

Vergaderjaar 2003–2004

29 291

Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 mei 2004

Algemeen

Het stemt tot voldoening dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, de SP en D66 de strekking van het wetsvoorstel en in het algemeen de inhoud ervan kunnen onderschrijven.

De regering hoopt door beantwoording van de gestelde vragen het voorgestelde wetsvoorstel te kunnen verduidelijken.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik het volgende op.

Een richtlijn of een kaderbesluit van de Raad heeft na zijn totstandkoming bindende werking voor de lidstaten van de EU. Richtlijnen en kaderbesluiten zijn niet rechtstreeks verbindend. Zij behoeven implementatie. De nationale wetgeving van ieder van de lidstaten dient te voorzien in de mogelijkheid om de verplichtingen die voortvloeien uit een richtlijn of kaderbesluit, na te komen.

Een verdrag is bindend voor de staten die daarbij partij zijn. Van het nationale stelsel en van de aard van een verdrag hangt af of (een bepaling van het verdrag) al dan niet rechtstreeks verbindend is. Een (bepaling van een) verdrag dat niet rechtstreeks verbindend is, behoeft uitvoering in de nationale regelgeving. Er bestaan geen verschil tussen de implementatie van een richtlijn of een kaderbesluit of de uitvoering van een verdrag. De lidstaten/partijen moeten ervoor zorgen dat hun nationale wetgeving voorziet in de mogelijkheid om het desbetreffende instrument uit te voeren. Er is ruimte ten aanzien van de wijze van implementatie of uitvoering: aan de lidstaten/partijen wordt overgelaten om te beslissen op welke wijze zij deze instrumenten in hun eigen wetgeving implementeren of uitvoeren.

Internationale instrumenten bevatten doorgaans minimumvoorschriften. Dat betekent dat de staten de bevoegdheid hebben verdergaande bepalingen in hun eigen wetgeving op te nemen.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie over de stand van zaken met betrekking tot de protocollen mensensmokkel, mensenhandel en de verkoop van kinderen, prostitutie en kinder-

pornografie, en het kaderbesluit en de richtlijn inzake mensensmokkel en het kaderbesluit inzake mensenhandel, kan ik het volgende meedelen.

Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen is op 18 januari 2002 in werking getreden. 108 landen hebben het protocol getekend. 71 landen zijn daarbij partij.

Het protocol inzake mensensmokkel is op 18 januari 2004 in werking getreden. 112 landen hebben het protocol getekend. Bij dit protocol zijn 45 landen partij.

Het protocol mensenhandel is op 25 december 2003 in werking getreden. 117 landen hebben dit protocol getekend. 51 landen zijn partij bij het protocol.

Lidstaten zijn bezig om voornoemde richtlijn en kaderbesluiten in hun nationale wetgeving te implementeren.

Wat betreft het aantal nationale rapporteurs mensenhandel kan worden opgemerkt dat naast Nederland ook België en Zweden een rapporteur hebben aangesteld. Deze functionarissen verschillen wat betreft positie en taakstelling. In Zwitserland is een politiefunctionaris als rapporteur aangesteld. Rusland is voornemens tot aanstelling van een rapporteur over te gaan.

Inleiding

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie over rechtsmacht en het vereiste van dubbele strafbaarheid merk ik het volgende op.

Ten aanzien van de in de betrokken instrumenten omschreven strafbare feiten bestaat allereerst rechtsmacht voor zover het feit op Nederlands grondgebied of aan boord van een Nederland vaartuig of luchtvaartuig is gepleegd (artikelen 2 en 3 Sr). Voor mensensmokkel geldt dat er ook rechtsmacht is ten aanzien van buiten Nederland door een Nederlander gepleegde feiten (artikel 5, eerste lid, onderdeel 1°). Voor mensenhandel in het algemeen gelden geen specifieke regels. Voor kinderhandel, kinderpornografie en andere vormen van seksueel misbruik van kinderen geldt dat er rechtsmacht bestaat voor door een Nederlander of een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, buiten Nederland gepleegde feiten (artikelen 5, tweede lid, onderdeel 3°, en 5a Sr). Het vereiste van dubbele strafbaarheid dat in de regel geldt voor Nederlanders die zich buiten Nederland schuldig maken aan een misdrijf, geldt niet voor alle vormen van seksueel misbruik ten aanzien van personen onder de 18 jaar.

Nederlandse onderdanen worden gelijkgesteld aan Nederlandse rechtspersonen.

Voor de vervolging van een buitenlander die betrokken is bij mensensmokkel of mensenhandel naar Nederland, is een Nederlands aanknopingspunt nodig, bij voorbeeld de aankomst van de gesmokkelde of verhandelde op Nederlands grondgebied. Aanhouding van de mensensmokkelaar of mensenhandelaar buiten Nederland staat niet in de weg aan vervolging in Nederland.

Mensensmokkel

De leden van de CDA-fractie wilden nadere opheldering over het voorstel om in artikel 197a, tweede lid, Sr een zogenoemde humanitaire clausule op te nemen.

In de memorie van toelichting zijn de overwegingen genoemd die ten grondslag liggen aan het voorstel om gebruik te maken van de in de richtlijn inzake mensensmokkel geboden mogelijkheid om een humanitaire clausule op te nemen voor hulp bij illegale binnenkomst en doorreis. Ingevolge de richtlijn inzake mensensmokkel geldt voor hulp bij illegale binnenkomst en doorreis in een van de lidstaten niet langer het bestand-

deel winstbejag. Mensensmokkel wordt daarmee zonder meer strafbaar. Op de vervolgende instantie rust niet langer de last het bestanddeel winstbejag te bewijzen. Ter compensatie van het schrappen van voornoemd bestanddeel is een optionele rechtvaardigingsgrond opgenomen in de richtlijn. Nederland heeft zich destijds bij de onderhandelingen over deze richtlijn met steun van het parlement ingezet voor een dergelijke optionele clausule. Voorgesteld is om van deze optie gebruik te maken en een uitdrukkelijke rechtvaardigingsgrond in artikel 197a Sr op te nemen. Naar het oordeel van de regering is dit een evenwichtig voorstel, omdat het een goede balans houdt tussen het belang van een effectieve strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel en het belang van bescherming van personen en instellingen die handelen uit humanitaire beweegredenen. Enerzijds kan schrapping van het bestanddeel winstbejag de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel faciliteren. Anderzijds wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de belangen van personen die louter op humanitaire gronden en zonder uit te zijn op geldelijk gewin vreemdelingen behulpzaam zijn om bij illegale binnenkomst in Nederland of een van de landen die vallen onder het bereik van artikel 197a Sr. Het voorstel houdt ook rekening met de verschillende gevoelens en opvattingen die hieromtrent in de samenleving leven. Het is verder van belang hierbij het volgende goed voor ogen te houden. In de eerste plaats is artikel 197a Sr gericht op de aanpak van mensensmokkelaars, dat zijn personen of groepen van personen die illegalen – tegen betaling van – vaak – grote bedragen – helpen bij hun illegale immigratie. In de tweede plaats wordt, wanneer al sprake is van humanitaire bijstand aan illegalen, deze veelal gegeven aan vreemdelingen die reeds in Nederland verblijven. Voor die bijstand blijft het bestanddeel winstbejag bestaan. Niet kan worden uitgesloten dat hulp bij illegale binnenkomst of doorreis ook wordt geboden door kerkelijke of ideële instellingen uitsluitend op grond van menselijke overwegingen vanuit hun godsdienstige of geestelijke opvatting. Degene die aldus heeft gehandeld, kan een beroep doen op deze clausule. Maar dan zal hij aannemelijk moeten maken dat het uitsluitend humanitaire overwegingen zijn geweest die hem hebben bewogen de hulp te bieden. Het is denkbaar dat personen of instellingen ten onrechte een beroep doen op deze clausule. Dit misbruik zal geen doel treffen, omdat zulke beroepen zullen stranden wegens het niet hard kunnen maken van het humanitair handelen. De verwachting is gerechtvaardigd dat de rechtspraak strenge eisen zal stellen aan degenen die op deze rechtvaardigingsgrond een beroep doen. Daarvan zal een ontmoedigende werking uit gaan.

De leden van de PvdA-fractie betreuren de schrapping van het bestanddeel winstbejag. Naar aanleiding daarvan breng ik ter aanvulling op hetgeen op vragen van de leden van de CDA-fractie is geantwoord, het volgende naar voren.

Met het schrappen van het bestanddeel winstbejag uit de strafbaarstelling van hulp bij illegale binnenkomst en doorreis hebben de lidstaten de strafbaarstelling van mensensmokkel aangescherpt en zijn daarmee verder gegaan dan het protocol inzake mensensmokkel en ook verder dan artikel 27 van de Uitvoeringsovereenkomst Schengen. De Kamer heeft met die aanscherping ingestemd. Schrapping van dit bestanddeel kan als gezegd de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel vergemakkelijken. Het gaat om bestrijding van – veelal georganiseerde – criminaliteit. Bestrijding van mensensmokkel levert een bijdrage aan reductie van illegale immigratie. Naar mijn oordeel zijn de zorgen van deze leden over de omkering van de bewijslast ongegrond. Personen of instellingen die handelen uit ideële en humanitaire motieven zonder oogmerk van eigen bevoordeling, kunnen een beroep doen op de humanitaire rechtvaardigingsgrond en zullen zeker de nobele en onbaatzuchtige aard van hun motieven over het voetlicht weten te krijgen. Schrapping van het

bestanddeel winstbejag strekt ertoe de strijd tegen mensensmokkelaars te verbeteren en beoogt niet de positie van voornoemde personen of instellingen te verslechteren. Het voorstel komt de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel ten goede, terwijl de positie van goedwillenden in de praktijk niet zal veranderen.

De lidstaten zijn ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn gehouden om dit bestanddeel, voor zover opgenomen in hun wetgeving, uit de strafbepaling inzake mensensmokkel te schrappen, voor zover het hulp bij illegale binnenkomst en doorreis betreft. De vraag hoeveel lidstaten gebruik maken van de optionele humanitaire clausule is uitgezet. Ik verwacht daarover bij de behandeling van het wetsvoorstel nadere informatie te kunnen geven.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik het volgende op.

Als gezegd wordt voorgesteld om het bestanddeel winstbejag te handhaven bij hulp bij illegaal verblijf. Dit begrip is opgenomen in artikel 197a Sr en in artikel 27 Uitvoeringsovereenkomst Schengen. Van winstbejag is sprake indien de handeling is gericht op verrijking. Voor de vervulling van dit bestanddeel is niet nodig dat verrijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit begrip komt naar strekking en inhoud overeen met de term die in het protocol inzake mensensmokkel wordt gebezigd: teneinde rechtstreeks of onrechtstreeks, een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen. De term winstbejag is kort en kernachtig en is in onze strafwetgeving ingeburgerd. Het is dus niet nodig deze term te vervangen door de uitgebreidere omschrijving in het protocol.

Het is niet aannemelijk dat personen of instellingen die handelen uit humanitaire overwegingen, daadwerkelijk betrokken zijn bij de hulp bij illegale binnenkomst van vreemdelingen die onder rampzalige omstandigheden worden vervoerd. Dat is mensensmokkel en wordt bedreven door personen die er niet voor terugdeinzen vreemdelingen te (doen) vervoeren onder mensonterende omstandigheden. Overigens zijn er nog andere strafbepalingen op grond waarvan tegen deze praktijken kan worden opgetreden.

Bij een beroep op de rechtvaardigingsgrond kan naar voren worden gebracht dat de vreemdeling na zijn binnenkomst de reguliere asielprocedure is ingegaan. Maar deze omstandigheid zegt in het algemeen weinig over de aard van de geboden hulp bij illegale binnenkomst. De omstandigheid dat een vreemdeling die hulp heeft gehad bij zijn illegale binnenkomst, nadien verdwijnt in de illegaliteit wijst op strafbare mensensmokkel.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de SP-fractie merk ik het volgende op.

De effecten van de verhoging van de strafmaat voor mensensmokkel staan beschreven in een studie van het IPIT (Internationaal Politie Instituut Twente) uit oktober 1999, getiteld *Verhoging van de strafmaat op mensensmokkel, een pilotstudy naar de effectiviteit* (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr.82). In deze studie werd onder meer onderzocht hoe de strafmaatverhoging de effectiviteit van opsporing en vervolging heeft beïnvloed. Daarbij werd gekeken naar het gebruik van opsporings- en dwangmiddelen, de vraag of na de wetswijziging personen zijn veroordeeld die voorheen niet zouden zijn veroordeeld, en de vraag of hogere straffen zijn opgelegd.

De studie van het IPIT concludeert dat de verhoging van de strafmaat enkele positieve effecten heeft gehad op de opsporing en vervolging van mensensmokkel. Het aantal mensensmokkelaars dat is opgespoord, vervolgd en bestraft, is toegenomen. Ook bleek dat na de wetswijziging in een aantal gevallen is overgegaan tot opsporing en vervolging waar dat voor de wetswijziging waarschijnlijk niet zou zijn gebeurd. De studie

concludeert dat de wetswijziging een (overigens beperkte) invloed heeft gehad op de inzet van opsporings- en dwangmiddelen, de effectiviteit van de strafrechtelijke vervolging en de aard van de opgelegde straffen. Grotere invloed heeft de wetswijziging gehad op de zwaarte van de opgelegde straffen, die fors is toegenomen. Als gevolg van de intensievere opsporing en vervolging is ook het aantal gedetineerden omhoog gegaan. OM-cijfers die ook de periode na 1999 in beschouwing nemen, bevestigen het bovenstaande beeld. De opsporings- en vervolgingsinspanningen zijn sinds 1996 fors toegenomen, van 89 zaken in 1996 tot 225 zaken in 2003. In meer dan de helft van de vonnissen wordt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, waarbij ongeveer 40 procent van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen hoger is dan een jaar.

De bestrijding van mensensmokkel is een prioriteit voor het OM, met name ten aanzien van die vormen van mensensmokkel die individuen en de samenleving het meest bedreigen, bijvoorbeeld als sprake is van georganiseerde criminaliteit. De prestaties van de arrondissementsparketten worden periodiek gemonitord. Overigens zal het College van procureurs-generaal in 2004, mede op basis van een medio 2004 beschikbaar te komen nationaal dreigingsbeeld, het strafrechtelijke beleid ten aanzien van georganiseerde misdaad vaststellen.

In de periode 1998–2003 is de opsporings- en analysecapaciteit voor de aanpak van mensensmokkel fors vergroot. Zo is het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM) bij het KLPD opgericht. Er is extra Grensoverschrijdende Criminaliteit (GOC) capaciteit bij de Koninklijke Marechaussee gekomen. Het voormalige kernteam Noord-en-Oost-Nederland is uitgebreid met de Unit Mensensmokkel (UMS). De UMS is overigens thans integraal onderdeel van de nationale recherche. De nationale recherche heeft onder andere het aandachtsgebied mensensmokkel en -handel. Ook op (boven)regionaal niveau worden mensensmokkel-onderzoeken uitgevoerd. Ten behoeve van de bestrijding van mensensmokkel is binnen het OM een landelijk coördinerend officier van justitie inzake mensensmokkel en mensenhandel met bijbehorende ondersteuning aangesteld.

Mensenhandel

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie breng ik het volgende naar voren.

De huidige regelgeving voorziet in de mogelijkheid dat slachtoffers van mensenhandel tijdelijk of permanent een verblijfstitel verkrijgen. Tot nog toe is het slachtoffers niet toegestaan gedurende de zogenoemde B9-regeling inkomsten uit arbeid te verwerven. Binnenkort gaat dit veranderen. Een wijziging van het Besluit uitvoering arbeid vreemdelingen is hiertoe momenteel in voorbereiding.

De uit de voorgestelde wetgeving voortvloeiende uitbreiding van het bereik van mensenhandel en daarmee van de categorieën slachtoffers geeft geen aanleiding tot een heroriëntatie op de positie van slachtoffers. Wel wordt aangedrongen op speciale aandacht voor minderjarigen in de opvang.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA merk ik het volgende op.

Het voorgestelde artikel 273a Sr ziet op vele vormen van mensenhandel. In de in artikel 273a Sr voorgestelde strafmaxima, welke deels overeenkomen met de in artikel 250a Sr opgenomen maxima, worden de ernst en de zwaarte van het misdrijf mensenhandel tot uitdrukking gebracht. Het algemeen maximum voor het gronddelict bedraagt 6 jaar. De maxima lopen verder, afhankelijk van de ernst en zwaarte van de strafverzwarende omstandigheden, van 8, 10 onderscheidenlijk 12 jaren op tot 15 jaar. Naar het oordeel van de regering staan deze maxima in goede verhouding tot

de aard en de ernst van het misdrijf mensenhandel. Zij geven de rechtspraak voldoende ruimte om een straf op te leggen die passend is voor de aard en omvang van de gepleegde mensenhandel.

Deze leden bepleiten de introductie van twee nieuwe strafverzwarende omstandigheden, te weten zwaar psychisch letsel en sociaal letsel. Mensenhandel en de daaraan verbonden uitbuiting kunnen leiden tot (zwaar) psychisch en/of sociaal letsel. Deze omstandigheid behoeft naar mijn oordeel niet te leiden tot de totstandkoming van een uitdrukkelijke wettelijke strafverzwarende omstandigheid. In de strafmaten die ten hoogste gelden voor mensenhandel, is rekening gehouden met de aard van dit misdrijf en met de gevolgen die het kan hebben voor het slachtoffer. De schade die het slachtoffer van mensenhandel oploopt, is verdisconteerd in deze strafmaten. De rechter houdt bij zijn straftoemeting rekening met alle omstandigheden van het concrete geval en dus ook met de (omvang van de) psychische of sociale gevolgen voor het slachtoffer. Anders dan psychisch of sociaal letsel welke vorm van schade naar zijn aard met dit misdrijf is verweven, is het toebrengen van ernstig lichamenteel letsel, een specifieke omstandigheid. In de zedelijkheidswetgeving houdt de wetgever uitdrukkelijk met deze specifieke omstandigheid rekening (vgl. de artikelen 248 en 250a, tweede lid, onderdeel 3°, Sr). Daarbij komt dat de begrippen «zwaar psychisch letsel» of «sociaal letsel» geen vastomlijnde begrippen zijn. Ten slotte kan erop worden gewezen dat de rechter schadevergoeding kan toekennen en de schadevergoedingsmaatregel kan opleggen wegens de psychische en/of sociale schade die het slachtoffer als gevolg van mensenhandel heeft geleden.

Deze leden brachten naar voren een groot voorstander te zijn van het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning op humanitaire gronden voor het slachtoffer en de juridische getuige van mensenhandel. Het huidige beleid voorziet in de mogelijkheid om, na afloop van de B9-procedure, een verblijfsvergunning op humanitaire gronden aan te vragen en toe te kennen. Van deze aanvraagmogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt. Een humanitaire verblijfsvergunning behoort tot de mogelijkheden indien vanwege de veiligheidspositie van het slachtoffer terugkeer naar het land van herkomst niet verantwoord is. Het slachtoffer dient aannemelijk te maken dat dit aan de orde is. Dat is voor een slachtoffer niet eenvoudig. Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over prostitutie en mensenhandel op 18 november 2003 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie desgevraagd aangegeven meer aandacht te zullen vragen voor de opbouw van een dossier gedurende de B9-procedure betreffende gegevens omtrent de veiligheid (Kamerstukken II 2003/04, 28 638, nr. 9). Het is belangrijk dat strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke gegevens meer in samenhang worden gebruikt bij de beoordeling van voortgezet verblijf. In juni van dit jaar zal een bijeenkomst met deskundigen worden belegd waar dit thema aan de orde zal worden gesteld.

Het voorliggende wetsvoorstel, welke onder meer uitvoering geeft aan een aantal internationale instrumenten op het terrein van de bestrijding van mensen- en kinderhandel, is in lijn met het OVSE-actieprogramma «Combatting trafficking in human beings» van 2 december 2003.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de SP-fractie merk ik het volgende op.

Het advies van de Nationale rapporteur mensenhandel (Nrm) om het bestaande artikel 250a Sr over te hevelen naar titel XVIII van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht is overgenomen. Ook is overgenomen het advies om de onderscheiden vormen van mensenhandel – anders dan nu – als zodanig te kwalificeren. De gedachte van de Nrm gingen uit naar specifieke strafbaarstelling of sanctionering van seksueel

geconnoteerde mensenhandel. Daarnaast bepleitte zij de omvorming van het bestaande artikel 274 inzake slavenhandel tot een algemene bepaling inzake mensenhandel. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet heeft de regering gekozen voor één bepaling inzake mensenhandel, die ook betrekking heeft op vormen van seksuele uitbuiting. In het voorgestelde artikel 273a Sr zijn dus alle vormen van mensenhandel bij elkaar gebracht. Daarvoor gelden dezelfde strafmaxima. Artikel 273a bevat enerzijds de implementatie van de internationale instrumenten inzake mensenhandel en omvat anderzijds de inhoud van artikel 250a Sr. Artikel 273a is gedeeltelijk gemodelleerd naar artikel 250a Sr. Voor zover nodig is in de nieuwe bepaling rekening gehouden met op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel (eerste lid, onderdelen 3°, 5°, 8° en 9°).

Op het terrein van slavenhandel en mensenhandel bestaan onderscheiden internationale instrumenten. De artikelen 274 tot en met 277 Sr strekken mede tot uitvoering van instrumenten inzake slavernij, slavenhandel en met slavernij vergelijkbare praktijken. Vooralnog is er in onze strafwetgeving voldoende reden voor afzonderlijke strafbaarstelling van slavenhandel en enige vormen van deelneming daaraan enerzijds en van mensenhandel anderzijds. Als met de nieuwe brede bepaling inzake mensenhandel de nodige ervaring is opgedaan en inzicht bestaat in de effecten ervan, kan de vraag worden beantwoord of het wenselijk is afzonderlijke bepalingen inzake slavenhandel te handhaven, en zo neen, of de thans voorgestelde wetgeving in dat licht wijziging behoeft.

De Nrm heeft erop gewezen dat de voorgestelde strafmaxima niet in overeenstemming zijn met de strafmaxima van 12 jaar die gelden in de artikelen 274 Sr (slavenhandel) en 278 Sr (mensenroof). Ter aanvulling op hetgeen daaromtrent in de memorie van toelichting naar voren is gebracht diene nog dat in artikel 273a, tweede en derde lid, de strafmaxima van het huidige artikel 250a (6, 8 en 10 jaar) zijn gehandhaafd en strafmaxima van 12 en 15 jaar voor twee nieuwe strafverzwarende omstandigheden zijn opgenomen. Ik ben van oordeel dat dit gedifferentieerde sanctiestelsel een goede grondslag vormt om op een passende en voldoende afschrikkende wijze te reageren op de vele verschillende vormen van mensenhandel die zich in de praktijk kunnen voordoen.

Deze leden en de leden van de fractie van D66 vroegen of de voorgestelde uitbreiding van het bereik van mensenhandel zal nopen tot uitbreiding van de justitiële capaciteit.

Op dit moment bestaat nog onvoldoende inzicht in de aard en omvang van vormen van zogenoemde moderne slavernij, die vallen onder het bereik van de nieuwe strafbepaling. Het is nodig om een beeld te krijgen of, en zo ja, in welke omvang en in welke economische sectoren strafwaardige excessen in de dienstverlening voorkomen. Ter verkrijging van meer duidelijkheid over de aard en omvang van niet seksuele uitbuiting in Nederland wordt in opdracht van het WODC door de Universiteit Leiden onderzoek hiernaar gedaan. In afwachting van de resultaten van dit onderzoek is het niet goed mogelijk om te bepalen of, en zo ja, in welke richting en in welke mate het werkterrein van politie en justitie zich zal uitbreiden. Het is het op voorhand ook niet in te schatten in hoeverre buitengewone opsporingsambtenaren (Arbeidsinspectie, SIOD, etc.) een rol kunnen spelen bij de opsporing van mensenhandel in brede zin. Ik zie daarom geen aanleiding om thans extra justitiële capaciteit beschikbaar te stellen.

In de nabije toekomst zal het recht op werk geregeld worden in uitvoeringswetgeving van de Wet arbeid vreemdelingen. Het is aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, toegestaan onderwils te volgen. Dit geldt ook voor slachtoffers van mensenhandel, die immers op grond van de B9-regeling een vergunning tot verblijf bezitten. Het probleem dat zich hier voordoet is niet gelegen in een verbod op

onderwijs, maar in praktische factoren zoals financiering en de looptijd van opleidingen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van D66 breng ik het volgende naar voren.

Bij de vormgeving van de strafbaarstelling van mensenhandel was aanvankelijk gekozen voor handhaving van het op bestrijding van seksuele uitbuiting gerichte artikel 250a Sr in de titel inzake misdrijven tegen de zeden (zedelijkheidswetgeving) en voor introductie van een algemene bepaling inzake mensenhandel ter uitvoering van het protocol en het kaderbesluit inzake mensenhandel in de titel inzake misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Naar aanleiding van de adviezen over het conceptwetsvoorstel is deze keuze heroverwogen. Het naast elkaar bestaan van een generale en een specifieke bepaling leidt tot overlap. Er is geen dringende noodzaak om wat strafbaarstelling en wettelijke sanctionering betreft een algemeen onderscheid te maken tussen op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel en op andere vormen van uitbuiting gerichte mensenhandel. Dit onderscheid wordt ook niet gemaakt in het protocol en het kaderbesluit. Daarom is gekozen voor het uitgangspunt om één algemene bepaling inzake mensenhandel te maken en slechts waar nodig specifieke voorzieningen te treffen voor seksuele uitbuiting. Het voordeel daarvan is dat alle wettelijke voorzieningen bij elkaar staan. Anders dan deze leden vrezen, is er geen grond voor het intreden van een inflatie van de op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel. In de operationalisering van de nieuwe bepaling in de nieuwe aanwijzing inzake mensenhandel van het College van procureurs-generaal zal worden ingegaan op de verschillende verschijningsvormen van mensenhandel. Daarbij krijgt op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel prioritaire aandacht, omdat deze vorm van mensenhandel een van de meest ernstige is. Hierdoor blijft de bestrijding van de thans strafbaar gestelde mensenhandel de vereiste hoge prioriteit behouden.

De B9-regeling zal ook gelden voor slachtoffers van andere vormen van mensenhandel, wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen. Daarvoor zal aan de voor toepassing van deze regeling geldende voorwaarden moeten zijn voldaan, zoals illegaal verblijf en het verlenen van medewerking aan de opsporing en vervolging van de verdachte.

Zoals in de memorie van toelichting en hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SP is opgemerkt zijn er internationale instrumenten inzake mensenhandel enerzijds en instrumenten inzake slavernij, slavenhandel en op slavernij gelijkende praktijken anderzijds. Het Verdrag inzake de slavernij van 1926 verplicht ertoe de volledige onderdrukking van slavernij in al haar vormen geleidelijk en zo spoedig mogelijk tot stand te brengen en slavenhandel te voorkomen en tegen te gaan (artikel 2). Ingevolge artikel 1, onderdeel 1°, van dit Verdrag is slavernij de staat of toestand van een persoon over wie eigendomsrechten, hetzij in volle omvang, hetzij in beperkte mate worden uitgeoefend. Bij slavernij is dus van oudsher hoofdkenmerk de (volledige) zeggenschap van de ene persoon over de andere. Ingevolge artikel 1, onderdeel 2°, omvat slavenhandel iedere handeling van vermeerstering, verwerving of overdracht van een persoon, teneinde deze in slavernij te brengen; iedere handeling van verwerving van een slaaf, teneinde deze te verkopen of te ruilen; iedere handeling van overdracht bij wijze van verkoop of ruil van een slaaf, verkregen teneinde te worden verkocht of geruild, en in het algemeen iedere daad van handel of van vervoer van slaven.

In het aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken worden deze instellingen en praktijken toegevoegd aan slavernij en

slavenhandel. Ingevolge artikel 1 omvatten met slavernij gelijk te stellen instellingen of praktijken kort gezegd het pandelingschap, lijfeigenschap, de instelling of praktijk waarbij een vrouw zonder het recht zulks te weigeren tegen betaling wordt uitgehuwelijkt, waarbij een echtgenoot van een vrouw, of zijn familie het recht heeft haar onder bezwarende titel over te dragen of een vrouw na de dood van haar echtgenoot door een ander wordt geërfd, of de instelling of praktijk waarbij een persoon jonger dan 18 jaar, door zijn wettelijk vertegenwoordiger aan een ander wordt overgedragen, al dan niet tegen beloning, met het oogmerk die persoon of zijn arbeid te exploiteren.

Deze instrumenten staan primair in de sleutel van afschaffing van afkeurenswaardige instellingen en praktijken die niet meer worden aanvaard. Bij de internationale instrumenten inzake mensenhandel heeft steeds centraal gestaan de strafrechtelijke bestrijding van het dwingen of dringen van personen tot prostitutie. In de wereldgemeenschap is het inzicht gegroeid dat voor een effectieve bestrijding van moderne vormen van slavernij nodig is om de strafbaarstelling van mensenhandel uit te breiden tot gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken of de verwijdering van organen. Hierdoor is er overlap ontstaan tussen mensenhandel enerzijds en slavernij, slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken anderzijds.

Seksuele exploitatie van kinderen

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de VVD breng ik het volgende naar voren.

De onderhandelingen over het kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, in het bijzonder over de hoogte van de minimum maximum straffen, zijn moeizaam verlopen. Het kaderbesluit betreft vele vormen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Over de mate van strafwaardigheid van die vormen wordt binnen Europa verschillend gedacht. De uiteindelijk aanvaarde minimum maximum vrijheidsstraffen zijn een compromis. Voor alle strafbare feiten geldt in het algemeen een laag minimum maximum niveau van 1 tot 3 jaar. Voor enkele zeer ernstige feiten zonder meer (het dwingen van een kind tot prostitutie of tot deelneming aan pornografische voorstellingen; het ontplooiën van seksuele activiteiten met een kind onder dwang, geweld of bedreiging) en voor ernstige feiten (voordeel behalen uit, het uitbuiten ten behoeve van of het werven voor prostitutie) onder *een* van de vier strafverzwarende omstandigheden (1. kind is nog niet seksueel meerderjarig volgens de nationale wetgeving; 2. het leven van het kind wordt opzettelijk of door roekeloosheid in gevaar gebracht; 3. ernstige geweldpleging of ernstige schade; 4. criminele organisatie) geldt een minimum maximum bandbreedte van 5 tot 10 jaar. Deze bandbreedte geldt ook voor voordeel behalen uit, het uitbuiten ten behoeve van of het werven voor deelneming aan pornografische voorstellingen, voor seks met een kind tegen betaling, voor seks onder misbruik van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind, en voor de vervaardiging, verspreiding of aanbidding van kinderpornografie, wanneer deze feiten zijn gepleegd onder *twee* strafverzwarende omstandigheden (kind is nog niet seksueel meerderjarig én een van de hiervoor onder 2 tot en met 4 genoemde omstandigheden). Voornoemde feiten, gepleegd zonder een onderscheidenlijk twee van die strafverzwarende omstandigheden, en het verwerven of bezit van kinderporno vallen dus in de laagste categorie.

Het dwingen tot prostitutie of deelneming aan pornografische voorstellingen en seks met geweld worden dus als het meest strafwaardig aangemerkt. Uitbuiting van prostitutie wordt als een ernstiger feit aangemerkt

dan uitbuiting voor pornografische voorstellingen en productie en verspreiding van kinderpornografie. Het kaderbesluit inzake mensenhandel is totstandgekomen toen er nog geen algemeen kader voor onderlinge aanpassing van vrijheidsstraffen in vier niveau's van bandbreedtes beschikbaar was. Ingevolge dit kaderbesluit is de minimum maximum straf voor kinderhandel 8 jaar.

De voorgeschreven minimum maximum vrijheidsstraffen in kaderbesluiten zijn minimumverplichtingen. Het staat de lidstaten vrij om op de desbetreffende misdrijven hogere maximumstraffen te leggen. In Nederland kent voor seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen maximumstraffen van 4 tot 15 jaar. De maxima variëren naar gelang de aard van het misdrijf (het plegen van ontucht of uitbuiting), de leeftijd van het kind, de specifieke relatie tussen dader en slachtoffer en het gebruikte geweld en het aanwenden van dwang. In Nederland gelden in het algemeen hogere straffen dan voornoemde minimum maximumstraffen. Zo wordt ontucht met een prostituee van 16 of 17 jaar gestraft met ten hoogste 4 jaar. Op kinderporno staat 4 jaar. Op verkrachting (van een kind) staat 12 jaar. Op uitbuiting van seksuele dienstverlening door een kind van 16 of 17 staat 6 jaar. Op seksueel misbruik dat zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, staat 12 jaar.

Deze leden vroegen of het verhandelen van kinderen voor seksuele uitbuiting vergelijkbaar is met diefstal in een woning gedurende de nacht of diefstal in een woning door middel van braak gedurende de nacht. Deze misdrijven zijn naar aard en ernst onvergelijkbaar. Kinderhandel is ernstiger en strafwaardiger dan een nachtelijke inbraak. Overigens zou uit de in het kaderbesluit inzake mensenhandel gehanteerde minimum maximumstraf voor kinderhandel (8 jaar) en de in Nederland geldende maximumstraffen voor nachtelijke diefstallen in woningen en woninginbraken (ten hoogste 6 resp. 9 jaar) bezwaarlijk een argument kunnen worden ontleend ten betoge van de stelling dat in Europa omtrent de waardering van de strafwaardigheid van kinderhandel en nachtelijke wooninbraken (in de praktijk) anders zou worden gedacht.

Op een vraag van de leden van de SP-fractie deel ik mee dat het kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie inmiddels is aangenomen op 22 december 2003.

Artikelsgewijs

De voorgestelde strafbaarstelling van orgaanhandel vloeit voort uit het protocol inzake mensenhandel.

De onderhandelingen over het door Griekenland geïntroduceerde kaderbesluit inzake de handel in organen en weefsels liggen al geruime tijd stil, omdat een grote meerderheid van de lidstaten geen noodzaak ziet om hieromtrent binnen de EU nadere afspraken te maken.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner