

Vergaderjaar 2007–2008

31 429 (R 1855)

Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Mensenhandel is een vorm van moderne slavernij. Mensen, volwassenen en kinderen, worden over de grenzen of binnen het eigen land verhandeld met het oogmerk van uitbuiting en worden uitgebuit. Mensenhandel vormt een zeer ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit. Mensenhandelaren spelen in op en profiteren van de zwakke economische positie waarin potentiële slachtoffers zich bevinden. Zoals in het Beleidsprogramma is aangegeven (toelichting bij doelstelling 58) acht het kabinet krachtig optreden tegen mensenhandel geboden. Europese en internationale samenwerking is een vereiste voor de doeltreffendheid daarvan. Mensenhandel is immers een wereldwijd verschijnsel. Het is zowel nationale als grensoverschrijdende zware en vaak georganiseerde criminaliteit. Het levert de daders veel geld op, terwijl de slachtoffers stelselmatig worden uitgebuit. Juist vanwege de internationale dimensie zijn preventie en bestrijding van mensenhandel alleen mogelijk als landen intensief en effectief samenwerken bij de aanpak ervan. Daartoe zijn internationale bindende instrumenten totstandgekomen en samenwerkingsverbanden gelegd tussen alle bij de aanpak van mensenhandel betrokken instanties, overheden en vertegenwoordigers van de maatschappij (civil society).

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99, hierna te noemen het Verdrag) beoogt een hecht fundament en een krachtige bijdrage te leveren aan een alomvattende aanpak van mensenhandel in de regio die door de Raad van Europa wordt bestreken. Het Verdrag is op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen, tegelijkertijd met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34) en het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme (Trb. 2006, 104).

Het Verdrag is op 1 februari 2008 in werking getreden.

Het Verdrag is alomvattend en multidisciplinair van opzet en beoogt blijkens artikel 1 het volgende te bewerkstelligen: (1) de voorkoming en bestrijding van mensenhandel onder het waarborgen van de gelijkwaar-

digheid van de geslachten («gender equality»), (2) het beschermen van de mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel, (3) het ontwerpen van een alomvattend kader voor de bescherming van en bijstand aan slachtoffers en getuigen, (4) het verzekeren van een effectief onderzoek en een effectieve vervolging en (5) het bevorderen van de internationale samenwerking bij de bestrijding van mensenhandel.

Het Verdrag is in zijn alomvattende en multidisciplinaire opzet ambitieus. Het ziet op de aanpak van mensenhandel in brede zin. Daaronder vallen de voorkoming en de bestrijding van mensenhandel, de bescherming van en de hulp aan slachtoffers, en mensenrechten. Het Verdrag levert ook een bijdrage aan de aanpak van illegale migratie van potentiële slachtoffers.

Het Verdrag bestaat uit tien hoofdstukken: hoofdstuk I (doelstellingen, reikwijdte, beginsel van non-discriminatie en begripsomschrijvingen), hoofdstuk II (voorkoming, samenwerking en andere maatregelen), hoofdstuk III (maatregelen om de rechten van slachtoffers te beschermen, waarbij gendergelijkheid wordt gewaarborgd), hoofdstuk IV (materieel strafrecht), hoofdstuk V (onderzoek, vervolging en procesrecht), hoofdstuk VI (internationale samenwerking en samenwerking met het maatschappelijke middenveld), hoofdstuk VII (mechanisme van toezicht), hoofdstuk VIII (verhouding tot andere internationale instrumenten), hoofdstuk IX (wijzigingen van het Verdrag) en hoofdstuk X (slotbepalingen).

Op het terrein van de mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan zijn enige belangrijke recente internationale instrumenten totstandgekomen. Voor het Verdrag zijn in het bijzonder van belang het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen 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 (Trb. 2004, 35, hierna te noemen het Protocol), het op 25 mei 2000 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63) en het kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (2002/629/JBZ PbEG L 203, hierna te noemen kaderbesluit).

Het Verdrag is wat definitie en strafbaarstelling van mensenhandel betreft geënt op het Protocol en het kaderbesluit. Het omvat niet slechts alle vormen van seksuele uitbuiting, maar ook andere vormen van moderne slavernij.

Op 1 januari 2005 is de wet van 9 december 2004 tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel (Stb. 645) in werking getreden. Deze wet strekt onder meer tot uitvoering van deze instrumenten.

Volledigheidshalve vindt nog vermelding plaats van een aantal oude verdragen op gebieden die gerelateerd zijn aan het Verdrag: het op 28 juni 1930 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (ILO nr. 29; Stb. 1933, 236), het op 17 juni 1999 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (ILO nr. 182; Trb. 1999, 177), het op 28 juli 1951 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de status van vluchtelingen (Trb. 1951, 131) en het daarbij behorende op 31 januari 1967 te New York totstandgekomen Protocol betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1967, 76) en het op 18 december 1979 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Trb. 1980, 146). Ten slotte valt te noemen het op 2 december 1949 te New York totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie. Het Koninkrijk is niet toegetreden tot dit laatste verdrag, omdat het ook

verplicht tot strafbaarstelling van uitbating van meerderjarige personen die zich vrijwillig prostitueren. Het Koninkrijk is nog wel partij bij het op 11 oktober 1933 te Genève totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen (Stb. 1935, 598).

Het Verdrag heeft wat zijn relatie met de Europese Unie betreft een gemengd karakter, omdat het terreinen bestrijkt die vallen onder de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap (asiel, immigratie, buitengrenzen en terugkeer naar het land van herkomst) en onder de bevoegdheden van de derde pijler (strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit). Zowel in de eerste als in de derde pijler zijn bindende instrumenten totstandgekomen. Reeds is genoemd het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel. Op het terrein van het vreemdelingenrecht verdient vermelding de Richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer van mensenhandel zijn of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (2004/81/EC, PbEG L 261).

Over de delen van het Verdrag waarop de Gemeenschap bevoegd is, heeft de Europese Commissie namens de Gemeenschap onderhandeld. De Gemeenschap zal het Verdrag bekrachtigen.

Het is niet nodig dat de bekrachtiging van het Verdrag door staten die tevens lid zijn van de EU, en bekrachtiging daarvan door de Europese Gemeenschap tegelijkertijd plaatsvinden, omdat de lidstaten voor de terreinen waarop de Gemeenschap bevoegdheden heeft, reeds de noodzakelijke wetgevende maatregelen hebben geïmplementeerd en dus uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag waarvoor gemeenschapscompetentie bestaat.

Het Verdrag richt zich tot staten partijen en op hun onderlinge betrekkingen. Voor zover het Verdrag noopt tot wetgeving in Nederland, is deze reeds tot stand gebracht dan wel zal deze worden opgenomen in uitvoeringswetgeving. Deze uitvoeringswetgeving maakt onderdeel uit van een omvangrijke partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten. Dat voorstel van wet wordt op korte termijn bij de Tweede Kamer ingediend.

Het Verdrag verplicht staten partijen tot het nemen van een groot aantal beleidsmaatregelen of beveelt deze aan. Deze maatregelen zijn of worden genomen in het kader van de uitvoering van het Nationaal Actieplan Mensenhandel. In deze memorie zal worden ingegaan op de maatregelen die nodig zijn voor de goedkeuring van het Verdrag. Het kabinet beschouwt het onderhavige Verdrag mede als ondersteuning van zijn voornemens tot intensivering van de aanpak van mensenhandel en van de bestrijding van de illegaliteit en criminaliteit in de prostitutiebranche.

Bij het Verdrag is een zogenoemd «explanatory report», een gemeenschappelijke toelichting, opgesteld. Dit rapport geeft een authentieke toelichting op en verantwoording van de artikelen van dit Verdrag. Het is gepubliceerd op de website van de Raad van Europa (www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG).

2. Artikelsgewijze toelichting van het Verdrag

2.1. Hoofdstuk I (doelstellingen, reikwijdte, beginsel van non-discriminatie en begripsomschrijvingen)

Artikel 1 (doelstellingen van het Verdrag)

In de inleiding van deze memorie is reeds melding gemaakt van de brede

doelstellingen van het Verdrag. Deze worden weergegeven in het eerste lid. Het Verdrag ziet – evenals het Protocol – niet alleen op strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, maar ook op de voorkoming ervan en op bescherming van slachtoffers en de verbetering van hun positie. Het Verdrag zet de aanpak van mensenhandel uitdrukkelijk mede in het perspectief van de mensenrechten. Het grote belang van een gendergelijkheid wordt onderstreept, omdat vrouwen en meisjes vaak slachtoffer zijn en specifieke bescherming behoeven.

Het artikel stelt buiten twijfel dat internationale samenwerking onontbeerlijk is voor een effectieve aanpak van (grensoverschrijdende) mensenhandel.

In het tweede lid komt tot uitdrukking dat een specifiek monitoringmechanisme een effectieve implementatie moet verzekeren. Daartoe wordt een «Group of Experts on Action against Trafficking on Human Beings (GRETA) in het leven geroepen (zie hierna de toelichting op hoofdstuk VII).

Artikel 2 (reikwijdte)

Het verdrag heeft een breed bereik. Het ziet op alle vormen van mensenhandel, ongeacht of deze al dan niet grensoverschrijdend zijn of zich afspelen in georganiseerd verband.

Mensenhandel is meestal grensoverschrijdend, maar kan ook onderdanen of ingezetenen in het eigen land treffen en hen brengen in een situatie van uitbuiting.

Mensenhandel is het meest berucht als vorm van seksuele uitbuiting, in het bijzonder in de prostitutiesector. Sinds 1 januari 2005 vinden ook andere vormen van moderne slavernij uitdrukkelijk strafrechtelijke bescherming. Het gaat daarbij om uitbuiting in de sociaal-economische sfeer.

Artikel 3 (beginsel van non-discriminatie)

Deze bepaling scherpt in dat de implementatie en uitvoering van de bepalingen van het Verdrag gewaarborgd moeten zijn zonder enige vorm van discriminatie op welke grond dan ook. De klassieke discriminatiegronden, ontleend aan artikel 14 van het op 4 november 1950 te Rome totstandgekomen Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154), zijn hier vermeld.

Artikel 4 (begripsomschrijvingen)

De onderdelen a – d zijn een getrouwe kopie van artikel 3 van het Protocol. Het Verdrag wil daarmee aansluiten bij het acquis dat de wereldgemeenschap heeft bereikt.

De omschrijving van mensenhandel is van belang voor de reikwijdte van de verdragsverplichtingen, in het bijzonder voor de verplichting om mensenhandel strafbaar te stellen. Voor de vervulling van de delictsomschrijving is niet nodig dat de verhandelde persoon daadwerkelijk wordt uitgebuit. De omschrijving van het misdrijf mensenhandel is neergelegd in artikel 273f Sr. De omschrijving in artikel 273f Sr is ruimer, omdat ook de uiteindelijke uitbuiting als zodanig en het profijt ervan zijn strafbaar gesteld.

In onderdeel b is ter vermijding van elk misverstand verduidelijkt dat de instemming van het slachtoffer niet relevant is wanneer een van de in onderdeel a genoemde middelen (dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang etc.) is gebruikt.

Ingevolge onderdeel c wordt het werven etc. van een kind met het oogmerk van uitbuiting beschouwd als mensenhandel, ook al zijn geen van de in onderdeel a genoemde middelen gebruikt.

2.2. Hoofdstuk II (voorkoming, samenwerking en andere maatregelen)

Artikel 5 (voorkomen van mensenhandel)

Deze bepaling verplicht partijen tot een breed scala van maatregelen om mensenhandel te voorkomen. Het gaat om maatregelen, gericht op coördinatie, de ontwikkeling van beleidsprogramma's, de bevordering van een op mensenrechten en gendergelijkheid gebaseerde aanpak, legale migratie en de vermindering van de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel.

Partijen hebben bij het nemen van maatregelen ruimte om eigen beleid en beleidsprogramma's te ontwikkelen.

Met betrekking tot het eerste lid kan worden opgemerkt dat vanwege het belang van een integrale aanpak van mensenhandel de verantwoordelijkheid daarvoor is gedeeld door verschillende departementen. De algemene coördinatie is in handen van het Ministerie van Justitie. Door het Ministerie van Justitie wordt in verschillende overlegstructuren samengewerkt met verschillende partners die zich bezighouden met de bestrijding van mensenhandel, waaronder ook NGO's. Op departementaal niveau vindt het Interdepartementaal Overleg mensenhandel plaats waaraan de betrokken departementen deelnemen. Daarnaast vindt landelijke afstemming over de aanpak van mensenhandel plaats bij de politie (landelijke expertgroep mensenhandel) en het openbaar ministerie (portefeuillehouders overleg mensenhandel). Met inachtneming van de uitgangspunten van het coalitieakkoord wordt verder gewerkt aan intensivering van de dialoog en de samenwerking tussen overheidsdiensten en NGO's. De regering treft voorbereidingen tot het instellen van een landelijke task force mensenhandel die regelmatig zal bijeenkomen en waaraan de meest betrokken departementen en diensten zullen deelnemen.

Nederland voldoet aan hetgeen in de overige leden van dit artikel is opgenomen. De vele maatregelen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel zijn opgenomen in het Nationaal Actieplan Mensenhandel van december 2004 en de aanvullende maatregelen van februari 2006. In de aanvullende maatregelen is veel aandacht voor de positie van kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Om te voorkomen dat (minderjarige) personen slachtoffer worden zijn er speciale voorlichtingsactiviteiten over mensenhandel. Informatie en advies hierover is onder meer te krijgen bij Movisie, het kenniscentrum waar ook het Expertisepunt Jeugdprostitutie is ondergebracht. Daarnaast zijn er andere organisaties waar men terecht kan voor informatie, evenals het Internet waarop veel (overheids)materiaal is te vinden. Verder is met subsidie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in 2005 aan het veel gebruikte voorlichtingspakket voor het VMBO «Lang leve de liefde» van SOA Aids Nederland een lesmodule over loverboys toegevoegd. Deze richt zich vooral op preventie en weerbaarheid. De lokale GGD stimuleert het gebruik van dit lespakket op scholen.

De voorlichting over migratie naar Nederland vindt plaats via de ambassades in de desbetreffende landen. Daarnaast zijn er NGO's op dit gebied actief die zich via hun eigen kanalen richten op specifieke risicolanden.

Artikel 6 (maatregelen de vraag te ontmoedigen)

De belangrijkste doelstelling van het Nederlandse beleid is het voorkomen van mensenhandel. Om dit doel te bereiken is in het Nationaal Actieplan en de aanvullende maatregelen een aantal acties opgenomen. Deze acties richten zich zowel op het punt van het uitwisselen van best practices als enkele specifieke maatregelen zoals de maatschappijbrede voorlichtingscampagne *Schijn Bedriegt*, voorlichting aan ketenpartners om signalering

in een vroeg stadium mogelijk te maken en het afsluiten van convenanten met de landelijke dagbladen en huis-aan-huisbladen over de verplichtingen die gelden voor advertenties van exploitanten van seksinrichtingen. Daarnaast wordt in het EU Actieplan Mensenhandel prominent aandacht besteed aan vraagvermindering, met name ook bij overige vormen van uitbuiting en het uitwisselen van goede ervaringen naar aanleiding van projecten op lokaal niveau. Met ingang van 2007 heeft de Europese Unie 18 oktober benoemd als de Anti Mensenhandel Dag in de EU. Deze dag staat in het teken van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en wil het bewustzijn vergroten over het fenomeen dat in de praktijk een grote inbreuk op mensenrechten betreft.

Artikel 7 (grensmaatregelen)

De artikelen 7 tot en met 9 behoren tot het beleidsterrein waarop de Europese Gemeenschap bevoegd is. De in deze bepalingen opgenomen maatregelen zijn in overeenstemming met het *acquis communautaire*. De artikelen 7 tot en met 9 zijn gemodelleerd naar de artikelen 11 tot en met 13 van het Protocol.

Eerste lid

Deze bepaling verplicht partijen voor zover mogelijk tot aanscherping van grenscontroles.

In Nederland worden de controles aan de grensdoorlaatposten verricht om na te gaan of de betrokken personen, hun vervoermiddelen en de voorwerpen in hun bezit het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel mogen verlaten.

Er vindt ook grensbewaking plaats buiten de grensdoorlaatposten en buiten de vastgestelde openingstijden om te voorkomen dat personen zich aan de grenscontroles onttrekken.

Een ieder dient bij in- en uitreis aan een minimumcontrole te worden onderworpen. Onderdanen van derde landen worden bij binnenkomst en uitreis aan een grondige controle onderworpen.

De grondslag voor de grenscontroles en grensbewaking in Nederland is uitgewerkt in de artikelen 7 en 12 van Verordening 562/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2006 (de Schengengrenscodex; PbEU L 105).

Tweede tot en met vierde lid

Deze bepalingen zien op de rol van vervoerders bij de controle van door hen te vervoeren personen.

Artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) bevat een bepaling op basis waarvan de vervoerder kan worden verplicht om een afschrift te maken van het op de vreemdeling betrekking hebbende document voor grensoverschrijding. Deze verplichting wordt thans alleen opgelegd aan bepaalde luchtvervoerders die vreemdelingen rechtstreeks dan wel na transfer of transit naar Nederland vervoeren vanaf een luchthaven die is aangewezen bij ministeriële regeling (zie bijlage 1 bij het Voorschrift Vreemdelingen 2000). De lijst, waarin de nationaliteiten en plaatsen staan vermeld, wordt samengesteld op basis van ervaringsgegevens. In de praktijk verloopt het proces als volgt. De vervoerder maakt een afschrift van de pagina's met de persoons- en documentgegevens van het document voor grensoverschrijding van de vreemdelingen die worden vervoerd. De vervoerder overhandigt, na aankomst in Nederland, de gemaakte afschriften desgevraagd aan de ambtenaar belast met de grensbewaking, indien bij inreis in Nederland geen geldig document voor grensoverschrijding door de vreemdeling kan worden overlegd.

Als de vervoerder in strijd handelt met deze bepaling wordt de vervoerder

gestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie.

In artikelen 5 en 65 van de Vw is de terugvervoerplichting geregeld. De vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd, dient Nederland te verlaten met het vervoer waarmee hij Nederland is binnengekomen of met een door de grensbewaking aangewezen vervoermiddel.

De vervoersonderneming vervoert op aanwijzing van een ambtenaar belast met grensbewaking de vreemdeling naar een plaats buiten Nederland of zoekt zonodig een ander vervoersmiddel. Als dit niet binnen een redelijke tijd mogelijk is, kunnen de kosten van de uitzetting van de betrokken persoon uit Nederland op die vervoersonderneming worden verhaald.

Als de vervoerder zich niet houdt aan de afspraken zoals is bepaald in artikelen 5 en 65 van de Vw kan hij worden gestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden en een geldboete van de tweede categorie.

Vijfde lid

Deze bepaling geeft partijen in overweging te voorzien in maatregelen die nodig zijn om de toegang tot het grondgebied aan daders van mensenhandel te weigeren of hun visa in te trekken.

Op grond van artikel 13 juncto artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de Schengengrenscore en artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Vw kan toegang worden geweigerd aan een vreemdeling als hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

Het visum kan worden ingetrokken indien de Korpschef constateert dat de houder van een nog geldig visum niet of niet meer aan de voorwaarden van artikel 12 Vw (voorwaarden voor vrije termijn) voldoet. Een van de voorwaarden is het feit dat de vreemdeling geen gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid. Indien dit wel het geval is, vervalt het recht op verblijf in de vrije termijn van rechtswege en kan het visum worden ingetrokken.

In het geval dat een vreemdeling nog geen toegang heeft tot het Schengen-gebied kan het visum op grond van de Gemeenschappelijke Visum Instructie worden geannuleerd indien achteraf is vastgesteld dat niet aan de voorwaarden voor visumafgifte is voldaan. Een van de voorwaarden is dat er geen sprake mag zijn van een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid. Annulering van het visum kan alleen aan de grensbewaking en dient te geschieden door de ambtenaar belast met grensbewaking.

Zesde lid

Binnen de bestaande wettelijke kaders wordt op diverse locaties van de met grenscontroles belaste diensten intensief samengewerkt in verschillende verbanden en wordt, zowel op operationeel als op strategisch niveau, overleg gevoerd. Verschillende systemen zijn ontwikkeld en initiatieven zijn in gang gezet die zien op het uitwisselen van informatie. Een belangrijk informatiesysteem is de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). De BVV ondersteunt primair de werkzaamheden van en tussen de verschillende ketenpartners in de vreemdelingenketen. Dit betreft thans de volgende ketenpartners: Vreemdelingenpolitie (Vp), Koninklijke Marechaussee (KMar), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Centraal Orgaan Asielzoekers (COA), Vreemdelingenkamers (VK), de Raad van State (RvS), de dienst Zeehavenpolitie (ZHP) en de Dienst Terugkeer en Vertrek. De Dienst Terugkeer en Vertrek is sinds begin 2007 operationeel. De BVV is gekoppeld aan de «Verwijsindex voor personen in de strafrechtsketen» (VIP). De gemeenten hebben een

inkijkvoorziening op de BVV. Dit geldt ook voor de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De aankoppeling van de AIVD is in voorbereiding.

Uitwisseling van gegevens wordt uiteraard geregeerd door de betreffende regelgeving op het gebied van informatieopslag en -uitwisseling.

Artikel 8 (betrouwbaarheid en controle van documenten)

Met de invoering van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van de Europese Unie van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEU L 385) moeten alle lidstaten van de Europese Unie een biometrisch paspoort alsmede reisdocumenten invoeren die aan een aantal minimum beveiligingseisen voldoen.

Nederland voldoet al jaren aan de eisen van een goed doordacht en veilig paspoort.

Nederland heeft op 26 augustus 2006 de nieuwe generatie elektronische reisdocumenten, Model 2006, geïntroduceerd. Met de invoering hiervan voldoet Nederland aan de hiervoor genoemde EU-verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.

Verder zijn er in het aanvraag- en uitgifteproces in Nederland diverse beveiligingen ingebouwd om misverstanden en misbruik te voorkomen.

Voor gemeenten, en meer in het bijzonder de afdelingen burgerzaken, is er vanaf 1 oktober 2001 een aantal zaken in het werkproces rond reisdocumenten veranderd. De eisen die in dit verband aan gemeenten worden gesteld, zijn voor een belangrijk deel terug te vinden in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, of kortweg PUN 2001. Nieuw is onder meer dat het zogenoemde BeveiligingsNet vanaf 1 oktober 2001 onderdeel is van de PUN en daarmee regelgeving is geworden. BeveiligingsNet is een hulpmiddel waarmee kan worden nagegaan hoe veilig de opslag, uitgifte en administratie van reisdocumenten in een gemeente verlopen. Naast het toetsen van de kwaliteit van de feitelijke beveiligingsmaatregelen kan BeveiligingsNet gebruikt worden bij het opzetten, invoeren of beoordelen van een beveiligingsplan.

In BeveiligingsNet wordt het procesmatige karakter van de beveiligingsproblematiek benadrukt. Gedacht moet worden aan zaken als de bewustwording bij medewerkers, het streven naar continuïteit en de optimalisering van processen. Relevante regelgeving wordt beschreven in korte inleidingen op de betreffende onderdelen. Specifieke maatregelen of voorzieningen zijn waar nodig toegelicht.

Teneinde de toepassing van de beveiligingsmaatregelen door gemeenten te kunnen controleren, is een controlebepaling in de PUN 2001 (artikel 94) opgenomen.

Artikel 9 (rechtmatigheid en rechtsgeldigheid van documenten)

Het expertise centrum document- en identiteitsfraude te Schiphol controleert binnen een redelijke termijn de rechtmatigheid en rechtsgeldigheid van de reis- en identiteitsdocumenten die door Nederland zijn afgegeven.

2.3. Hoofdstuk III (maatregelen om de rechten van slachtoffers te beschermen, waarbij gendergelijkheid wordt gewaarborgd)

Artikel 10 (identificatie van de slachtoffers)

Artikel 10 ziet op bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Het identificeren van slachtoffers van mensenhandel in een zo vroeg mogelijk stadium is één van de grootste uitdagingen waarvoor autoriteiten staan. Het belangrijkste hulpmiddel hierbij is de zogenoemde signalenlijst die door de politie in samenwerking met vele verschillende organisaties is opgesteld. Deze lijst is verspreid onder alle betrokken organisaties en instanties die mogelijk te maken krijgen met slachtoffers van mensenhandel. In samenspraak met de verschillende ketenpartners is deze lijst recentelijk aangepast op basis van de meest actuele informatie. In de opleiding van de politie is een module mensenhandel opgenomen. Het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel verzorgt ook opleidingen mensenhandel voor andere instanties zoals de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het COA en de Dienst Terugkeer en Vertrek. Daarbij is ook aandacht voor de positie van het slachtoffer. Het Studiecentrum Rechtspleging verzorgt dergelijke trainingen voor het openbaar ministerie.

In het geval aannemelijk is dat het slachtoffer minderjarig is, wordt in de voogdij voorzien door de Stichting NIDOS. Bij het beoordelen van de vraag of het kind zou kunnen terugkeren naar het land van herkomst wordt onderzocht of er familie is en of het mogelijk en verantwoord is dat deze het kind opvangt.

Artikel 11 (bescherming van het privé-leven)

Slachtoffers van mensenhandel zijn kwetsbaar. De Nederlandse wetgeving verzekert dat persoonsgegevens over hen worden behandeld overeenkomstig het doel waarvoor ze zijn verzameld, mede ter bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

De Nederlandse media leggen terughoudendheid aan de dag ten aanzien van openbaarmaking van gegevens over slachtoffers van strafbare feiten.

Artikel 12 (hulp aan slachtoffers)

Het Nationaal Actieplan Mensenhandel en de aanvullende maatregelen bevatten veel actiepunten die betrekking hebben op de hulp aan slachtoffers, variërend van het verbeteren van de informatie over slachtoffers en aan slachtoffers (informatiepositie van de overheid, herkomstlanden, aantallen) tot de opvang van slachtoffers. De registratie van slachtoffers (vrouwen en mannen) is belegd bij de Stichting tegen Vrouwenhandel. Slachtoffers van mensenhandel kunnen net zoals andere slachtoffers van strafbare feiten in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat. Slachtofferhulp Nederland heeft met het oog op een betere hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven de laatste jaren geïnvesteerd in verdere professionalisering door het aannemen van juridisch geschoolde krachten die voor een deel ook juridische hulp bieden. Daarnaast kunnen slachtoffers onder gelijke voorwaarden als andere slachtoffers van geweldsdelicten voor compensatie van geleden schade een beroep doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Slachtoffers van mensenhandel kunnen gebruik maken van een zogeheten bedenktijd gedurende welke zij (maximaal drie maanden) kunnen nadenken of zij aangifte willen doen of niet. Het slachtoffer dat gebruik wenst te maken van de bedenktijd, heeft gedurende die bedenktijd recht op veilige opvang, medische, sociale en psychologische ondersteuning, rechtshulp en een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van

levensonderhoud en is verzekerd tegen ziektekosten. Indien nodig kan een tolk worden ingeschakeld.

Na aangifte krijgen zij een verblijfsvergunning en hebben zij als legaal verblijvende vreemdeling toegang tot de meeste voorzieningen. Naast de hiervoor genoemde voorzieningen betreft dit ook toegang tot huisvesting, onderwijs, studiefinanciering en werk. Het doen van aangifte is geen absolute voorwaarde voor iedere vorm van hulp. Binnenkort zal het Vreemdelingenbesluit worden gewijzigd waardoor ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel anderszins medewerking verlenen aan politie en Justitie, in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning die toegang geeft tot voorzieningen, voor zover en zolang het OM hun aanwezigheid in Nederland vordert. Slachtoffers die geen aangifte doen en die geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning die niet gerelateerd is aan hun slachtofferschap, kunnen op dit moment al in verband met zeer schrijnende bijzondere omstandigheden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Om aanspraak te kunnen maken op medische hulp in urgente situaties is een verblijfsvergunning geen voorwaarde. Voor de toegang tot onderwijs voor minderjarigen is het evenmin een voorwaarde.

Artikel 13 (periode van herstel en bezinning)

Deze bepaling voorziet in een periode van herstel en bezinning voor slachtoffers van mensenhandel.

De Vreemdelingencirculaire 2000 bepaalt in hoofdstuk B9 dat de politie bij een geringe aanwijzing van mensenhandel de vreemdeling dient te wijzen op de in de B9-regeling omschreven rechten, waaronder het recht op een zogeheten bedenktijd voor een periode van maximaal 3 maanden. Binnen deze periode kan het slachtoffer bepalen of het medewerking wil verlenen aan de opsporing en de vervolging van de verdachte. De bedenktijd vervalt op het moment dat aangifte wordt gedaan dan wel na drie maanden. Gedurende de bedenktijd wordt het vertrek uit Nederland opgeschort.

Artikel 14 (verblijfsvergunning)

Dit artikel bepaalt in welke situaties slachtoffers van mensenhandel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

De Minister van Justitie kan bepalen dat er dusdanige humanitaire factoren in het geding zijn dat het verlenen van verblijf aan een slachtoffer aangewezen is.

De Vreemdelingencirculaire 2000 bepaalt in Hoofdstuk B9 dat een slachtoffer dat aangifte doet van mensenhandel daarop een verblijfsvergunning ontvangt. Deze wordt verleend met een geldigheidsduur van een jaar en wordt telkens verlengd zolang als de strafrechtelijke procedure tegen de verdachte loopt. Daarna kan een aanvraag worden gedaan voor permanent verblijf. Een getuige van mensenhandel die aangifte doet kan eveneens een verblijfsvergunning krijgen indien en voor zolang het openbaar ministerie zijn of haar aanwezigheid in Nederland noodzakelijk acht. Binnenkort zal het Vreemdelingenbesluit worden gewijzigd zodat ook slachtoffers die geen aangifte doen maar wel medewerking verlenen aan opsporing en vervolging, een verblijfsvergunning kunnen krijgen conform de procedure die geldt voor getuige-aangevers. Aangezien het slachtoffers betreft wordt in dit geval wel bedenktijd gegund.

De Vreemdelingenwet bepaalt in artikelen 18 en 19 de gronden voor intrekking en niet-verlenging van een reguliere verblijfsvergunning.

Een slachtoffer van mensenhandel dat asiel in Nederland heeft aangevraagd kan te allen tijde aangifte van mensenhandel doen en heeft vervol-

gens de keuze om de asielprocedure af te wachten of gebruik te maken van de B9-procedure op grond waarvan hem een reguliere verblijfstitel wordt verleend. Kiest het slachtoffer voor dit laatste dan wordt het asielverzoek op grond van artikel 29, eerste lid, onderdeel b, van de Vw afgevoerd. Na afloop van de B9-procedure heeft het slachtoffer wederom het recht om asiel te vragen. Dit asielverzoek zal op de inhoud worden behandeld als ware het een eerste asielverzoek. Het systeem van de Vreemdelingenwet maakt het niet mogelijk twee verblijfsrechtelijke procedures tegelijkertijd te voeren of asiel te verlenen zolang men rechtmatig verblijft op grond van een reguliere verblijfstitel. Het recht om asiel te vragen zelf wordt door de aangifte en de B9-procedure niet aangetast.

Artikel 15 (schadeloosstelling en rechtsmiddelen)

De Nederlandse wetgeving voorziet in schadeloosstelling van slachtoffers van strafbare feiten. Slachtoffers worden over hun rechten geïnformeerd en kunnen in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Een benadeelde partij kan zich voegen in het strafproces terzake van zijn vordering tot schadevergoeding. De rechter kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen.

Zo nodig kan het slachtoffer zich wenden tot het Schadefonds geweldsmisdrijven dan wel een vordering instellen bij de civiele rechter.

Artikel 16 (repatriëring en terugzending van slachtoffers)

Deze bepaling is geïnspireerd door artikel 8 van het Protocol. Zij ziet op de terugkeer van slachtoffers naar het land van herkomst.

Nederlandse onderdanen en vreemdelingen met een legale verblijfstatus in Nederland die buiten Nederland slachtoffer zijn geworden van mensenhandel hebben het recht op wedertoelating tot Nederland en op ondersteuning hierbij van de overheid.

Het land van bestemming dat het slachtoffer terugzendt, doet zulks met inachtneming van de veiligheid van het slachtoffer en bij voorkeur op vrijwillige basis.

De verplichtingen ingevolge deze bepaling zijn verenigbaar met het acquis communautaire. De Europese Gemeenschap onderhandelt momenteel met verschillende landen over een verdrag over de overname van personen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten binnenkomen en verblijven.

In het geval het minderjarigen betreft staan bij de afweging of het kind kan worden teruggezonden het belang van het kind en de vraag of voorzien wordt in veilige opvang in het land van herkomst voorop.

Artikel 17 (gendergelijkheid)

Het Nederlandse beleid voor slachtoffers van mensenhandel wordt uitgevoerd in de context van en in overeenstemming met het eerdergenoemde Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.

2.4. Hoofdstuk IV (materieel strafrecht)

Artikel 18 (strafbaarstelling van mensenhandel)

Dit artikel verplicht tot strafbaarstelling van opzettelijk gepleegde mensenhandel, zoals omschreven in artikel 4. Artikel 4 volgt als gezegd de omschrijving van mensenhandel in het Protocol en het kaderbesluit.

Mensenhandel zoals omschreven in artikel 4 bestaat uit drie elementen. Het gaat (1) om een aantal gedragingen (werven, vervoeren, overbrengen, bieden van onderdak, opnemen), (2) gepaard met bepaalde middelen

(dreiging met of gebruik van geweld, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik, misbruik van een kwetsbare positie, verstrekken of ontvangen van geld of voordeel teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft op een andere persoon), (3) ten behoeve van uitbuiting (ten minste uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die daarmee vergelijkbaar zijn, onderworpenheid of de verwijdering van organen). Voor de vervulling van de delictsomschrijving is niet nodig dat de verhandelde persoon daadwerkelijk is uitgebuit.

De in artikel 4 omschreven feiten zijn strafbaar gesteld in artikel 273f Sr, strekkende tot uitvoering van Protocol en kaderbesluit. Artikel 273f Sr stelt ook uitbuiting op zich en het trekken van profijt daarvan strafbaar.

Artikel 19 (strafbaarstelling van het gebruik maken van de diensten van een slachtoffer)

Deze bepaling geeft partijen in overweging strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de diensten die het voorwerp van uitbuiting zijn, zoals omschreven in artikel 4, onderdeel a, in de wetenschap dat de dienstverlener een slachtoffer van mensenhandel is. De bepaling beoogt klanten aan te pakken die diensten kopen van een slachtoffer van mensenhandel en daardoor een rol spelen in de uitbuiting, zonder zelf uitbuiters te zijn.

In het coalitieakkoord van het huidige kabinet wordt onder meer gewezen op het belang van een krachtige aanpak van misstanden in de prostitutiebranche, en op het belang van een meer persoonlijke aansprakelijkheid (met inbegrip van de aanpak van klanten van minderjarige en illegale prostituees). Bij die aanpak zullen waar nodig nieuwe middelen en gewijzigde wetgeving worden ingezet (zie Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 28).

Het is van groot belang dat de klant ervan doordrongen is of wordt dat hij van het gebruik van de diensten van de dienstverlener dient af te zien, als hij weet dat deze zich bevindt in een uitbuitingsituatie.

Nagegaan zal worden welke mogelijkheden er zijn de klant die bewust profiteert van een uitbuitingssituatie, aan te spreken op zijn gedrag, zonder risico van contra productieve effecten op de aanpak van mensenhandel. De uitkomsten hiervan zullen, tezamen met de indiening van het wetsvoorstel Kaderwet vergunningen prostitutie, aan de Tweede Kamer worden meegedeeld in 2008.

Artikel 20 (strafbaarstelling van handelingen die verband houden met reis- of identiteitsdocumenten)

Artikel 20, onderdelen a en b, stelt strafbaar het vervalsen van reis- of identiteitsdocumenten en het verwerven of leveren daarvan. Deze bepalingen zijn gemodelleerd naar artikel 6, eerste lid, van het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot ter aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2004, 36). Deze feiten zijn strafbaar gesteld in artikel 231 Sr. Onderdeel c stelt strafbaar het achterhouden, verwijderen, verbergen, beschadigen of vernietigen van een dergelijk document van een ander. Deze feiten zijn strafbaar gesteld in artikel 321 Sr (verduistering), artikel 350 Sr (zaaksbeschadiging) en de artikelen 416 tot en met 417bis Sr (heling).

Artikel 21 (poging en medeplichtigheid of uitlokking)

Poging tot het plegen van misdrijven, medeplichtigheid daaraan en het uitlokken van een strafbaar feit zijn strafbaar in Nederland.

Artikel 22 (aansprakelijkheid van rechtspersonen)

Deze bepaling verplicht tot vestiging van de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor strafbare feiten die gepleegd zijn door een leidinggevende binnen de rechtspersoon en die in het voordeel van de rechtspersoon zijn gepleegd.

Artikel 51 Sr voorziet in strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen.

Artikel 23 (sancties en maatregelen)

Ingevolge deze bepaling moet worden voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen voor natuurlijke personen en wat mensenhandel betreft in vrijheidsstraffen die uitlevering mogelijk maken, in doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke en niet strafrechtelijke sancties en maatregelen, waaronder geldboetes, voor rechtspersonen, in inbeslagneming van hulpmiddelen en opbrengsten, en in sluiting van inrichtingen die gebruikt zijn voor mensenhandel. De Nederlandse wetgeving voorziet in deze straffen, sancties en maatregelen.

Artikel 24 (verzwarende omstandigheden)

Artikel 273f, derde tot en met zevende lid, Sr juncto artikel 251 Sr en artikel 44 Sr voorzien in strafverzwaring voor onder meer de in artikel 24 genoemde omstandigheden.

Artikel 25 (eerdere veroordelingen)

Het staat de Nederlandse rechter vrij om rekening te houden met onherroepelijke veroordelingen, uitgesproken in een andere verdragspartij. Aantekening verdient dat in de Europese Unie overeenstemming is bereikt over een kaderbesluit dat de lidstaten verplicht erin te voorzien dat aan in een andere lidstaat uitgesproken onherroepelijke veroordeling gevolgen kunnen worden verbonden die gelijkwaardig zijn aan gevolgen die kunnen worden verbonden aan een eerdere veroordeling in het eigen land.

Artikel 26 (bepaling inzake het niet opleggen van straf)

Ingevolge deze bepaling moeten partijen voorzien in de mogelijkheid dat geen straf wordt opgelegd aan het slachtoffer voor betrokkenheid bij onrechtmatige handelingen waartoe het is gedwongen.

Artikel 9a Sr voorziet in de mogelijkheid van schuldigverklaring zonder oplegging van straf, als strafzaken van deze aard aan het oordeel van de rechter worden onderworpen.

2.5. Hoofdstuk V (onderzoek, vervolging en procesrecht)

Artikel 27 (verzoeken van partijen en ambtshalve verzoeken)

Het eerste lid bepaalt dat het doen van aangifte of het indienen van een klacht geen voorwaarde is voor opsporing en vervolging.

Nederland voldoet aan deze verplichting, aangezien de in het Verdrag omschreven strafbare feiten geen klachtdelict zijn.

Wat de aangifte betreft kan het nog volgende worden opgemerkt. De

aanwijzing mensenhandel van het openbaar ministerie, die per 1 april 2006 in werking is getreden, beschrijft de wijze van benadering van het slachtoffer in relatie tot het doen van aangifte en de procedure die hiervoor gevolgd wordt. Indien het slachtoffer geen aangifte wenst te doen, biedt het sturingsmodel Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) mogelijkheden tot een succesvolle opsporing over te gaan. Men is hierdoor niet exclusief afhankelijk van de verklaring van het slachtoffer. Informatie kan immers ook worden aangedragen door artsen, GGD-en, ziekenhuizen, scholen, maatschappelijk werk, de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg, COA alsmede werkgevers, exploitanten en klanten. De

aanwijzing mensenhandel geeft aan dat de aangifte wordt opgenomen door het regiokorps waar het gesprek heeft plaatsgevonden en dat contact wordt opgenomen met de korpsexpert indien blijkt dat de feiten zich in een andere regio hebben plaatsgevonden. Dit geldt ook in situaties waarbij de feiten in een ander land hebben plaatsgevonden. Het tweede lid is ontleend aan artikel 11, tweede lid, van het kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in het strafproces. Het beoogt te verzekeren dat aangiftes, gedaan in het land waar het slachtoffer woont, worden doorgeleid naar de bevoegde instanties van het land waar het feit is gepleegd. Deze handelwijze is gebruikelijk binnen de strafrechtelijke samenwerking tussen landen.

Het derde lid beoogt te bewerkstelligen dat organisaties op het terrein van de bestrijding van mensenhandel of de bescherming van mensenrechten het slachtoffer kunnen bijstaan in de strafprocedure inzake mensenhandel, zulks in overeenstemming met het nationale recht. Het Artikel 51e Sv voorziet in de mogelijkheid dat de benadeelde partij wordt bijgestaan. Vertegenwoordiging dient te geschieden door een advocaat.

Artikel 28 (bescherming van slachtoffers, getuigen en personen die met de gerechtelijke autoriteiten samenwerken)

Artikel 30 (rechtszittingen)

De Nederlandse wetgeving en strafrechtspraktijk voorzien in adequate bescherming van slachtoffers en getuigen en personen die met de gerechtelijke autoriteiten samenwerken tegen intimidatie en mogelijke represailles. De aanwijzing mensenhandel beschrijft dat in elke situatie een belangenafweging moet worden gemaakt tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de veiligheid en gezondheid van het slachtoffer en het recht van de verdachte om het slachtoffer te (doen) ondervragen. Het openbaar ministerie kan voorstellen om het slachtoffer te horen buiten aanwezigheid van de verdachte. Het is wenselijk dit ontbreken van de mogelijkheid tot (rechtstreekse) ondervraging door de verdediging te compenseren. In een zeer beperkt aantal gevallen kan het slachtoffer worden aangemerkt als een bedreigde getuige en anoniem worden gehoord door de rechter-commissaris. Daarnaast staat het getuigenbeschermingsprogramma ter beschikking indien aan de in artikel 226 Sv gestelde voorwaarden is voldaan.

Artikel 29 (gespecialiseerde autoriteiten en coördinerende instanties)

Centraal in de coördinatie van strafrechtelijke onderzoeken staat het Expertisecentrum mensenhandel/mensensmokkel (EMM) van de Nationale Recherche. Dit centrum fungeert als centraal informatiepunt in operationele samenwerking. Bij het EMM wordt informatie aangeleverd door instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening inzake mensenhandel. Zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie zijn coördinatiestructuren opgezet en zijn linken gelegd tussen deze structuren om de uitwisseling te optimaliseren.

Het Nationaal Actieplan Mensenhandel voorziet in een verbetering van het

opleiding- en trainingsprogramma van alle betrokken ketenpartners ter bescherming van de positie van slachtoffers. Hierbij komen onder meer aspecten van de positie van slachtoffers in het strafproces, beschikbare hulpprogramma's en het identificeren van slachtoffers aan de orde. In het explanatory report bij het Verdrag wordt het «Nederlandse model» specifiek aangehaald met betrekking tot de taken en verantwoordelijkheden van een onafhankelijk Nationaal Rapporteur.

Artikel 31 (rechtsmacht)

Artikel 31, eerste lid, onderdelen a tot en met c, verplicht tot vestiging van jurisdictie, wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd. Hierin voorzien de artikelen 2 en 3 Sr.

Artikel 31, eerste lid, onderdeel d, verplicht tot vestiging van rechtsmacht voor feiten, gepleegd buiten het eigen land door een onderdaan of een staatloze die in dat land een vaste woon- of verblijfplaats heeft, indien het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is of het feit is gepleegd buiten de rechtsmacht van enige staat.

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. Er bestaat dus geen rechtsmacht in Nederland, voor zover het feit is gepleegd door een Nederlander buiten de territoriale rechtsmacht van enige staat.

De eis van dubbele strafbaarheid, neergelegd in onderdeel 2°, geldt ingevolge onderdeel 3° van het eerste lid, niet voor zedenmisdrijven en mensenhandel, gepleegd ten aanzien van personen onder 18 jaar. Voor die misdrijven bestaat dus rechtsmacht, ook al zou het feit naar het recht van de plaats delict niet strafbaar zijn. Er is in die gevallen dus ook rechtsmacht, wanneer het feit is begaan buiten de rechtsmacht van enige staat. Nederland kent in het algemeen geen rechtsmacht voor feiten die door een *vreemdeling* buiten Nederland zijn gepleegd. Ingevolge artikel 5a Sr bestaat wél jurisdictie voor zedenmisdrijven en mensenhandel ten aanzien van personen onder de 18 jaar, gepleegd buiten Nederland door een vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Artikel 31, eerste lid, onderdeel e, verplicht tot vestiging van rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen een eigen onderdaan. Nederland kent geen algemene regeling voor rechtsmacht voor strafbare feiten tegen Nederlandse slachtoffers.

Artikel 31, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid om rechtsmacht, bedoeld in de onderdelen d en e, niet of gedeeltelijk toe te passen. Blijkens artikel 45 is dit het enige voorbehoud dat het Verdrag toelaat. Het Koninkrijk der Nederlanden zal van de mogelijkheid tot het maken van dit voorbehoud geen gebruik maken om de navolgende redenen. Mensenhandel is een zeer ernstig misdrijf, dat vaak wordt begaan in het kader van georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit. Het grijpt diep in in het leven van de slachtoffers ervan. Mensenhandel schokt onze rechtsorde ernstig en over de strafwaardigheid en de noodzaak tot strafbaarstelling en effectieve vervolging ervan bestaat in de wereldgemeenschap een grote mate van overeenstemming.

De regering is daarom van mening dat Nederland gelet op de aard van dit misdrijf moet kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het Verdrag biedt. Zoals wordt opgemerkt in het Explanatory Report betreffende dit verdrag (§ 333) is het eigen aan de criminaliteit op dit terrein dat de relevante gedragingen verspreid over verschillende landen plaatsvinden. Om te voorkomen dat als gevolg daarvan effectief strafrechtelijk optreden wordt belemmerd, voorziet het verdrag in een ruime rechts-

macht ook voor landen van herkomst en nationaliteit van de slachtoffers. Daarom acht de regering het onwenselijk ter zake een voorbehoud te maken. Dit betekent dat de rechtsmacht voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten op drie punten zal worden uitgebreid.

In de eerste plaats zal worden voorzien in rechtsmacht voor feiten buiten de rechtsorde van enige staat gepleegd door Nederlanders onderscheidenlijk niet-Nederlanders met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, voor zover die feiten niet reeds vallen onder artikel 5, eerste lid, onderdeel 3°, onderscheidenlijk artikel 5a, eerste lid, Sr.

In de tweede plaats zal worden voorzien in rechtsmacht voor feiten buiten Nederland gepleegd door niet-Nederlanders met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, voor zover die feiten niet reeds vallen onder 5a, eerste lid, Sr. Voor die uitbreiding zal het vereiste van dubbele strafbaarheid gelden.

In de derde plaats zal worden voorzien in rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen Nederlanders.

Deze uitbreiding van rechtsmacht wordt opgenomen in de eerder in deze memorie van toelichting genoemde partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten. In de toelichting op de voorgestelde uitvoeringswetgeving zal op de vestiging van rechtsmacht in het kader van dit verdrag en in de toekomst overigens nader worden ingegaan.

Het derde lid is voor Nederland niet relevant, omdat Nederland reeds bevoegd is eigen onderdanen uit te leveren.

Het vierde lid houdt partijen voor met elkaar te overleggen, wanneer meer dan een partij aanspraak maakt op rechtsmacht.

2.6. Hoofdstuk VI (internationale samenwerking en samenwerking met het maatschappelijk middenveld)

Artikel 32 (algemene beginselen en maatregelen die van toepassing zijn op de internationale samenwerking)

De Nederlandse regering ziet de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers als een prioriteit in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit heeft onder andere geleid tot het benoemen van bestrijding van mensenhandel/mensensmokkel als één van de speerpunten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit van de Nationale Recherche waarbij versterking van de internationale samenwerking een belangrijk aspect is.

Dat betekent dat Nederland intensief gebruik maakt van internationale regelgeving en praktische samenwerkingsverbanden in de gezamenlijke aanpak van mensenhandel. Op Europees niveau heeft ook de JBZ raad in juni 2007 de bestrijding van mensenhandel benoemd als een van de prioriteiten in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Nederland zal in samenwerking met de betrokken EU-lidstaten actief uitvoering geven aan de actiepunten die aan deze prioriteit is gekoppeld.

Artikel 33 (maatregelen die betrekking hebben op bedreigde of vermiste personen)

Dit artikel sluit aan bij artikel 28 van dit Verdrag en betreft het waar- schuwen van autoriteiten in andere landen indien informatie beschikbaar is gekomen dat slachtoffers, getuigen of personen die met justitiële autori- teiten meewerken gevaar lopen. Nederlandse praktijk is dat opsporings- autoriteiten hun buitenlandse ambtgenoten informeren indien informatie is verkregen dat slachtoffers, getuigen en personen die meewerken met justitiële autoriteiten gevaar lopen. In aanvulling hierop kan nog worden gemeld dat de Telecombedrijven in de EU landen juni 2007 op voorstel

van de Europese Commissie een akkoord hebben ondertekend voor één unieke Europese hotline voor het opgeven van vermiste kinderen.

Artikel 34 (informatie)

Binnen de bestaande internationale kaders van politieke en justitiële informatie uitwisseling bestaan voldoende mogelijkheden tot het uitwisselen van informatie over lopende zaken. Hierbij wordt verwezen naar de vele nationale en internationale regelgeving hierover die ook van toepassing is op spontane informatie uitwisseling tussen opsporingsdiensten.

Artikel 35 (samenwerking met het maatschappelijk middenveld)

De Nederlandse situatie voorziet al in een samenwerking tussen overheidsfunctionarissen en het maatschappelijke middenveld. De landelijke task force mensenhandel waarover in artikel 5 wordt gesproken is ook bij dit artikel relevant.

2.7. Hoofdstuk VII (mechanisme van toezicht)

Artikel 36 (groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel)

Artikel 37 (comité van partijen)

Artikel 38 (procedure)

Het is van groot belang dat een effectief monitoring mechanisme bestaat om toezicht uit te oefenen op de goede uitvoering van dit brede Verdrag. Daarom voorziet het Verdrag in de vorming van een groep van minimaal 10 tot maximaal 15 onafhankelijke deskundigen, GRETA genoemd, die belast is met deze monitoring en evaluatie. Deze groep is evenwichtig samengesteld wat de verhouding van mannen en vrouwen, geografische spreiding en multidisciplinaire deskundigheid betreft. De leden worden gekozen door de staten die partij zijn bij het Verdrag voor een periode van vier jaar die eenmaal kan worden verlengd.

Een soortgelijk regime bestaat bij het op 4 november 1999 te Straatsburg totstandgekomen Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie (GRECO; Trb. 2005, 78).

GRETA voert de evaluatie uit in rondes. GRETA stelt een concept evaluatierapport op dat voor commentaar wordt gezonden naar het onderzochte land. Het definitieve rapport met eventuele conclusies wordt gezonden naar dit land en het Comité van de Partijen.

2.8. Hoofdstuk VIII (verhouding tot andere internationale instrumenten)

Artikel 39 (verhouding tot het 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 georganiseerde misdaad)

Aangezien het Verdrag gedeeltelijk is geënt op het wereldwijde Protocol is er voor gekozen uitdrukkelijk te bepalen dat het Verdrag geen afbreuk doet aan dit Protocol en de door het Protocol geboden bescherming beoogt te verbeteren en de daarin vastgestelde normen verder te ontwikkelen.

Artikel 40 (verhouding tot andere internationale instrumenten)

Dit artikel regelt de verhouding met andere internationale instrumenten. Dit is een gebruikelijke bepaling, die ook is opgenomen in andere, eerder

genoemde, verdragen van de Raad van Europa, laatstelijk in het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en het Verdrag ter voorkoming van terrorisme en het Europees Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme. Het derde lid bevat de zogenoemde disconnectie-clausule en is specifiek gericht op regeling van de relatie tussen de Raad van Europa en de EU/EG. Partijen die tevens lid zijn van de EU, passen in hun wederzijdse betrekkingen regels van de Europese Gemeenschap en de EU toe voor zover op het desbetreffende specifieke terrein zulke regels van toepassing zijn, onverminderd het onderwerp en het doel van het Verdrag en onverminderd de volledige toepassing ervan ten opzichte van andere partijen.

2.9. Hoofdstuk IX (wijzigingen van het Verdrag)

Artikel 41 (wijzigingen)

Deze bepaling bevat voorziet in een rol van GRETA bij de beoordeling van voorstellen van een partij, houdende wijziging van het Verdrag.

2.10. Hoofdstuk X (slotbepalingen)

Artikel 42 (ondertekening en inwerkingtreding)

Artikel 43 (toetreding tot het Verdrag)

Artikel 44 (territoriale toepassing)

Artikel 45 (voorbehouden)

Artikel 46 (opzegging)

Artikel 47 (kennisgeving)

Het Verdrag voorziet ook in ondertekening en bekrachtiging/aanvaarding/goedkeuring door niet-leden van de Raad van Europa die hebben deelgenomen aan de opstelling ervan en door de EG. Toetreding is ook mogelijk voor niet-leden die niet hebben deelgenomen aan de opstelling van het Verdrag.

Het Verdrag treedt in werking drie maanden nadat tien ondertekenaars waarvan acht lidstaten van de Raad van Europa, het hebben bekrachtigd. Momenteel hebben zeven staten het Verdrag bekrachtigd.

Deze slotbepalingen zijn overigens gebruikelijk en behoeven geen verdere toelichting, met uitzondering van artikel 45 inzake voorbehouden.

Ingevolge artikel 45 kunnen geen voorbehouden worden gemaakt, met uitzondering van het voorbehoud van artikel 31, tweede lid. In de toelichting op artikel 31 is gemotiveerd aangegeven dat Nederland geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid.

4. Koninkrijkspositie

De regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het Verdrag voor haar land wenselijk te achten.

Het Verdrag ziet niet enkel toe op de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, maar ook op de voorkoming ervan en op de bescherming van slachtoffers en de verbetering van hun positie. Immers strafbare feiten met een grensoverschrijdend karakter, gepleegd in een georganiseerd verband, hebben onweerlegbaar hun uitwerking op het territorium van de Nederlandse Antillen.

Er zijn volgens de Internationale Organisatie voor de Migratie (IOM) aanwijzingen dat mensenhandelaars (en mensensmokkelaars) op de hedendaagse migrantenmarkt hun «diensten» aanbieden aan personen om vanaf het land van herkomst de Antilliaanse eilanden binnen te komen

om zodoende in de informele/ onbeschermde sectoren van de arbeidsmarkt opgenomen te worden.

Mensenhandel heeft niet altijd een transnationaal karakter en kan ook de onderdanen van de Nederlandse Antillen treffen waardoor zij in een situatie van uitbuiting belanden. Zowel mensenhandel als mensensmokkel gaan gepaard met andere strafbare feiten zoals valsheid in geschrifte, het gebruik van valse (reis-) documenten en (ambtelijke) corruptie.

Voor wat betreft onderliggende wetgeving kan vermeld worden dat deze nog niet gereed is. De Commissie Herziening Wetboek van Strafrecht heeft begin 2007 een concept nieuw wetboek aan de Minister van Justitie aangeboden, welk concept thans het reguliere adviestraject doorloopt alvorens het ter behandeling aan de Staten wordt voorgelegd. Het voorname is dat het nieuwe wetboek in werking zal treden alvorens de geplande staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk in december 2008 zijn beslag zal krijgen.

In het nieuwe wetboek van Strafrecht zijn alle noodzakelijke uitvoeringsregelingen opgenomen die voortvloeien uit relevante internationale verdragen en protocollen op het gebied van mensenhandel. Mensenhandel zal in het nieuwe wetboek strafbaar worden gesteld onder de titel «Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid». Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij mensenhandel gekenmerkt wordt als een misdrijf tegen de zeden.

Eventuele procesrechtelijke bepalingen die gewijzigd moeten worden naar aanleiding van bovengenoemd verdrag, zullen door de Commissie Herziening Wetboek van Strafvordering worden meegenomen. De werkzaamheden van deze commissie bevinden zich thans in een beginstadium en gelet op de eis van eenvormigheid van het strafprocesrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba, zal het doorvoeren van wijzigingen een tijdrovend proces worden.

Niet alleen op het gebied van het nationale straf (-procesrecht), maar ook in het Vreemdelingenrecht en het Maritiem recht van de Nederlandse Antillen zullen eventuele aanpassingen doorgevoerd moeten worden om te voldoen aan de internationale normen.

Ook de regering van Aruba acht medegelding van het Verdrag voor haar land wenselijk. Reden hiervoor vormt het grote belang dat de regering van Aruba hecht aan de bestrijding in nationaal en internationaal verband van mensenhandel. De dreiging die van de door het Verdrag bestreken vorm van crimineel gedrag op de nationale en internationale samenleving uitgaat, leidt immers tot ontwrichting en beschadiging daarvan. Door medegelding van het Verdrag te realiseren, wordt voor Aruba een kader geschapen waarbinnen op nationaal niveau noodzakelijke maatregelen ter voorkoming en bestrijding daarvan kunnen worden uitgewerkt. Tevens treedt Aruba daarmee toe tot de internationale samenwerking op dit gebied.

Het Wetboek van Strafrecht Aruba voorziet sinds de wijziging daarvan bij Landsverordening van 19 april 2006 (AB 2006 no.11) in de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 286a), alsmede in de verzwarende omstandigheden (artikel 286a, derde tot en met zesde lid). Ook zijn de vereiste strafbaarstellingen van bepaalde handelingen die te maken hebben met reisdocumenten of identiteitsdocumenten – bijvoorbeeld vervalsing, verwerving en afleveren –, de deelnemingspoging, medeplichtigheid en uitlokking van mensenhandel (artikelen 47, 49 en 50) en de strafbaarstelling van rechtspersonen (artikel 53) in het Arubaanse wetboek opgenomen. Wel

ontbreekt in het Wetboek van Strafrecht Aruba de strafbaarstelling van het gebruik van diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Van de gelegenheid tot herziening van het Wetboek van Strafrecht van Aruba zal gebruik gemaakt worden om een daartoe strekkende bepaling op te nemen.

Ten slotte kan ten aanzien van de procesrechtelijke vereisten (Hoofdstuk V Verdrag) worden vermeld dat de in het Arubaanse Wetboek van Strafvordering getroffen voorzieningen voldoende kunnen worden geacht.

De Commissie herziening Wetboek van Strafrecht en evaluatie Wetboek van Strafvordering is reeds gestart met de evaluatie van het Arubaanse Wetboek van Strafvordering. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met de procesrechtelijke vereisten in de voor Aruba geldende verdragen, die eventueel tot aanvulling van het Wetboek van Strafvordering van Aruba zouden kunnen leiden.

Thans wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd, om medegelding direct tot stand te kunnen brengen voor de Nederlandse Antillen en Aruba, zodra hun uitvoeringswetgeving gereed is.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen