

Vergaderjaar 2012–2013

33 456

EU-mededeling: De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012–2016 COM(2012) 286¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 oktober 2012

De leden van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad² hebben kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie met de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012–2016.

Naar aanleiding daarvan hebben de leden van de SP-fractie een aantal vragen gesteld die zijn opgenomen in de brief aan de minister van Veiligheid en Justitie van 2 oktober 2012.

De minister heeft op 26 oktober 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad, Kim van Dooren

¹ Zie E120021 op www.europapoort.nl; het COM-document is als bij dit verslag opgenomen.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (*voorzitter*), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD)

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 2 oktober 2012

De leden van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad hebben met belangstelling kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie met de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012–2016.¹ De leden van de **SP**-fractie staan zonder meer positief tegenover deze mededeling, vervat in een mooie, heldere notitie. Mensenhandel is een groot kwaad dat dermate professioneel georganiseerd is dat alleen gezamenlijk optrekken van zoveel mogelijk landen, al dan niet binnen de Europese Unie, hier op termijn enig halt aan zal kunnen toeroepen.

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen aan de regering.

1. De regering betreurt dat niet expliciet aandacht is besteed aan de rol die gemeenten zouden kunnen spelen. «Het stimuleren van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een prioriteit van het Nederlandse beleid», zo lezen de aan het woord zijnde leden in het BNC-fiche. Deze leden hebben ernstige bedenkingen tegen de overheveling van het strafrecht van rechtspraak naar bestuur. Dit lijkt zich de laatste jaren als een olievlek uit te breiden. Het stimuleren van bestuurlijke aanpak van mensenhandel is in strijd met de «nota keuze sanctiestelsel» die door de toenmalige minister van Justitie in oktober 2008 aan deze Kamer is aangeboden. De minister maakt daarin een onderscheid tussen rechtshandhaving in «besloten context» versus handhaving in een «open context». Bij besloten context is er sprake van een reeds bestaande verbinding tussen burger of bedrijf en overheid. In dat geval bestaat een voorkeur voor bestuurlijke sanctionering, aldus de voormalige minister. Ingeval van «open context» dient sanctionering door de rechter plaats te vinden. Bij mensenhandel is sprake van een open context. Daarbij is dus niet het bestuur maar de rechtspraak aan zet. Waar doelt de regering op in de hierboven aangehaalde zin? De aan het woord zijnde leden vermoeden een link met het wetsvoorstel regulering prostitutie (Kamerstukken 32 221). Graag ontvangen deze leden een toelichting.

2. Houdt het Nederlandse beleid met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel nog steeds in dat de slachtoffers uit derde landen na afloop van het strafproces het land moeten verlaten? Hoe verhoudt dit beleid zich tot de opmerking in Richtlijn 2011/36/EU dat doel is dat slachtoffers kunnen herstellen en weer in de samenleving kunnen integreren (zie p. 3 van de mededeling)? Houdt dit in dat het onder omstandigheden ook mogelijk is dat slachtoffers na afloop van het strafproces in Nederland mogen blijven? Zo ja, aan welke omstandigheden moet dan gedacht worden?

3. Actiepunt 3 van prioriteit nr. 1 van de mededeling handelt over de bescherming van kinderen. Uit onderzoek blijkt dat kinderen gevaar lopen opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel. In dat verband hebben de leden van de SP-fractie een vraag: Nederland zet in op terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen via terugkeerhuizen in de landen van herkomst. In de praktijk blijken kinderen daar echter nauwelijks aan te komen of langer dan enkele dagen te verblijven. Zij worden op de luchthaven opgewacht of binnen enkele dagen vanuit het tehuis meegenomen, zogenaamd door hun ouders, maar daarop is geen enkele controle. De kans dat deze kinderen wederom slachtoffer worden van mensenhandel is naar de mening van de leden van de SP-fractie levensgroot aanwezig. Ziet de regering dat in?

¹ COM(2012)286. Zie ook dossier **E120021** op www.europapoort.nl

Het Kinderrechtenverdrag schrijft voor dat bij alle besluiten over kinderen het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa en Defence for Children hebben Nederland er al op aangesproken dat terugkeer in een terugkeerhuis zonder individuele belangenafweging de toets van het Kinderrechtenverdrag niet kan doorstaan. Desondanks werkt Nederland aan het oprichten van een derde terugkeerhuis, en wel in Afghanistan. Een individuele belangenafweging kan met betrekking tot Afghanistan in de ogen van de leden van de SP-fractie niet aan de orde zijn: een terugkeerhuis in dat onveilige land kan nooit in het belang van een kind zijn. Is de regering het met deze leden eens dat een minimale eis voordat verder wordt gegaan op de weg van terugkeerhuizen is dat onderzocht wordt hoe het de via die huizen teruggestuurde kinderen na aankomst vergaat? Komen zij terecht bij familie? Worden zij opnieuw op het vliegtuig gezet om in een vreemd land voor anderen onder kindonterende omstandigheden geld te verdienen? Is Nederland, mede in het licht van de onderhavige EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel bereid om gedegen onderzoek te doen naar de kinderen die via terugkeerhuizen in het land van herkomst aankomen? En is Nederland het met deze leden eens dat kinderen in elk geval niet teruggestuurd mogen worden naar onveilige landen, en dat er altijd een individuele belangenafweging plaats moet vinden?

4. Hoe is de stand van zaken met betrekking tot de wachtlijsten voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel, graag onderscheiden naar meerder- en minderjarige slachtoffers?

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
P. L. Meurs

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2012

Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de antwoorden aan op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden van de SP-fractie over de Mededeling mensenhandel (COM(2012)286). Deze vragen werden ingezonden op 2 oktober 2012 met kenmerk 151353u.

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

Antwoorden van de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, op vragen van de SP-fractie aan de minister van Veiligheid en Justitie over de Mededeling mensenhandel (COM(2012)286) (ingezonden 2 oktober 2012)

Vraag1

De regering betreurt dat niet expliciet aandacht is besteed aan de rol die gemeenten zouden kunnen spelen. «Het stimuleren van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een prioriteit van het Nederlandse beleid», zo lezen de aan het woord zijnde leden in het BNC-fiche. Deze leden hebben ernstige bedenkingen tegen de overheveling van het strafrecht van rechtspraak naar bestuur. Dit lijkt zich de laatste jaren als een olievlek uit te breiden. Het stimuleren van bestuurlijke aanpak van mensenhandel is in strijd met de «nota keuze sanctiestelsel» die door de toenmalige minister van Justitie in oktober 2008 aan deze Kamer is aangeboden. De minister maakt daarin een onderscheid tussen rechtshandhaving in «besloten context» versus handhaving in een «open context». Bij besloten context is er sprake van een reeds bestaande verbinding tussen burger of bedrijf en overheid. In dat geval bestaat een voorkeur voor bestuurlijke sanctionering, aldus de voormalige minister. Ingeval van «open context» dient sanctionering door de rechter plaats te vinden. Bij mensenhandel is sprake van een open context. Daarbij is dus niet het bestuur maar de rechtspraak aan zet. Waar doelt de regering op in de hierboven aangehaalde zin? De aan het woord zijnde leden vermoeden een link met het wetsvoorstel regulering prostitutie (Kamerstukken 32 221). Graag ontvangen deze leden een toelichting.

Antwoord 1

Allereerst wil ik graag benadrukken dat de passage zoals door u aangehaald in het BNC-fiche in reactie op de mededeling EU strategie uitroeiing mensenhandel geen directe link bevat met het wetsvoorstel regulering prostitutie. Doel van de passage in het BNC-fiche is het stimuleren van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel, in EU verband. Hierbij is het uitgangspunt dat de bestuurlijke aanpak als een aanvulling gezien moet worden op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en van andere vormen van georganiseerde criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter die zich hiervoor lenen. Met andere woorden: de bestuurlijke aanpak komt niet in plaats van de rechtshandhaving, maar vormt juist een aanvulling daarop.

Bij de bestrijding van mensenhandel dienen alle overheidsorganisaties die daarmee in aanraking kunnen komen hun verantwoordelijkheid te nemen. Bij de bestuurlijke aanpak zoals de regering die reeds enige tijd onder de aandacht brengt in Brussel gaat het dan onder andere over preventieve maatregelen die gemeenten kunnen treffen, over maatregelen om slachtoffers van mensenhandel te identificeren en over de toepassing van BIBOB. Bestuurlijke sanctionering maakt hier geen onderdeel van uit. Het onderscheid tussen een «open context» en een «gesloten context», zoals beschreven in de «Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel» (Kamerstukken 31 700 VI nr. D), is in dit kader dan ook niet relevant. Voorbeelden van gemeentelijke maatregelen als onderdeel

van de bestuurlijke aanpak van mensenhandel zijn het in een vroeg stadium signaleren en soms zelfs voorkomen van de problematiek, bijvoorbeeld door extra te letten op overbehuizing, en het opwerpen van barrières voor mensenhandelaren, bijvoorbeeld door het consequent gebruik van BIBOB of het aanpassen van bestemmingsplannen. Justitie en politie zien de bestuurlijke aanpak als belangrijk onderdeel in de integrale aanpak van mensenhandel.

Met betrekking tot het wetsvoorstel regulering prostitutie kan worden vermeld dat deze ook bestuurlijke bevoegdheden bevat die een aanvulling vormen op het strafrecht. Dit laat zich het beste illustreren door een voorbeeld. Indien door de strafrechtelijke inzet van politie en Openbaar Ministerie tot veroordeling van een mensenhandelaar gekomen is, dan beschikt de gemeente over een bestuurlijk instrument om deze mensenhandelaar zijn vergunningen te ontnemen of deze, bij een toekomstige aanvraag ervan te weigeren. Een dergelijke bestuurlijke aanpak van de overtreder staat de strafrechtelijke aanpak niet in de weg.

Vraag 2

Houdt het Nederlandse beleid met betrekking tot slachtoffers van mensenhandel nog steeds in dat de slachtoffers uit derde landen na afloop van het strafproces het land moeten verlaten? Hoe verhoudt dit beleid zich tot de opmerking in Richtlijn 2011/36/EU dat doel is dat slachtoffers kunnen herstellen en weer in de samenleving kunnen integreren (zie p. 3 van de mededeling)? Houdt dit in dat het onder omstandigheden ook mogelijk is dat slachtoffers na afloop van het strafproces in Nederland mogen blijven? Zo ja, aan welke omstandigheden moet dan gedacht worden?

Antwoord 2

Het slachtoffer, dat aangifte heeft gedaan of anderszins medewerking heeft verleend aan het strafproces, heeft rechtmatig verblijf zolang er sprake is van een strafrechtelijke opsporing of vervolging. Wanneer het in een strafzaak tot een veroordeling van de dader(s) komt, mag het slachtoffer blijven. Ook als het delict mensenhandel ten laste is gelegd, maar veroordeling vindt plaats op grond van een ander delict. Betrokkene ontvangt dan een zelfstandige verblijfsvergunning (voortgezet verblijf). Ook wanneer de strafzaak niet tot een veroordeling leidt (bijvoorbeeld omdat geseponeerd is of vrijspraak volgt) en betrokkene wel tenminste drie jaar in het bezit is van de B9-verblijfsvergunning, kan op aanvraag een zelfstandige verblijfsvergunning worden verleend. Dit geldt ook indien er nog een strafzaak loopt en betrokkene drie jaar op basis van een B9-verblijfsvergunning in Nederland verblijft. Ook wanneer de strafzaak binnen drie jaar is geëindigd kan om voortgezet verblijf in Nederland worden gevraagd. De toekenning daarvan is afhankelijk van de individuele toets en de beantwoording van de vraag in hoeverre van betrokkene vanwege bijzondere individuele omstandigheden niet gevergd kan worden om Nederland te verlaten.

Voorts kan aan een slachtoffer van mensenhandel een verblijfsvergunning worden verleend als aangetoond wordt dat het slachtoffer geen aangifte kan of wil doen of anderszins medewerking kan of wil verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar in verband met: een ernstige bedreiging en/of medische of psychische beperking.

Wat betreft de vraag hoe dit beleid zich verhoudt tot de opmerking in Richtlijn 2011/36/EU dat doel is dat slachtoffers kunnen herstellen en weer in de samenleving kunnen integreren het volgende:

Deze regelgeving is in lijn met Richtlijn 2004/81/EG die voorziet in de afgifte van een verblijfstitel aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel. Richtlijn 2011/36/EU bevat beschermende maatregelen voor alle slachtoffers van mensenhandel, maar biedt geen specifieke grond voor verblijf (zie ook preambule 17). Dit is neergelegd in Richtlijn 2004/81/EG. Herstel en herintegratie kunnen ook zien op het land van herkomst en niet specifiek in het land van bestemming. Personen die moeten terugkeren kunnen met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) terugkeren naar het land van herkomst. Het IOM heeft een specifiek terugkeerprogramma waar deze groep een beroep op kan doen. Dit specifieke terugkeerprogramma van de IOM wordt onder de aandacht gebracht bij de opvanginstellingen. Daarnaast beziet het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de mogelijkheden om het terugkeerproces van deze groep personen intensiever te faciliteren.

Vraag 3

Actiepunt 3 van prioriteit nr. 1 van de mededeling handelt over de bescherming van kinderen. Uit onderzoek blijkt dat kinderen gevaar lopen opnieuw slachtoffer te worden van mensenhandel. In dat verband hebben de leden van de SP-fractie een vraag: Nederland zet in op terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen via terugkeerhuizen in de landen van herkomst. In de praktijk blijken kinderen daar echter nauwelijks aan te komen of langer dan enkele dagen te verblijven. Zij worden op de luchthaven opgewacht of binnen enkele dagen vanuit het tehuis meegenomen, zogenaamd door hun ouders, maar daarop is geen enkele controle. De kans dat deze kinderen wederom slachtoffer worden van mensenhandel is naar de mening van de leden van de SP-fractie levensgroot aanwezig. Ziet de regering dat in?

Het Kinderrechtenverdrag schrijft voor dat bij alle besluiten over kinderen het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa en Defence for Children hebben Nederland er al op aangesproken dat terugkeer in een terugkeerhuis zonder individuele belangenafweging de toets van het Kinderrechtenverdrag niet kan doorstaan. Desondanks werkt Nederland aan het oprichten van een derde terugkeerhuis, en wel in Afghanistan. Een individuele belangenafweging kan met betrekking tot Afghanistan in de ogen van de leden van de SP-fractie niet aan de orde zijn: een terugkeerhuis in dat onveilige land kan nooit in het belang van een kind zijn. Is de regering het met deze leden eens dat een minimale eis voordat verder wordt gegaan op de weg van terugkeerhuizen is dat onderzocht wordt hoe het de via die huizen teruggestuurde kinderen na aankomst vergaat? Komen zij terecht bij familie? Worden zij opnieuw op het vliegtuig gezet om in een vreemd land voor anderen onder kindonderende omstandigheden geld te verdienen? Is Nederland, mede in het licht van de onderhavige EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel bereid om gedegen onderzoek te doen naar de kinderen die via terugkeerhuizen in het land van herkomst aankomen? En is Nederland het met deze leden eens dat kinderen in elk geval niet teruggestuurd mogen worden naar onveilige landen, en dat er altijd een individuele belangenafweging plaats moet vinden?

Antwoord 3

Bij elke asielaanvraag is de primaire vraag of iemand in aanmerking komt voor bescherming. Daarbij wordt uitvoerig en zorgvuldig gekeken naar de situatie in het land van herkomst en wordt onder andere bezien of het kind vanwege de veiligheidssituatie in aanmerking zou moeten komen voor een asielvergunning. In de ambtsberichten van Buitenlandse Zaken, die de basis vormen van het landgebonden asielbeleid, wordt standaard aandacht besteed aan de positie van minderjarigen.

Wanneer een vreemdeling niet in aanmerking komt voor bescherming, is terugkeer aan de orde. Voorwaarde voor terugkeer van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) is de aanwezigheid van adequate opvang. In de brief aan de Tweede Kamer van 22 juni jl. over de herijking van het amv-beleid zijn de criteria voor het vaststellen van adequate opvang uiteengezet.

Uiteraard kunnen alleen voorzienbare risico's worden meegenomen in de beoordeling. Als er geen aanwijzingen zijn dat de amv bij terugkeer gevaar loopt, wordt geoordeeld dat terugkeer verantwoord is.

Bij terugkeer van amv's staat hereniging met de ouders voorop. Slechts wanneer opvang door ouders of familie niet adequaat of mogelijk blijkt, wordt naar andere mogelijkheden van adequate opvang gezocht, bijvoorbeeld door opvang in opvanghuizen. Aanvullend op het periodieke ambtsbericht van Buitenlandse Zaken, kan er op grond van een deskundigenbericht van de DT&V worden vastgesteld dat er sprake is van adequate opvangvoorzieningen. Het voordeel van deze procedure is dat er de mogelijkheid is tot maatwerk. Hiermee is het vaststellen van adequate opvang met waarborgen omkleed. Een belangrijk uitgangspunt bij het beoordelen van de adequaatheid van generieke opvangvoorzieningen is dat deze beschikbaar moeten zijn tot het bereiken van het 18e levensjaar. Dit wil niet zeggen dat jongeren ook gedurende langere tijd gebruik moeten blijven maken van deze opvangvoorzieningen. Als in de tussentijd familie gevonden wordt, staat het de jongere natuurlijk vrij om zich met zijn of haar familie te herenigen. Dat is ook het uitgangspunt van het amv-beleid. Soms betekent dit zelfs dat amv's in het geheel geen gebruik maken van de opvangvoorzieningen maar, gesteld voor het voldongen feit van terugkeer, op het laatste moment kiezen voor hereniging met hun familie.

De asielpcedure en het terugkeerproces zijn met voldoende waarborgen omkleed om vóór de terugkeer vast te stellen dat de situatie in het land van herkomst voor de individuele vreemdeling veilig en verantwoord is. Hiermee zijn de waarborgen waar u aandacht voor vraagt voldoende aanwezig in het beleid.

Vraag 4

Hoe is de stand van zaken met betrekking tot de wachtlijsten voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel, graag onderscheiden naar meerder- en minderjarige slachtoffers?

Antwoord 4

Zoals ik reeds heb verwoord in antwoorden op vragen van de Tweede Kamer¹ zijn er momenteel voldoende plaatsen voor de eerste opvang van meerderjarige slachtoffers van mensenhandel. Er zijn wel enkele knelpunten bij de doorstroming van slachtoffers van de eerste opvang naar – bijvoorbeeld reguliere opvang of huisvesting. Er zijn maatregelen getroffen om deze knelpunten aan te pakken.²

¹ Kamerstuknummer 176, vergaderjaar 2012–2013

² Kamerstuknummer 28 638, nummer 92, vergaderjaar 2012–2013

Indien een jongere het slachtoffer is van mensenhandel is er sprake van een crisissituatie. In deze ernstige situaties wordt daarom altijd op korte termijn een oplossing voor de jongere geboden. Zodra de jongere op een veilige plek verblijft, kan door bureau jeugdzorg een indicatie jeugdzorg worden afgegeven. Dit kan ook inhouden dat een jongere, na tussenkomst van de kinderrechter, in een jeugdzorg-plus-instelling wordt behandeld. Voor jeugdigen die urgent zijn aangemeld voor een jeugdzorg plus instelling, geldt dat zij binnen 24 tot 48 uur geplaatst worden. Jongeren die slachtoffer zijn van een loverboy kunnen ook gebruik maken van specifieke opvangvoorziening Asja, van Fier Fryslân; daar is op dit moment geen sprake van een wachtlijst. Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel worden geplaatst in de «beschermd opvang.» Hier is ook voldoende capaciteit.