

Vergaderjaar 2011–2012

33 185

Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Doelstelling

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing en aanvulling van enkele onderdelen van de wetgeving op het gebied van het materieel strafrecht. Het voorstel bevat enkele inhoudelijke wijzigingen alsmede een beperkt aantal technische en redactionele verbeteringen. De inhoudelijke wijzigingen komen voort uit wensen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal danwel uit eerder door de regering aan de Kamer gedane toezeggingen. Het gaat om de expliciete strafbaarstelling van de gevaarzetting en het hinderen van het luchtverkeer (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 73) en om de verhoging van de wettelijke strafmaxima van een tweetal strafbaarstellingen. Deze strafverhogingen hebben betrekking op de misdrijven mensenhandel (vgl. Kamerstukken II 2010/11 32 211, nr. 33, blz. 6–7) en de (beroepsmatige) tewerkstelling van illegale vreemdelingen. Laatstgenoemde wijzigingen hangen nauw samen met het voornemen van dit kabinet om tot intensievere opsporing en een hardere aanpak van mensenhandel te komen.

Naast wijzigingen in het commune strafrecht beoogt dit wetsvoorstel ook een aanpassing van de Luchtvaartwet. Dit betreft een verruiming van de geheimhoudingsplicht ter wille van de beveiliging van de burgerluchtvaart. Voor het overige bevat dit wetsvoorstel wijzigingen van louter technische en redactionele aard.

De verhouding tot andere wetsvoorstellen

Dit wetsvoorstel vormt een afsplitsing van het conceptwetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten (Verzamelwet Justitie IV). Als onderdeel van dat conceptwetsvoorstel zijn de hier voorgestelde wijzigingen ter consultatie aan enkele adviesorganen aangeboden en voor openbare consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd. Mede naar aanleiding van de adviezen is er vervolgens voor gekozen de diverse wetswijzigingen van velerlei aard onder te brengen in drie afzonderlijke

wetsvoorstellen. In onderhavig wetsvoorstel zijn – zoals reeds aangegeven – de wijzigingen opgenomen die zich kenmerken door hun materieel strafrechtelijke karakter.

Adviezen¹

De adviezen over de strafrechtelijke wijzigingsvoorstellen, opgenomen in het conceptwetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten, hebben ertoe geleid dat enkele van de eerdere voorstellen tot wetswijziging geen onderdeel meer uitmaken van dit wetsvoorstel. Zo is ervan afgezien om het voorstel tot invoering van de strafbaarstelling van het oproepen tot een bankrun te handhaven omdat dat voorstel zich bij nader inzien niet leent voor opneming in dit wetsvoorstel dat meer algemeen van karakter is en alleen bestaande strafbepalingen wijzigt of aanvult. De in het conceptwetsvoorstel voorgestelde aanpassingen van het jeugdstrafrecht in verband met de zogenoemde pij-maatregel maken eveneens niet langer deel uit van dit wetsvoorstel. Gelet op hun bijzondere karakter zullen zij op een later tijdstip in een ander wetsvoorstel worden ondergebracht. En tot slot worden ook, overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het toepassingsbereik en de beëindiging van de LSD-maatregel ten aanzien van illegale vreemdelingen in een afzonderlijk wetsvoorstel opgenomen. Op door de adviesorganen gemaakte opmerkingen die betrekking hebben op de bepalingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, wordt in de artikelsgewijze toelichting ingegaan. Hetzelfde geldt voor de enkele reactie die door middel van internetconsultatie is binnengekomen.

Financiële toelichting

De voorgestelde aanpassingen in dit wetsvoorstel hebben geen invloed op de uitvoeringskosten. Hetzelfde geldt voor de administratieve lasten. Het voorstel heeft evenmin gevolgen voor de werklast van de bij de strafrechtspleging betrokken organen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A (Artikel 139d Wetboek van Strafrecht)

Door de totstandkoming van de Wet kraken en leegstand (wet van 24 juli 2010, Stb. 320) is artikel 138a van het Wetboek van Strafrecht vernummerd tot artikel 138ab. De verwijzing in artikel 139d, derde lid, naar deze bepaling wordt met deze wijziging daarop aangepast.

Onderdelen B en F (Artikelen 164, 165 en 429 Wetboek van Strafrecht)

Met de wijziging van de artikelen 164, 165 en 429 van het Wetboek van Strafrecht, wordt beoogd de gevaarzetting en het hinderen van het luchtverkeer expliciet strafbaar te stellen. De directe aanleiding tot deze voorstellen vormt het feit dat er steeds vaker incidenten plaatsvinden waarbij laserpointers gericht worden gebruikt om bij luchthavens vliegtuigen vlak voor de landing of tijdens het opstijgen te beschijnen. In Nederland zijn er in 2010 ruim 400 incidenten gemeld. In enkele gevallen is ook op verkeerstorens voor de burgerluchtvaart gericht. De mogelijke gevolgen van het met laserlicht aanstralen van een piloot variëren van een schrikreactie of afleiding tot hinder en zelfs (tijdelijke) verblinding. Dit kan uiterst gevaarlijke situaties opleveren. Er zijn berichten bekend over

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

gevallen waarin een vliegtuig een doorstart moest maken, terwijl de daaropvolgende landing moest worden uitgevoerd door de andere piloot omdat de aanvankelijk vliegende piloot tot enkele minuten na het aanstralen vrijwel niets meer kon zien.

Het Wetboek van Strafrecht kent reeds strafbepalingen die zien op het doen verongelukken, vernielen, het onbruikbaar maken of het beschadigen van een vliegtuig (artikelen 168 en 169 Sr). Voorts is het plegen van geweld tegen iemand die zich aan boord van een vliegtuig bevindt strafbaar gesteld indien daarvan gevaar voor de veiligheid van het vliegtuig te duchten is (artikel 385b Sr). Het gaat bij deze misdrijven om de daadwerkelijke aantasting van het luchtvaartuig of om «een daad van geweld», terwijl tevens levensgevaar voor een ander of gevaar voor de veiligheid van het luchtvaartuig te duchten is. Strafrechtelijk optreden op basis van deze artikelen is derhalve mogelijk als van een (poging tot een) dergelijke aantasting of daad van geweld sprake is. Op dit moment bestaat er evenwel geen specifieke strafbaarstelling die betrekking heeft op het hinderen of het in gevaar brengen van het luchtverkeer anders dan door «een daad van geweld» in een luchtvaartuig of het concreet (poging te) beschadigen, vernielen etc. van een luchtvaartuig. Voor het verkeer op de weg is een dergelijke strafbepaling al wel te vinden. In artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 wordt het een ieder verboden «zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.» Voor de scheepvaart is artikel 30, tweede lid, van de Scheepvaartverkeerswet van toepassing. Het ontbreken van een specifieke strafbaarstelling en het gevaarlijk aanstralen van vliegtuigen en verkeerstorens met laserlicht bemoeilijkt een effectieve aanpak. Teneinde de strafrechtelijke bescherming op dit punt beter toe te snijden op de concrete gedragingen wordt daarom voorgesteld de gevaarstelling en het hinderen van het luchtverkeer expliciet strafbaar te stellen. Met deze wetswijzigingen wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie De Rouwe en Boelhouwer die eveneens op deze problematiek betrekking heeft (Kamerstukken II 2009/10, 31 936, nr. 27).

Over de voorgestelde strafbaarstellingen zij nog het volgende opgemerkt. Onderdeel B breidt de reikwijdte van de huidige artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht – die momenteel zien op het verkeer door mechanische kracht over een spoorweg – uit tot het luchtverkeer. Met deze wijziging wordt respectievelijk het opzettelijk (artikel 164 Sr) en het culpoos (artikel 165 Sr) veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer ondubbelzinnig strafbaar gesteld. Met het begrip luchtverkeer wordt aangesloten bij de term zoals deze in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart is gedefinieerd. Het betreft het geheel der verplaatsingen van luchtvaartuigen in de lucht of op een luchthaven, alsmede het gebruik van het luchtruim door toestellen die geen luchtvaartuigen zijn.

Beide bepalingen zijn technisch neutraal geformuleerd. Hierdoor vallen alle handelingen, gedragingen en/of middelen die nu en in de toekomst gebruikt kunnen worden om het luchtverkeer in gevaar te brengen onder de reikwijdte van de strafbepalingen. Niet alleen het aanstralen van luchtvaartuigen in bedrijf wordt verboden, maar ook het opzettelijk danwel culpoos veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer door met laserlicht verkeerstorens te beschijnen. De daarin werkzame luchtverkeersleiders zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van al het verkeer dat gebruik maakt van de start- en rolbanen op een vliegveld. Wanneer zij (tijdelijk) verblind raken doordat derden met laserpointers de verkeerstoren beschijnen, levert dat evenzeer gevaar op voor het luchtverkeer. Onderdeel F betreft een verruiming van artikel 429 van het Wetboek van Strafrecht. Voorgesteld wordt deze bepaling aan te vullen met een nieuw onderdeel waarin (de mogelijkheid van) gevaarstelling en hinder van het luchtverkeer worden strafbaar gesteld zonder dat sprake hoeft te zijn van

een (al dan niet verwezenlijkt) gevaar. Deze strafbaarstelling vormt daarmee het sluitstuk van de wettelijke maatregelen die het kabinet eerder op verzoek van de Tweede Kamer heeft aangekondigd (Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 40) om doeltreffend strafrechtelijk optreden mogelijk te maken tegen het gericht aanstralen van luchtvaartuigen en tegen elk ander gedrag dat gevaarstelling voor het luchtverkeer kan opleveren. Met het openbaar ministerie ben ik van mening dat het de voorkeur verdient in deze strafbepaling aan te sluiten bij de terminologie die de Wet luchtvaart hanteert. Daarom wordt ook in deze strafbepaling de in artikel 1.1, eerste lid, Wet luchtvaart gedefinieerde term luchtverkeer gebruikt. Vanaf welke locatie dit aanstralen geschiedt, is daarbij van generlei belang. Om hier geen enkele onduidelijkheid over te laten bestaan, heb ik het via internetconsultatie verkregen voorstel van een luchtvaartmaatschappij overgenomen en zijn de woorden «vanaf de grond» die in de conceptversie van dit wetsvoorstel nog waren opgenomen in de strafbepaling, komen te vervallen.

Onderdeel C (Artikel 197c Wetboek van Strafrecht)

Het in dit onderdeel opgenomen wijzigingsvoorstel strekt tot het verhogen van het wettelijk strafmaximum in artikel 197c van het Wetboek van Strafrecht. In dat artikel wordt degene die een beroep of gewoonte maakt van het in artikel 197b van het Wetboek van Strafrecht omschreven misdrijf – het tewerkstellen van illegale vreemdelingen – bedreigd met een maximum gevangenisstraf van drie jaar. Deze strafbepaling vormt een belangrijke grondslag voor de strafrechtelijke aanpak van illegale tewerkstelling. De aanpak van illegale tewerkstelling is van belang voor de bestrijding van illegale immigratie. De mogelijkheid tot het vinden van werk zonder de vereiste legale status is een aanzuigende factor voor illegale immigratie. De aanpak van illegale tewerkstelling staat beleidsmatig ook in verband met de aanpak van mensenhandel. Mensenhandel is immers vaak verweven met illegaliteit. De aanpak van illegaliteit draagt bij aan de aanpak van mensenhandel. De praktijk leert dat de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst in onderzoeken naar illegale tewerkstelling niet zelden op aanwijzingen voor de aanwezigheid van arbeidsgerelateerde uitbuiting stuiten. Illegale tewerkstelling is ook een van de indicatoren die duiden op mensenhandel zoals omschreven in de Aanwijzing mensenhandel van het openbaar ministerie (Stcrt. 2008, 2718). Uit ervaringen in de opsporingspraktijk blijkt evenwel dat strafrechtelijk onderzoek naar illegale tewerkstelling aanloopt tegen de beperkte mogelijkheden tot inzet van opsporingsbevoegdheden. Dit wordt door de opsporing als een knelpunt ervaren. Het ontbreken van de mogelijkheid tot toepassing van bepaalde opsporingsbevoegdheden staat in de weg aan een effectieve aanpak van illegale tewerkstelling. Daardoor worden tevens kansen gemist om tijdens een onderzoek naar illegale tewerkstelling indicatoren van arbeidsuitbuiting zichtbaar te maken. De aanpak van mensenhandel is derhalve gebaat bij een effectieve aanpak van illegale tewerkstelling. Vanuit de opsporing wordt erop aangedrongen om de toepassing van extra opsporingsbevoegdheden mogelijk te maken. Het vorenstaande onderstreept het belang van een effectief strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van illegale tewerkstelling. Om die reden wordt voorgesteld dit instrumentarium door een verhoging van het strafmaximum in artikel 197c van het Wetboek van Strafrecht te versterken. De voorgestelde verhoging van het strafmaximum van drie naar vier jaar maakt dat de mogelijkheden tot toepassing van strafvorderlijke maatregelen worden verruimd. Zo komen extra opsporingsbevoegdheden beschikbaar die nodig zijn om de opheldering van de verdenking van het misdrijf te kunnen vergemakkelijken. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het belang van het ten behoeve van de opsporing kunnen doen van een doorzoeking ter inbeslagname (artikel 96c Sv), het opnemen

van vertrouwelijke communicatie (artikel 126m Sv) of het vorderen van opgeslagen of vastgelegde gegevens (artikel 126nd, eerste lid, Sv). Vanuit de opsporingspraktijk is in het bijzonder het belang van de mogelijkheid tot inzet van deze opsporingsbevoegdheden benadrukt. Voorts wordt de toepassing van bepaalde dwangmiddelen mogelijk. Te noemen zijn de aanhouding buiten heterdaad (artikel 54 Sv) en voorlopige hechtenis (artikel 67 e.v. Sv). Toepassing van deze dwangmiddelen kan bij de aanpak van illegale tewerkstelling zinvol en nodig zijn.

Met de verhoging van het strafmaximum wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat de wetgever het stelselmatig tewerkstellen van illegale vreemdelingen een ernstig strafbaar feit acht. Niet zelden gaat het om daders die uit louter financieel gewin zich stelselmatig bedienen van de tewerkstelling van meerdere illegalen. Voorts past de voorgestelde wijziging goed in het samenstel van maatregelen dat door het kabinet wordt genomen om mensenhandel effectief en krachtig te kunnen bestrijden. Tot slot hangt deze wijziging samen met in het regeerakkoord verwoorde voornemen van dit kabinet om tot intensievere opsporing en hardere aanpak van mensenhandel te komen (Kamerstukken II 2010/11 32 417, nr. 14, blz. 71).

Onderdeel D (artikel 273f Wetboek van Strafrecht)

De in dit onderdeel opgenomen wijzigingsvoorstellen strekken tot het verhogen van de wettelijke strafmaxima voor het misdrijf mensenhandel in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Bij gelegenheid van de plenaire behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche is door de leden Van Toorenburg (CDA) en Van der Steur (VVD) een amendement ingediend dat strekt tot verhoging van de strafbedreiging voor het misdrijf mensenhandel (Kamerstukken II 2010/2011, 32 211, nr. 36). Ter toelichting op het amendement hebben de indieners erop gewezen dat de ernst van het feit – dat de slachtoffers of nabestaanden veelal voor het leven tekent – in de huidige strafmaxima nog onvoldoende tot uitdrukking komt. Tevens brachten de indieners naar voren dat het Wetboek van Strafrecht delicten kent waarbij de strafverzwarende omstandigheid dat het feit de dood ten gevolge heeft, wordt bedreigd met dertig jaren gevangenisstraf. Een gelijkstelling van het misdrijf mensenhandel met de strafposities die gelden voor die misdrijven is volgens de indieners wenselijk. Tijdens de plenaire behandeling van het bovenvermelde wetsvoorstel op 15 maart 2011 heb ik in reactie op dit amendement aangegeven dat ik de strekking ervan onderschrijf (Handelingen II 2010/11, nr. 60, item 29, blz. 73). Omdat het wetsvoorstel waarop het amendement betrekking had naar mijn mening niet het aangewezen kader voor een wijziging van het Wetboek van Strafrecht vormde, heb ik de indieners toegezegd de inhoud van het amendement te zullen opnemen in een wetsvoorstel dat betrekking heeft op wijziging van de strafwetgeving. Met het onderhavige wijzigingsvoorstel doe ik mijn toezegging gestand.

Mensenhandel is een uitermate ernstig misdrijf dat een zeer ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit maakt. Niet zelden gaat mensenhandel gepaard met zware georganiseerde criminaliteit. De politieke en maatschappelijke verontwaardiging over deze vorm van moderne slavernij is groot en terecht. Recente mensenhandelzaken hebben de actualiteit beheerst en de rechtsorde geschokt. Menschenhandel dient dan ook effectief, krachtig en afschrikwekkend te kunnen worden bestraft.

De wetgever heeft de strafmaxima voor mensenhandel in het recente verleden verhoogd. Dit geschiedde bij gelegenheid van de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten etc. (Stb. 245; inwerking getreden op 1 juli 2009). Thans geldt voor het kale delict mensenhandel een

strafmaximum van 8 jaren gevangenisstraf. Voor alle gekwalificeerde vormen van mensenhandel geldt ten minste een strafmaximum van 12 jaren gevangenisstraf, oplopend tot 18 jaren gevangenisstraf voor mensenhandel gepleegd onder de omstandigheid dat het feit de dood ten gevolge heeft. Niettemin is het onderhavige voorstel tot verdere verhoging van de strafmaxima naar mijn mening gerechtvaardigd en verantwoord. Met de voorgestelde verhoging wordt de ernst van het feit beter tot uitdrukking gebracht. Mensenhandel is een uitermate ernstig misdrijf waarbij veelal gedurende een langere periode een zeer ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit van het slachtoffer wordt gemaakt, vaak met blijvende psychische en andere gevolgen. Onder mensenhandel valt ook de problematiek inzake zogenaamde loverboys. Slachtofferschap van loverboys lijkt zich vooral te concentreren op adolescenten en jongvolwassenen in de 13- tot 20-jarige leeftijd. Binnen deze toch al kwetsbare leeftijdsgroep vormen meisjes met een licht verstandelijke beperking een duidelijke risicogroep. Ook hangt de problematiek vaak samen met andere problemen bij de slachtoffers, zoals een moeilijke (vroegere) gezinssituatie, (seksuele) trauma's en onderliggende psychische aandoeningen (vgl. R. Verwijs e.a., *Loverboys en hun slachtoffers*. Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2011, p. 57–60). Loverboys richten zich dus op de aller kwetsbaarsten in onze samenleving. De aanhoudende stelselmatige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit van het slachtoffer alsmede de kenmerken van slachtoffers van mensenhandel rechtvaardigen een verhoging van het strafmaximum terzake van het delict mensenhandel.

In zijn advies over het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn 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) (richtlijn 2011/36/EU) heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) ervoor gepleit het strafmaximum voor het kale delict mensenhandel te verhogen naar 12 jaar. Een dergelijke verhoging brengt met zich mee dat het openbaar ministerie bij een vordering tot voorlopige hechtenis in meer gevallen dan nu de zogenoemde 12-jaars grond kan aanvoeren, waardoor een verdachte langer in voorlopige hechtenis kan worden gehouden (artikel 67a, tweede lid, onder 1°, Sv). Van de in dit voorstel van wet opgenomen verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel gaat daarmee niet alleen een generale preventieve werking uit, maar het biedt het openbaar ministerie tevens een extra mogelijkheid om tot een succesvolle vervolging van mensenhandelaren te komen.

Naast de NRM hebben ook de leden van de Task Force Mensenhandel en het landelijk overleg van mensenhandelofficiëren van het openbaar ministerie zich voorstander betoond van de voorgestelde verhogingen. De laatste heeft eveneens aandacht gevraagd voor het feit dat in situaties waar mensenhandel seksuele uitbuiting betreft, ook een parallel kan worden getrokken met het delict verkrachting (artikel 242 Sr). In beide gevallen kan de situatie zich voordoen dat het slachtoffer door (bedreiging met) geweld of een andere feitelijkheid, handelingen ondergaat die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam. Het kale delict verkrachting wordt echter bedreigd met een maximale gevangenisstraf van twaalf jaren, terwijl het kale delict mensenhandel bedreigd is met acht jaren.

Ten aanzien van mensenhandel met de dood ten gevolge hebben de indieners van het meergenoemde amendement naar mijn mening terecht gewezen op enkele delicten uit het Wetboek van Strafrecht waarvoor geldt dat het strafmaximum levenslang of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren bedraagt, indien het feit de dood ten gevolge heeft. Ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op gevaarzettingsdelicten in artikel 157, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht (brandstichting de dood ten

gevolge hebbend) en artikel 174, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (opzettelijke verkoop schadelijke waren), alsmede op het misdrijf in artikel 282a, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (gijzeling de dood ten gevolge hebbend). Met de indieners van het amendement ben ik van mening dat het wenselijk is de strafbedreiging voor mensenhandel gepleegd onder de meest ernstige omstandigheid – die waarbij het slachtoffer het feit met de dood heeft moeten bekopen – gelijk te trekken met de strafbedreiging voor dat type gevolgsdelicten. Ik ben van mening dat de rechter bij de straftoemeting in een zaak waarbij de dader het slachtoffer onder zodanige omstandigheden heeft uitgebuit dat dit de dood tot gevolg heeft gehad, over de mogelijkheid tot het opleggen van de zwaarste straf moet kunnen beschikken. Ingevolge artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens rust volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) op de lidstaten de positieve verplichting om mensenhandel krachtig te bestrijden. In het beleid dat het EHRM daarbij voorstaat, past dat mensenhandel wordt bestraft met effectieve en afschrikwekkende sancties. Voorts is een en ander ook in lijn met de op de artikelen 3, 5 en 6 van het EVRM geïnspireerde aanbeveling B.1 van recommendation no. (92) 17E van de Raad van Europa inzake de consistentie van straffen, die voorschrijft dat lidstaten een coherent stelstel van straffen dienen te waarborgen waarin de relatieve ernst van verschillende delicten tot uitdrukking wordt gebracht.

Ten slotte geeft ook deze wijziging uitvoering aan het in het regeerakkoord verwoorde voornemen van dit kabinet om tot intensievere opsporing en hardere aanpak van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel, te komen (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14, blz. 71).

Onderdeel E (Artikel 328ter Wetboek van Strafrecht)

Bij de wijziging van artikel 328ter van het Wetboek van Strafrecht door de Wet houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten (Stb. 2009, 525) is in het tweede lid abusievelijk «gift of belofte» slechts eenmaal vervangen door «gift, belofte of dienst», terwijl deze wijziging tweemaal diende te worden doorgevoerd. Dit wordt thans in onderdeel F rechtgezet.

Artikel II

Onderdeel A (Artikel 4 Wetboek van Strafrecht BES)

Dit onderdeel bevat enkele aanvullingen en verbeteringen van de rechtsmachtregeling van het Wetboek van Strafrecht BES in het licht van de internationale verplichtingen die ook op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing zijn.

Onderdelen B en C (Artikelen 131 en 132 Wetboek van Strafrecht BES)

Met de aanpassing van de artikelen 131 en 132 van het Wetboek van Strafrecht BES wordt bewerkstelligd dat in aansluiting op de met ingang van de staatkundige hervorming gecreëerde mogelijkheid om op de BES-eilanden bij volmacht te stemmen de vrije uitoefening van het kiesrecht ook op dit punt strafrechtelijk wordt beschermd.

Onderdelen D en I (Artikelen 170, 171 en 448 Wetboek van Strafrecht BES)

Dit onderdeel strekt ertoe de wijzigingen die in artikel I, onderdelen B en F, worden voorgesteld met betrekking tot de artikelen 164, 165 en 429 van het Wetboek van Strafrecht voor het Europese deel van Nederland tevens door te voeren in het Wetboek van Strafrecht BES.

Onderdeel E (Artikel 203c Wetboek van Strafrecht BES)

Dit onderdeel strekt ertoe de wijziging die in artikel I, onderdeel C, wordt voorgesteld met betrekking tot artikel 197c van het Wetboek van Strafrecht voor het Europese deel van Nederland tevens door te voeren in het Wetboek van Strafrecht BES.

Onderdeel F (Artikel 286f Wetboek van Strafrecht BES)

Dit onderdeel strekt ertoe de wijziging die in artikel I, onderdeel D, wordt voorgesteld met betrekking tot artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht voor het Europese deel van Nederland tevens door te voeren in het Wetboek van Strafrecht BES.

Onderdeel G (Artikel 297 Wetboek van Strafrecht BES)

Dit onderdeel past de wijze waarop een verwijzing is weergegeven aan.

Onderdeel H (Artikel 341ter Wetboek van Strafrecht BES)

Met de hier voorgestelde wijzigingen wordt artikel 341ter Sr BES in terminologische zin meer in overeenstemming gebracht met de bepalingen inzake ambtelijke corruptie. Daartoe wordt in de eerste plaats in het eerste lid het verlenen van een dienst en het vragen om een gift, belofte of dienst toegevoegd. Daarnaast wordt het tweede lid aangevuld met het verlenen of aanbieden van een dienst. Tot slot wordt in navolging van artikel 328ter Sr voorgesteld het strafmaximum in artikel 341ter Sr BES te verhogen tot twee jaren.

Artikel III

(Artikel 37ha Luchtvaartwet)

Artikel 37ha van de Luchtvaartwet behelst een geheimhoudingsverplichting voor het personeel op luchthavens dat belast is met de controle in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart. Een dergelijke verplichting is weliswaar een beperking van de vrijheid van meningsuiting zoals deze door artikel 7 van de Grondwet en 10 van het EVRM wordt beschermd, maar deze is gerechtvaardigd met het oog op de nationale veiligheid en het voorkomen dat vertrouwelijke mededelingen worden verspreid. Het onderhavige voorstel beoogt dit artikel aan te vullen met een nieuw tweede lid op grond waarvan deze geheimhoudingsverplichting wordt verruimd tot alle personen die werkzaam zijn ten behoeve van de luchtvaart en in die hoedanigheid de beschikking krijgen over informatie die ter bescherming van de beveiliging van de burgerluchtvaart niet in de openbaarheid mag worden gebracht.

Het aanknopingspunt voor deze geheimhoudingsplicht vormt de aanwijzing van de functie van de betrokkene als vertrouwensfunctie. Het gaat bij vertrouwensfuncties steeds om personen die in de gelegenheid zijn om de nationale veiligheid te schaden, doordat zij in de uitoefening van hun functie de beschikking kunnen krijgen over informatie die betrekking heeft op de veiligheid of op «andere gewichtige belangen» van de Staat (artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken). Binnen de

burgerluchtvaart kan hierbij gedacht worden aan informatie over de wijze van controleren van personen en/of goederen op de aanwezigheid van verboden voorwerpen. Het bekend raken van deze informatie kan ernstige schade toebrengen aan de effectiviteit van de (veelal kostbare) maatregelen. De geheimhoudingsverplichting is daarmee een proportioneel middel ten opzichte van de belangen die het dient.

De Wet veiligheidsonderzoeken bevat met name regels van procedurele aard. De regeling bepaalt onder meer wie vertrouwensfuncties kunnen aanwijzen en verplicht werkgevers om personen die een vertrouwensfunctie gaan vervullen voor een veiligheidsonderzoek aan te melden. Hoewel de wet bedoeld is voor functies waarin degene die de functie uitoefent de beschikking over informatie krijgt die betrekking heeft op de veiligheid of op «andere gewichtige belangen» van de Staat, kent de Wet veiligheidsonderzoeken geen geheimhoudingsplicht. De diversiteit van vertrouwensfuncties brengt met zich mee dat een specifieke geheimhoudingsplicht die toegesneden is op het soort gegevens waarmee de betrokkene te maken krijgt de voorkeur verdient boven een generieke geheimhoudingsplicht. De geheimhoudingsplicht voor de leden van het beveiligingspersoneel die belast zijn met de controle op burgerluchthavens en daarbij de beschikking krijgen over gegevens waarvan zij het vertrouwelijk karakter kennen of redelijkerwijze moeten vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van hun ambt of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is neergelegd in artikel 37ha van de Luchtvaartwet. Verder is ten aanzien van het beveiligingspersoneel in de zin van artikel 37, eerste lid, onderdeel b, sub 1, van de Luchtvaartwet, artikel 13 van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van toepassing. Daarnaast geldt, als sluitstuk voor de publieke taakuitvoering, op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht een geheimhoudingsplicht. Het blijkt evenwel dat dit stelsel van geheimhoudingsverplichtingen niet volledig sluitend is. Er is sprake van een categorie van personen met een vertrouwensfunctie die in de particuliere sector ten behoeve van de burgerluchtvaart werkzaam is die buiten dit stelsel valt. Het gaat bijvoorbeeld om vertrouwensfunctionarissen die werkzaam zijn op de beschermde delen van de luchthaven. De huidige wetgeving kent voor hen geen specifieke geheimhoudingsplicht, terwijl deze personen wel een vertrouwensfunctie vervullen. Het onderhavige voorstel beoogt hierin verandering te brengen. Door een wijziging van het eerste lid (nieuw) is voorts verzekerd dat het voor de toepassing van artikel 37ha niet van belang is of de gegevens al dan niet zijn verkregen in de uitoefening van specifieke werkzaamheden, gerelateerd aan de beveiliging van de burgerluchtvaart. Geenszins ondenkbaar zijn immers de gevallen waarin personen met een vertrouwensfunctie op de hoogte kunnen komen van gevoelige informatie, terwijl zij – zoals hierboven reeds is toegelicht – activiteiten verrichten die niet rechtstreeks verband houden met de beveiliging van de burgerluchtvaart. Ook in die situaties dient de geheimhouding van de desbetreffende informatie gewaarborgd te zijn. Opgemerkt zij nog dat schending van de geheimhoudingsplicht strafbaar is op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Voorts geldt dat de toepasselijkheid van het Wetboek van Strafrecht consequenties in de sfeer van het privaatrecht niet uitsluit.

Artikel IV

Inwerkingtreding

Sinds 1 januari 2010 geldt voor alle Nederlandse wetten het uitgangspunt van vaste verandermomenten. De doelstelling van dit beginsel is dat rechtssubjecten in een vroeg stadium inzicht wordt gegeven in wet- en regelgeving die op hen van toepassing zal worden en hen een redelijke

termijn wordt gegeven om zich daarop voor te bereiden. Voor wetten in formele zin houdt dit concreet in dat zij in beginsel op 1 januari of 1 juli in werking treden met een minimale invoeringstermijn van twee maanden. Op dit uitgangspunt bestaan evenwel ook uitzonderingsmogelijkheden. Er kan onder meer van de vaste verandermomenten worden afgeweken als dit gelet op de effectieve rechtshandhaving wenselijk is of vertraging van de invoering tot buitensporige private of publieke nadelen zou leiden (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309). Om die reden is in dit wetsvoorstel een bepaling opgenomen waarin staat dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, maar dat dit tijdstip voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven