

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 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 1 oktober 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, 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.

Inhoudsopgave

- I. Algemeen
 - 1. Inleiding
 - Achtergrond richtlijn
 - 2. Korte inhoud richtlijn
 - Adviezen
 - 3. Voorgestelde implementatie
- II. Artikelsgewijs
 - Artikel I, onderdelen A en B
 - Artikel I, onderdeel C onder 1, 2 en 5
 - Artikel I, onderdeel C onder 3 en 4
 - Artikelen II en III
 - Artikel IV
- III. Overige

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Mensenhandel vormt een inbreuk op een van de meest fundamentele vrijheden, namelijk de vrijheid zelf over je lichaam te beschikken en dus de lichamelijke integriteit. Een liberale partij als de VVD kan niet accepteren dat dit soort praktijken zich ongestraft voordoen. De strijd tegen mensenhandel en in het verlengde daarvan gedwongen prostitutie is daarom een van de prioriteiten van deze leden. Een geschokte rechtsorde en mededogen met de slachtoffers rechtvaardigen

digen zware straffen voor mensenhandel. Essentieel is dat de afspraken die op papier gemaakt worden ook leiden tot een verbetering van de aanpak in de praktijk. Hier maken deze leden zich al langer zorgen over. Zij hebben mede vanwege deze zorg, wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat met de implementatie van de richtlijn in Nederland en in de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) het fundament voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers wordt versterkt. Aangezien Nederland de afgelopen jaren reeds een groot aantal maatregelen heeft genomen op dit beleidsterrein zijn de legislatieve gevolgen van onderhavige richtlijn beperkt. Toch hebben voornoemde leden naar aanleiding van voorliggend wetsvoorstel nog enkele aanvullende vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De implementatie van de richtlijn leidt tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse strafwetgeving ter zake van mensenhandel. Deze leden zijn van mening dat het Europees Parlement en de Raad zich minimaal met nationale regelgeving zouden moeten bemoeien. Zij vinden dat Nederland over haar eigen wet- en regelgeving hoort te gaan. Het is volgens hen dan ook onwenselijk indien de regering coördinatie van beleid op Europees niveau zou faciliteren. Eén van de meest voor de hand liggende oplossingen voor mensenhandel is volgens voornoemde leden het sluiten van de grenzen en het herinvoeren van grenscontroles. Dit is een veel betere en constructievere maatregel dan het opleggen van Europese wet- en regelgeving in de vorm van multidisciplinaire samenwerking. Deze leden vragen dan ook waarom hier niet nadrukkelijk naar gekeken is.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij verwelkomen vooral de strafverzwaringsgrond voor mensenhandel gepleegd tegen bijzonder kwetsbare slachtoffers (in het bijzonder kinderen). Deze leden hebben geconstateerd dat Nederland zich reeds heeft verbonden aan de verplichtingen die uit de in de memorie van toelichting beschreven internationale rechtsinstrumenten voortvloeien en dat de legislatieve gevolgen van de onderhavige richtlijn beperkt zijn. Ook hebben zij geconstateerd dat de over (een concept van) het wetsvoorstel adviezen zijn uitgebracht door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM), het College van procureurs-generaal (College PG's), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Deze adviezen zijn alle positief of instemmend en hebben op enkele onderdelen geleid tot wijziging, aanvulling of verduidelijking van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Aan de door de Afdeling gedane suggesties voor aanpassing van enkele onderdelen van het wetsvoorstel is de regering tegemoet gekomen. Dit alles overziende hebben de leden van de CDA-fractie vooralsnog geen vragen of opmerkingen. Eventueel komen zij bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op enkele onderdelen van het wetsvoorstel terug.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Mensenhandel kan niet effectief worden aangepakt zonder Europa. Deze leden ondersteunen dan ook de totstandkoming en de implementatie van de richtlijn van harte.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen de aanscherping van de Nederlandse strafwetgeving ter zake van mensenhandel en delen de visie van de regering dat hier sprake is van moderne slavernij. Op een aantal punten geven deze leden in overweging het Wetboek van Strafrecht (Sr.) verder aan te scherpen.

De leden van de SGP-fractie steunen intensieve inzet op de voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Samenwerking om uitbuiting te voorkomen en hogere straffen voor mensenhandel kunnen dan ook op de steun van deze leden rekenen.

Achtergrond richtlijn

De leden van de VVD-fractie vinden het terecht dat bestrijding van mensenhandel een van de speerpunten van de regering is. Nederland doet al veel aan bestrijding van mensenhandel. Daarom heeft de richtlijn, die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, relatief weinig gevolgen voor Nederland. Deze leden zijn verheugd te vernemen dat de legislatieve en administratieve gevolgen van de richtlijn naar verwachting beperkt zijn. Dit geldt niet voor alle Europese lidstaten. Wie monitort de naleving van deze richtlijn? Hoe wordt bewerkstelligd dat lidstaten de richtlijn niet alleen op papier, maar ook daadwerkelijk naleven? De ervaring leert dat er vaak een schrijnend gat gaapt tussen de papieren beleidstheorie aan de ene kant en de harde praktijk aan de andere kant. Hebben landen als Roemenië, Polen, Hongarije en Bulgarije voldoende capaciteit voor de effectieve opsporing en vervolging van mensenhandel? Hoe beoordeelt de regering de effectiviteit van de aanpak in de landen binnen de EU waar zich de bronnen van mensenhandel bevinden? Is er een toename zichtbaar van de effectiviteit van het opsporingsapparaat in die landen? Zijn er gegevens bekend over de resultaten van de aanpak in de bronlanden tot nu toe?

De leden van de SP-fractie benadrukken de voorkoming en bestrijding van het gruwelijke misdrijf mensenhandel, een vorm van slavernij, en de bescherming van deze slachtoffers van het grootste belang te vinden. Het is goed dat hier ook op internationaal niveau aandacht voor is vanwege de grensoverschrijdendheid van deze georganiseerde criminaliteit. Dat hier niet alleen op mondiaal (in de vorm van verdragen) maar ook op Europees niveau (zoals deze richtlijn) aan gewerkt wordt is goed, zo lang de Europese afspraken uitgaan van een minimumniveau aan bescherming. In hoeverre bevordert deze richtlijn de effectieve samenwerking tussen de lidstaten tegen deze zware vorm van criminaliteit in praktische (uitvoerende) zin? Is dat in de praktijk niet nog belangrijker dan het opnieuw wijzigen van de wet? Welke initiatieven worden hiertoe genomen, zodat de pakkans van internationaal opererende criminelen wordt vergroot?

Voornoemde leden constateren dat de wijzigingen enkele aanscherpingen betreffen, zoals de uitbreiding van de rechtsmacht, de omschrijving van uitbuiting en de uitbreiding van de definitie van kwetsbaar slachtoffer (van zestien naar achttien jaar). De richtlijn bevat echter ook voorschriften die betrekking hebben op preventie, vervolging en bescherming van en bijstand aan slachtoffers. Voldoet Nederland hier al volledig aan de verplichtingen uit deze richtlijn en eerdere verdragen?

De leden van de D66-fractie vragen welke concrete resultaten de prioritering van de bestrijding van mensenhandel door de regering inmiddels heeft opgeleverd. Is er sprake van een afname van mensenhandel en een toename van opsporing en vervolging van mensenhandelaren? Is er extra capaciteit bij de politie hiervoor vrijgemaakt? Zo ja, hoeveel?

Wellicht ten overvloede herinneren voornoemde leden de regering aan de motie-Berndsen c.s. (Kamerstuk 28 638, nr. 81) over de wettelijke verankering van de onafhankelijke positie van de NRM. Is de regering bereid dit in het onderhavige wetsvoorstel mee te nemen? Zo nee, hoe zal de regering anders hieraan uitvoering geven?

De leden van de SGP-fractie vragen of de aanpak van mensenhandel niet erg versnipperd is. Zowel de Raad van Europa als de Europese Commissie als de Verenigde Naties hebben verdragen, richtlijnen of verordeningen gemaakt. Deze leden vernemen graag van de regering in hoeverre dit de verbetering van de aanpak van mensenhandel echt ten goede komt. Wat is de concrete toegevoegde waarde van de inspanningen van elk van deze organen ten opzichte van die van de andere?

2. Korte inhoud richtlijn

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat artikel 19 van de richtlijn, die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, verplicht tot de monitoring van relevante ontwikkelingen inzake mensenhandel door de instelling van een nationaal rapporteur of door te voorzien in een mechanisme van soortgelijke strekking. Nederland kent al een onafhankelijke nationaal rapporteur mensenhandel en voldoet dus aan deze verplichting. Welke lidstaten van de Europese Unie kennen nog geen nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme en zullen deze moeten oprichten ter implementatie van de richtlijn? Wie ziet toe op de onafhankelijkheid van de op te richten nationaal rapporteurs in deze lidstaten? Voorkomen moet worden dat de nationaal rapporteur in andere lidstaten een intrinsiek onderdeel is van de organisatie van een bepaald ministerie of zelfs een ambtenaar die met deze taak wordt belast. Het is immers essentieel dat een rapporteur ook een voor de regering onwelgevallige conclusie moet kunnen trekken. Is dat nu in alle lidstaten voldoende gewaarborgd?

De Nederlandse NRM brengt periodiek een rapportage uit. Kan de Tweede Kamer de rapportages van de (eventueel nog op te richten) nationaal rapporteurs uit de overige lidstaten ontvangen? Voornoemde leden zouden graag zien dat de NRM deze rapportages, of een samenvatting ervan, in vertaling naar de Tweede Kamer zendt. Is de regering bereid dit met de NRM te bespreken?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de richtlijn verwarring schept. Het strafmaximum van het gronddelict wordt verhoogd van acht naar tien jaar. Bij 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 (Kamerstuk 33 185) is voorgesteld om het strafmaximum voor het kale delict mensenhandel te verhogen van acht naar twaalf jaar. Dit brengt met zich mee dat feiten, die op de datum van de inwerkingtreding van het beoogde wetsvoorstel nog niet zijn verjaard, niet meer zullen verjaren. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in dat kader terecht op dat er voor hetzelfde delict verschillende strafmaxima worden gesteld en dat onduidelijk is hoe deze wetsvoorstellen zich tot elkaar verhouden. Hoe gaat de regering hier vorm aan geven?

De leden van de PVV-fractie juichen het toe dat gevangenisstraffen voor ernstige delicten substantieel worden verhoogd, maar vinden dat het aan de lidstaten zelf is om hierover te beslissen. De straf op mensenhandel

kan wat deze leden betreft niet hoog genoeg zijn, maar zij zien liever dat landen de bevoegdheid om hier keihard tegen op te treden zelf behouden. De regering schrijft dat het instrument van de richtlijn als meerwaarde heeft dat wordt voorzien in de sterke bindende kracht die de rechtsorde van de EU tot stand brengt, in het bijzonder wat betreft het moment van de inwerkingtreding en het toezicht op de naleving door de Europese Commissie. Voornoemde leden gruwen van deze gedachte. Zij zien graag dat Nederland vertrekt uit de EU en zitten derhalve niet te wachten op controle door Eurocraten. Het gegeven dat de Europese Commissie bij overschrijding van de implementatierichtlijn sancties kan opleggen aan vooralsnog soevereine lidstaten, leidt ook tot stevige afkeuring van deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de ketengerichte aanpak en de multidisciplinaire samenwerking, die de richtlijn voorstaat, na 2014 zal worden vormgegeven als de instellingstermijn van de Task Force Mensenhandel verloopt.

Adviezen

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de NRM in overweging heeft gegeven om in het kader van artikel 18, vierde lid, van de richtlijn te voorzien in een strafbaarstelling van de klant van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel. Deze leden vragen of er, naast het geformuleerde argument dat een rechtstreekse strafbaarstelling van de klant vanuit het oogpunt van handhaving problematisch zou zijn, nog andere redenen zijn om geen verdere uitvoering te geven aan de overweging van de NRM om te voorzien in een strafbaarstelling van de klant van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel. Voornoemde leden vragen in verband met het voorgaande verder in hoeverre de handhaving van de strafbaarstelling van een klant in de praktijk problematisch zou zijn indien een klant overduidelijk kan zien dat er sprake is van gedwongen prostitutie en dus een mensenhandelsituatie.

De leden van de SP-fractie delen de mening van de Rvdr dat verhoren van slachtoffers van mensenhandel die als getuige optreden eigenlijk altijd audiovisueel geregistreerd zouden moeten worden. Waarom wordt dat niet verplicht gesteld, wat is er op tegen de beleidsregels wel een verplicht karakter te geven?

Deze leden vragen een reactie op de opmerking van de NRM dat het niet langer mogelijk is een onderscheid te maken tussen uitbuiting in de seksindustrie en daarbuiten. Hierdoor kan geen cijfermateriaal gegeneerd worden voor verschillende vormen van mensenhandel. Is dat niet wenselijk?

Voornoemde leden vragen een reactie op de opmerking van het College PG's, dat vertaalde begrippen uit de richtlijn zijn overgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Zoals het begrip strafbare activiteiten, een nieuw begrip voor ons wetboek. Waarom worden niet onze eigen (voor de rechtspraak bekende) begrippen aangehouden?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 18, vierde lid, van de richtlijn de lidstaten in overweging geeft om strafrechtelijk op te treden tegen klanten die bewust gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Zij constateren dat hiervoor geen voorstel is opgenomen omdat volgens de regering handhaving problematisch zou zijn omdat er moeilijk bewijs te leveren zou zijn dat een klant opzettelijk gebruik heeft gemaakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Deze leden merken op dat dit probleem er niet is als naar Zweeds model klanten strafbaar zouden worden gesteld. Wie gebruikmaakt van de diensten van een prostituee weet bovendien dat de kans levensgroot is

dat er sprake is van dwangarbeid. Thans geldt alleen strafbaarheidsstelling van klanten van minderjarige prostituees. In het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstuk 32 211) is een strafbaarstelling opgenomen van de klant die gebruik maakt van illegaal aanbod van prostitutie. De klant dient na te gaan of hij diensten afneemt van een prostituee die is ingeschreven in het landelijk register van prostituees. Voornoemde leden vinden dit een verbetering, maar dit komt niet volledig tegemoet aan artikel 18, vierde lid omdat ondanks de verplichte registratie in het landelijk register niet is uitgesloten dat prostituees in dit register slachtoffer zijn van mensenhandel. Deze leden constateren dat de regering dit zelf ook erkent doordat wordt verwacht dat slachtoffers van mensenhandel zich straks vooral in het illegale deel van de prostitutie zullen bevinden. Zij geven daarom in overweging om een expliciete strafbaarstelling voor bewust gebruik van diensten van een slachtoffer van mensenhandel op te nemen in het wetboek van Strafrecht dan wel het Zweedse model over te nemen. Zij vragen of er andere landen zijn die wel een expliciete strafbaarstelling kennen voor het bewust gebruik van diensten van een slachtoffer van mensenhandel.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de NRM terecht de aandacht heeft gevraagd voor de aanpak en strafbaarstelling van klanten van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel. Deze leden steunen die aanbeveling. De regering stelt echter dat de verwachting is dat slachtoffers van mensenhandel zich vooral in het illegale deel van de prostitutie zullen bevinden. Graag vernemen voornoemde leden waar op deze verwachting is gebaseerd. Het registratiesysteem voor prostituees is erop gericht om zoveel als mogelijk is mensenhandel te voorkomen. Toch is dat helaas bepaald geen garantie dat er in het gelegaliseerde deel van de branche geen sprake is mensenhandel. Zou de regering nog eens goed willen kijken naar de mogelijkheid om wel klanten in alle gevallen strafbaar te stellen om daarmee ook een duidelijke norm te bieden?

3. Voorgestelde implementatie

De leden van de SP-fractie hebben al herhaaldelijk kritische vragen gesteld over tekort aan opvangplaatsen. Ondanks de uitbreiding van opvangcapaciteit waren er dit jaar nog steeds wachtlijsten. Deelt de regering de mening dat dit niet zou moeten kunnen? Zijn de wachtlijsten inmiddels verdwenen?

Deze leden constateren dat ook Afdeling advisering van de Raad van State opmerkingen maakt over de positie van slachtoffers. Een deel van de verplichtingen die zien op bijstand en ondersteuning aan slachtoffers die voortvloeien uit de richtlijn worden geïmplementeerd door uitvoering in de praktijk. Maar de richtlijn kent rechten toe aan slachtoffers, dus zouden die duidelijk kenbare rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen moeten scheppen, aldus de Afdeling. Een dwingend normatief kader voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel ontbreekt. De reactie van de regering hierop, dat het verheugend is dat de Afdeling geen kritiek heeft op de bijstand en ondersteuning aan slachtoffers in de praktijk, is vreemd. Dat staat er namelijk niet en dat is ook niet onderzocht door de Afdeling. Graag ontvangen deze leden alsnog een inhoudelijke reactie hierop. Hoe gaat de regering er voor zorgen dat alsnog de genoemde rechtens afdwingbare rechten voor slachtoffers worden opgenomen? De leden van de SP-fractie hebben er al eerder op aangedrongen dat voldoende capaciteit en expertise bij politie, het openbaar ministerie (OM) en rechterlijke macht verzekerd moet zijn om de aanpak ook daadwerkelijk in de praktijk prioriteit te geven. Is dat inmiddels voldoende gerealiseerd? Zijn in ieder politiekorps gespecialiseerde mensenhandelrechercheurs aan de slag in multidisciplinaire teams?

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering nader uiteen te zetten waarom ervoor wordt gekozen om het non punishment-beginsel zoals dat is verwoord in artikel 8 van de richtlijn te betrekken bij de voorgenomen wijziging van de Aanwijzing Mensenhandel en waarom er niet voor wordt gekozen om, zoals de NRM bepleit, dit beginsel steviger te verankeren. Welke overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld? Wat betekent dit voor de positie van het slachtoffer? Waarom de aanwijzing het meest passende middel om het nuttig effect van het non punishment-beginsel te verzekeren? Deze leden vragen de regering om bij de beantwoording van deze vragen ook de Zevende rapportage van de NRM te betrekken waarin de aanbeveling wordt gedaan om het slachtofferschap van mensenhandel op te nemen als sepotgrond.

Voornoemde leden vragen of de regering bereid is, mede met het oog op mogelijke wijzigingen naar aanleiding van de Richtlijn, in de Aanwijzing Mensenhandel een evaluatiebepaling op te nemen en die evaluatie te zijner tijd ook aan de Tweede Kamer voor te leggen. Deze leden ontvangen hier graag een antwoord op.

De leden van de SGP-fractie merken op dat inzet op preventie op hun steun kan rekenen. Dat blijkt onder meer de steun van deze leden voor de uitstapprogramma's. Graag vernemen zij wat de stand van zaken is rond de continuïteit van deze programma's, nu gemeenten zelf de vrijheid hebben of ze inspanningen willen leveren om prostituees of andere slachtoffers van mensenhandel te helpen. Zijn alle programma's in dezelfde mate doorgezet? Volgt hiervan nog een evaluatie? Zou het niet de voorkeur verdienen om gemeenten hier dringender op aan te spreken? Is de regering voornemens om ook landelijke hier meer in te investeren? Terecht schrijft de regering dat er een belangrijke rol is weggelegd voor het OM. De leden van de SGP-fractie vernemen graag in hoeverre het OM in de strafeis dicht zit tegen de maximaal toegestane straf. Is er tevens meer inzicht te geven in de hoogte en de aard van de strafoplegging door de rechter?

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A en B

De leden van de D66-fractie willen graag weten of de verruiming van de rechtsmacht ter zake mensenhandel gepleegd door een onderdaan ziet op mensenhandel in EU-landen of ook in derdelanden.

Artikel I, onderdeel C onder 1, 2 en 5

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de gedachte om aan de omschrijving van uitbuiting een tweetal nieuwe elementen toe te voegen, te weten gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening, inclusief bedelarij, en uitbuiting van strafbare activiteiten. Deze leden vragen welke gevolgen deze toevoeging heeft voor de handhaving van lokale bedelverboden. Verder vragen zij of er inzicht bestaat in de omvang van de problematiek met betrekking tot bedelarij.

De leden van de PVV-fractie blijven van mening dat voor de bewijsvoering in mensenhandelzaken te vaak misbruik wordt gemaakt van de B9-regeling als middel om een verblijfstitel te krijgen. De B9-regeling is er ten behoeve van het strafrecht en dient dusdanig aangepast te worden dat hij slechts kan worden aangeboden als er gegronde redenen voor zijn en een opsporingsindicatie aanwezig is, waardoor misbruik zoveel mogelijk voorkomen kan worden.

De leden van de SP-fractie constateren dat aan de delictsomschrijving van het strafbare feit mensenhandel extra elementen worden toegevoegd. Het artikel 273f Sr. was in de praktijk al niet heel eenvoudig hanteerbaar, werd eerder geconstateerd (onder andere door de NRM in de Zevende rapportage in 2009). Met begrip voor de elementen die worden toegevoegd, maar wordt het artikel hierdoor niet nog ingewikkelder? Deze leden vragen enige toelichting op de passage in de memorie van toelichting over het woord dienstbaarheid en het belang dit woord te noemen als zelfstandige vorm van uitbuiting. Wat houdt dit precies in?

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de NRM heeft opgemerkt dat door de redactie van artikel 273f Sr. het niet mogelijk is een onderscheid te maken tussen uitbuiting in de seksindustrie en daarbuiten. De vrees is dat als gevolg daarvan het in de toekomst niet meer mogelijk zou zijn cijfermateriaal te genereren dat voor verschillende vormen van mensenhandel specifieke beleidsrelevante informatie bevat. Is de regering bereid er voor zorg te dragen dat dergelijke informatie toch beschikbaar is voor de NRM, zodat, zoals de richtlijn verplicht, de NRM de ontwikkelingen van mensenhandel goed kan monitoren? Zo ja, hoe zal de regering dit vormgeven? Graag ontvangen deze leden hier een antwoord op.

Artikel I, onderdeel C onder 3 en 4

De leden van de VVD-fractie lezen dat artikel 4 van de richtlijn strafverzwarende omstandigheden benoemt. Er is bijvoorbeeld sprake van een strafverzwarende omstandigheid als de strafbare feiten zijn gepleegd tegen bijzonder kwetsbare slachtoffers of in het kader van een criminele organisatie. Dit zijn echter betrekkelijk vage begrippen. Deze leden vrezen dat het een uitdaging vormt voor de rechtspraak om precies aan te kunnen geven wanneer sprake is van een strafverzwarende omstandigheid. Kan de regering hier enkele richtinggevende uitspraken over doen?

De leden van de D66-fractie vragen of de regering voorbeelden kan geven van andere kenmerken dan minderjarigheid, die kunnen maken dat een slachtoffer onder de definitie van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer valt. Gaat het daarbij alleen om kenmerken van de persoon zelf of kunnen ook externe factoren hierbij een rol spelen?

De leden van de ChristenUnie-fractie steunen de verruiming van de strafverzwarringsgrond 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. Deze leden constateren dat de NRM aandacht heeft gevraagd voor de relatie met het voorstel tot verhoging van de leeftijdsgrens voor prostitutie naar 21 jaar, zoals opgenomen in het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Deze leden delen de vraag van de NRM of prostituees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar straks ook als bijzonder kwetsbaar slachtoffer in de zin van artikel 4, tweede lid, onder (a) van de richtlijn moeten worden beschouwd. Volgens de regering is er ruimte voor het openbaar ministerie respectievelijk de rechter om in voorkomend geval op grond van andere omstandigheden te oordelen dat sprake is van misbruik van een kwetsbare positie. Voornoemde leden pleiten ervoor hier dezelfde grens te hanteren als in het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche zodat duidelijk is dat bij prostituees tot 21 jaar altijd sprake is van deze strafverzwarringsgrond. Tenslotte wijzen deze leden op een verschrijving in artikel I onderdeel C lid 4 waarin wordt gesproken over «feiten die zijn voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld». Deze leden menen dat «vergezeld of gevolgd van

geweld» hier moet worden vervangen door «vergezeld van of gevolgd door geweld».

De leden van de SGP-fractie zien dat de NRM voor de invulling van het begrip bijzonder kwetsbaar slachtoffer aansluit bij de verhoogde leeftijdsgrens van 21 jaar in het wetsvoorstel tot regulering van prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Zij vragen waarom de regering niet kiest voor een wettelijke vastlegging van deze leeftijdsgrens als één van de situaties waarin sprake is van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer.

Artikelen II en III

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan over de implementatie van de richtlijn op de BES. Hoe worden bijvoorbeeld mensenhandel slachtoffers op de BES opgevangen? Is er voldoende capaciteit voor de opsporing en vervolging? Komt mensenhandel hier veel voor? Hoe wordt dit daar gemonitord?

Artikel IV

De leden van de D66-fractie vragen de regering wanneer zij verwacht dat het wetsvoorstel in werking zal treden.

III. Overige

De leden van de VVD-fractie vragen met welke politie-eenheden uit andere landen (zowel EU-lidstaten als niet EU-lidstaten) Nederland samenwerkt in de strijd tegen mensenhandel. Hoe beoordeelt de regering de samenwerking met landen uit Afrika die als bronland dienen voor mensenhandel?

De leden van de SP-fractie vragen naar de voortgang op het punt van de mogelijk te ontwikkelen oriëntatiepunten voor de strafmaat in mensenhandelzaken voor de rechterlijke macht. Hier zou opnieuw onderzoek naar worden verricht. Is dit inmiddels gebeurd en wat is hier uit gekomen?

De leden van de D66-fractie merken op dat slachtoffers van mensenhandel soms enkele nachten in de cel moeten doorbrengen, voordat ze in gespecialiseerde opvang terecht kunnen. De wachtlijst voor opvang is het afgelopen half jaar verdubbeld. Dat zegt Comensha, de organisatie die slachtoffers van mensenhandel in Nederland registreert. Is deze situatie in strijd met de richtlijn? Wat gaat de regering doen om de wachtlijsten voor opvang weg te werken? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat het van groot belang is dat slachtoffers van mensenhandel worden opgevangen in daarvoor gespecialiseerde instellingen? Verder vragen deze leden hoe de plannen van de regering om de B9-regeling voor slachtoffers uit niet EU-landen in te perken zich verhouden met de implementatie van de bepalingen van de Richtlijn betreffende bejegening en bescherming van slachtoffers?

De fungerend voorzitter van de commissie,
De Roon

Adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts