië en Bulgarije nog wijzen op de rapporten die in het kader van het evaluatiemechanisme bij het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel door de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA) over beide landen zijn gepubliceerd. Gezien de planning van GRETA zal het rapport over Polen waarschijnlijk binnen een jaar verschijnen. Hongarije heeft voornoemd verdrag nog niet geratificeerd en is om die reden nog niet onderworpen aan een evaluatie door GRETA.

De leden van de SP-fractie onderschreven het belang om op Europees niveau afspraken te maken over de bestrijding van mensenhandel. In dit verband vroegen zij in hoeverre deze afspraken de samenwerking in de praktijk tussen de lidstaten bij de bestrijding van mensenhandel zullen bevorderen.

Graag breng ik daarover het volgende naar voren. Mensenhandel is een misdrijf met in veel gevallen een grensoverschrijdend karakter. Gelet op die internationale dimensie is intensieve samenwerking tussen landen een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve aanpak ervan. Met de implementatie van de richtlijn in Nederland en de andere lidstaten van de Europese Unie wordt het fundament voor een effectieve aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers versterkt. De harmonisatie van strafbaarstellingen, definities en straffen, alsmede de afspraken over de bescherming en bejegening van slachtoffers van mensenhandel in het strafproces, dragen bij aan de samenwerking met andere lidstaten

ten behoeve van de opsporing en vervolging van mensenhandel. Een gemeenschappelijk strafrechtelijk kader, in de vorm van minimumharmoonisatie, maakt immers dat verschillen in wetgeving niet langer aan die samenwerking in de weg zullen kunnen staan. De implementatie van de richtlijn door de lidstaten draagt verder bij aan het voor samenwerking benodigde vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtshandhaving en rechtspleging. Ook dat maakt dat de samenwerking tussen de lidstaten bij de opsporing en vervolging van mensenhandel effectiever zal kunnen verlopen. Voorts is van belang dat in alle lidstaten de ernst van het misdrijf mensenhandel wordt onderstreept. Harmonisatie van het strafrechtelijk kader voor de aanpak van mensenhandel voorkomt het ontstaan van «safe havens» voor criminelen en bewerkstelligt dat de aanpak van mensenhandel in alle lidstaten prioriteit krijgt. Ook dat draagt bij aan een verdere bevordering van de samenwerking.

Meer specifiek in antwoord op de vraag van deze leden naar de initiatieven die worden genomen om de pakkans van internationaal opererende criminelen te vergroten, breng ik graag het volgende naar voren. Zoals ik hierboven heb geantwoord in reactie op de aanverwante vragen van de VVD-fractie, zoekt Nederland actief samenwerking met de bronlanden waar veel slachtoffers van mensenhandel vandaan komen. Deze samenwerking kan operationeel (opsporingsonderzoek) of niet-operationeel (bijvoorbeeld capaciteitsopbouw) van opzet zijn. Nederland speelt daarnaast ook 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. 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 achttien lidstaten van de Europese Unie deel.

De vragen van de leden van de D66-fractie over de prioritering van de bestrijding van mensenhandel, alsmede de aanverwante vraag van de leden van de SP-fractie daarover, beantwoord ik graag in onderlinge samenhang als volgt. Het kabinet beschouwt de aanpak van mensenhandel onverminderd als prioriteit. Dat vloeit ook voortuit het regeerakkoord. Prioritering en capaciteitsinzet bij de politie maken daar vanzelfsprekend onderdeel van uit. Door de intensivering van de activiteiten van de betrokken opsporingsdiensten wordt de aard en omvang van mensenhandel steeds beter inzichtelijk. Hierdoor worden ook steeds meer slachtoffers aangetroffen, zoals ik in mijn brief van 27 april 2012 aan uw Kamer heb beschreven (Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 75). De stijging van het aantal slachtoffers interpreteer ik niet als een indicatie dat er meer of minder sprake is van mensenhandel, maar als een indicatie dat de aanpak van mensenhandel zijn vruchten begint af te werpen. Het is zeer moeilijk om betrouwbare schattingen te doen over de (toe- of afname van de) omvang van mensenhandel.

In reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie over de uitvoering van demotie van het lid Berndsen c.s. (Kamerstukken II 2011/12, 26 638, nr. 81) wijs ik graag op de nota van wijziging die ik gelijktijdig met de onderhavige nota aan de Tweede Kamer heb verzonden. Met deze nota van wijziging wordt uitvoering aan de desbetreffende motie gegeven.

De leden van de SGP-fractie refereerden aan het feit dat binnen het verband van verschillende internationale organisaties, zowel de Verenigde Naties, de Raad van Europa als de Europese Unie, rechtsinstrumenten op het terrein van de bestrijding van mensenhandel tot stand zijn gekomen. Deze leden vroegen wat de concrete toegevoegde waarde is van de inspanningen van elk van deze organisaties ten opzichte van elkaar. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat naar mijn mening nieuwe internationale initiatieven alleen zinvol zijn als er sprake is van een toegevoegde waarde. Daar zal ik nieuwe initiatieven ook op beoordelen. Ik wijs in dit verband ook op het BNC-fiche betreffende de onderhavige richtlijn (Kamerstukken II 2009/10, 22 112, nr. 1017), waarin aandacht werd besteed aan de relatie van de onderhavige richtlijn tot het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel. Met de leden van de SGP-fractie ben ik van mening dat een versnipperde aanpak en een duplicatie van werkzaamheden op het onderhavige beleidsterrein zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dat vereist een goede onderlinge coördinatie en afstemming tussen de betrokken internationale organisaties. De Nederlandse inzet in de daartoe relevante internationale gremia is daarop ook gericht. Bij het vorenstaande moet wel worden bedacht dat het geografisch bereik van de desbetreffende organisaties sterk van elkaar verschilt. De door deze organisaties tot stand gebrachte rechtsinstrumenten, evenals de door hen op het onderhavige terrein geïnitieerde verdere beleidsontwikkeling, hebben derhalve een belangrijke eigenstandige waarde ten opzichte van de landen die van deze verschillende organisaties lid zijn. Reeds daarin schuilt al vaak een concrete toegevoegde waarde. Daarbij kunnen de betrokken organisaties elkaar onderling inspireren en ervaringen uitwisselen, waardoor een verdere versterking van ieders inspanningen mogelijk wordt.

Wat betreft de toegevoegde waarde van de onderhavige richtlijn ten opzichte van de instrumenten van de Verenigde Naties en de Raad van Europa kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de inhoud van het instrument en anderzijds het verschil in rechtsvorm met de instrumenten van de andere genoemde internationale organisaties. Wat de inhoud betreft, heb ik in de memorie van toelichting de internationale achtergrond van de richtlijn uiteengezet. Ik heb daarbij aangegeven op welke punten de onderhavige richtlijn verder gaat dan de internationale voorgangers op dit terrein. Daaruit blijkt dat de initiatieven van de verschillende internationale organisaties op elkaar voortbouwen en elkaar versterken. In het kader van de bestrijding van mensenhandel, bij uitstek een beleidsterrein dat de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling is geweest, acht ik een voortdurende monitoring, ook internationaal, van de vraag of het bestaande instrumentarium nog volstaat, wenselijk. De onderhavige richtlijn laat zien dat actualisering nodig kan zijn, hetgeen heeft geleid tot wenselijke materiële aanscherpingen ten opzichte van de reeds bestaande instrumenten. Met betrekking tot de rechtsvorm van het instrument kan worden gewezen op het feit dat een richtlijn als deze lidstaten sterker bindt dan de klassieke internationale rechtsinstrumenten omdat zij inzet op een geharmoniseerde aanpak en een eenvormige uitleg door het Hof van Justitie verzekert. Voorts is sprake van strikte regulering van de inwerkingtreding en toezicht op de naleving door de Europese Commissie. Ten slotte stip ik in dit verband nog aan dat in de overwegingen bij deze richtlijn ook wordt gewezen op het belang van coördinatie van de activiteiten die de relevante internationale organisaties op het onderhavige beleidsterrein verrichten om dubbel werk te voorkomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het reeds genoemde evaluatiemechanisme bij het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, GRETA. Voor de afstemming tussen activiteiten van enerzijds de Europese Unie en anderzijds de Verenigde Naties en de Raad van Europa zal een belangrijke rol zijn weggelegd voor de Europese Anti-Trafficking Coördinator.

## 2. Korte inhoud richtlijn

De leden van de VVD-fractie stelden, onder verwijzing naar artikel 19 van de richtlijn, enkele vragen over de wijze waarop in andere lidstaten de instelling van een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme wordt vormgegeven. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Alle lidstaten nemen deel aan de bijeenkomsten van het informele EU-netwerk van nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen, maar vaak worden zij vertegenwoordigd door een ministerie of het gremium dat de aanpak van mensenhandel coördineert. Ik kan uw Kamer wel berichten dat Nederland en Finland vooralsnog de enige lidstaten zijn met een onafhankelijk nationaal rapporteur. De tot nu toe gekozen benadering in de andere lidstaten varieert in mate van onafhankelijkheid: soms is de nationale coördinator van het mensenhandelbeleid tevens nationaal rapporteur, soms betreft het een andere overheidsfunctionaris en soms een orgaan dat op grotere afstand van de overheid staat. De onderhavige richtlijn stelt onafhankelijkheid van de nationaal rapporteur of het vergelijkbare mechanisme niet verplicht. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen wel voor een dergelijke verplichting beijverd, maar daarvoor bleek spijtig genoeg onvoldoende steun.

In antwoord op de vraag van deze leden of de Nationaal Rapporteur Mensenhandel de Tweede Kamer zou kunnen informeren over de rapportages van de nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen uit de andere lidstaten breng ik graag naar voren dat het geen sinecure zal zijn om de rapportages uit de 26 andere EU-lidstaten over de nationale ontwikkelingen ter zake het verschijnsel mensenhandel bij publicatie te achterhalen en van een samenvatting te voorzien. Ik merk daarbij op dat de richtlijn niet treedt in de vorm en periodiciteit van dergelijke rapportages. Deze leden zullen begrijpen dat dit de werkzaamheden van de onafhankelijk Nationaal Rapporteur Mensenhandel regardeert. Ik ben evenwel graag bereid met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel te bespreken of, en zo ja op welke wijze, aan deze wens kan worden voldaan.

De leden van de PVV-fractie stelden, onder verwijzing naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een vraag over de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen (Kamerstukken II 2011/12, 33 185, nrs. 1–3), meer in het bijzonder met betrekking tot het voor het gronddelict mensenhandel voorgestelde strafmaximum.

De door deze leden gesignaleerde verwarring met betrekking tot het strafmaximum voor het gronddelict mensenhandel moet op een misverstand berusten. Ter wegneming van de bij deze leden levende zorgen, wijs ik graag op het feit dat, zoals ook in het nader rapport bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven (Kamerstukken II 2011/12, 33 309, nr. 4, p. 3), aan het desbetreffende onderdeel uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gevolg is gegeven. Het wijzigingsvoorstel waaraan deze leden refereerden, te weten de verhoging van het strafmaximum in artikel 273f, eerste lid, Sr van acht naar tien jaar gevangenisstraf, maakt als gevolg daarvan geen onderdeel meer uit van het onderhavige wetsvoorstel.

Overigens constateerden de leden van de PVV-fractie terecht dat de in het bovengenoemde wetsvoorstel tot partiële wijziging van de strafwetgeving opgenomen verhoging van het strafmaximum voor het gronddelict mensenhandel van acht naar twaalf jaar gevangenisstraf, er bij aanvaarding van dat voorstel door beide Kamers der Staten-Generaal toe zal leiden dat het gronddelict mensenhandel straks niet langer aan



verjaring onderhevig zal zijn. Als gevolg van de inwerkingtreding op 1 april 2013 van de Wet van 15 november 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring (Stb. 2012, 572) zal de verjaring van misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, komen te vervallen.

Het verheugt mij dat de leden van de PVV-fractie het voornemen tot verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel toejuichten. Ik meende dat ook al te kunnen afleiden uit de positieve inbreng van deze leden bij het verslag over het meergenoemde wetsvoorstel (Kamerstukken II 2011/12, 33 185, nr. 5). Naar aanleiding van een in dit verband door deze leden gemaakte opmerking, wil ik er ter voorkoming van elk misverstand nog op wijzen dat de richtlijn er niet aan in de weg staat om op nationaal niveau te voorzien in hogere strafmaxima dan de richtlijn voorschrijft. De richtlijn omvat minimumvoorschriften. De lidstaten behouden de bevoegdheid om verder te gaan, hetgeen in onderhavig verband betekent dat op nationaal niveau een hogere strafbedreiging aan het misdrijf mensenhandel kan worden verbonden. Ik refereer in dit verband nogmaals aan het wetsvoorstel tot partiële wijziging van de strafwetgeving, waarin aan de uit nationaal beleid voortvloeiende wens tot verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel uitvoering wordt gegeven die verder gaat dan de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien.

De vraag van de leden van de D66-fractie over de wijze waarop de ketengerichte aanpak en multidisciplinaire samenwerking vorm zullen krijgen als de instellingstermijn van de Task Force Mensenhandel verloopt, beantwoord ik graag als volgt. Het Nederlandse beleid om mensenhandel te bestrijden, is en blijft multidisciplinair en ketengericht. De samenstelling van de Task Force Mensenhandel is daarvan niet het enige voorbeeld. Ook in het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, waarin politie, marechaussee, IND en Inspectie SZW samenwerken, staat deze benadering centraal. De Task Force Mensenhandel heeft talrijke initiatieven in beweging gezet, onder andere op het gebied van de integrale handhaving van en toezicht op de prostitutiesector. De implementatie van deze en andere initiatieven ter bestrijding van mensenhandel zullen worden geborgd binnen bestaande organisaties en zijn als zodanig niet afhankelijk van de Task Force Mensenhandel. Ten slotte maak ik deze leden erop attent dat nog dient te worden besloten over een eventuele verlenging van de instellingstermijn van de Task Force Mensenhandel.

#### *Adviezen*

De leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie en de SGP stelden enkele vragen naar aanleiding van artikel 18, vierde lid, van de richtlijn. De desbetreffende bepaling geeft de lidstaten in overweging om strafrechtelijk op te treden tegen klanten die bewust gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. In het licht van de door deze leden gestelde vragen hecht ik eraan te benadrukken dat deze bepaling geen verplichtend karakter draagt, maar moet worden beschouwd als een aansporing om te bezien op welke wijze binnen het nationale mensenhandelbeleid aan een strafrechtelijke aanpak van de vraagkant vorm zou kunnen worden gegeven. Ook bij het op goede gronden achterwege laten van wetgevende maatregelen zou derhalve door de lidstaten aan deze bepaling uit de richtlijn worden voldaan. Nederland voldoet, zoals ook uit het navolgende zal blijken, genoegzaam aan de richtlijn.

De leden van de PvdA-fractie refereerden in het licht van deze bepaling uit de richtlijn aan de bezwaren die ik in de memorie van toelichting tegen een rechtstreekse strafbaarstelling van de klant van een slachtoffer van mensenhandel naar voren heb gebracht en vroegen of deze bezwaren ook zouden gelden voor de situatie waarin een klant overduidelijk kan zien dat hij met gedwongen prostitutie te maken heeft. In reactie hierop wijs ik erop dat de strafbaarstelling van mensenhandel aanknopingspunten biedt om de klant waarop deze leden het vizier richtten strafrechtelijk te kunnen aanpakken. In artikel 273f, eerste lid, onderdelen 6° en 8°, Sr is immers ook het trekken van profijt uit uitbuiting strafbaar gesteld. Zoals ik ook in de memorie van toelichting heb aangegeven, zijn er situaties denkbaar waarin de klant van prostitutie zich aan die gedraging schuldig maakt. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het geval waarin tegen een verdacht lage prijs seksuele diensten van een prostituee worden afgenomen. In de gevallen waarop deze leden – als ik hen goed begrijp – doelen, biedt de strafwet derhalve de mogelijkheid om de klant strafrechtelijk ter verantwoording te roepen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er niet toe om te voorzien in een afzonderlijke strafbaarstelling van de klant van een slachtoffer van mensenhandel. Vanuit het oogpunt van handhaving zou een dergelijke vorm van strafrechtelijke aansprakelijkheid bezwaarlijk zijn. Het bewijs dat een klant opzettelijk gebruik heeft gemaakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel is, buiten de gevallen waarin de strafwet al toepassing kan vinden, immers moeilijk te leveren. Immers, aan de uiterlijke kenmerken van een prostituee valt in de regel niet af te lezen of sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. Met dit gegeven zou een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ook raken aan de rechtszekerheid, op grond waarvan is vereist dat de justitiabele vooraf genoegzaam kan weten wanneer hij de strafwet overtreedt.

Ik onderschrijf dat ook de vraagkant een verantwoordelijkheid draagt om mensenhandel in de prostitutie aan te pakken. Normstelling kan evenwel alleen effect sorteren als effectieve handhaving van de gestelde norm mogelijk is. De inzet van de opsporings- en handhavingspraktijk dient er mijns inziens dan ook op gericht te zijn om die situaties aan te pakken waar de strafwet toepassing kan vinden. In de richting van de leden van de SGP-fractie merk ik in dit verband op dat bij deze benadering een onderscheid tussen het legale deel en het illegale deel van de prostitutie niet relevant is. Ook bij legale prostitutie zal in de hiervoor genoemde gevallen op grond van artikel 273f Sr strafrechtelijk kunnen worden opgetreden.

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of andere landen wel hebben voorzien in een afzonderlijke strafbaarstelling van de klant van een slachtoffer van mensenhandel merk ik op dat mij op dit moment daarover geen gegevens bekend zijn. Uit het feit dat, zoals hierboven opgemerkt, in de richtlijn op dit punt van een verplichting geen sprake is, kan evenwel worden afgeleid dat door de lidstaten zeer verschillend over de wenselijkheid van deze benadering wordt gedacht.

Meer specifiek in reactie op de suggestie van de leden van de ChristenUnie-fractie om naar Zweeds model klanten van prostitutie onverkort strafbaar te stellen, wijs ik erop dat dit kabinet een aangescherpt bestuurlijk kader voor regulering van de seksbranche voor ogen staat met het oog op een effectiever bestrijding van misstanden in die branche. Deze leden zullen begrijpen dat die benadering fundamenteel verschilt van het beleid dat in Zweden ten aanzien van prostitutie wordt gevoerd. Volledigheidshalve wijs ik er nog op dat dit wetsvoorstel zich beperkt tot implementatie van de onderhavige richtlijn, die niet treedt in het prostitutiebeleid van de lidstaten.



De leden van de SP-fractie stelden onder verwijzing naar het advies van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) een vraag over de beleidsregels van het openbaar ministerie ter zake het audiovisueel registreren van het verhoor van een slachtoffer van mensenhandel. In antwoord daarop breng ik graag het volgende naar voren. In de memorie van toelichting heb ik in reactie op het advies van de Rvdr gewezen op 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 afgenomen van aangevers, getuigen en verdachten. Anders dan de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen hebben deze beleidsregels voor het openbaar ministerie wel een verbindend karakter. De Aanwijzing steltevenwel niet in alle gevallen het auditief of audiovisueel registreren van verhoren verplicht. Buiten de in de Aanwijzing genoemde gevallen waarin deze verplichting wel geldt, wordt ruimte gelaten voor een belangenafweging door de officier van justitie in het licht van de concrete omstandigheden van het geval. De Aanwijzing voorziet in een evenwichtig beslissingsmodel, waarbij de verschillende bij de strafvordering betrokken belangen zijn afgewogen, daaronder begrepen vanzelfsprekend ook de belangen van het slachtoffer. Bedacht moet worden dat de audiovisuele registratie van het verhoor voor het slachtoffer een ingrijpende ervaring kan zijn. Voor het misdrijf mensenhandel geldt dat op grond van het beslissingsmodel in de daartoe aangewezen omstandigheden de audiovisuele registratie van het verhoor van het slachtoffer verplicht is gesteld. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan mensenhandel gepleegd tegen bijzonder kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen. Gelet op de vele verschillende verschijningsvormen van mensenhandel en, daaraan gerelateerd, de verschillen in persoonlijke kenmerken van slachtoffers van deze misdaad, ligt het niet in de rede om in alle gevallen van mensenhandel de audiovisuele registratie van het verhoor van het slachtoffer verplicht te stellen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie over de mogelijkheid om op grond van de delictsomschrijving van artikel 273f Sr cijfermatig onderscheid te maken tussen seksuele uitbuiting en overige vormen van uitbuiting, merk ik op dat het onderhavige wetsvoorstel de opzet van de delictsomschrijving in artikel 273f Sr ongemoeid laat. De bestaande delictsomschrijving staat er niet aan in de weg staat om cijfers te genereren over verschillende vormen van mensenhandel. Mede ten behoeve van het vergaren van informatie met het oog op beleidsvorming worden reeds de aantallen aangetroffen slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen slachtoffers van seksuele uitbuiting en slachtoffers van overige uitbuiting. Bovendien is ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel met deze delictsomschrijving zeer wel in staat gebleken de ontwikkelingen van de verschillende vormen van mensenhandel goed te monitoren, zoals blijkt uit het jurisprudentieonderzoek dat zij heeft gedaan. Naar aanleiding van vragen van uw Kamer ben ik op de aanbevelingen uit het laatstgenoemde rapport ingegaan. Ik permitteer mij op deze plaats verder naar die reactie te verwijzen (Kamerstukken II 2012/13, Aangangsels van de Handelingen, nr. 568). Met het vorenstaande meen ik tevens de aanverwante vraag van de leden van de fractie van D66 te hebben beantwoord.

De leden van de SP-fractie vroegen tevens een reactie op de opmerking uit het advies van het openbaar ministerie dat de voorgestelde implementatiewetgeving leidt tot de introductie van nieuwe begrippen in de strafwetgeving. Deze leden doelen op de introductie van het begrip «strafbare activiteiten» in artikel 273f, tweede lid, Sr. In reactie hierop wijs ik op het feit dat zoals te doen gebruikelijk bij de implementatie van richtlijnen, ook bij de implementatie van de onderhavige richtlijn zoveel

mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande systematiek van de nationale wetgeving, in dit geval het Wetboek van Strafrecht, en het voor die wetgeving bestaande begrippenkader. Het instrument van een richtlijn biedt daartoe ook ruimte. Soms is het evenwel onvermijdelijk om bepaalde begrippen rechtstreeks uit het te implementeren instrument over te nemen. Zoals ik ook in de memorie van toelichting heb aangegeven, kan dat op een terrein als het onderhavige, waarvoor geldt dat de normstelling zo nadrukkelijk op internationaal niveau wordt bepaald, ook wenselijk zijn. De duiding die in internationale jurisprudentie – in onderhavig verband bijvoorbeeld afkomstig van het Hof van Justitie – aan de begrippen wordt gegeven, kan immers relevant zijn voor het nationale recht. Juist voor de rechtspraak kan het derhalve van belang zijn dat bepaalde begrippen aansluiten bij de internationale herkomst van de wetgeving. Ten slotte wijs ik erop dat de omschrijving van uitbuiting in artikel 273f, tweede lid, Sr altijd op de leest van de internationale definitie geschoeid is.

### **3. Voorgestelde implementatie**

In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over de opvangcapaciteit voor slachtoffers van mensenhandel, breng ik graag het volgende naar voren. Ik deel de mening van deze leden dat er voldoende capaciteit moet zijn voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Zoals ik uw Kamer onlangs in antwoord op Kamervragen daarover heb bericht (Kamerstukken II 2012/13, Aangangsels van de Handelingen, nr. 176), bestaat er voldoende capaciteit voor de eerste opvang van slachtoffers van mensenhandel. Er zijn wel enkele knelpunten bij de doorstroming van deze slachtoffers van de eerste opvang naar, bijvoorbeeld, huisvesting. Aan de oplossing voor deze knelpunten wordt op dit moment gewerkt.

Met het vorenstaande heb ik ook de vraag van de D66-fractie over wachtlijsten voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel beantwoord. Meer specifiek in antwoord op de vraag van deze leden naar de opvang van slachtoffers in daarvoor gespecialiseerde instellingen, breng ik graag naar voren dat de bestaande opvangvoorzieningen zodanig zijn of worden ingericht dat de binnen de opvang gegeven zorg en hulp goed aansluiten bij de vraag van de specifieke doelgroep. Ik heb uw Kamer eerder schriftelijk geïnformeerd dat er voor verschillende slachtoffers van mensenhandel in structurele opvang is voorzien. Ik permitteer mij op deze plaats te verwijzen naar de inhoud van de desbetreffende brief (Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 72).

De leden van de SP-fractie refereerden aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad) en vroegen een reactie op het onderdeel uit het advies over de implementatie van de bepalingen uit de richtlijn ter zake de bescherming van slachtoffers. Graag maak ik van de geboden gelegenheid gebruik om dit punt van een nadere toelichting te voorzien. De opmerkingen in het advies van de Raad waren gericht op de vraag of vanuit juridisch oogpunt bepaalde bepalingen uit de richtlijn op correcte wijze worden omgezet. Naar aanleiding van dit onderdeel uit het advies van de Raad heb ik in de memorie van toelichting nader uiteengezet op welke wijze de implementatie van de desbetreffende bepalingen vorm krijgt. Ik wijs in dit verband ook op de transponeringstabel die als bijlage bij het onderhavige wetsvoorstel is gevoegd. Verder merk ik ter toelichting op dat artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met betrekking tot richtlijnen een resultaatverbintenis oplegt aan de lidstaten. De richtlijn is derhalve verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. De nationale lidstaten zijn in beginsel vrij om zelf de vorm en middelen te kiezen voor het realiseren daarvan. De keuzeruimte die artikel 288 VWEU de nationale

lidstaten ten aanzien van de implementatie van richtlijnen laat, is door het Europees Hof van Justitie nader ingevuld. Daarbij geldt, zo volgt uit de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, als uitgangspunt dat de lidstaten verplicht zijn om de meest passende vorm en middelen te kiezen om het nuttig effect van de richtlijn te verzekeren (zie bijvoorbeeld HvJ EG, 8 april 1976, zaak 48/75 (Royer), Jur. 1976, p. 497). De bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel krijgen in Nederland in een algemeen juridische context vorm. In dit verband zijn bijvoorbeeld de Wet op de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning van belang. Naar mijn overtuiging wordt met het bestaande wettelijk kader voor de desbetreffende bepalingen uit de richtlijn voldaan aan de vereisten die aan de implementatie worden gesteld. Ik heb hiermee ook de aanverwante vraag van deze leden beantwoord: Nederland biedt de bescherming en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel die de richtlijn en andere internationale instrumenten waaraan Nederland zich heeft verbonden in de rechtsstelsels van de lidstaten verzekerd willen zien.

Voorts vroegen de leden van de SP-fractie of er bij de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht voldoende expertise aanwezig is om de aanpak van mensenhandel daadwerkelijk prioriteit te geven. In dit verband vroegen deze leden of er in ieder politiekorps gespecialiseerde rechercheurs werkzaam zijn. In antwoord op deze vragen wijs ik erop dat de aanpak van mensenhandel door de politie en het openbaar ministerie al geruime tijd wordt 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. Voorts kan men een beroep doen op het multidisciplinaire Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. Verder wijs ik erop dat er onlangs afspraken zijn gemaakt met de rechterlijke macht over specialisatie en concentratie van mensenhandelzaken bij bepaalde gerechten.

In antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie over het non-punishment beginsel breng ik graag het volgende naar voren. Artikel 8 van de richtlijn, waarin dit beginsel is neergelegd, verplicht ertoe te voorzien in de mogelijkheid om strafvervolging of bestraffing achterwege te laten wanneer de schuldige als slachtoffer van mensenhandel tot het plegen van het strafbare feit is gedwongen. Deze uitgangspunten zijn in de Nederlandse strafwetgeving stevig verankerd. Op grond van het opportunitiebeginsel, zoals vervat in artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering, maakt het openbaar ministerie gebruik van de mogelijkheid om zaken te seponeren. In het uitzonderlijke geval dat een dergelijke zaak toch voor de rechter zou worden gebracht, biedt artikel 9a Sr de mogelijkheid van een rechterlijk pardon. Er kan dan ook geen misverstand over bestaan dat Nederland ten volle aan de verplichting uit de richtlijn voldoet. Niettemin heb ik in reactie op het advies van de NRM aangegeven dat een nadere uitwerking van het non-punishment beginsel zal worden betrokken bij de totstandkoming van de wijziging van de Aanwijzing Mensenhandel. Daarbij moet worden gedacht aan richtsnoeren voor het openbaar ministerie. Ik wijs erop dat het beleid van het openbaar ministerie met betrekking tot sepotgronden ook is neergelegd in beleidsregels, te weten de Aanwijzing gebruik sepotgronden (*Stcrt.* 2009, 12653). Met het voornemen om het non-punishment beginsel te betrekken bij de Aanwijzing Mensenhandel wordt naar mijn mening dan ook voldaan aan de oogmerken die aan de aanbeveling uit de zevende rapportage van de NRM, waaraan deze leden refereerden, ten grondslag liggen.

De vragen van de leden van SGP-fractie over de uitstapprogramma's voor prostituees beantwoord ik graag als volgt. Zoals ik heb aangegeven in de onlangs aan uw Kamer verzonden antwoorden op de Kamervragen van het lid Segers (ChristenUnie) met betrekking tot dit onderwerp, ligt de verantwoordelijkheid voor uitstapprogramma's bij gemeenten, omdat prostitutiebeleid in eerste instantie een lokale aangelegenheid is. Gezien het positieve verloop van de warme overdracht van uitstapprogramma's heb ik het vertrouwen dat gemeenten na de overdracht hun verantwoordelijkheid voor de uitstapprogramma's ten volle zullen waarmaken. Ik permitteer mij op deze plaats verder naar de desbetreffende antwoorden op Kamervragen te verwijzen (Kamerstukken II 2012/13, Aangangsel van de Handelingen, nr. 551).

De leden van de SGP-fractie vernamen verder graag in hoeverre het openbaar ministerie bij het bepalen van de hoogte van de strafeis tegen het wettelijk strafmaximum voor het misdrijf mensenhandel aanloopt. In dit verband vroegen deze leden voorts of het mogelijk is inzicht te geven in de hoogte en de aard van de strafoplegging door de rechter. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) heeft onderzoek gedaan naar de beschikbare jurisprudentie in mensenhandelzaken. De resultaten daarvan zijn zowel in dezevende rapportage van de NRM als in een onlangs van haar hand verschenen rapport gepubliceerd. De NRM geeft in genoemde onderzoeken echter geen antwoord op de vraag hoe de strafeisen van het openbaar ministerie zich verhouden tot de wettelijke strafmaxima voor het misdrijf mensenhandel. Het ontbreekt mij aan een cijfermatig overzicht daarvan. Graag wijs ik in dit verband op het feit dat het openbaar ministerie strafvorderingsrichtlijnen heeft opgesteld voor de straftoemeting in mensenhandelzaken. Het betreft de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting (*Stcrt.* 2010, 13154) en de Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van dienstbaarheid of arbeidsuitbuiting (*Stcrt.* 2012, 8227). Deze richtlijnen vormen een kader voor de totstandkoming van de strafeis, waarbij verschillende factoren binnen het geldende strafmaximum uiteindelijk de eis bepalen. Daarbij geldt dat de eis als gevolg van de aanwezigheid van strafverzwarende omstandigheden dichter bij het wettelijk strafmaximum zal liggen.

De NRM komt op basis van het onderzoek tot de conclusie dat de rechterlijke macht zich op het gebied van mensenhandel moet specialiseren en dat de rechterlijke macht oriëntatiepunten zou moeten opstellen ten behoeve van de straftoemeting. Zoals ik uw Kamer ook in mijn reactie op het rapport heb bericht, is de rechterlijke macht voornemens te specialiseren en zal nog dit jaar worden beoordeeld of er voldoende beschikbare jurisprudentie is om op verantwoorde wijze oriëntatiepunten voor de straftoemeting op te stellen.

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel I, onderdelen A en B**

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of de ter implementatie van de richtlijn voorgestelde verruiming van rechtsmacht voor mensenhandel gepleegd door een Nederlandse onderdaan alleen ziet op feiten gepleegd in de Europese Unie of ook daarbuiten, breng ik graag naar voren dat de voorgestelde rechtsmachtregeling niet territoriaal tot de Europese Unie beperkt is. De voorgestelde verruiming van rechtsmacht voor mensenhandel gepleegd door een Nederlandse onderdaan ziet op feiten gepleegd buiten Nederland en strekt zich derhalve ook uit tot buiten de Europese Unie gepleegde feiten. Artikel 10

van de richtlijn verplicht ook tot vestiging van rechtsmacht op de voorgestelde wijze.

### **Artikel I, onderdeel C onder 1, 2 en 5**

De leden van de PvdA-fractie onderschreven tot mijn genoegen het voorstel om ter implementatie van artikel 2, tweede lid, van de richtlijn aan de omschrijving van uitbuiting in artikel 273f, tweede lid, Sr een tweetal nieuwe elementen toe te voegen. De vraag van deze leden of de voorgestelde toevoeging gevolgen heeft voor de handhaving van lokale bedelverboden beantwoord ik graag als volgt. Zoals ik ook in de memorie van toelichting heb aangestipt, strekt de voorgestelde toevoeging ertoe om de definitie van uitbuiting in artikel 273f, tweede lid, Sr zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de in de richtlijn opgenomen definitie. Daarbij heb ik mij op het standpunt gesteld dat de twee nieuwe elementen waaraan deze leden refereerden, te weten «gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening – *bedelarij daaronder begrepen*» en «*uitbuiting van strafbare activiteiten*», meer als verduidelijkingen moeten worden gezien dan dat zij materieel voor Nederland een verruiming van de definitie van uitbuiting betekenen. Immers, bedelarij kan worden beschouwd als een vorm van – zij het ongewone – arbeid, en het verrichten van strafbare activiteiten is het verrichten van – zij het illegale – arbeid of diensten. Het uitbuiten van bedelarij en van strafbare activiteiten valt daarmee in feite reeds onder het huidige artikel 273f, tweede lid, Sr. Mijn verwachting is derhalve niet dat de voorgestelde wetgeving gevolgen zal hebben voor de handhaving van lokale bedelverboden. Het uitbuiten van bedelarij is en blijft strafbaar.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de omvang van de problematiek kan ik berichten dat uitbuiting van bedelarij in Nederland slechts zeer incidenteel aan de orde lijkt te zijn. Van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel die Comenshadit jaar tot en met oktober heeft geregistreerd, is er één een mogelijk slachtoffer van uitbuiting van bedelarij. Ook bij de politie zijn slechts enkele gevallen bekend waarin een vermoeden bestond van gedwongen bedelarij.

### **Artikel I, onderdeel C onder 3 en 4**

De leden van de fractie van de VVD stelden een vraag over de in artikel 4 van de richtlijn genoemde strafverzwarende omstandigheden. Deze leden vreesden dat enkele van de in het artikel genoemde begrippen, zoals bijzonder kwetsbaar slachtoffer en criminele organisatie, in de rechtspraktijk tot interpretatievragen zouden kunnen leiden. Zij vroegen mij met het oog op de toepassing in de rechtspraktijk een nadere duiding aan deze begrippen te geven. De leden van de fractie van D66 stelden een aanverwante vraag over het begrip bijzonder kwetsbaar slachtoffer.

Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Met betrekking tot de strafverzwaringgrond voor mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer uit artikel 4, tweede lid, onder a, van de richtlijn merk ik op dat bij de implementatie is aangesloten bij de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Ter implementatie van deze bepaling wordt voorgesteld de strafverzwaringgrond in artikel 273f, derde lid, onderdeel 2, Sr te verruimen tot mensenhandel gepleegd tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar of tegen een ander persoon bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt. In de overwegingen bij de richtlijn worden enkele factoren genoemd die aan het begrip bijzonder kwetsbaar slachtoffer nader invulling kunnen geven, zoals zwangerschap, de gezondheidstoestand en een handicap. Meer specifiek naar aanleiding van de vraag daarover van de leden van de D66-fractie merk ik op dat het gelet op deze overwegingen in de rede ligt dat de

factoren die maken dat sprake is van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer betrekking zullen hebben op de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer zelf of de specifieke omstandigheden waarin het slachtoffer verkeert. Naar mijn overtuiging bieden de genoemde factoren de rechtspraak voldoende houvast bij de toepassing van deze strafverzwarringsgrond. De precieze omlijning van deze strafverzwarringsgrond zal zich in de jurisprudentie verder kunnen ontwikkelen. Deze benadering is ook in lijn met de richtlijn, waarin niet in een limitatieve opsomming van omstandigheden die in dit opzicht als strafverzwarend moeten worden aangemerkt, is voorzien.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de strafverzwarende omstandigheid bij mensenhandel in het kader van een criminele organisatie wijs ik erop dat de implementatie van artikel 4, tweede lid, onder b, van de richtlijn – waarin de verplichting tot invoering van deze strafverzwarringsgrond is neergelegd – zoals te doen gebruikelijk verloopt via artikel 140 Sr, waarin de strafbaarstelling van de deelneming aan een criminele organisatie regeling vindt. In het geval dat sprake is van mensenhandel gepleegd in het kader van een criminele organisatie zal het openbaar ministerie, naast schuld aan artikel 273f Sr, de deelneming aan een criminele organisatie als afzonderlijk delict ten laste leggen, hetgeen bij een bewezenverklaring tot de mogelijkheid van het opleggen van een hogere gevangenisstraf leidt. Daarmee wordt voldaan aan de verplichtingen uit de richtlijn.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP stelden, onder verwijzing naar het advies van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM), een vraag over de verhouding tussen de strafverzwarringsgrond voor mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer en het voorstel tot verhoging van de leeftijdsgrens voor prostitutie naar 21 jaar, zoals opgenomen in het wetsvoorstel 32 211. De leden van deze fracties vroegen waarom er niet voor is gekozen om de omstandigheid dat sprake is van mensenhandel gepleegd tegen een prostituee beneden de leeftijd van 21 jaar altijd als strafverzwarende omstandigheid in de zin van artikel 4, tweede lid, onder a, van de richtlijn aan te merken. Graag maak ik van de door deze leden gestelde gelegenheid gebruik om mijn overwegingen op dit punt nader toe te lichten. De NRM heeft in haar advies inderdaad aandacht gevraagd voor de relatie tussen de voorgestelde implementatie van artikel 4, tweede lid, onder a, van de richtlijn, en de regeling opgenomen in wetsvoorstel 32 211. De NRM heeft verzocht aan die relatie in de memorie van toelichting enige aandacht te besteden. Aan dat advies heb ik gevolg gegeven. Ik heb in de memorie van toelichting aangegeven dat de ter implementatie van de desbetreffende bepaling uit de richtlijn voorgestelde strafverzwarringsgrond aan het openbaar ministerie respectievelijk de rechter ruimte laat om op grond van andere omstandigheden dan de minderjarige leeftijd van het slachtoffer te oordelen dat sprake is van misbruik van een kwetsbare positie. De voorgestelde strafverzwarringsgrond biedt de rechtspraak derhalve aanknopingspunten om mensenhandel gepleegd tegen een prostituee beneden de leeftijd van 21 jaar als strafverzwarend aan te merken. Doorslaggevend is of de dader misbruik van de kwetsbare positie van de desbetreffende prostituee heeft gemaakt. Dat het slachtoffer een jongvolwassene is, kan daarbij onder omstandigheden een bepalende factor zijn. Tegelijkertijd strekt dit wetsvoorstel er niet toe om elke prostituee in de leeftijd tussen 18 en van 21 jaar voor de toepassing van de strafwet als bijzonder kwetsbaar slachtoffer aan te merken. De door dit wetsvoorstel te implementeren richtlijn kan daarvoor ook geen rechtvaardiging bieden.



In reactie op de door de leden van de ChristenUnie-fractie gesignaleerde verschrijving in artikel I onderdeel C, onder 4, van het onderhavige wetsvoorstel wijs ik erop dat met de gekozen formulering is aangesloten bij bestaande bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, zoals bijvoorbeeld artikel 312, eerste lid, Sr waarin op dit punt dezelfde formulering wordt gehanteerd.

### **Artikelen II en III**

De leden van de D66-fractie stelden enkele vragen over het beleid ter zake de aanpak van mensenhandel op de BES-eilanden. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. In Caribisch Nederland heeft dit jaar één opsporingsonderzoek naar mensenhandel plaatsgevonden. In september zijn drie personen aangehouden die verdacht worden van mensenhandel op Bonaire. Gezien het feit dat Bonaire ongeveer 16 000 inwoners telt, is de inzet van het openbaar ministerie en politie met dit ene onderzoek vergelijkbaar met die van de desbetreffende organisaties in het Europese deel van Nederland. Begin 2012 zijn er in Bonaire trainingen over mensenhandel gegeven aan meer dan 40 medewerkers van verschillende diensten door het openbaar ministerie, de Koninklijke Marechaussee en Inspectie SZW uit het Europese deel van Nederland. De ervaringen van de eerste zaak zullen gebruikt worden om de aanpak van mensenhandel verder te verfijnen. De criminaliteitsbeeldanalyse die momenteel wordt uitgevoerd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kamerstukken II 2012/13, 33 000 IV, nr. 80) zal mogelijk meer inzicht geven in de omvang van de mensenhandelproblematiek.

Omdat het niet waarschijnlijk is dat het aantal zaken per jaar veel hoger zal worden, is het niet nodig om structurele opvang voor slachtoffers te regelen op de BES-eilanden. Bureau Slachtofferhulp heeft een procedure voor het opvangen van slachtoffers van mensenhandel, die recent nog is geactualiseerd. Per individuele casus wordt bezien hoe de opvang wordt geregeld. De slachtoffers in het onderzoek zijn inmiddels weer naar hun land van herkomst teruggekeerd.

Overigens merk ik voor alle duidelijkheid nog op dat het toepassingsbereik van de richtlijn zich niet uitstrekt tot de BES-eilanden, zodat de richtlijn daar niet behoeft te worden geïmplementeerd.

### **Artikel IV**

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de D66 naar de verwachte datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel merk ik op dat zal worden bevorderd dat het daartoe benodigde koninklijk besluit zo spoedig mogelijk na aanvaarding van het wetsvoorstel door beide Kamers der Staten-Generaal zal worden vastgesteld. De implementatietermijn, die op 6 april 2013 afloopt, is daarbij vanzelfsprekend mede bepalend.

### **III. Overige**

De leden van de VVD-fractie vroegen met welke opsporingsdiensten uit andere landen, zowel lidstaten van de Europese Unie als derde landen, Nederland samenwerkt in de strijd tegen mensenhandel. In dit verband vroegen zij hoe de samenwerking met bronlanden uit Afrika wordt beoordeeld.

In antwoord op deze vragen breng ik graag het volgende naar voren. Met welke landen Nederland samenwerkt, wordt primair bepaald door de zaken die zich aandienen. Zo wordt er op dit moment bijvoorbeeld samengewerkt met de Filippijnen vanwege uitbuiting van Filippijnen in de

binnenvaart. Nederland werkt structureel samen met een aantal van de belangrijkste bronlanden van slachtoffers, zoals de hierboven reeds genoemde landen Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Polen. Ook Nigeria behoort tot de landen waarmee regelmatig wordt samengewerkt. De samenwerking met de Nigeriaanse organisatie ter bestrijding van mensenhandel, NAPTIP, verloopt goed. Dat is onder meer te danken aan de niet-operationele samenwerkingsprojecten met Nigeria en aan de aanwezigheid in Nigeria van een verbindingsofficier van de Nederlandse politie. Samenwerking met andere Afrikaanse bronlanden is moeilijk, vanwege de achterstand in ontwikkeling van de rechtsstaat in die landen. Beantwoording van formele rechtshulpverzoeken die naar dit soort landen gestuurd worden, kenmerkt zich door een lange doorlooptijd en geringe uitkomsten.

De vraag van de leden van de D66-fractie naar de verhouding tussen eventuele voornemens om de B9-regeling voor slachtoffers uit niet EU-landen in te perken en de relevante EU-wetgeving op dit punt, beantwoord ik graag als volgt.

Het kabinet heeft op dit moment geen plannen om de B9-verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel in te perken. Op dit moment loopt de pilot «Kansloze aangiften» in twee politieregio's (Rotterdam Rijnmond en Friesland, Groningen en Drenthe) en is een onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) naar het eventuele oneigenlijk gebruik van de verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel in een aantal andere landen gaande. Op korte termijn start ook een onderzoek naar het vermeende misbruik van de B9-verblijfsregeling in Nederland, zoals toegezegd bij brief van 21 juni 2012 door de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Kamerstukken II 2011/12 28 638, nr. 89). U wordt over de opzet van dit onderzoek separaat geïnformeerd door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Op basis van de resultaten van de pilot en de onderzoeken, neemt het kabinet een besluit over aanpassing van de B9-verblijfsregeling. Hierbij wordt uiteraard rekening gehouden met alle relevante verdragen en EU-wetgeving op dit terrein.

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