

Vergaderjaar 2003–2004

29 291

Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van aantal mondiale en regionale rechtsinstrumenten ter bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel, uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Dat zijn:

- (1) Het op 25 mei 2000 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63),
- (2) Het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 68),
- (3) 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 tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 69),
- (4) het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 70),
- (5) het op 19 juli 2002 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (PbEG L 203),
- (6) de op 28 november 2002 te Brussel totstandgekomen richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328),
- (7) het op 28 november 2002 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328),
- (8) en het op 2003 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (.....).

De onder 1 tot en met 4 genoemde instrumenten behoeven (stilzwijgende) goedkeuring. Daartoe strekkende goedkeuringswetgeving is in voorberei-

ding. Voorstellen tot (stilzwijgende) goedkeuring zullen in 2003 bij de Raad van State aanhangig worden gemaakt.

Mensensmokkel en mensenhandel hebben raakvlakken. Dat geldt ook voor kinderhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Nu deze internationale instrumenten vormen van criminaliteit betreffen die raakvlakken met elkaar hebben, is het wenselijk en verantwoord om de uitvoering van deze instrumenten neer te leggen in één wetsvoorstel.

Ik zal eerst ingaan op mensensmokkel en mensenhandel. Deze vormen van criminaliteit zijn te onderscheiden, maar niet steeds te scheiden. In het spraakgebruik worden de begrippen nog al eens door elkaar gebruikt. Mensensmokkel is kort gezegd hulp bij illegale binnenkomst en verblijf. Mensenhandel is kort gezegd het dwingen – in ruime zin – van mensen om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van (seksuele) diensten of om eigen organen beschikbaar te stellen. Mensensmokkel is niet (primair) gericht op uitbuiting. Bij mensensmokkel is het belang van de staat in het geding. Dat belang is daarin gelegen dat op het grondgebied van de staat alleen mensen verblijven die daartoe gerechtigd zijn. Bij de strafbaarstelling van mensensmokkel staat bescherming van de gesmokkelde persoon tegen uitbuiting niet voorop. Mensenhandel is (gericht op) uitbuiting. Bij de strafbaarstelling van mensenhandel staat het belang van het individu steeds voorop. Dat belang is het behoud van zijn of haar lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. De staat dient strafrechtelijke bescherming te bieden tegen aantasting van het recht op die integriteit en vrijheid.

Mensensmokkel is altijd grensoverschrijdende criminaliteit. De gesmokkelde zijn illegale vreemdelingen. Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend van karakter, maar hoeft dat niet te zijn. Ook binnen de landsgrenzen kunnen mensen worden verhandeld. Slachtoffers van mensenhandel in Europa zijn meestal vreemdeling, vaak illegaal. Mensensmokkel en mensenhandel zijn meestal vormen van georganiseerde criminaliteit. Maar mensensmokkelaars en mensenhandelaren kunnen ook buiten het verband van een criminele organisatie opereren. Zowel met mensensmokkel als met mensenhandel wordt veel geld verdiend.

Gelet op de maximumstraffen die voor mensensmokkel en mensenhandel zonder bijkomende omstandigheden in Nederland kunnen worden opgelegd, acht de wetgever mensenhandel een ernstiger feit dan mensensmokkel. Op mensensmokkel staat ten hoogste vier jaar gevangenisstraf, op mensenhandel zes jaar. De ernst van mensensmokkel neemt toe, wanneer deze gepaard gaat met schending van elementaire mensenrechten. Er is terecht alom grote publieke afschuw en politieke ontsteltenis over mensensmokkel wanneer het transport van de gesmokkelde personen plaatsvindt onder mensonterende omstandigheden.

Tussen mensensmokkel en mensenhandel bestaan derhalve verschillen en overeenkomsten. Hoewel er raakvlakken bestaan tussen beide strafbare feiten, is het goed deze uit elkaar te houden. Er bestaat samenhang en samenloop tussen mensensmokkel en mensenhandel, wanneer de gesmokkelde persoon in een situatie van uitbuiting geraakt om zijn of haar schuld aan de smokkelaar terug te betalen. Het komt dan ook voor dat mensenhandel en mensensmokkel beide worden telastegelegd.

Kinderhandel, (seksuele) uitbuiting van kinderen, seksueel misbruik en kinderpornografie vertonen ook samenhang. Kinderhandel is vaak gericht op prostitutie en andere seksuele dienstverlening. Seksuele uitbuiting van kinderen is het trekken van voordeel uit de seksuele dienstverlening van de minderjarige, van kinderprostitutie, kinderpornografische shows of kinderpornografie. Seksueel misbruik van kinderen is onder meer het gebruik maken van deze diensten.

Voor een effectieve bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie is goede nationale en internationale regelgeving onontbeerlijk. Op deze terreinen is reeds –zoals hierna zal worden aangegeven – een groot aantal internationale instrumenten en afspraken totstandgekomen.

De (voorgenomen) totstandkoming van de acht hiervoor genoemde instrumenten wijst erop dat de wereldgemeenschap doordrongen is van de noodzaak van een verdergaande en bredere aanpak van mensensmokkel, mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderporno.

De belangrijkste wijzigingen in het onderhavige wetsvoorstel zijn uitbreiding van het toepassingsbereik van de strafbaarstelling van mensensmokkel en mensenhandel. Door deze wijzigingen zal de wetgeving op het terrein van mensensmokkel en mensenhandel zijn geactualiseerd en aangescherpt. Met deze wijzigingen in onze strafwetgeving en in de wetgeving van de landen die partij zijn of worden bij deze instrumenten, zal een belangrijk fundament zijn gelegd voor een effectieve strafrechtelijke aanpak – nationaal en internationaal – van deze ernstige vormen van (grensoverschrijdende) (en) (georganiseerde) criminaliteit.

Voor een succesvolle aanpak zijn prioritaire aandacht en inzet van de handhavende instanties, politie en openbaar ministerie van cruciaal belang. Daarbij is goede samenwerking tussen de bij de handhaving, opsporing en vervolging betrokken instanties – nationaal en internationaal – noodzakelijk. Ik wijs in dit verband naar het algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie. Dit plan omvat een groot aantal maatregelen en acties ter bestrijding daarvan.

Op het terrein van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderporno verwijs ik naar hetgeen is afgesproken op het Wereldcongres tegen commerciële exploitatie van kinderen in december 2001 te Yokohama. Voorts kan worden verwezen naar de aanbevelingen van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik. Op nationaal niveau bestaat het Nationaal actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen (NAPS).

Strafrechtelijk optreden is een van de pijlers bij de aanpak van mensensmokkel, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Daarnaast moet veel worden geïnvesteerd in preventie en bijstand aan en bescherming van slachtoffers. De Nationaal rapporteur mensenhandel heeft in haar eerste rapportage van mei 2002 terecht gewezen op het grote belang van een goede bescherming van slachtoffers van mensenhandel.

Bij deze memorie is een transponeringstabel gevoegd, met een gespecificeerd overzicht van de wijze waarop de uitvoering in dit wetsvoorstel is verricht.

2. Advisering

Over een concept wetsvoorstel zijn waardevolle adviezen uitgebracht door de Nationaal rapporteur mensenhandel (Nrm), de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en het College van procureurs-generaal (OM).¹ De Nederlandse Orde van Advocaten achtte het, nu het wetsvoorstel uitvoeringswetgeving betreft, weinig opportuun een advies uit te brengen.

De regering heeft de adviezen grotendeels overgenomen. De adviezen hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en tot aanvulling en verduidelijking van de memorie van toelichting. Op de hoofdpunten uit de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

adviezen is ingegaan in de desbetreffende onderdelen van het algemene en artikelsgewijze gedeelte van deze memorie.

3. Mensensmokkel

3.1. Nationaal

In artikel 197a Wetboek van Strafrecht (Sr.) is mensensmokkel strafbaar gesteld: dat is een ander uit winstbejag behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van toegang tot of het verblijven in Nederland of enig ander tot het Schengen-gebied behorend land of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen terwijl de dader weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is.

De wetgever heeft indertijd bewust gekozen voor het opnemen van het bestanddeel winstbejag om te voorkomen dat degenen die anderen uit ideële motieven behulpzaam zijn, onder de strafbaarstelling zouden vallen. Voor het bewijs van het bestanddeel winstbejag is overigens niet nodig dat daadwerkelijk winst is gerealiseerd.

In 1996 zijn de straffen voor mensensmokkel verhoogd van één jaar tot vier jaar. Wanneer het feit in hoedanigheid van ambt of beroep wordt gepleegd, geldt een maximumstraf van zes jaar (was 16 maanden). Wordt het feit begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of in vereniging door meerdere personen, dan kan ten hoogste acht jaar worden opgelegd.

Deze wetgeving is in 1999 geëvalueerd. In het evaluatierapport van het Internationaal Politie Instituut Twente is onder meer melding gemaakt van problemen met de bewijsbaarheid van het bestanddeel winstbejag (Internationaal Politie Instituut Twente, *Verhoging van de strafmaat op mensensmokkel*, D. F. Slobbe en M. M. C. Kuipers, Universiteit Twente, oktober 1999). Naar aanleiding van deze observatie heeft het openbaar ministerie dit punt nader bekeken. Dit onderzoek leverde het volgende beeld op. In mensensmokkelzaken waarbij informatie was verkregen in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek op basis van taps, observaties of huiszoeking, was in het algemeen voldoende bewijs voorhanden om winstbejag te bewijzen. Er waren geen signalen ontvangen dat in grote of middelgrote zaken de eis van het bewijs van winstbejag tot problemen leidt. In zaken waarbij een persoon op heterdaad bij de grens wordt aangehouden en waarin geen onderzoek aan die aanhouding is voorafgegaan, bleek het niet altijd eenvoudig om dit bewijs te leveren.

De bestrijding van mensensmokkel heeft hoge prioriteit. Ingevolge de motie Albayrak en Hoekema wordt de regering verzocht te komen tot kwantitatieve, operationele doelstellingen teneinde de effecten van de gekozen aanpak van mensensmokkel meetbaar te maken (Kamerstukken II 2001/02, 27 204, nr. 13). In mijn brief van 10 februari 2003 heb ik aangegeven op welke wijze thans uitvoering aan die motie zal worden gegeven (Kamerstukken II 2002/2003, 27 204, nr. 18). In de nota «Perspectief op 2006» van het OM wordt mensensmokkel expliciet als aandachtsgebied genoemd. Ten slotte verwijs ik naar het rapport Mensensmokkel in beeld 2000–2001 van het Landelijk Parket van het openbaar ministerie en van het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel, dat bij brief van 16 april 2003 aan de Kamers is aangeboden.

3.2. Internationaal

Op het terrein van mensensmokkel zijn reeds internationale afspraken gemaakt. In artikel 27 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen verbinden de verdragssluitende partijen zich ertoe te voorzien in passende sancties jegens eenieder die een vreemdeling uit winstbejag helpt of

poogt te helpen het grondgebied van een van de partijen wederrechtelijk binnen te komen of aldaar te verblijven. Ter uitvoering van die bepaling is artikel 197a Wetboek van Strafrecht (Sr.) totstandgekomen.

Het Protocol inzake mensensmokkel – tezamen met het moederverdrag en het Protocol inzake mensenhandel op 12 december 2000 te Palermo ondertekend – is het eerste juridische instrument op wereldschaal waarin uitdrukkelijk de verplichting is opgenomen om mensensmokkel naar een van de staten die partij zijn bij het Protocol, strafbaar te stellen. Ingevolge de artikelen 3 en 6 van het protocol bestaat de verplichting om mensensmokkel en enkele daarmee verband houdende strafbare feiten strafbaar te stellen, indien deze opzettelijk zijn gepleegd en met het doel rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel of ander voordeel te verkrijgen. Mensensmokkel is het bewerkstelligen van het overschrijden van grenzen zonder te voldoen aan de vereisten voor legale binnenkomst in de ontvangende staat. Het oogmerk «rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel of ander voordeel verkrijgen» komt overeen met het bestanddeel winstbejag in artikel 197a Sr.

De totstandkoming van dit protocol is een belangrijke stap vooruit, omdat bij de onderhandelingen niet alleen ontvangende landen, maar ook landen van vertrek waren betrokken. Het Protocol voorziet in praktische samenwerking en maatregelen die illegale migratiestromen moeten tegengaan. Van groot belang is een regeling voor terugname van gesmokkelde personen. Er bestaat een terugnameverplichting voor een staat ten aanzien van personen die op het moment van terugkeer, hetzij de nationaliteit bezitten van die staat, hetzij aldaar het recht op een permanent verblijf hebben.

Dit protocol noopt tot uitbreiding van artikel 197a Sr. tot strafbaarstelling van mensensmokkel tot buiten de EU, naar alle landen die zijn getreden tot (het Verdrag en) dit protocol. Voor het overige leidt dit Protocol niet tot uitvoeringswetgeving, behoudens een hierna nog toe te lichten wijziging van artikel 51a van de Uitleveringswet.

Ook de Europese Unie heeft niet stilgezeten op het terrein van de mensensmokkel. Mede als gevolg van de grote commotie over de Doverzaak heeft het Franse voorzitterschap in 2000 twee met elkaar verweven instrumenten gelanceerd: een ontwerprichtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf en een ontwerp-kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf. Nu mensensmokkel een terrein betreft dat zowel behoort tot de eerste als de derde pijler, zijn de omschrijving van mensensmokkel en de verplichting om dit feit te voorzien van passende sancties neergelegd in een richtlijn en zijn de strafrechtelijke bepalingen opgenomen in een kaderbesluit.

Richtlijnen en kaderbesluiten zijn verbindende instrumenten die de lidstaten verplichten tot implementatie. Een richtlijn is gebaseerd op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, in het bijzonder de artikelen 61, onderdeel a, en 63, derde lid, onderdeel b. Richtlijnen gaan over onderwerpen die tot het gemeenschapsrecht behoren. Daartoe behoort ook de bestrijding van illegale immigratie. Dit onderwerp hoort thuis in de eerste pijler. Een kaderbesluit is gebaseerd op het Verdrag betreffende de Europese Unie, in het bijzonder de artikelen 29, 31, onderdeel e, en 34, tweede lid, onderdeel b. Kaderbesluiten gaan over onderwerpen op het terrein van Justitie en Binnenlandse zaken (derde pijler), zoals de strafrechtelijke bestrijding van strafbare feiten.

Sinds de totstandkoming van het EU-Verdrag worden de lidstaten bindende instrumenten op het terrein van het materiële strafrecht en de strafrechtelijke samenwerking gegoten in de vorm van een kaderbesluit. Kaderbesluiten op het terrein van het materiële strafrecht zijn opgebouwd volgens een min of meer vast stramien. Omschrijving van het strafbare

feit, verplichting tot strafbaarstelling met afdoende, evenredige en afschrikkende straffen, (soms) een stelsel van minimum maximumstraffen, strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, rechtsmacht en het beginsel van uitleveren of zelf vervolgen.

De onderhandelingen over voornoemde richtlijn en voornoemd kaderbesluit hebben zich toegespitst op twee hoofdpunten: (1) de vraag of het bestanddeel winstbejag moet vervallen bij hulp bij illegale binnenkomst en illegale doorreis en in verband daarmee ter compensatie moet worden voorzien in een zogenoemde humanitaire clausele en (2) een stelsel van minimum maximumstraffen bij mensensmokkel onder strafverzwarende omstandigheden.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn geldt voor hulp bij *illegale binnenkomst* en *doorreis* niet langer de eis van winstbejag. Dit bestanddeel is gehandhaafd bij hulp bij illegaal verblijf (eerste lid, onderdeel b).

De verplichting tot het voorzien in passende sancties betreft de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf in een van de lidstaten. Dit is dus een uitbreiding ten opzichte van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen.

In artikel 1, tweede lid, van de richtlijn is een optionele humanitaire clausele neergelegd: iedere lidstaat kan besluiten om geen sancties op te leggen voor hulp bij illegale binnenkomst en doorreis in gevallen waarin het doel van de gedraging is, humanitaire bijstand aan de betrokken vreemdeling te verlenen. Nederland heeft in de onderhandelingen over deze richtlijn aangedrongen op de opneming van een dergelijke clausele. Zonder een dergelijke clausele zou immers belangeloze, louter uit humanitaire motieven ingegeven hulpverlening aan vreemdelingen bij hun binnenkomst naar de letter van de wet steeds strafbaar zijn. Daarom wordt voorgesteld gebruik te maken van deze optie en een humanitaire clausele op te nemen in artikel 197a Sr.

Artikel 2 van de richtlijn verplicht de lidstaten om mensensmokkel te bedreigen met effectieve, evenredige en afschrikwekkende sancties. De strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel wordt verder uitgewerkt in het kaderbesluit. Artikel 1, eerste lid, van het kaderbesluit noopt tot effectieve, evenredige en afschrikwekkende *strafrechtelijke* sancties die kunnen leiden tot uitlevering. Ingevolge artikel 1, tweede lid, dient de mogelijkheid te bestaan om in voorkomend geval transportmiddelen verbeurd te verklaren, de veroordeelde uit het ambt te zetten in hoedanigheid waarvan het feit is gepleegd en hem uit te zetten. Artikel 1, derde lid, bevat een stelsel van minimum maximumstraffen. Voor hulp bij illegale binnenkomst en doorreis geldt een minimum maximumgevangenisstraf van acht jaar, wanneer het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie of is gepleegd met gevaar voor leven van de gesmokkelde personen. Deze strafverzwaring hangt samen met de omstandigheid dat het transport van de gesmokkelde soms plaatsvindt onder mensonterende condities.

In de praktijk is immers gebleken dat mensensmokkelaars het niet altijd even nauw nemen met de gezondheid of veiligheid van de gesmokkelde. Het noodlottig verlopen vervoer van Chinezen naar Dover in juni 2000 is daarvan een schrijnend voorbeeld.

Wat betreft de minimum maximumstraf is er evenwel een terugvaloptie voor lidstaten die moeite hebben met dit maximum: indien zulks noodzakelijk is in verband met het waarborgen van de coherentie in het nationale strafrecht kan een lidstaat volstaan met zes jaar, mits deze straf behoort tot de strengste maximumstraffen voor strafbare feiten van een vergelijkbare ernst. Nederland behoeft geen gebruik te maken van deze optie. De overige (standaard)onderdelen van de richtlijn (artikel 2 inzake strafbaarstelling van poging, medeplichtigheid en uitlokking) en kaderbesluit (artikelen 2 en 3 inzake aansprakelijkheid en sanctionering van rechtspers-

sonen, artikel 4 inzake rechtsmacht, artikel 5 inzake uitlevering en vervolging, artikel 6 inzake internationaal vluchtelingenrecht en artikel 7 inzake informatie tussen de lidstaten) leiden niet tot nieuwe aanpassingswetgeving.

Ten aanzien van de standaardbepalingen inzake de aansprakelijkheid en sanctionering van rechtspersonen zij kortheidshalve verwezen naar de memorie van toelichting op dit punt inzake het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie II (Kamerstukken II 2000/01, 27 509 (R 1671), nr. 3, pp. 9 en 10). Artikel 4 van het kaderbesluit omvat de gebruikelijke bepaling over rechtsmacht en vervolging. Het eerste lid verplicht een lidstaat tot vestiging van rechtsmacht in de volgende gevallen: (a) het feit is geheel of gedeeltelijk gepleegd op zijn grondgebied, (b) het feit is gepleegd door een van zijn onderdanen of (c) het feit is gepleegd voor rekening van een rechtspersoon die op zijn grondgebied is gevestigd. Het tweede lid voorziet in de bevoegdheid de rechtsmacht, vermeld onder (b) en (c), niet of slechts gedeeltelijk uit te oefenen, indien het strafbare feit buiten zijn grondgebied is begaan. Nederland zal geen gebruik behoeven te maken van deze bevoegdheid. Wat onderdeel b betreft bestaat in Nederland rechtsmacht ten aanzien van door een Nederlander buiten Nederland gepleegde mensensmokkel op grond van artikel 5, eerste lid, onder 1°, Sr. Een Nederlandse rechtspersoon wordt aangemerkt als Nederlands onderdaan. Wat onderdeel c betreft wordt naar Nederlands recht daderschap van een rechtspersoon aangenomen op grond van verschillende argumenten. Zowel het tekortschieten van leidinggevenden binnen de rechtspersoon als de omstandigheid dat het strafbare feit de rechtspersoon voordeel brengt, is relevant. Uiteindelijk is doorslaggevend of de gedraging aan de rechtspersoon kan worden toegerekend. Artikel 6 is eigenlijk overbodig. Het bevestigt nog eens de onverminderde bescherming die vluchtelingen en asielzoekers wordt geboden overeenkomstig het internationaal vluchtelingenrecht en andere internationale mensenrechteninstrumenten, in het bijzonder de naleving van de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 31 en 33 van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 1967.

De totstandkoming van richtlijn en kaderbesluit leidt tot aanpassing van artikel 197a Sr. op een viertal punten. In de eerste plaats wordt het bestanddeel «winstbejag» geschrapt bij hulp bij illegale binnenkomst en doorreis. Dit bestanddeel blijft dus gehandhaafd bij hulp bij illegaal verblijf. Daartoe wordt het huidige eerste lid verdeeld over een eerste lid (illegale binnenkomst en doorreis) en derde lid (illegaal verblijf). In de tweede plaats wordt de voornoemde humanitaire clausule neergelegd in een nieuw tweede lid.

De NVvR, de RvdR en het OM hadden kritiek op dan wel twijfels over het voorstel om een afzonderlijke humanitaire clausule op te nemen voor hulp bij illegale binnenkomst en doorreis en om het bestanddeel winstbejag te handhaven voor hulp bij illegaal verblijf. Zulks zou tot bewijsproblemen aanleiding geven. De NVvR merkte op dat de Nederlandse wetgeving naar haar oordeel voldoende mogelijkheden (schulduitsluitingsgrond, rechtvaardigingsgrond en schuldigverklaring zonder strafoplegging) biedt om in een concrete strafzaak zo nodig met bijzondere omstandigheden van humanitaire aard rekening te houden.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Nederland heeft zich met steun van een meerderheid van de Kamers in de onderhandelingen over de richtlijn inzake mensensmokkel sterk gemaakt voor zo'n optionele strafuitsluiting ter compensatie van het schrappen van het bestanddeel «winstbejag». Met deze zogenoemde humanitaire clausule wordt tot uitdrukking gebracht dat de verdachte straffeloos blijft, wanneer hij aannemelijk kan maken dat hij uitsluitend met het oog op het verlenen

van humanitaire bijstand hulp bij illegale binnenkomst of doorreis van de vreemdeling heeft geboden. In de richtlijn inzake mensensmokkel wordt onderscheiden tussen hulp bij illegale binnenkomst en doorreis enerzijds en hulp bij illegaal verblijf anderzijds. Het eerste is – grensoverschrijdende – mensensmokkel. Schrapping van het bestanddeel «winstbejag» voor die vorm van mensensmokkel komt de aanpak ervan ten goede. Door handhaving van dit bestanddeel bij hulp bij illegaal verblijf geeft de wetgever aan dat zulks alleen strafwaardig is, als gehandeld is uit winstbejag. De aanpak van hulp bij illegaal verblijf, waarbij de hulpverlener uit is op financieel voordeel, leidt in de praktijk thans niet tot grote problemen.

In de derde plaats wordt in het eerste en derde lid het bereik van artikel 197a uitgebreid tot alle landen van de Europese Unie en Noorwegen en IJsland (en de landen die zijn toegetreden tot het voornoemde Protocol inzake mensensmokkel). In de vierde plaats zijn in een nieuw zesde en zevende lid als strafverzwarende omstandigheden toegevoegd zwaar lichamelijk letsel, het levensgevaar zettende karakter van de mensensmokkel en mensensmokkel die tot de dood leidt.

4. Mensenhandel

4.1. Nationaal

In onze wetgeving is de strafbaarstelling van mensenhandel neergelegd in artikel 250a Sr. Was de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 250ter (oud) Sr. vóór 1994 nog beperkt tot vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht zonder een nadere delictsomschrijving en bestraft met een gevangenisstraf van vijf jaar, in 1994 is deze strafbepaling gemoderniseerd, voorzien van een delictsomschrijving en aangescherpt. Het begrip mensenhandel is als kwalificatie in de wettekst geïntroduceerd en de maximum gevangenisstraf is verhoogd tot zes jaar; onder strafverzwarende omstandigheden geldt een maximum van acht resp. tien jaar (artikel 250ter Sr.).

Sinds 1 oktober 2000 is bij gelegenheid van de wetgeving inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod artikel 250ter Sr. omgezet in artikel 250a Sr. De term mensenhandel is uit het artikel geschrapt. Artikel 250a beoogt alle vormen van uitbuiting voor prostitutie en – sinds 1 oktober 2002 – andere vormen van seksuele uitbuiting strafbaar te stellen.

Kenmerkend voor uitbuiting is de aanwezigheid van dwang in ruime zin of misleiding, in de uitgebreide formulering in artikel 250a, eerste lid, onderdeel 1^o: een persoon door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging daarmee dwingen of door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding bewegen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling, dan wel onder deze omstandigheden enige handeling ondernemen waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die persoon zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt. De eis van dwang in brede zin of misleiding geldt niet voor seksuele uitbuiting van kinderen: uitbating van prostitutie door minderjarigen is zonder meer strafbaar (onderdeel 3^o).

Ingevolge artikel 250a Sr., waarin het algemeen bordeelverbod niet meer voorkomt en de schrapping van artikel 432 Sr., waarin onder meer strafbaar was gesteld het als souteneur uit de ontucht van een vrouw voordeel trekken, is de strafbaarstelling van uitbating van prostitutie door meerderjarigen die zich uit vrije wil beschikbaar stellen voor prostitutie, opgeheven.

Een van de achterliggende gedachten van de wetgeving inzake opheffing van het algemeen bordeelverbod is dat door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet strafwaardige vormen van uitbating van prostitutie de prostitutiebranche kan worden gesaneerd en

worden ontdaan van criminele randverschijnselen en dat tegen uitbuiting in prostitutie krachtiger kan worden opgetreden. Een eerste monitoring en evaluatie van de nieuwe wetgeving en het mede daarop gegronde landelijke en lokale prostitutiebeleid hebben uitgewezen dat dit beleid nog niet over de gehele linie tot stand is gekomen, nog niet consequent wordt gehandhaafd en dat de verwezenlijking van de met deze wetswijziging beoogde doeleinden nog geruime tijd in beslag zal nemen. Verwezen zij naar mijn brief van 21 februari 2003 inzake de evaluatie (Kamerstukken II 2002/03, 25 437, nr. 30) en mijn brief van 15 oktober 2002, houdende een reactie op de eerste rapportage van de Nationaal rapporteur mensenhandel (Kamerstukken II 2002/03, 28 638, nr. 1).

Als gezegd is ingevolge een recente wijziging van de zedelijkheids-wetgeving op 1 oktober 2002 het bereik van artikel 250a Sr. uitgebreid tot uitbuiting van personen voor andere seksuele handelingen dan prostitutie. Daartoe is in artikel 250a Sr. het verrichten van seksuele handelingen *met een derde* vervangen door: met of voor een derde. Deze wijziging vloeit gedeeltelijk voort uit het ILO Verdrag inzake het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Trb. 2000, 52).

4.2. Internationaal

Op het terrein van mensenhandel bestaat een aantal verdragen. Allereerst valt te noemen het VN Verdrag van 1949 tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie. Daarin zijn verwerkt een drietal oude verdragen: het Verdrag van Parijs van 1910 tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes, het Verdrag van Genève van 1921 ter bestrijding van de handel in vrouwen en minderjarigen en het Internationaal Verdrag van Genève van 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen. Nederland is geen partij bij het VN Verdrag van 1949, omdat dit verdrag ook verplicht tot strafbaarstelling van uitbating van meerderjarige personen die zich vrijwillig prostitueren. Nederland is wel partij bij het Internationaal Verdrag van Genève van 1933. Ter uitvoering daarvan is artikel 250a, eerste lid, onderdeel 2°, Sr. totstandgekomen. Daarin is strafbaar gesteld degene die een persoon aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land in de prostitutie te brengen. Het bestanddeel dwang ontbreekt in deze bepaling. Het aanwerven van een persoon voor prostitutie uit het buitenland (ook de EU) is dus strafbaar, ook al stemt de aangeworven persoon daarmee in. Niet hoeft te blijken dat de wijze van aanwerving de keuzevrijheid heeft beperkt (HR 6 juli 1999, 701 en 18 april 2000, 443). In de onderhandelingen over het Protocol inzake mensenhandel zijn de hiervoor genoemde bestaande verdragen slechts zijdelings aan de orde geweest. Dat betekent dat aan de totstandkoming van dit Protocol geen argumenten kunnen worden ontleend die wijzen op handhaving of schrapping van het bepaalde in artikel 250a, eerste lid, onderdeel 2. De regering is van oordeel dat de argumenten die destijds pleitten voor handhaving van deze bepaling nog steeds valide zijn (Kamerstukken II 1998/99, 25 437, nr. 17). Dit artikellid biedt een nuttig en aanvullend instrument in de bestrijding van mensenhandel, gericht op seksuele uitbuiting. Nederland is ook partij bij het VN Verdrag van 1979 inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw. Artikel 6 van dit Verdrag verplicht om alle passende maatregelen te nemen, waaronder wetgeving, ter bestrijding van alle vormen van uitbuiting van vrouwen.

Het belangrijkste onderdeel van het reeds genoemde VN Protocol inzake mensenhandel is de definitie van mensenhandel in artikel 3. Deze luidt als volgt: het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude,

misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon – met het oogmerk van *uitbuiting*. Uitbuiting omvat ten minste de uitbuiting van een ander in de prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij of dienstbaarheid of de verwijdering van organen. Voor de vervulling van de delictomschrijving is niet nodig dat de verhandelde persoon daadwerkelijk wordt uitgebuit of diens orgaan wordt verwijderd.

Het meest in het oog springende punt is de uitbreiding van het bereik van mensenhandel. Het oogmerk van mensenhandel omvat niet slechts alle vormen van seksuele uitbuiting, maar ook alle andere vormen van moderne slavernij en op de verwijdering van organen. Daarnaast worden een groot aantal handelingen (werven etc.) en een groot aantal middelen (dwang etc.) uitgeschreven.

Er is sprake van kinderhandel, wanneer de hiervoor genoemde handelingen worden gepleegd ten aanzien van een kind (ingevolge het Protocol een persoon onder de 18), ook al gaan deze handelingen niet gepaard met een van de genoemde middelen.

Het Protocol inzake mensenhandel is primair een strafrechtelijk instrument. Voorts is ook aandacht geschonken aan preventie en aan de positie van slachtoffers. Aandacht voor het slachtoffer is ook daarom belangrijk, omdat voor een effectieve bestrijding van mensenhandel meestal de medewerking van het slachtoffer nodig is. Voor de bewijsvoering in mensenhandelzaken is de van het slachtoffer afkomstige informatie immers van groot belang. Artikel 6 verplicht de lidstaten om in daarvoor in aanmerking komende gevallen te voorzien in bescherming en bijstand op allerlei terreinen. Artikel 7 beveelt de lidstaten aan om maatregelen te nemen die slachtoffers in staat stellen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tijdelijk of permanent op hun grondgebied te blijven. Daarbij houdt de lidstaat op passende wijze rekening met humanitaire en persoonlijke factoren. Niet zonder reden zijn de doeleinden van het Protocol als volgt geformuleerd: (a) voorkoming en bestrijding van de mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen; (b) bescherming van en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten; (c) bevordering van samenwerking tussen de Staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken. Door aan deze drie aspecten aandacht te geven is er een evenwichtig instrument uit de bus gekomen.

Op 25 mei 2000 is – na langdurige onderhandelingen – te New York totstandgekomen het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en pornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63). Nederland heeft dit Protocol op 7 september 2000 ondertekend. Dit Protocol verplicht onder meer tot (1) strafbaarstelling van enige in het kader van de verkoop van kinderen – dat is elke handeling of transactie waarbij een kind wordt overgedragen aan een ander tegen betaling of enige andere vergoeding – verrichte handelingen: (i) het aanbieden, afleveren of aanvaarden van een kind met het oogmerk van (a) seksuele uitbuiting, (b) overdracht van organen uit winstbejag, (c) onderwerpen van een kind in dwangarbeid, (ii) het als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor illegale adoptie. Het stelt verder strafbaar (2) aanbieden, verkrijgen of beschikbaar stellen van een kind voor prostitutie en (3) enige handelingen met betrekking tot kinderpornografie. Met de voorgestelde uitbreiding van het oogmerk van mensenhandel tot uitbuiting en de verwijdering van organen wordt tevens uitvoering gegeven aan hetgeen dit Protocol dienaangaande bepaalt. Onze wetgeving inzake seksueel misbruik, prostitutie, mensenhandel, kinder-

pornografie en adoptie stelt strafbaar de handelingen die ingevolge dit protocol strafbaar moeten worden gesteld.

In Europees verband kan allereerst worden vermeld het gemeenschappelijk optreden van februari 1997 inzake de bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Voorts kan worden genoemd de Verklaring van Den Haag van april 1997, bevattende Europese richtlijnen voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel, gericht op seksuele uitbuiting. In deze verklaring is onder meer afgesproken dat de lidstaten zullen overgaan tot de aanstelling van een Nationaal rapporteur vrouwenhandel. In het kader van de Raad van Europa bestaat een aantal aanbevelingen inzake mensenhandel. In het kader van de Raad van Europa zijn onlangs de onderhandelingen begonnen over een nieuw regionaal verdrag inzake mensenhandel tot stand te brengen, dat primair vanuit de optiek van de mensenrechten ziet op de positie en bescherming van slachtoffers van mensenhandel.

Binnen de EU is recentelijk veel in beweging gekomen. De Europese Commissie heeft in december 2000 een ontwerp-kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel gelanceerd. Dit kaderbesluit en het kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele exploitatie van kinderen en kinderpornografie zullen in de plaats komen van het reeds genoemde gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen.

De politieke impuls om te komen tot deze kaderbesluiten komt van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999. In conclusie 48 is de Europese Raad van mening dat, wat het nationale strafrecht betreft, de inspanningen om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen in eerste instantie geconcentreerd moeten worden op een beperkt aantal sectoren van bijzonder belang, zoals de financiële criminaliteit (witwassen, corruptie en namaak van de euro), drugshandel, mensenhandel, met name de uitbuiting van vrouwen, seksuele uitbuiting van kinderen, hightech-criminaliteit en milieucriminaliteit.

Wat betreft de definitie van mensenhandel in artikel 1 van het kaderbesluit is wijselijk zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het eerdergenoemde Protocol inzake de bestrijding van mensenhandel. Blijkens de omschrijving van mensenhandel in artikel 1 geschiedt deze met het oogmerk om de arbeid of de diensten van een ander uit te buiten, met inbegrip van ten minste gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken, of de prostitutie van anderen uit te buiten, of met het oog op andere vormen van seksuele uitbuiting, met inbegrip van pornografie. Niet is opgenomen de op verwijdering van organen gerichte mensenhandel. In dit verband verdient vermelding dat onder het Griekse voorzitterschap in 2003 een ontwerp kaderbesluit inzake de handel in organen en weefsels is geïntroduceerd. Moeilijk punt in de onderhandelingen was ook nu weer de onderlinge aanpassing van straffen, omdat de rechtsstelsels, de strafrechtelijke tradities, de strafwetgeving en de strafrechtstoepassing binnen de EU uiteenlopen. Wat het ene land een passende straf vindt, vindt het andere land te hoog of te laag. Tijdens die onderhandelingen was nog geen algemeen kader voor onderlinge aanpassing van gevangenisstraffen voorhanden. Ook in dit kaderbesluit wordt nog een specifieke minimum maximumstraf gehanteerd. Ingevolge artikel 3, eerste lid, is elke lidstaat verplicht mensenhandel te bestraffen met effectieve, evenredige en afschrikwekkende straffen die kunnen leiden tot uitlevering. Sinds de totstandkoming van het kaderbesluit inzake het Europees arrestatiebevel wordt de toevoeging «die kunnen leiden tot uitlevering» niet meer opgenomen in dergelijke bepalingen. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van het kaderbesluit geldt voor mensenhandel, gepleegd onder een van vier strafverzwarende omstandigheden een minimum maximumstraf van acht jaar. Die omstan-

digheden zijn: (1) opzettelijk of door grove nalatigheid het leven van het slachtoffer in gevaar brengen, (2) het slachtoffer is bijzonder kwetsbaar; een slachtoffer wordt in ieder geval als bijzonder kwetsbaar beschouwd, als het onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid is en wordt verhandeld voor seksuele dienstverlening, (3) zwaar geweld of bijzondere ernstige schade of (4) in het kader van een criminele organisatie.

Over het streven om binnen de EU te komen tot harmonisatie van straffen kan het volgende worden opgemerkt.

Harmonisatie van het strafrecht binnen de EU dient plaats te vinden, indien dit wezenlijk bijdraagt aan het handhaven en verder ontwikkelen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en een krachtiger aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

Harmonisatie moet dus geen doel op zich zijn. Het is niet nodig voor het optreden tegen elke misdrijving eerst een «euro-oplossing» te vinden. Een belangrijke waarde van de Europese Unie is immers gelegen in de verscheidenheid aan culturen, ook op strafrechtelijk gebied. De uitdaging is om met behoud van die verscheidenheid tussen de lidstaten vooruitgang te boeken bij het verbeteren en intensiveren van de strafrechtelijke samenwerking. Dat kan betekenen dat er voldoende overeenstemming moet ontstaan over de kern van laakbare gedragingen waartegen in alle lidstaten strafrechtelijk moet kunnen worden opgetreden. Anderzijds behoeft het voor een optimale samenwerking niet noodzakelijk te zijn dat alle bijzondere bestanddelen letterlijk gelijkkluidend zijn, als dat in de praktijk geen belemmering bij de samenwerking oplevert. Wel kan het nodig zijn voor ernstige vormen van (grensoverschrijdende) en (georganiseerde) criminaliteit een gemeenschappelijkheid in de waardering van de ernst van de delicten te hanteren. De onderlinge aanpassing van gevangenisstraffen is tot nu toe gezocht en gevonden in een stelsel van minimum maximumstraffen. De totstandkoming van zo'n stelsel kan nodig zijn voor een effectieve strafrechtelijke samenwerking in de bestrijding van een bepaalde vorm van zware criminaliteit. Dit stelsel kan gedifferentieerd zijn, d.w.z. een minimum maximumstraf voor het strafbare feit als zodanig en een minimum maximumstraf voor dit feit onder bepaalde strafverzwarende omstandigheden.

In de JBZ Raad van april 2002 is overeenstemming bereikt over een algemeen kader voor de harmonisatie van straffen. Voor harmonisatie in concreto komt een kader met vier niveaus van oplopende strafwaardigheid beschikbaar. Niveau 1 omvat minimum maximumstraffen van 1 tot 3 jaar; niveau 2 omvat straffen van 2 tot 5 jaar; niveau 3 omvat straffen van 5 tot 10 jaar; niveau 4 heeft betrekking op straffen van ten minste 10 jaar. Een stelsel met bandbreedtes heeft het grote voordeel dat er meer flexibiliteit is ten aanzien van de indeling van een misdrijf dat voor harmonisatie in aanmerking komt, in een bepaald niveau. De lidstaten zijn vrij zijn om een strafbaar feit met een hogere straf te bedreigen dan op Europees niveau is afgesproken. Met de toepassing van dit kader in concreto kan een signaal worden afgegeven dat het de EU en haar lidstaten ernst is met de gezamenlijke strijd tegen de zware criminaliteit, kan recht worden gedaan aan het streven naar gemeenschappelijkheid, bestaat voldoende ruimte voor implementatie in de systematiek, traditie en hoogte van sanctionering in de eigen strafwetgeving en kan rekening worden gehouden met de eigen strafrechtspraktijk en strafrechtstoepassing.

Voor zover bekend levert gedifferentieerde sanctionering geen problemen op bij de strafrechtelijke samenwerking.

Nu, zoals hiervoor is opgemerkt, de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 250a Sr. thans is beperkt tot seksuele uitbuiting voor prostitutie en andere vormen van seksuele dienstverlening, leidt de brede omschrijving van mensenhandel in het Protocol en het kaderbesluit tot aanpassing van onze strafwetgeving.

Bij de vormgeving van deze implementatie doet de vraag zich voor of er naast een algemene strafbaarstelling van mensenhandel nog behoefte bestaat aan een afzonderlijke strafbepaling inzake op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel. Tevens rijst de vraag waar de algemene bepaling inzake mensenhandel het beste kan worden ondergebracht. De NRM, de RvdR en het OM zijn op deze vragen ingegaan naar aanleiding van het voorstel in het conceptwetsvoorstel om het huidige 250a Sr te handhaven naast een nieuw artikel 274a Sr. De NRM adviseerde om artikel 250a over te hevelen naar titel XVIII van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht, gewijd aan misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Zij adviseerde voorts om artikel 274 inzake slavenhandel om te bouwen tot een generale bepaling inzake mensenhandel. Het OM adviseerde om mensenhandel strafbaar te stellen in één strafbepaling.

Naar het oordeel van de regering verdient het de voorkeur om alle vormen van mensenhandel neer te leggen in één bepaling. In die bepaling kan waar nodig rekening worden gehouden met op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel.

Daarom wordt voorgesteld om de inhoud van artikel 250a Sr. op te nemen in een nieuwe algemene bepaling inzake mensenhandel en deze neer te leggen in een nieuw artikel 273a Sr. in voornoemde titel XVIII.

Nu onder het brede bereik van mensenhandel tevens moderne vormen van slavernij vallen, rijst de vraag of het oude artikel 274 inzake slavenhandel kan vervallen. De NRM heeft die vraag als gezegd bevestigend beantwoord. De regering beantwoordt die vraag vooralsnog ontkennend. Daartoe diene het volgende. De strafbaarstellingen met betrekking tot slavenhandel en een aantal specifieke vormen van deelneming daaraan zijn neergelegd in de artikelen 274 tot en met 277 Sr. Zij komen in hoofdzaak overeen met de strafbaarstellingen in de wetten van 20 november 1818, Stb. 39 en 23 december 1824, Stb. 75. Deze wetten vormden een uitwerking van het traktaat dat op 4 mei 1818 met Groot-Brittannië was gesloten (Stb. 1848, 79). Beide wetten zijn bij de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht geschrapt.

Op 25 september 1926 is te Genève het Verdrag inzake slavernij tot stand gekomen (Stb. 1928, 26). Dit verdrag is bij gelegenheid van de oprichting van de VN aangepast bij Protocol van 7 december 1953 (Trb. 1955, 33). In dit verdrag verbinden de verdragsluitende partijen zich slavenhandel te voorkomen en tegen te gaan. Voorts is Nederland partij bij het op 7 september 1956 te Genève totstandgekomen aanvullend Verdrag tot afschaffing van slavernij, slavenhandel en met slavernij vergelijkbare praktijken (Trb. 1957, 118). Artikel 3 van dit verdrag verplicht tot de strafbaarstelling. De artikelen 274 tot en met 277 Sr strekken tot uitvoering van deze verdragen.

Er bestaan thans internationale instrumenten inzake slavernij en mensenhandel naast elkaar. Het VN Protocol inzake mensenhandel is niet in de plaats gekomen van de verdragen inzake slavernij en slavenhandel. Vooralsnog is er ook in de nationale strafwetgeving bestaansgrond voor afzonderlijke strafbaarstelling van slavenhandel en enige bijzondere deelnemingsvormen daaraan, mede gelet op het specifieke karakter van slavernij, zoals de volledige zeggenschap van de ene mens over de andere. De regering geeft er de voorkeur aan om af te wachten hoe de nieuwe bepaling inzake mensenhandel in de praktijk zal worden toegepast. Als met de nieuwe bepaling de nodige ervaring is opgedaan, kan worden bezien of nog behoefte bestaat aan handhaving van specifieke bepalingen inzake slavenhandel.

5. Seksuele exploitatie van kinderen en kinderpornografie

5.1. Nationaal

Seksueel misbruik van kinderen is strafbaar gesteld in de artikelen 240b

en 242 tot en met 250a Sr. In onze zedelijkheidswetgeving is een persoon vanaf 16 jaar seksueel meerderjarig. Het plegen van seksuele handelingen met een persoon vanaf die leeftijd is in de regel niet strafbaar. Bij seksuele contacten onder specifieke omstandigheden, zoals bij misbruik van gezag of vertrouwen of bij seksuele uitbuiting voor prostitutie, geldt een leeftijdsgrens van 18 jaar. In de recente partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving is die lijn doorgetrokken naar andere vormen van seksuele dienstverlening en kinderpornografie.

5.2. Internationaal

Op het terrein van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie zijn totstandgekomen het reeds genoemde ILO verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid. Artikel 3, onderdeel c, stelt onder meer strafbaar het gebruik, het verschaffen of het aanbieden van kinderen voor prostitutie, kinderpornografische shows en kinderpornografie. In november 2001 is de Conventie inzake Crime in Cyberspace (CCC) van de Raad van Europa totstandgekomen (Trb. 2002, 18). In artikel 9 van deze conventie is een aantal vormen van kinderpornografie, waaronder de zogenoemde virtuele kinderporno, strafbaar gesteld. Mede ter uitvoering van het ILO verdrag, de CCC en het ontwerp kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie is voornoemd partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving totstandgekomen. In deze wetwijziging zijn onder meer strafbaar gesteld virtuele kinderpornografie en uitbuiting van personen voor andere vormen van seksuele dienstverlening dan prostitutie. De onderhavige wetgeving is aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag inzake dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2001/02, 27 745, nr. 6, p. 6).

Het kaderbesluit inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie verplicht tot strafbaarstelling van een groot aantal vormen van seksueel geweld tegen en misbruik van kinderen. Dit kaderbesluit is nog niet totstandgekomen. Dit kaderbesluit en het kaderbesluit ter bestrijding van mensenhandel vertonen enige overlap. In artikel 2 worden seksuele uitbuiting en seksueel misbruik strafbaar gesteld. De onderdelen a en b zien op seksuele uitbuiting. Onderdeel a behelst het dwingen van een kind tot prostitutie of tot deelneming aan pornografische voorstellingen dan wel het profiteren van of anderszins uitbuiten voor prostitutie of dergelijke voorstellingen. Onderdeel b ziet op het werven van een kind voor prostitutie of zulke voorstellingen. Onderdeel c bevat verschillende vormen van seksueel misbruik: (i) de dader maakt gebruik van dwang, geweld of dreiging, (ii) de dader betaalt het kind in ruil voor seks en (iii) de dader maakt misbruik van vertrouwen, gezag of invloed. In artikel 3 is kinderpornografie strafbaar gesteld: de vervaardiging, verspreiding, verschaffing, het verwerven of het bezit ervan. Kinderpornografie wordt ingevolge artikel 1, onderdeel b, onderscheiden in drie vormen: (i) pornografische afbeelding van een echt kind, (ii) pornografische afbeelding van een echt persoon die eruit ziet als een kind en (iii) een pornografische realistische afbeelding van een niet bestaand kind (virtuele kinderpornografie). Artikel 3, tweede lid, bevat drie optionele strafuitsluitingsgronden voor kinderpornografie: (a) de afgebeelde persoon die er als een kind uitziet, is 18 jaar of ouder ten tijde van de vervaardiging van de porno, (b) vervaardiging en bezit van kinderporno met afbeeldingen van een persoon die seksueel meerderjarig of ouder is, met diens instemming en voor diens eigen gebruik en (c) vervaardiging en bezit van virtuele kinderporno zonder gebruik van echt kinderpornografisch materiaal en voor eigen gebruik in de eigen omgeving.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel partiële herziening zedelijkheids-wetgeving is reeds naar voren gebracht dat Nederland in zijn wetgeving geen gebruik zal maken van deze optionele strafuitsluitingsgronden. Het opportunitiebeginsel maakt mogelijk om van vervolging voor kinderporno af te zien bij afwezigheid schade voor het betrokken kind in het bijzonder en kinderen in het algemeen.

De mogelijkheid dat een kaderbesluit voorziet in strafuitsluitingsgronden, doet afbreuk aan het streven naar harmonisatie. Zulks kan immers leiden tot differentiatie in strafbaarstelling op het door het desbetreffende kaderbesluit bestreken terrein. Voor zover het vereiste van dubbele strafbaarheid bestaat, kan de strafrechtelijke samenwerking hierdoor moeilijkheden ondervinden. Oplossingen hiervoor zullen moeten worden gevonden in het kader van instrumenten inzake strafrechtelijke samenwerking.

Artikel 5 bevat de harmonisatie van sancties. Voor alle strafbare feiten geldt niveau 1 (1–3 jaar). Voor enkele zeer ernstige feiten en ernstige feiten onder strafverzwarende omstandigheden geldt niveau 3 (5–10 jaar). Die strafverzwarende omstandigheden zijn: (1) opzettelijk of door grove nalatigheid het leven van het slachtoffer in gevaar brengen, (2) zwaar geweld of ernstige schade, (3) in het kader van een criminele organisatie en (4) seksuele minderjarigheid. Deze harmonisatie noopt tot aanpassing van artikel 248 Sr.

Voorts bevat het kaderbesluit de gebruikelijke standaardbepalingen. Vermelding verdient nog artikel 8, zesde lid. Dit verplicht de lidstaten te voorzien in de mogelijkheid dat het recht op strafvervolging nog bestaat, nadat het jeugdige slachtoffer van seksueel misbruik meerderjarig is geworden. Dat biedt het slachtoffer meer tijd om een beslissing te nemen om al dan niet aangifte te doen.

Voorts verdient vermelding artikel 9, eerste lid, dat bepaalt dat onderzoek of vervolging niet afhankelijk is van een aangifte of klacht van het slachtoffer. Ingevolge voornoemde partiële herziening van de zedelijkheids-wetgeving is het klachtvereiste geheel vervallen.

6. Het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet ook in de uitvoering van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad.

De in dit verdrag strafbaar gestelde gedragingen (deelneming aan een criminele organisatie, corruptie, witwassen en obstructie van de strafrechtspleging) zijn reeds strafbaar gesteld in onze strafwetgeving. Ook de overige bepalingen uit dit verdrag leiden niet tot aanpassing van deze wetgeving, behoudens een wijziging van artikel 51a van de Uitleveringswet. Voor deze wijziging zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

ARTIKELSGEWIJS

In het algemeen gedeelte van deze memorie is reeds ingegaan op de belangrijkste voorgestelde wijzigingen. Daarom kan deze artikelsgewijze toelichting beknopt zijn.

Artikel I

Onderdelen A en B

Ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel 1°, is de Nederlandse strafwet als gezegd ook toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan mensensmokkel.

In de artikelen 5 en 5a Sr. is het vereiste van de dubbele strafbaarheid opgeheven voor seksueel misbruik van kinderen. Voorgesteld wordt om die opheffing ook te laten gelden voor de nieuwe bepaling inzake mensenhandel.

Op advies van de NRM is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een fout die destijds tijdens de parlementaire behandeling van artikel 5 is ingeslopen, te herstellen. Het is altijd de bedoeling geweest om het bepaalde in het tweede lid te laten aansluiten bij het eerste lid, onderdeel 2°. Die aansluiting dient thans ook te gelden voor onderdeel 3°.

Onderdelen A, B, E, F en G

De strafrechtelijke bescherming van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting, betreft personen tot 18 jaar. Het is daarom wenselijk om die bescherming te bewerkstelligen door hantering van het begrip «persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt». Datzelfde effect wordt doorgaans ook bereikt door gebruik van het begrip minderjarige, maar niet, wanneer het minderjarigen van 16 of 17 jaar betreft die getrouwd zijn. Ook de NVvR heeft een dergelijk voorstel bepleit.

Onderdeel C

In het algemeen gedeelte zijn de wijzigingen in artikel 197a Sr. reeds toegelicht.

Door het schrappen van het bestanddeel winstbejag voor hulp bij illegale binnenkomst is het huidige eerste lid verdeeld over een nieuw eerste lid (binnenkomst en doorreis) en derde lid (verblijf).

Het huidige eerste lid kent het begrip doorreis niet. Doorreis is synoniem voor transit of doortocht, welke term is gebruikt in de titel van de richtlijn en het kaderbesluit inzake mensensmokkel. Transit zit tussen binnenkomst en verblijf in. Personen die in transit of op doorreis zijn, reizen in de regel door naar een andere bestemming. Personen kunnen ook hun verblijf in transit gebruiken om het land van doorreis binnen te komen.

Op advies van de NVvR en de RvdR wordt voorgesteld om in het eerste lid het begrip mensensmokkel in kwalificerende zin op te nemen.

In het tweede lid is een humanitaire clausule neergelegd voor hulp bij illegale binnenkomst en doorreis op humanitaire gronden. Het gaat erom dat uit de feiten en omstandigheden in concreto moet blijken dat de hulp is aangeboden met het uitsluitende doel om de illegale vreemdeling humanitair bij te staan. Slaagt het beroep van de verdachte persoon of instelling op deze strafuitsluitingsgrond, dan blijft vervolging of veroordeling achterwege. Bij humanitaire bijstand kan men denken aan hulp van kerkelijke of ideële instellingen die vanuit hun godsdienstige of geestelijke opvatting beogen de menselijke nood van de vreemdeling te lenigen.

In het eerste en derde lid is het toepassingsbereik aanzienlijk uitgebreid.

Thans is het bereik van deze bepaling begrensd tot wederrechtelijke toegang tot of verblijf in Nederland en de overige zogenoemde Schengenlanden. Het kaderbesluit en het Protocol inzake mensensmokkel breiden dit toepassingsbereik uit tot de gehele EU, Noorwegen en IJsland en alle landen die zijn toegetreden tot dit protocol.

Ingevolge het huidige derde lid geldt een strafverzwaring tot ten hoogste acht jaar, wanneer het feit wordt begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt dan wel het feit in vereniging wordt begaan door meerdere persoon. Onder die laatste strafverzwarende omstandigheid valt ook mensensmokkel, gepleegd in het kader van een criminele organisatie. Levensgevaar zettende mensensmokkel is ingevolge het kaderbesluit ook een strafverzwarende omstandigheid. Bij de redactie van deze omstandigheid is aansluiting gezocht bij de termino-

logie die gebruikelijk is voor misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht (zie bij voorbeeld artikel 157 Sr.). Op advies van de NRM en het OM is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook als strafverzwarende omstandigheid op te nemen mensensmokkel die zwaar lichamelijk letsel of de dood ten gevolge heeft. Voor de hoogte van de maxima is aansluiting gezocht bij artikel 248 Sr.

Onderdeel D

Artikel 248 Sr. kent voor de misdrijven, omschreven in de artikelen 243 en 245 tot en met 247 Sr. onderscheidenlijk de artikelen 242 tot en met 247 Sr. een strafverzwaring tot ten hoogste 12 jaar onderscheidenlijk 15 jaar, wanneer die misdrijven zwaar lichamelijk letsel onderscheidenlijk de dood ten gevolge hebben.

Het ontwerp kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie verplicht onder meer tot sanctionering met minimum maximumstraffen op een niveau tussen 5 en 10 jaar, voor zover enige strafbare feiten zijn gepleegd onder strafverzwarende omstandigheden.

Naar aanleiding daarvan wordt voorgesteld om deze bepaling op twee punten te wijzigen.

In de eerste plaats wordt voorgesteld dat de strafverzwaring ook geldt voor de misdrijven, omschreven in de artikelen 240b (kinderpornografie), 248a (uitlokking van ontucht), 248b (seks met een prostituee van 16 of 17 jaar) en 248c (opzettelijke aanwezigheid bij een kinderpornoshow en kijken naar een kinderpornofilm in een voor het vertonen daarvan geschikte zaal).

In de tweede plaats wordt voorgesteld als strafverzwarende omstandigheid toe te voegen de omstandigheid dat van een van die misdrijven levensgevaar is te duchten.

Onderdeel I

Artikel 251 Sr. voorziet in de mogelijkheid dat de veroordeelde voor enige zedendelicten ontzet wordt van bepaalde rechten of van de uitoefening van het beroep wanneer het misdrijf in dat beroep is begaan.

Artikel 5, derde lid, van het ontwerp kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie geeft de lidstaten in overweging te voorzien in de mogelijkheid van ontzetting van de veroordeelde van bepaalde handelingen met betrekking tot het toezicht op kinderen. Mede naar aanleiding daarvan wordt voorgesteld om het misdrijf kinderpornografie toe te voegen in artikel 251 Sr.

Onderdelen H en J

Artikel 250a Sr. ziet op alle vormen van uitbuiting van een ander in de prostitutie, waaronder hetgeen in artikel 250ter (oud) expliciet werd aangemerkt als mensenhandel. Reeds is vermeld dat de partiële herziening van de zedelijkheidswetgeving artikel 250a Sr. heeft uitgebreid tot andere vormen van seksuele dienstverlening.

Het protocol en het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel hebben betrekking op de bestrijding van mensenhandel met het oogmerk personen uit te buiten. Vanwege deze wijde en algemene strekking wordt voorgesteld om de ingevolge deze instrumenten strafbaar te stellen gedragingen te vatten in één nieuwe bepaling in titel XVIII van het Tweede Boek, gewijd aan misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Voorgesteld wordt om alle strafbaar te stellen gedragingen op te nemen in de nieuwe bepaling, en deze gedragingen – op advies van de NRM, de NVvR en de RvdR – te kwalificeren als mensenhandel. Nu deze nieuwe bepaling ook

mensenhandel, gericht op seksuele uitbuiting, omvat, heeft artikel 250a geen zelfstandige betekenis meer. Het OM heeft gewezen op de grote voordelen van een dergelijke samenvoeging.

Het voorgestelde artikel 273a, eerste lid, ziet op mensenhandel in het algemeen, daaraan gerelateerde vormen van uitbuiting en het trekken van profijt daaruit. Deze bepaling geeft binnen de strafmaxima van 6 jaar en geldboete van de vijfde categorie voldoende ruimte om rekening te houden met de in aard en ernst verschillende strafbaar gestelde gedragingen. Tot de meest ernstige vormen van uitbuiting behoort uitbuiting waarbij de lichamelijke integriteit in het geding is, zoals bij seksuele uitbuiting en de verwijdering van organen.

De omschrijving van mensenhandel in het protocol en het kaderbesluit is anders opgebouwd dan de omschrijving van seksuele uitbuiting in artikel 250a, eerste lid, onderdeel 1°. Dit onderdeel ziet op het met bepaalde middelen dwingen of bewegen van een persoon tot het zich beschikbaar stellen tot seksuele dienstverlening. De redactie van deze bepaling heeft primair het oog op de uitbuiting. De omschrijving van mensenhandel in de beide instrumenten heeft primair betrekking op de activiteit van de mensenhandel. Deze activiteiten zijn gericht op de verwezenlijking van het einddoel, de uitbuiting of de verwijdering van organen. Het gaat om een aantal gedragingen – werven, vervoeren etc. – , gepaard met middelen – dwang, geweld etc. – en gericht op uitbuiting. Uitbuiting bestaat ten minste uit een aantal met name genoemde vormen van uitbuiting: de uitbuiting van een ander in de prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Dat zijn alle vormen van moderne slavernij. Daarbij kan worden gedacht aan tewerkstelling onder dwang of het maken van misbruik van een afhankelijke positie van een persoon die onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken. Als voorbeeld kan worden genoemd een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden. In dit verband verdient vermelding dat het WODC onderzoek zal doen naar de omvang en de verschijningsvormen van moderne vormen van slavernij in Nederland.

Voorgesteld wordt om in artikel 273a, eerste lid, onderdeel 1°, de systematiek die in de beide instrumenten is gehanteerd, over te nemen.

In onderdeel 2° wordt kinderhandel afzonderlijk strafbaar gesteld. Dit onderdeel is op dezelfde leest geschoeid als onderdeel 1°, maar zonder vermelding van de middelen.

In onderdeel 3° is het huidige artikel 250a, eerste lid, onderdeel 2°, neergelegd. In het algemeen gedeelte is uiteengezet dat behoefte bestaat aan handhaving van de strafbaarstelling van deze vorm van op seksuele uitbuiting gerichte grensoverschrijdende mensenhandel.

In onderdeel 4° is in gewijzigde vorm onderdeel 1° van artikel 250a, eerste lid, overgenomen. De term «omstandigheden» slaat terug op alle situaties, genoemd in onderdeel 1°.

In onderdeel 5° is in gewijzigde vorm onderdeel 3° van artikel 250a, eerste lid, opgenomen. Deze bepaling ziet op bescherming van kinderen. Om die reden ontbreekt de eis van het gebruik van dwangmiddelen. Daarom wordt voorgesteld deze bepaling te beperken tot het kinderen ertoe brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of hun organen tegen betaling beschikbaar te stellen.

In de onderdelen 6° tot en met 9° zijn allerlei vormen van het trekken van profijt uit mensenhandel en uitbuiting strafbaar gesteld. Voor een effectieve bestrijding van mensenhandel is het immers wenselijk dat niet alleen de mensenhandelaren zelf, maar ook de uitbaters van de uitbuiting waarop de mensenhandel is gericht, uitdrukkelijk strafbaar worden

gesteld en daardoor effectief kunnen worden aangepakt. Voor deze uitbreiding heeft model gestaan artikel 250a, eerste lid, onderdelen 4° tot en met 6°.

In het voorgestelde onderdeel 6° wordt het opzettelijk voordeel trekken uit uitbuiting, zoals omschreven in het tweede lid, strafbaar gesteld. Daarmee wordt het bepaalde in artikel 250a, eerste lid, onderdeel 4°, uitgebreid tot andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting.

Onderdeel 7° heeft het oog op profijt uit verwijdering van organen.

Onderdeel 8° is evenals onderdeel 5° beperkt tot profijt uit seksuele uitbuiting van kinderen en de verwijdering van organen van een kind.

In artikel 250a, eerste lid, onderdeel 6°, is afzonderlijk de gedwongen afdracht van uit seksuele dienstverlening afkomstige opbrengst strafbaar gesteld. Voorgesteld wordt om het nieuwe onderdeel 9° te beperken tot de opbrengsten van seksuele handelingen en de verwijdering van organen.

In het tweede lid is uitbuiting nader omschreven. Daaronder vallen in ieder geval uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of op slavernij of dienstbaarheid gelijkende praktijken.

Opmerking verdient dat in artikel 3, onderdeel b, van het Protocol en artikel 1, tweede lid, van het Kaderbesluit – ten overvloede – is bepaald dat de instemming van het slachtoffer van mensenhandel met de beoogde of bestaande uitbuiting niet relevant is, indien een van de dwangmiddelen is gebruikt. Deze bepalingen behoeven niet tot uitdrukkelijke wetgeving te leiden.

Voorts verdient vermelding dat het Protocol spreekt van «gedwongen arbeid of diensten», terwijl het Kaderbesluit spreekt van «gedwongen *of verplichte* arbeid of diensten». In de Engelse versie wordt gesproken van «forced or compulsory». «Compulsary» betekent onder meer verplicht, (af)gedwongen of opgelegd, en zit dus dicht tegen «forced» aan. Nu het kaderbesluit beide begrippen naast elkaar gebruikt, verdient het aanbeveling beide begrippen op te nemen in de omschrijving van uitbuiting. Hoewel het Protocol de verwijdering van organen aanmerkt als een vorm van uitbuiting, verdient het aanbeveling om de verwijdering van organen uitdrukkelijk naast uitbuiting te vermelden, te meer omdat het kaderbesluit mensenhandel de verwijdering van organen niet uitdrukkelijk noemt.

Bij de omschrijving van de strafverzwarende omstandigheden is aansluiting gezocht bij artikel 250a, tweede en derde lid, en het voorgestelde artikel 248. Het derde lid komt overeen met artikel 250a, tweede lid, onderdelen 1° en 2°. Daarin geldt als strafverzwarende omstandigheden mensenhandel door twee of meer verenigde personen of mensenhandel waarbij een persoon onder de leeftijd van zestien is betrokken. Het vierde lid is gemodelleerd naar artikel 250a, derde lid, en ziet op mensenhandel onder de hiervoor genoemde twee omstandigheden tezamen. Het vijfde lid ziet op mensenhandel die zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of waarvan levensgevaar voor een ander is te duchten. Deze bepaling is ontleend aan het voorgestelde artikel 248, eerste lid. Dat betekent een strafverhoging voor mensenhandel die zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft van acht jaar (artikel 250a, tweede lid, onderdeel 3°) tot twaalf jaar. In het aan artikel 248, tweede lid, ontleende zesde lid wordt mensenhandel die de dood ten gevolge heeft, als strafverzwarende omstandigheid geïntroduceerd.

De NRM en het OM hebben erop gewezen dat de in het aanvankelijke artikel 274a voorgestelde strafmaxima voor mensenhandel niet in overeenstemming zijn met de strafmaxima die gelden voor slavenhandel (artikel 274) en voor mensenroof (artikel 278). Naar mijn oordeel staan de thans in artikel 273a voorgestelde gedifferentieerde strafmaxima – 6 jaar

voor de basisdelicten en 8, 10, 12 resp. 15 jaar voor mensenhandel onder in zwaarte oplopende strafverzwarende omstandigheden – in goede verhouding met de strafmaxima van 12 jaar voor slavenhandel en mensenroof. Daarbij moet in acht worden genomen dat artikel 273a, eerste lid, ziet op verschillende vormen van mensenhandel, terwijl de artikelen 274 en 278 één specifiek delict strafbaar stellen.

Artikel 251 Sr. ziet ook op artikel 250a Sr. Daarom wordt voorgesteld om in het zevende lid artikel 251 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikelen II, IV en V

Deze wijzigingen vloeien voort uit het opgaan van artikel 250a Sr in artikel 273a Sr.

Artikel III

Artikel 16, vierde lid, van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad biedt de verdragsstaten die uitlevering afhankelijk stellen van het bestaan van een verdrag, de mogelijkheid het Verdrag aan te wijzen als grondslag voor de uitlevering aan andere verdragspartijen terzake van door het Verdrag bestreken feiten. Deze bepaling is ook van toepassing op het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, en het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht. Artikel 5, tweede lid, van het Facultatief Protocol inzake kinderhandel, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind biedt eenzelfde mogelijkheid.

Voorgesteld wordt om van deze mogelijkheid gebruik te maken door in navolging van andere verdragen in artikel 51a van de Uitleveringswet te verwijzen naar de misdrijven die zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht, voor zover het feit valt onder de omschrijving van de misdrijven in het Verdrag en de protocollen. De staat waaraan uitlevering wordt gevraagd, mag in de hierboven bedoelde gevallen, waarin dus geen speciaal uitleveringsverdrag bestaat, de voorwaarden waardoor de uitlevering wordt beheerst, eenzijdig vaststellen. In het zesde lid van artikel 16 van het Verdrag is hierin voor Nederland voorzien. De voorwaarden zijn in de eerste plaats die van de Uitleveringswet, zo nodig aangevuld met die van het op 13 december 1957 te Parijs totstandgekomen Europees Uitleveringsverdrag (Trb. 1965, 9). In een aantal zaken voorziet de Uitleveringswet namelijk niet; deze worden steeds bij verdrag geregeld. Genoemd kunnen worden de aan uitlevering verbonden kosten en het taalgebruik in de uitleveringsprocedure.

Artikel VI

De inwerkingtredingbepaling houdt rekening met de mogelijkheid dat de verschillende internationale instrumenten op een verschillend tijdstip in werking treden.

Het streven is erop gericht om de voorgestelde wetgeving op 1 juni 2004 in werking te doen treden.

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

bij de memorie van toelichting inzake het voorstel van wet tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

Transponeringstabel inzake

- (1) Het op 25 mei 2000 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol inzake kinderhandel, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63),
- (2) Het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 68),
- (3) 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 tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 69),
- (4) het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 70),
- (5) het op 19 juli 2002 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (PbEG L 203),
- (6) de op 28 november 2002 te Brussel totstandgekomen richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328),
- (7) het op 28 november 2002 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328),
- (8) en het op 2003 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (.....).

(1) Het op 25 mei 2000 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol inzake kinderhandel, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63)

Artikel, -lid of -onderdeel	Verwerking
Artikel 1	Behoeft geen implementatie
Artikel 2	Behoeft geen implementatie
Artikel 3, eerste lid	Artikelen 273a en 240b Sr Artikelen 8, onderdeel d, en 20, derde lid, jo. Artikelen 27 en 28, eerste lid, van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie
Artikel 3, tweede lid	Artikelen 45, 47 en 48 Sr
Artikel 3, derde en vijfde lid	Behoeft geen implementatie
Artikel 3, vierde lid	Artikel 51 Sr
Artikel 4	Artikelen 2, 3, 5 en 5a Sr
Artikel 5, eerste lid en derde tot en met vijfde lid	Behoeft geen implementatie
Artikel 5, tweede lid	Artikel 51a, tweede lid, Uitleveringswet
Artikel 6	Artikelen 552h e.v. Sv en de Uitleveringswet
Artikel 7	Artikelen 94 e.v. en 552o, eerste en tweede lid, Sv Artikelen 13 e.v. Wots
Artikelen 8 tot en met 12	Artikel 174a Gemeentewet en APV Behoeven geen implementatie

(2) Het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 68)

Artikelen 1 tot en met 4	behoeven geen implementatie
Artikel 5	Artikel 140 Sr
Artikel 6	Artikelen 416, 420bis tot en met 420quater Sr
Artikel 7	Behoeft geen implementatie

Artikel 8	Artikelen 177 tot en met 178 en 362 tot en met 364 Sr
Artikel 9	Behoeft geen implementatie
Artikel 10	Artikel 51 Sr
Artikel 11	Behoeft geen implementatie
Artikel 12	Artikelen 33 tot en met 33b en 36e Sr Artikelen 94 e.v., 126 e.v. en 511b e.v. Sv
Artikelen 13 en 14	Artikelen 13 e.v. Wots
Artikel 15	Artikelen 2, 3, 4, 5 en 5a Sr
Artikel 16	Uitleveringswet
Artikel 17	Wots
Artikel 18	Artikelen 552h e.v. Sv
Artikel 19	Artikelen 552qa e.v. Sv
Artikel 20	Artikelen 126g e.v. Sv
Artikel 21	Artikelen 552t e.v. Sv
Artikel 22	Behoeft geen implementatie
Artikel 23	Artikelen 284 en 285a Sr
Artikel 24	Artikel 285a Sr en de artikelen 226a e.v. Sv
Artikel 25	Artikelen 51a e.v. en 332 e.v. Sv Wet schadefonds geweldsmisdrijven
Artikel 26	Wetsvoorstel toezeggingen aan getuigen in strafzaken (26 294)
Artikelen 27 tot en met 31	Behoeven geen implementatie

(3) 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 tegen transnationale georganiseerde misdaad

Artikelen 1 tot en met 4	Behoeven geen implementatie
Artikel 5	Artikel 273a Sr Artikelen 45, 47 en 48 Sr
Artikel 6	Behoeft geen implementatie
Artikel 7	Artikel 14 Vreemdelingenwet 2000 juncto artikel 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000
Artikelen 8 tot en met 13	Behoeven geen implementatie

(4) het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 70)

Artikelen 1 tot en met 5	Behoeven geen implementatie
Artikel 6	Artikelen 197a, 231 en 273a Sr Artikelen 45, 47 en 48 Sr
Artikelen 7 tot en met 18	Behoeven geen implementatie

(5) het op 19 juli 2002 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (PbEG L 203)

Artikel 1	Artikel 273a Sr
Artikel 2	Artikelen 45, 47 en 48 Sr
Artikel 3	Artikel 273a Sr Artikel 5 Uitleveringswet
Artikelen 4 en 5	Artikel 51 Sr
Artikel 6	Artikelen 2, 3, 5 en 5a Sr
Artikel 7	Behoeft geen implementatie

(6) de op 28 november 2002 te Brussel totstandgekomen richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328)

Artikel 1	Artikel 197a Sr
Artikel 2	Artikelen 45, 47 en 48 Sr
Artikelen 3 en 4	Behoeven geen implementatie

(7) het op 28 november 2002 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328)

Artikel 1	Artikel 197a Sr juncto artikel 5 Uitleveringswet, de artikelen 33a en 251 Sr en de artikelen 63 en 67 Vreemdelingenwet 2000
Artikelen 2 en 3	Artikel 51 Sr
Artikel 4	Artikelen 2 tot en met 4 Sr
Artikel 5	Behoeft geen implementatie
Artikel 6	Artikel 29 Vreemdelingenwet 2000
Artikel 7 en 8	Behoeven geen implementatie

(8) het op 2003 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (.....).

Artikel 1	Behoeft geen implementatie
Artikel 2	Artikelen 244, 245, 247, 248a tot en met 249 en 273a Sr
Artikel 3	Artikel 240b Sr
Artikel 4	Artikelen 45, 47 en 48 Sr
Artikel 5	Artikelen 240b, 244, 245, 247, 248 tot en met 249, 251 en 273a Sr
Artikelen 6 en 7	Artikel 51 Sr
Artikel 8	Artikelen 2, 3, 5 en 5a Sr
Artikel 71 Sr	Artikel 71 Sr
Artikelen 9 en 10	Behoeven geen implementatie
