

Vergaderjaar 2011–2012

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn 2011/36/EU¹ 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 L101, 15 april 2011) (hierna: de richtlijn). De richtlijn is door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk op 5 april 2011 vastgesteld. De implementatietermijn loopt af op 6 april 2013 (artikel 22, eerste lid). Vóór die datum dient de richtlijn door de lidstaten op nationaal niveau te zijn omgezet. De implementatie van de richtlijn leidt tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse strafwetgeving ter zake van mensenhandel. Een transponeringstabel is in de bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen. Indachtig Aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zijn in het onderhavige wetsvoorstel alleen wijzigingen opgenomen waartoe de richtlijn noopt.

Mensenhandel is moderne slavernij. Het vormt een ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit en levert aldus een ernstige schending van mensenrechten op. In artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het verbod op mensenhandel expliciet neergelegd. Dat verbod volgt ook uit artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Mensenhandel kent vele verschijningsvormen en gaat vaak gepaard met grensoverschrijdende zware en georganiseerde criminaliteit. Mensenhandel heeft een krachtige aanpak, nationaal en internationaal. Juist vanwege de internationale dimensie zijn bestrijding en preventie van mensenhandel alleen mogelijk als landen intensief en effectief samenwerken bij de aanpak ervan. Daartoe zijn internationale bindende instrumenten tot stand gekomen en samenwerkingsverbanden gelegd tussen alle bij de aanpak van mensenhandel betrokken instanties, overheden en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De onderhavige richtlijn vormt de weergave van de laatste internationale overeenstemming op dit terrein en dient om die reden te worden verwelkomd.

De totstandkoming van de richtlijn onderstreept dat de bestrijding van mensenhandel een prioriteit is voor de Europese Unie en haar lidstaten. Het kabinet beschouwt de bestrijding van mensenhandel als prioriteit en ziet de richtlijn dan ook mede als een ondersteuning van het beleid ter zake de aanpak van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14).

Achtergrond richtlijn

Voor een goed begrip van de inhoud van de richtlijn is het zinvol om de achtergrond te schetsen waartegen zij tot stand is gekomen. In maart 2009 presenteerde de Europese Commissie haar voorstel voor een nieuw instrument op het terrein van de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, toen nog in de vorm van een ontwerp-kaderbesluit (COM(2009) 136). Nederland heeft dat voorstel verwelkomd (zie Kamerstukken II 2008/09, 22 112, nr. 859).

De onderhandelingen over dat ontwerp verliepen voorspoedig. Het desbetreffende ontwerp-kaderbesluit kon evenwel niet vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 worden vastgesteld. Om die reden heeft de Commissie in maart 2010 een nieuw voorstel, ditmaal in de vorm van een richtlijn, ingediend (COM(2010) 95). Ook dit voorstel – waarin rekening werd gehouden met de consensus die was bereikt over het ontwerp-kaderbesluit – werd door Nederland positief ontvangen (zie Kamerstukken II 2009/10, 22 112, nr. 1017). Ingevolge het Verdrag van Lissabon heeft de besluitvorming over de ontwerp-richtlijn plaatsgevonden volgens de medebeslissingsprocedure waarbij het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk de bevoegdheid tot het vaststellen van wetgeving uitoefenen. In een constructievetiloog tussen Raad, Europees Parlement en Commissie is de uiteindelijke tekst van de richtlijn tot stand gekomen.

De richtlijn vindt haar grondslag in de artikelen 82, tweede lid, en 83, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (PbEU C 115/47). De desbetreffende artikelen bieden de grondslag voor rechtsinstrumenten op het terrein van de justitiële samenwerking in strafzaken, waaronder het vaststellen van minimumvoorschriften met betrekking tot de rechten van personen in de strafvoering en de bepaling van strafbare feiten en sancties. In artikel 82, tweede lid, VWEU wordt mensenhandel expliciet genoemd als vorm van criminaliteit waarvoor bij richtlijn minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld. De politieke impuls om te komen tot de totstandkoming van de richtlijn is tevens neergelegd in het op 4 mei 2010 gepubliceerde Programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (PbEUC 115).

Op het terrein van de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan zijn de afgelopen twee decennia reeds een aantal belangrijke internationale rechtsinstrumenten tot stand gekomen, zowel op het niveau van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie. Deze rechtsinstrumenten hebben in belangrijke mate model gestaan voor de richtlijn. Op het niveau van de Europese Unie kan in de eerste plaats worden gewezen op het kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (PbEG L 203) (hierna: het kaderbesluit). In het kaderbesluit waren – gelet op de rechtsbevoegdheden in de toenmalige derde pijler van de Europese Unie waarin het beleid op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken destijds werd vormgegeven – vrijwel uitsluitend bepalingen van materieel

strafrechtelijke aard opgenomen. Het kaderbesluit beperkte zich tot definities, strafbaarstelling van mensenhandel, aansprakelijkheid van rechtspersonen, sancties en rechtsmacht. De thans voorliggende richtlijn strekt tot vervanging van het kaderbesluit en is geactualiseerd in het licht van nieuwe internationale ontwikkelingen. Bovendien is de richtlijn veel breder van opzet dan het kaderbesluit. De hierboven genoemde artikelen uit het Verdrag van Lissabon bieden de grondslag voor die ruimere reikwijdte. Ik kom daarop in het navolgende nog terug.

Voor de inhoud van de richtlijn is in het bijzonder van belang het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (*Trb.* 2006, 99) (hierna: het verdrag). De richtlijn is inhoudelijk sterk geïnspireerd op dat verdrag. De Commissie heeft met de richtlijn primair beoogd het beschermingsniveau binnen de Europese Unie in overeenstemming te brengen met de kernresultaten die in het kader van het verdrag zijn bereikt. Kenmerkend voor het verdrag is de alomvattende en multidisciplinaire benadering bij de aanpak van mensenhandel. Daarbij worden naast verplichtingen op het terrein van het materieel strafrecht, maatregelen voorgeschreven ter zake onder andere preventie, vervolging, bescherming van en bijstand aan slachtoffers. Het verdrag verplicht staten-partijen op die punten tot het nemen van een groot aantal maatregelen. Die benadering is nadien ook – mede onder verwijzing naar het verdrag – door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onderschreven. Ingevolge artikel 4 van het EVRM rust volgens het EHRM op de lidstaten de positieve verplichting om mensenhandel te bestrijden. Het EHRM verlangt een alomvattend en effectief beleid tegen mensenhandel en verwacht veel meer dan strafbaarstelling alleen (zie bijvoorbeeld de richtinggevende uitspraak van het Hof in de zaak Rantsev tegen Cyprus en Rusland, EHRM 7 januari 2010 (appl. no. 2965/04)). Voor een beschrijving van de volledige inhoud en achtergrond van het verdrag verwijs ik graag naar de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag (Kamerstukken II 2007/08, 31 429 (R 1855), nr. 3). In de desbetreffende toelichting wordt ook uitgebreid ingegaan op de wijze waarop in Nederland uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen in het verdrag. Gelet op de inhoudelijke overeenkomsten tussen het verdrag en de onderhavige richtlijn, is die beschrijving ook relevant voor een volledig inzicht in de wijze waarop Nederland aan de verplichtingen in de onderhavige richtlijn voldoet. Nederland heeft het verdrag op 22 april 2010 geratificeerd, waarna het op 1 augustus 2010 voor Nederland in werking is getreden. Omdat in de Nederlandse strafwetgeving al eerder aansluiting was gezocht bij de internationale omschrijving van mensenhandel (zie hieronder) waren de legislatieve gevolgen van het verdrag voor Nederland beperkt. Ter uitvoering van het verdrag is in de Nederlandse strafwetgeving wel een verruiming van extraterritoriale rechtsmacht over het misdrijf mensenhandel tot stand gebracht (Wet van 26 november 2009, *Stb.* 525).

Ten slotte verdient op deze plaats vermelding het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale grensoverschrijdende misdaad (hierna: Palermo Protocol) (*Trb.* 2004, 35). Het Palermo Protocol omvat de definitie van mensenhandel die later ook in de andere, hierboven genoemde, internationale rechtsinstrumenten tot uitgangspunt is genomen. Daarnaast wordt in het Palermo Protocol ook – zij het beperkt – aandacht geschonken aan de positie van het slachtoffer. Bij de implementatie van het kaderbesluit en het Palermo Protocol in de Nederlandse strafwetgeving is de systematiek van de strafbaarstelling van mensenhandel uit het Palermo

Protocol en het kaderbesluit in het Wetboek van Strafrecht (Sr) overgenomen (thans artikel 273f Sr). Beide instrumenten zijn bij gelegenheid van één en hetzelfde wetsvoorstel, dat ten grondslag heeft gelegen aan de Wet van 9 december 2004, *Stb.* 645 (in werking getreden op 1 januari 2005) geïmplementeerd. Deze wijziging is van grote betekenis geweest vanwege de uitbreiding van het bereik van mensenhandel. Mensenhandel zoals omschreven in het Palermo Protocol omvat niet alleen vormen van seksuele uitbuiting, maar ook alle andere vormen van moderne slavernij en de verwijdering van organen. Voor Nederland betekende dit dat de definitie van mensenhandel, tot dan toe beperkt tot seksuele uitbuiting, moest worden uitgebreid. Voor een beschrijving van de wijze waarop de internationale definitie van mensenhandel haar intrede in het Wetboek van Strafrecht heeft gedaan, zij verwezen naar de memorie van toelichting bij voornoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3). Nederland heeft het Palermo Protocol op 27 juli 2005 geratificeerd, waarna het op 26 augustus 2005 voor Nederland in werking is getreden.

2. Korte inhoud richtlijn

De thans voorliggende richtlijn is – zowel in opzet als inhoud – dus in sterke mate geënt op de hierboven beschreven internationale voorlopers op het onderhavige beleidsterrein. De richtlijn is primair een strafrechtelijk instrument, maar gaat evenals het verdrag van de Raad van Europa uit van een integrale aanpak van mensenhandel. Dat betekent dat er ook aandacht is geschonken aan preventie en de positie van slachtoffers. Aandacht voor het slachtoffer is ook daarom belangrijk, omdat voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van mensenhandel meestal de medewerking van het slachtoffer nodig is. Voor de bewijsvoering in mensenhandelzaken is de van het slachtoffer afkomstige informatie immers van groot belang. Niet zonder reden is in artikel 1 van de richtlijn geformuleerd dat de richtlijn minimumregels vaststelt betreffende de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel, maar daarnaast voorziet in bepalingen die de voorkoming van het misdrijf en de bescherming van slachtoffers verbeteren. De richtlijn bestrijkt daarmee de zogenoemde drie P's: *prevention, protection en prosecution*. Vanzelfsprekend wordt bij de bescherming van en de zorg voor de slachtoffers van mensenhandel rekening gehouden met de verschillende noden van slachtoffers, waaronder verschillen die voortkomen uit gender.

De richtlijn heeft een overzichtelijke indeling. In het kort houdt de richtlijn het volgende in. De kern van de richtlijn wordt gevormd door bepalingen van materieel strafrechtelijke aard: de delictomschrijving (artikel 2), strafbare deelnemingsvormen (artikel 3), sancties en strafverzwarende omstandigheden (artikel 4), aansprakelijkheid van rechtspersonen (artikelen 5 en 6), niet-vervolgving of bestraffing van slachtoffers van mensenhandel (artikel 8), verjaring (artikel 9, tweede lid) en rechtsmacht (artikel 10). De richtlijn omvat daarnaast ook bepalingen van strafvorderlijke aard zoals bevoegdheden tot inbeslagneming en confiscatie (artikel 7) en vervolging en opsporingsbevoegdheden (artikel 9). Voorts zijn er bepalingen die zich richten op de bescherming van en bijstand aan slachtoffers, in het bijzonder ten aanzien van hun positie als getuige in het strafproces (artikelen 11, 12 en 17). Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de bescherming van kinderen die het slachtoffer worden van mensenhandel (artikelen 13, 14 en 15), met inbegrip van specifieke maatregelen ter bescherming van alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel (artikel 16). Ook dienen lidstaten op grond van de richtlijn een aantal preventieve maatregelen te nemen (artikel 18). Ten slotte verplicht de richtlijn tot de monitoring van relevante ontwikkelingen door instelling van een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme

en het faciliteren van coördinatie van beleid op Europees niveau (artikelen 19 en 20).

Aangezien Nederland zich reeds heeft verbonden aan de verplichtingen die uit de hierboven beschreven internationale rechtsinstrumenten voortvloeien, zijn de legislatieve gevolgen van de onderhavige richtlijn beperkt. Voor zover de richtlijn leidt tot implementatiewetgeving is deze in het onderhavige wetsvoorstel ondergebracht.

Het feit dat de uitvoeringsconsequenties van de richtlijn voor Nederland beperkt zijn, houdt overigens ook verband met het groot aantal maatregelen dat Nederland de afgelopen jaren op nationaal niveau op dit beleidsterrein heeft genomen. Daarbij is de aanjagende rol van de onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) van groot belang geweest. Vermelding verdient dat Nederland met de instelling van een Nationaal Rapporteur Mensenhandel nu ruim tien jaar geleden, al lange tijd voldoet aan de verplichting tot het aanstellen van een nationaal rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme zoals thans in de richtlijn op Europees niveau wordt voorgeschreven (artikel 19). Nederland loopt daarmee voorop. Ik stip daarbij nog aan dat Nederland liever had gezien – en dit ook tijdens de onderhandelingen heeft bepleit – dat de onafhankelijke positie van deze functionaris in alle lidstaten door de richtlijn zou zijn geborgd.

Mede onder invloed van de NRM en diens periodieke rapportages over de ontwikkelingen op het terrein van de aanpak van mensenhandel staat dit onderwerp het laatste decennium als prioriteit op de politieke agenda. De gedachtewisseling over de rapportages van de NRM, in de regel voorzien van een kabinetsreactie, met het parlement hebben tot belangrijke aanscherpingen van beleid en wetgeving geleid. Onlangs heb ik met de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg nog gesproken over de achtste rapportage van de NRM (Kamerstukken II 2010/11, 28 638, nrs. 47 (achtste rapportage NRM) en 50 (verslag algemeen overleg)). In de desbetreffende rapportage wordt – in het kader van het tienjarig bestaan van de NRM – teruggeblikt op de ontwikkeling en aanpak van mensenhandel in de afgelopen tien jaar. Bij gelegenheid van het Algemeen Overleg heb ik met de Tweede Kamer kunnen constateren dat er veel is bereikt. Die conclusie wordt ook geschraagd door de positieve beoordeling die Nederland heeft gekregen in het zogenoemde Trafficking in persons report over 2011, het jaarlijkse landenrapport van het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten over de staat en ontwikkeling van het verschijnsel mensenhandel wereldwijd.¹ Wij zij er evenwel nog niet, zo constateert ook de NRM. Reden voor dit kabinet om, als gezegd, de aanpak van mensenhandel ook de komende jaren prioriteit te geven.

De ketengerichte aanpak en de multidisciplinaire samenwerking die de richtlijn, in navolging van het verdrag van de Raad van Europa en de jurisprudentie van het EHRM, bij de aanpak van mensenhandel voorstaat, komt in Nederland bij uitstek tot uitdrukking in de instelling van de Task Force Aanpak Mensenhandel (*Stc.* 2011, 5052). De Task Force bestaat onder andere uit vertegenwoordigers van de bij dit beleidsterrein betrokken ministeries, het openbaar ministerie, de betrokken opsporingsdiensten, de NRM, de rechterlijke macht, gemeenten en het Coördinatiecentrum Mensenhandel. De punten waarop de Task Force zich concentreert, sluiten aan bij de doelstellingen van de richtlijn. Ik noem het versterken van de strafrechtelijke aanpak, de opvang en bescherming van slachtoffers, het intensiveren van internationale samenwerking, het bevorderen van bewustzijn en het verbeteren van opleiding en expertise bij alle betrokken partijen. Onlangs heb ik de instellingstermijn van de Task Force Mensenhandel verlengd toten met 2014 (zie nader het plan van

¹ Raadpleegbaar via <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>.

aanpak Task Force Mensenhandel 2011–2014: de integrale aanpak van mensenhandel verder versterken (juli 2011)).

Met de wijzigingen die voortvloeien uit de implementatie van de richtlijn wordt de Nederlandse strafwetgeving op het terrein van mensenhandel geactualiseerd en aangescherpt. De richtlijn vertegenwoordigt dan ook een meerwaarde. Die meerwaarde komt tot uitdrukking zowel in de materiële inhoud als in de gehanteerde rechtsvorm.

Wat de materiële inhoud betreft is het van belang dat de richtlijn de omschrijving van uitbuiting uitbreidt tot uitbuiting van gedwongen bedelarij en van criminele activiteiten (artikel 2, derde lid). Voorts is in de richtlijn een strafverzwarringsgrond opgenomen voor mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, waaronder volgens de richtlijn ten minste kinderen (iedere persoon beneden de leeftijd van achttien jaar) moeten worden verstaan (artikel 4, tweede lid). In het kaderbesluit was deze strafverzwarende omstandigheid nog beperkt tot personen die de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid nog niet hebben bereikt (in de Nederlandse strafwetgeving is die leeftijd op zestien jaar gesteld).

Ook gaat de richtlijn verder in de verplichting tot vestiging van extraterritoriale rechtsmacht. Waar in andere internationale rechtsinstrumenten de vestiging van rechtsmacht voor mensenhandel gepleegd buiten het eigen land door een onderdaan nog aan bepaalde voorwaarden kon worden verbonden, verplicht de richtlijn tot vestiging van ongeclausuleerde rechtsmacht over mensenhandel gepleegd door onderdanen (artikel 10). Tenslotte zijn in vergelijking met het kaderbesluit de strafniveaus voor mensenhandel in de richtlijn aangescherpt (artikel 4). Zoals te doen gebruikelijk in EU-instrumenten van strafrechtelijke aard wordt ter zake de harmonisatie van straffen in de richtlijn gebruik gemaakt van de systematiek van minimum maximumstraffen. Hiermee bestaat voldoende ruimte voor implementatie in de systematiek en traditie van de eigen strafwetgeving. In dit verband wijs ik er volledigheidshalve op dat ik naar aanleiding van mijn toezegging tijdens de plenaire behandeling door de Tweede Kamer op 15 maart 2011 van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstukken II, 2010/11, 32 211) een voorstel tot verhoging van de strafmaxima in artikel 273f Sr bij de Tweede Kamer heb ingediend. De desbetreffende wijzigingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel 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). Als gevolg van dat wetsvoorstel zal het strafmaximum voor het gronddelict mensenhandel op twaalf jaren gevangenisstraf worden gesteld, oplopend tot levenslange gevangenisstraf voor mensenhandel gepleegd onder de meest ernstige strafverzwarende omstandigheden (dodelijke afloop). Het verheugt mij op grond van het schriftelijk verslag van de Tweede Kamer te hebben kunnen constateren dat dit voorstel op brede steun kan rekenen.

De wijzigingen waartoe de implementatie van de richtlijn noopt, worden nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Het instrument van de richtlijn heeft als meerwaarde dat wordt voorzien in de sterkere bindende kracht die de rechtsorde van de Europese Unie tot stand brengt, in het bijzonder wat betreft het moment van inwerking-treding en het toezicht op de naleving door de Commissie. Voor de implementatie van de onderhavige richtlijn geldt een strikte termijn, die bij overschrijding zo nodig door de Commissie met sancties kan worden gehandhaafd. In dit kader kan worden aangestipt dat een aantal lidstaten van de Europese Unie nog geen partij is bij de meergenoemde internationale overeenkomsten. Niettegenstaande het feit dat het wenselijk is dat

deze landen zich daaraan alsnog verbinden, heeft de verplichting om de richtlijn tijdig te implementeren toegevoegde waarde. Artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie biedt de mogelijkheid voor de Europese Commissie om bij een niet-tijdige of incorrecte implementatie een inbreukprocedure te starten.

Met de implementatie van de richtlijn in Nederland en in de andere lidstaten van de Europese Unie wordt het fundament voor een effectieve strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en bescherming van slachtoffers versterkt. Het belang van internationale samenwerking werd ook door het EHRM in de hierboven genoemde uitspraak benadrukt. De richtlijn vormt het juridisch kader waarbinnen op Europees niveau het beleid en de operationele samenwerking ter zake de aanpak van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers verder kunnen worden ontwikkeld. In het hierboven reeds genoemde Programma van Stockholm is dat voor de komende jaren tot een prioriteit benoemd. De instelling van de Europese Anti-TraffickingCoördinator – naar wie ook in de richtlijn wordt verwezen – is daarbij van groot belang. Deze functionaris zal de coördinatie en samenhang bij het Europees beleid kunnen bevorderen. Belangrijk daarbij is wel dat onnodige overlap met de werkzaamheden van de Raad van Europa, in het bijzonder het reeds bestaande monitoringsmechanisme bij het hierboven genoemde verdrag (de groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel, GRETA), wordt voorkomen.

Adviezen¹

Over een concept van het wetsvoorstel zijn waardevolle adviezen ontvangen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM), het College van procureurs-generaal (OM), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). De desbetreffende adviezen zijn positief van aard. Op onderdelen hebben zij tot wijziging, aanvulling of verduidelijking van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting geleid.

De NVvR kon zonder meer instemmen met de voorgestelde wijze van implementatie van de richtlijn. De Rvdr heeft één opmerking gemaakt. De Rvdr kan zich vinden in het voorstel voor implementatie van artikel 12, vierde lid, van de richtlijn, maar bepleit in het verlengde van de desbetreffende bepaling wel de totstandkoming van beleid ten aanzien van het audiovisueel registreren van verhoren van slachtoffers die als getuige optreden. In reactie daarop kan worden opgemerkt dat het openbaar ministerie op dit punt reeds beleid heeft ontwikkeld. Dat beleid is neergelegd in de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten (*Stc.* 2010, nr. 11885), met dien verstande dat de daarin opgenomen beleidsregels vooralsnog geen verplicht karakter dragen. De desbetreffende aanwijzing biedt niettemin een algemeen richtinggevend beleidskader voor het auditief en audiovisueel registreren van verhoren van slachtoffers van mensenhandel die als getuige optreden.

Het verheugt mij dat het OM met instemming kennis heeft genomen van de voorgestelde wetgeving. In zijn advies maakt het OM louter enkele overwegend technische opmerkingen.

Het advies van de NRM, ten slotte, ervaar ik ook als positief. Ook dat advies beperkt zich tot enkele opmerkingen. Naar aanleiding van de opmerking van de NRM over het non-punishment beginsel merk ik op dat dit punt zal worden betrokken bij de voorgenomen wijziging van de Aanwijzing Mensenhandel, waaraan verderop in deze memorie van toelichting nog zal worden gerefereerd.

In het kader van artikel 18, vierde lid, van de richtlijn geeft de NRM in overweging te voorzien in een strafbaarstelling van de klant van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel. Deze klant heeft geen

¹ De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

specifieke plaats in artikel 273f Sr. Onder omstandigheden zou de klant wel kunnen worden aangemerkt als degene die «profiteert» van mensenhandel (artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr), bijvoorbeeld wanneer tegen een verdacht lage prijs seksuele diensten van een prostituee worden afgenomen. Artikel 18, vierde lid, van de richtlijn geeft de lidstaten in overweging om strafrechtelijk op te treden tegen klanten die bewust gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Het betreft nadrukkelijk een aansporing, geen verplichting. De richtlijn laat – evenals het hierboven genoemde verdrag van de Raad van Europa dat een vergelijkbare bepaling omvat – ruimte om op nationaal niveau desgewenst op eigen wijze uitvoering aan de bepaling te geven. Ik merk op dat een rechtstreekse strafbaarstelling van de klant vanuit een oogpunt van handhaving problematisch zou zijn. Het bewijs dat een klant opzettelijk gebruik heeft gemaakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel zal immers moeilijk zijn te leveren. Ik merk volledigheidshalve nog op dat de klant van een minderjarige prostituee reeds strafbaar is op grond van artikel 248b Sr.

In het hierboven genoemde wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche is een strafbaarstelling opgenomen van – kortweg – 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. Alhoewel deze strafbepaling – zoals de NRM terecht constateert – van een andere benadering uitgaat, kan zij worden beschouwd als een invulling van artikel 18, vierde lid, van de richtlijn die past in de systematiek van het Nederlandse prostitutiebeleid. De desbetreffende strafbaarstelling kan indirect bijdragen aan de aanpak van mensenhandel. De verwachting is immers dat slachtoffers van mensenhandel zich straks vooral in het illegale deel van de prostitutie zullen bevinden. Nederland voldoet daarmee aan zijn implementatieverplichtingen.

Ten slotte merk ik nog op dat de suggestie in het advies van de NRM om de strafbedreiging voor het gronddelict mensenhandel te verhogen naar twaalf jaren gevangenisstraf is betrokken bij het hierboven genoemde wetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht. Aan dat onderdeel uit het advies is derhalve – zij het niet in onderhavige wetsvoorstel – gevolg gegeven.

Hierna in de memorie van toelichting wordt op onderdelen van de adviezen nader ingegaan.

3. Voorgestelde implementatie

Zoals hierboven reeds is aangestipt, ziet de richtlijn op de aanpak van mensenhandel in brede zin. Dat maakt dat de bepalingen in de richtlijn kunnen worden onderverdeeld in verschillende categorieën. Ik onderscheid er grofweg drie: 1) de materiële kern, bestaande uit de bepalingen van materieelstrafrechtelijke aard, zoals de delictomschrijving van mensenhandel, strafbare deelnemingsvormen, sancties, rechtsmacht etc. (de artikelen 2 tot en met 10), 2) bepalingen die verband houden met de bejegening en bescherming van slachtoffers, in het bijzonder kinderen (de artikelen 11 tot en met 17), en 3) min of meer een restcategorie, bestaande uit onder meer de door de richtlijn voorgeschreven preventieve maatregelen (artikelen 18 tot en met 20). Het door mij gemaakte onderscheid werkt in belangrijke mate door in de voorgestelde implementatie van de richtlijn. De inhoud van de bepalingen is bepalend voor de keuze van de implementatie maatregelen. Graag ga ik daarop nader in.

Met betrekking tot richtlijnen legt artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een resultaatsverbintenis op 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 Hof, als uitgangspunt dat de lidstaten zijn verplicht 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 inhoud van de bepaling is in belangrijke mate bepalend voor de keuze van de omzettingsmaatregelen. Uit vaste jurisprudentie van het Hof kan verder worden afgeleid dat de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen ervan formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden opgenomen; naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan worden volstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigen al hun rechten kunnen kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden (zie het arrest van HvJEG 30 mei 1991, zaak C-59/89 (Commissie/Duitsland), Jur. 1991, p. I-2607, r.o. 18). Het is dus niet noodzakelijkerwijs gegeven dat alle verplichtingen uit de onderhavige richtlijn moeten worden geformuleerd in formele wetgeving. Er dient een beoordeling per geval te worden gemaakt, waarbij de aard van de voorgeschreven maatregelen in ogenschouw moet worden genomen. Daarbij is onder meer de formulering van de desbetreffende bepalingen van belang. In de onderhavige richtlijn is een aantal bepalingen open en algemeen geformuleerd of omvat ruime doelstellingen. Daarmee wordt de lidstaten veel ruimte en beoordelingsvrijheid gelaten voor een inpassing in het nationale rechtstelsel. Een aantal bepalingen leent zich naar zijn aard niet goed voor implementatie in wet- of regelgeving. Graag licht ik dat in het navolgende toe.

Wat betreft de eerste categorie, de materiële kern van de richtlijn, staat buiten kijf dat deze naar een nationaal normatief kader moet worden omgezet. In onderhavig verband worden de desbetreffende bepalingen in formele wetgeving geïmplementeerd. Vermeld kan worden dat de desbetreffende bepalingen zijn neergelegd in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Het zwaartepunt daarbij wordt gevormd door de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr. Nederland voldoet met het ter zake mensenhandel geldend strafrechtelijk kader – behoudens de aanscherpingen waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet – ten volle aan zijn implementatieverplichtingen.

Ook ten aanzien van de tweede categorie, de bepalingen die zien op de bejegening en bescherming van slachtoffers, voorziet de Nederlandse wetgeving in een duidelijk en adequaat algemeen wettelijk kader waarbinnen de door de richtlijn gediende belangen tot hun recht kunnen komen. Uitgangspunt daarbij is dat de strafrechtelijke procedure het leed en de schade van het slachtoffer niet mag vergroten. Een groot aantal van de bepalingen die tot deze categorie behoren, dienen ter voorkoming van wat in sociologische termen ook wel het vermijden van secundaire victimisatie wordt genoemd, dat wil zeggen het voorkomen dat een slachtoffer door diens bejegening tijdens het strafproces opnieuw getraumatiseerd wordt (onder andere de artikelen 12, 14 en 15). De Nederlandse wetgeving en de strafrechtspraktijk zijn zodanig ingericht dat zij voorzien in een adequate bescherming van slachtoffers tegen secundaire victimisatie. Een samenstel aan bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering is daarbij van belang. Dat raamwerk is recent nog versterkt met de inwerkingtreding op 1 januari 2011 van de Wet van 17 december

2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (*Stb.* 2010, 1). De rechten van het slachtoffer hebben hiermee een definitieve plaats in het Wetboek van Strafvordering gekregen. De richtsnoeren die in de richtlijn zijn opgenomen ter zake de wijze van het horen van een slachtoffer als getuige kunnen binnen die bestaande algemene juridische context uitwerking krijgen. Zo legt de wet nadrukkelijk een verantwoordelijkheid bij zowel de officier van justitie als de rechter voor een correcte bejegening van het slachtoffer en bestaat de mogelijkheid van verhoor op zitting buiten aanwezigheid van de verdachte of verwijzing voor het verhoor naar de rechter-commissaris. Ik stip daarbij aan dat veel van de desbetreffende bepalingen bewust zodanig zijn geformuleerd dat er veel ruimte aan de lidstaten wordt gelaten om de strekking ervan in te passen in het nationale rechtsstelsel. De gekozen formulering impliceert dat de doelstelling ook door aanpassing van bestaande praktijken kan worden verwezenlijkt, zolang de uitleg van de wet daartoe de mogelijkheid biedt. Daarbij speelt bijvoorbeeld ook dat er ruimte moet blijven bestaan voor een zorgvuldige afweging van belangen van verschillende procesdeelnemers, zoals enerzijds het slachtoffer en anderzijds de verdachte. De belangen van procesdeelnemers kunnen immers met elkaar conflicteren. Een voorbeeld hiervan vormt het – door artikel 6 EVRM gewaarborgde – recht van de verdachte om het slachtoffer te ondervragen, terwijl de richtlijn maatregelen voorschrijft om secundaire victimisatie bij het slachtoffer zoveel mogelijk te voorkomen. De tekst van de richtlijn zelf laat daarbij nadrukkelijk ruimte voor een belangenafweging door de officier van justitie en de rechter. In die gevallen volstaat, zoals uit de hierboven aangehaalde jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt, de aanwezigheid van een algemene juridische context waarbinnen de toepassing van de bepalingen uit de richtlijn kan worden verzekerd.

Voorts omvat deze categorie een aantal bepalingen die betrekking hebben op ondersteuning van en bijstand aan slachtoffers (artikelen 11 en 16). In vergelijking met de bepalingen uit het verdrag van de Raad van Europa is hier weinig nieuws onder de zon. De desbetreffende voorzieningen dienen ook op grond van het verdrag aan slachtoffers van mensenhandel ter beschikking te worden gesteld. De implementatie van de desbetreffende bepalingen verloopt dan ook niet anders dan bij de uitvoering van het verdrag. Het verlenen van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel vereist vooral praktische uitvoering. Niettemin krijgt het beleid ter zake in Nederland vorm binnen een algemeen juridische context. De opvang van Nederlandse slachtoffers van mensenhandel vindt een grondslag in de Wet op de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning. De opvang van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel die gebruik maken van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel verloopt op dit moment via de pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel. Deze pilot blijft als categorale opvangvoorziening bestaan en zal vanaf medio 2012 worden verlengd. Een centrale coördinerende rol bij de registratie, opvang en informatievoorziening wordt in Nederland vervuld door het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). De vaste subsidieverstrekking door de overheid aan CoMensha en Slachtofferhulp Nederland maakt dat de continuïteit van deze voorzieningen voor de toekomst is geborgd. Tenslotte maken ook de relevante aanwijzingen van het openbaar ministerie, waarop ik hierna nog inga, deel uit van de algemene juridische context die de toepassing van de bepalingen van de richtlijn verzekert. Naar mijn mening wordt hiermee aan de vereisten voor een correcte omzetting van de verplichtingen uit de richtlijn voldaan.

Ik hecht eraan te verzekeren dat de richtlijn voor de rechtspraak straks het leidend kader vormt voor de wijze waarop in mensenhandelzaken wordt opgetreden. Om te borgen dat de bepalingen uit de richtlijn in de rechtspraak worden nageleefd, is een belangrijke taak weggelegd voor het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie dient – in samenwerking met de politie en instellingen die bij de opvang van slachtoffers zijn betrokken – zowel in de fase van het opsporingsonderzoek als tijdens het strafproces de positie van het slachtoffer te beschermen. Het toezien op een correcte bejegening van het slachtoffer tijdens het strafproces vormt een van de algemene uitgangspunten in het beleid van het openbaar ministerie ter zake slachtofferzorg. De Aanwijzing Mensenhandel (*Stc.* 2008, 253) biedt het kader voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. In de desbetreffende Aanwijzing heeft – in aanvulling op het algemene kader dat is neergelegd in de Aanwijzing slachtofferzorg (*Stc.* 2010, 20476) – ook de zorg voor slachtoffers van mensenhandel een plaats gekregen. De Aanwijzing beschrijft bijvoorbeeld dat in elke situatie een belangenafweging moet worden gemaakt tussen de persoonlijke levenssfeer, de veiligheid en gezondheid van het slachtoffer en het recht van de verdachte om het slachtoffer te ondervragen. Ter implementatie van de richtlijn ben ik voornemens om in overleg met het openbaar ministerie – waar nodig – de in de Aanwijzing opgenomen beleidsregels op onderdelen nauwer aan te laten sluiten bij de bepalingen uit de richtlijn, opdat de toepassing van de richtlijn wordt verzekerd. Ik wijs er op deze plaats nog op dat de Hoge Raad in zijn arrest van 26 april 2011 (LJN: BP1275) heeft overwogen dat OM-Aanwijzingen in beginsel als recht in de zin van artikel 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie moeten worden beschouwd en het openbaar ministerie aan de daarin opgenomen beleidsregels is gebonden. Dat is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid een belangrijke waarborg. Voorts worden OM-Aanwijzingen gepubliceerd in de Staatscourant waardoor zij voor de burger voldoende kenbaar zijn. Een wijziging van de Aanwijzing is thans in voorbereiding. In de transponeringstabel is aangegeven welke onderdelen uit de richtlijn zullen worden betrokken bij de wijziging van de Aanwijzing.

De bepalingen in de derde categorie, waaronder de preventieve bepalingen in de richtlijn, zijn vooral van feitelijke aard. Deze bepalingen vereisen in feite uitsluitend praktische uitvoering. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het trainen van professionals belast met de opsporing en vervolging van mensenhandel (artikel 9, derde lid, en artikel 19, derde lid) en het nemen van preventieve maatregelen zoals voorlichting aan het algemeen publiek en bewustwordingscampagnes (artikel 18, eerste en tweede lid). Dit zijn zaken die in Nederland onderdeel uitmaken van bestendig beleid op het terrein van de aanpak van mensenhandel. Een ander duidelijk voorbeeld betreft de verplichting tot het nemen van maatregelen ter bevordering van het werk van de Europese Anti-Trafficking Coördinator (artikel 20). Een dergelijke bepaling behoeft naar haar aard geen implementatie in wet- of regelgeving.

Voor een volledig overzicht van de bepalingen waarmee de omzetting van de richtlijn gestand wordt gedaan, verwijs ik graag naar de transponeringstabel die als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd. Het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting richt zich op de bespreking van de wetgeving die in het onderhavige wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn wordt voorgesteld.

4. Financiële consequenties

Het kabinet verwacht dat de implementatie van de richtlijn geen consequenties voor de werklast van de rechtspraak en het openbaar ministerie zal hebben. Zulks kan ook uit de adviezen worden afgeleid. Deze

verwachting is verder gebaseerd op het feit dat de maatregelen in de richtlijn inhoudelijk nauw aansluiten bij de verplichtingen waaraan Nederland zich reeds heeft verbonden in het verband van het verdrag van de Raad van Europa, dat op 1 augustus 2010 voor ons land in werking is getreden. Het onderhavige wetsvoorstel heeft ook geen gevolgen voor de administratieve lasten.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en B

Dit onderdeel strekt tot implementatie van artikel 10 van de richtlijn. De desbetreffende bepaling ziet op de vestiging van rechtsmacht over mensenhandel.

Artikel 10, eerste lid, onder b, juncto artikel 10, derde lid, verplicht tot vestiging van ongeclausuleerde rechtsmacht ter zake mensenhandel gepleegd door een onderdaan. Er mag ten aanzien van door een onderdaan in het buitenland gepleegde mensenhandel dus geen beroep worden gedaan op het ontbreken van dubbele strafbaarheid. De richtlijn gaat op dit punt een stap verder dan de verplichtingen die ter zake de vestiging van rechtsmacht in de reeds bestaande internationale instrumenten zijn opgenomen.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel 2°, Sr bestaat rechtsmacht voor door Nederlanders buiten Nederland gepleegde misdrijven voor zover die naar het recht van de plaats delict strafbaar zijn. Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel 3°, Sr geldt het vereiste van dubbele strafbaarheid niet voor mensenhandel, gepleegd ten aanzien van personen beneden de leeftijd van achttien jaar. Voor die misdrijven bestaat rechtsmacht, ook al zou het feit naar het recht van de plaats delict niet strafbaar zijn. De richtlijn noopt tot het verruimen van deze regeling in die zin dat zij zich tot alle slachtoffers van mensenhandel dient uit te strekken, dus ook die boven de leeftijd van achttien jaar. Artikel I onderdeel A bewerkstelligt dat.

Op grond van artikel 10, tweede lid, juncto artikel 10, derde lid, dienen de lidstaten de Commissie in kennis te stellen van het besluit of, en zo ja op welke wijze, zij rechtsmacht vestigen over onder andere mensenhandel gepleegd in het buitenland door personen met een vaste woon- of verblijfplaats in de eigen lidstaat. Alhoewel de richtlijn voor die situatie dus niet verplicht tot vestiging van rechtsmacht, moet de desbetreffende bepaling worden gezien als een belangrijke aansporing daartoe.

Ingevolge artikel 5a Sr bestaat rechtsmacht voor vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats die zich buiten Nederland schuldig maken aan een aantal specifieke misdrijven, waaronder mensenhandel. Wat betreft mensenhandel komt de regeling overeen met de hierboven beschreven rechtsmachtregeling ten aanzien van Nederlanders in artikel 5 Sr. Gelet op het feit dat ter implementatie van de richtlijn de rechtsmacht op grond van artikel 5 Sr dient te worden verruimd, is het naar mijn mening wenselijk artikel 5a Sr in dezelfde zin aan te passen. Ook vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland dienen zich in het buitenland te onthouden van het plegen van mensenhandel. Ruime toepasselijkheid van de Nederlandse strafwetgeving ter zake mensenhandel strekt tot een brede bescherming van slachtoffers.

Artikel I, onderdeel C onder 3 en 4

Deze wijzigingen strekken tot implementatie van artikel 4 van de richtlijn. Deze bepaling ziet op de harmonisatie van straffen voor mensenhandel. Zoals te doen gebruikelijk in EU-instrumenten van strafrechtelijke aard wordt daarbij gebruik gemaakt van de systematiek van minimum maximumstraffen. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de richtlijn is elke

lidstaat verplicht om het gronddelict mensenhandel te bestraffen met een minimum maximumstraf van tenminste vijf jaren gevangenisstraf. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de richtlijn geldt voor mensenhandel gepleegd onder een van de vier daar genoemde strafverzwarende omstandigheden een minimum maximumstraf van tenminste tien jaren gevangenisstraf. Een van de genoemde omstandigheden betreft mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer (onder a), waaronder volgens de richtlijn ten minste kinderen (ingevolge artikel 2, zesde lid, van de richtlijn iedere persoon beneden de leeftijd van achttien jaar) moeten worden verstaan. Het wettelijk strafmaximum voor dat feit dient derhalve tenminste tien jaren gevangenisstraf te bedragen.

Op grond van artikel 273f, eerste lid, Sr geldt voor ongekwalificeerde vormen van mensenhandel thans een strafmaximum van acht jaren gevangenisstraf. In artikel 273f, derde lid, onderdeel 2°, Sr is een strafverzwariingsgrond opgenomen voor mensenhandel gepleegd tegen een persoon beneden de leeftijd van zestien jaar. Thans bedraagt het strafmaximum in dat geval twaalf jaren gevangenisstraf. Deze strafverzwariingsgrond is in het verleden in artikel 273f Sr opgenomen ter implementatie van artikel 3, tweede lid, van het hierboven genoemde kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel uit 2002. Voornoemd artikel omvat de verplichting om te voorzien in een minimum maximumstraf van ten minste acht jaren gevangenisstraf voor mensenhandel wanneer sprake is van seksuele uitbuiting van een kind dat de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid nog niet heeft bereikt. In Nederland is die leeftijd gesteld op zestien jaar. De richtlijn gaat op het onderhavige punt verder dan het kaderbesluit. De richtlijn verplicht om voor mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, waaronder – als gezegd – in elk geval alle kinderen moeten worden verstaan, in een strafmaximum van tenminste tien jaren gevangenisstraf te voorzien. Het feit dat de strafverzwariingsgrond in artikel 273f, derde lid, onderdeel 2°, Sr zich thans beperkt tot mensenhandel gepleegd tegen een kind dat de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, is in het recente verleden onderwerp van discussie geweest. Zowel de NRM als Defence for Children-ECPAT en Unicef hebben zich op het standpunt gesteld dat het onderscheid tussen kinderen van verschillende leeftijdscategorieën in deze bepaling niet langer gerechtvaardigd is. De leeftijd voor seksuele meerderjarigheid is tegenwoordig als strafverzwarend criterium minder geschikt, omdat de strafbaarstelling van mensenhandel niet meer is beperkt tot alleen seksuele uitbuiting. De toenmalige minister van Justitie heeft aangekondigd dat artikel 273f Sr op dit punt zou worden gewijzigd, maar dat het wenselijk was eerst de onderhandelingen over de richtlijn af te wachten (Kamerstukken II 2009/10, 31 001, nr. 76, p. 2). De richtlijn nu hanteert het begrip bijzonder kwetsbaar slachtoffer. In de considerans (overweging 12) wordt daarover aangegeven dat mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer een zwaardere bestraffing rechtvaardigt. Het begrip bijzonder kwetsbaar slachtoffer moet, aldus de richtlijn, ten minste alle kinderen omvatten. Daarnaast worden in de considerans evenwel ook andere factoren genoemd die bij het bepalen van de reikwijdte van het begrip zouden kunnen worden betrokken, zoals zwangerschap en een handicap. In het licht van het vorenstaande stel ik voor om ter implementatie van artikel 4, tweede lid, onder a, van de richtlijn de strafverzwariingsgrond 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. Artikel I onderdeel C onder 3, van het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. Deze benadering betekent dat naast de minderjarige leeftijd ook andere kenmerken van het slachtoffer kunnen maken dat het feitencomplex in voorkomend geval onder deze strafverzwariingsgrond

valt. Daarmee sluit artikel 273f, derde lid, onderdeel 2°, Sr nauw aan bij de systematiek van de richtlijn. Tegelijkertijd is bij de inpassing aansluiting gezocht bij de bestaande begrippen in het Wetboek van Strafrecht. Met deze wijze van implementatie kan er geen misverstand over bestaan dat Nederland ten volle aan zijn implementatieverplichtingen voldoet.

De NRM heeft in het kader van artikel 4, tweede lid, van de richtlijn nog aandacht gevraagd voor de omstandigheid dat sprake is van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer in relatie tot het voorstel tot verhoging van de leeftijdsgrens voor prostitutie naar 21 jaar, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstukken I 2010/11, 32 211, A). De NRM werpt de vraag op 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. Ik heb hierboven beschreven op welke wijze de desbetreffende bepaling in het onderhavige wetsvoorstel wordt geïmplementeerd. De richtlijn spreekt niet in limitatieve termen waar het gaat om de definitie van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer. Er is 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. Ten slotte merk ik in dit verband nog op dat de op het misdrijf mensenhandel gestelde strafmaxima het openbaar ministerie en de rechter ruimte bieden om bij de strafeis respectievelijk de straftoemeting rekening te houden met de omstandigheid dat sprake is van een ander bijzonder kwetsbaar slachtoffer dan de voorbeelden zoals hierboven genoemd.

Ten slotte heeft de NRM de vraag opgeworpen of met de in artikel 273f, vierde lid, Sr genoemde strafverzwarende omstandigheid dat het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, volledig wordt voldaan aan implementatie van de in artikel 4, tweede lid, onder d, van de richtlijn vermelde strafverzwarende omstandigheid dat het feit gepaard gaat met ernstige geweldpleging. Inderdaad is denkbaar dat «ernstige geweldpleging» niet in alle gevallen leidt tot zwaar lichamelijk letsel zoals omschreven in artikel 82 Sr. Bij nader inzien ben ik dan ook met de NRM van mening dat het aanbeveling verdient om dit element uit de richtlijn als afzonderlijke strafverzwarende omstandigheid op te nemen in artikel 273f, vierde lid, Sr. Daarbij is aansluiting gezocht bij bestaande begrippen uit het Wetboek van Strafrecht. Daarmee wordt beter inzichtelijk dat de Nederlandse wetgever ten volle aan zijn implementatieverplichtingen voldoet. Artikel I onderdeel C onder 4 voorziet hierin.

Artikel I, onderdeel C onder 1, 2 en 5

Artikel 2 van de richtlijn omvat de strafbaarstelling van mensenhandel. Wat betreft de definitie van mensenhandel is wijselijk zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds bestaande internationale definitie van mensenhandel. De delictomschrijving is gestoeld op het Palermo Protocol, het verdrag en het kaderbesluit. De delictomschrijving is opgebouwd uit de bestanddelen handeling, ongeoorloofd middel (dwang in ruime zin) en doel van uitbuiting. Uitbuiting wordt nader uitgewerkt in een aantal vormen van uitbuiting. Op grond van de bestaande internationale definitie omvat uitbuiting ten minste uitbuiting in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken en dienstbaarheid. Het omvat dus niet slechts alle vormen van seksuele uitbuiting, maar ook andere vormen van moderne slavernij («overige uitbuiting»). Ook deze omschrijving volgt de tekst van zijn voorlopers. Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, is de

strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr reeds op de leest van de internationaal overeengekomen delictomschrijving geschoeid.

De richtlijn voegt in artikel 2, tweede lid, aan de omschrijving van uitbuiting evenwel nog een tweetal nieuwe elementen toe: «gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening – *bedelarij daaronder begrepen*» en «*uitbuiting van strafbare activiteiten*». Bedelarij is een vorm van – zij het ongewone – arbeid. 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. Ik ben niettemin van mening dat het verstandig is dat de definitie van uitbuiting in artikel 273f, tweede lid, Sr zoveel mogelijk aansluit bij de definitie zoals opgenomen in de richtlijn. Daarmee loopt de definitie in de pas met de meest recente internationale consensus. Bij uitbuiting in criminaliteit moet worden gedacht aan slachtoffers die worden gedwongen tot het plegen van strafbare feiten zoals zakkenrollerij, drugsmokkel en – afhankelijk van de nationale strafwetgeving – bijvoorbeeld ook bedelarij en prostitutie. Bij het vorenstaande past nog een opmerking. Het OM en de NRM hebben aangestipt dat in artikel 273f, tweede lid, Sr het onderdeel «de verwijdering van organen» niet is opgenomen. Deze instanties geven in overweging dit onderdeel als een vorm van uitbuiting in de definitie op te nemen. Ik neem dit voorstel om de volgende reden niet over. De wetgever heeft bij de uitvoering van het Palermo Protocol – dat evenals de richtlijn de verwijdering van organen als vorm van uitbuiting vermeld – ervoor gekozen de verwijdering van organen uitdrukkelijk naast uitbuiting te vermelden. Bij gelegenheid van de uitvoering van meergenoemd verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel – waarin dezelfde omschrijving van uitbuiting wordt gehanteerd als in het Palermo Protocol – heeft de wetgever geen aanleiding gezien om deze systematiek te heroverwegen. Ik zie daar ook thans geen reden toe, te meer nu de verwijdering van organen ook separaat wordt vermeld in artikel 273f, eerste lid, onderdelen 4°, 5°, 7°, 8° en 9°, Sr, die hun achtergrond niet vinden in de internationale instrumenten. Buiten kijf staat dat Nederland met de bestaande systematiek aan zijn internationale verplichtingen voldoet.

In onderhavig verband heeft het OM nog aangestipt dat de implementatie van internationale regelgeving in toenemende mate leidt tot de introductie van nieuwe begrippen in de strafwetgeving. Ik meen dat deze ontwikkeling op terreinen waarvoor geldt dat de normstelling – mede in verband met het grensoverschrijdende karakter van de aan de orde zijnde gedragingen – zo nadrukkelijk op internationaal niveau wordt bepaald, soms onvermijdelijk is. De duiding die vervolgens in internationale jurisprudentie – in onderhavig verband bijvoorbeeld afkomstig van het Hof van Justitie – aan deze begrippen wordt gegeven, kan ook van invloed zijn op het nationale recht. Om die reden kan het wenselijk zijn bepaalde begrippen rechtstreeks over te nemen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een omissie in artikel 273f, tweede lid, Sr te herstellen. In de omschrijving van uitbuiting is «dienstbaarheid» thans ten onrechte niet als zelfstandige vorm van uitbuiting genoemd, maar alleen als een praktijk die met dienstbaarheid te vergelijken is (zie (...) slavernij en met slavernij *of dienstbaarheid* te vergelijken praktijken» in het huidige artikel 273f, tweede lid, Sr).

Artikel I onderdeel C onder 2 voorziet in de hiervoor beschreven wijzigingen van artikel 273f, tweede lid, Sr.

In artikel 2 van de richtlijn is, in navolging van het kaderbesluit, na «opnemen» nog toegevoegd: «met inbegrip van het wisselen of het overdragen van de zeggenschap over een persoon». Bij de implementatie van het kaderbesluit heeft de wetgever deze handeling niet afzonderlijk in de delictomschrijving opgenomen. Vermoedelijk omdat deze handeling in de regel zal kunnen worden gebracht onder een van de andere handelingen. Ik ben evenwel van mening dat het aanbeveling verdient om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van artikel 2, eerste lid, van de richtlijn en alle daarin omschreven handelingen op te nemen in artikel 273f Sr. Daarmee wordt beter inzichtelijk dat de Nederlandse wetgever ten volle aan zijn implementatieverplichtingen voldoet. Artikel I onderdeel C onder 1 voorziet in deze wijziging.

In artikel 2, tweede lid, van de richtlijn is een definitie van een kwetsbare positie opgenomen. Ingevolge de richtlijn wordt daarmee een situatie bedoeld waarin de betrokkene geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan. De NRM heeft in haar advies opgemerkt dat de uitleg van het begrip kwetsbare positie thans in de rechtspleging geen onduidelijkheden oplevert. Ik stel – omwille van een eenduidige implementatie – niettemin voor om deze definitie op te nemen in artikel 273f Sr. Artikel 273f Sr kent zowel het middel «misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht» als «misbruik van een kwetsbare positie». Deze bestanddelen overlappen elkaar grotendeels en in de rechtspraak worden zij dan ook vaak door elkaar gebruikt. Uit de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie volgt dat aan beide bestanddelen een ruime betekenis wordt gegeven. Zij beogen ruime bescherming te bieden aan slachtoffers (vgl. bijv. Hoge Raad 18 april 2000, LJN: ZD1788, NJ 2000, 443 en Hoge Raad 8 september 2010, LJN: BJ3537). Een kwetsbare positie kan onder andere het gevolg zijn van illegale binnenkomst of illegaal verblijf, ongedocumenteerde status, verslaving of een psychische of lichamelijke handicap. Ter voorkoming dat de definitie uit de richtlijn een beperkende werking zou hebben, stel ik voor te spreken van «mede begrepen». De omschrijving uit de richtlijn vormt zodoende de ondergrens. Het staat lidstaten vanzelfsprekend vrij om slachtoffers een ruimere strafrechtelijke bescherming te bieden.

Ten slotte merk ik in het licht van de implementatie van artikel 2 van de richtlijn nog het volgende op. Artikel 2, vierde lid, van de richtlijn betreft een bepaling die ook is opgenomen in de andere internationale rechtsinstrumenten. De bepaling bepaalt uitdrukkelijk dat instemming van het slachtoffer met de beoogde of daadwerkelijke uitbuiting niet relevant is, wanneer een van de ongeoorloofde middelen is gebruikt. De wetgever heeft het destijds bij de uitvoering respectievelijk implementatie van de desbetreffende rechtsinstrumenten niet nodig geacht om deze bepaling in de strafwetgeving te expliciteren. De wetgever sprak van een bepaling «ten overvloede» (Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 19). De wetgever vond de irrelevantie van instemming met uitbuiting kennelijk evident. Instemming met uitbuiting is immers innerlijk tegenstrijdig, omdat uitbuiting onvrijwilligheid impliceert. Er zijn evenwel voorbeelden van uitspraken in de rechtspraak die deze evidentie enigszins relativeren. Ik heb overwogen de bepalingen bij deze gelegenheid wel in artikel 273f Sr te incorporeren. Bij nadere beschouwing leent de bepaling zich wetstechnisch evenwel niet goed voor opneming in een delictomschrijving. De bepaling strekt vooral tot uitleg van de beschermingsomvang van de strafbaarstelling. Ik stel mij op het standpunt dat de implementatie van de richtlijn – evenmin als het Palermo Protocol, het verdrag en het kaderbesluit – niet dwingt tot opneming van de desbetreffende bepaling in artikel 273f Sr. Daarbij is het volgende van belang. De Hoge Raad heeft in zijn richtinggevende uitspraak van 27 oktober 2009 (LJN: BI7099, NJ 2010, 598) de beschermingsomvang van artikel 273f Sr

nader bepaald. De strekking van artikel 273f Sr is daarbij verduidelijkt. Daarbij is ook de betekenis van de onderhavige bepaling betrokken (zie daarvoor met name ook de uitgebreide conclusie van advocaat-generaal Knigge bij het voornoemde arrest). De Hoge Raad heeft onder andere overwogen dat niet een zelfstandig vereiste is dat het initiatief van de verdachte is uitgegaan en evenmin dat het slachtoffer door de verdachte in een uitbuitingssituatie – de situatie die de gelegenheid tot uitbuiting schept – is gebracht. Voorts behoeft de omstandigheid dat slachtoffers tevoren op andere plaatsen hebben gewerkt geen aanwijzing te zijn voor vrijwilligheid en het ontbreken van een uitbuitingssituatie. Uit het arrest volgt dat artikel 273f Sr een brede bescherming biedt aan slachtoffers van mensenhandel. De uitspraak werkt zichtbaar door in de lagere rechtspraak (zie bijv. Gerechtshof Leeuwarden 29 juni 2011, LJN: BQ9793 en Rechtbank Den Haag 3 mei 2010, LJN: BM3374). Vastgesteld kan worden dat artikel 273f Sr de bescherming tegen mensenhandel biedt die de richtlijn beoogt te bieden.

Artikelen II en III

De in artikel I, onderdelen A en B, opgenomen wijzigingen van de artikelen 5 en 5a Sr interfereren met de wijzigingsvoorstellen zoals opgenomen in het bij Koninklijke boodschap van 6 juli 2011 ingediende voorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking (Kamerstukken 32 840). De artikelen II en III streken ertoe de samenloop met voornoemd wetsvoorstel op correcte wijze te regelen.

Artikel IV

De wet zal zo spoedig mogelijk nadat zij in het Staatsblad is geplaatst in werking treden. De reden om de datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen, is om ruimte te geven om de wijzigingen op te nemen in de geautomatiseerde bedrijfsprocessensystemen van het openbaar ministerie.

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