

MU & J / SG / DW



Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Door Reg. DSC kopie gezonden
aan SG/DW

Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Handwritten initials: 19/10

Ministerie van Justitie
OIN/DIV/OAW/AL-OD

Dossier _____

Datum: 17 OKT. 2011

Nummer _____

Ambt _____

Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.bnrm.nl
Contactpersoon _____

Ons kenmerk _____

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Datum 13 oktober 2011
Onderwerp Implementatie EU-richtlijn 2011/36/EU inzake voorkoming en bestrijding mensenhandel etc.

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 15 augustus 2011 heeft u mij gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L101). Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om een aantal opmerkingen te maken bij het concept.

In de loop der jaren is het wetsartikel ter zake mensenhandel aangepast aan internationale regelgeving, waarvan de huidige EU-richtlijn op dit moment het sluitstuk vormt. Nog steeds is artikel 273f Sr de meest omvangrijke bepaling in het Wetboek van Strafrecht. Het gelaagde artikel blijft complex, ook in het huidige conceptwetsvoorstel.

Verwijdering van organen

In het huidige artikel 273f Sr is het gedwongen verwijderen van de organen van een ander niet opgenomen als vorm van uitbuiting; mensenhandel kan gericht zijn op één van de in het tweede lid omschreven vormen van uitbuiting, óf op de verwijdering van organen. De richtlijn alsmede het VN Palermo Protocol kennen een andere systematiek. In deze twee instrumenten is de verwijdering van organen geformuleerd als een vorm van uitbuiting. Hoewel het gedwongen verwijderen van iemands organen in het huidige artikel 273f Sr gekwalificeerd wordt als mensenhandel, meen ik dat overwogen zou moeten worden om orgaanverwijdering, in lijn met de richtlijn en het VN Palermo Protocol als vorm van uitbuiting op te nemen, temeer daar uitbuiting de kern vormt van het mensenhandelartikel.

Door de redactie van de bepaling is het overigens niet mogelijk een onderscheid te maken tussen uitbuiting in de seksindustrie en daarbuiten. Ik verwacht dat, als het aantal zaken van 'overige uitbuiting' toeneemt, het in de toekomst niet meer mogelijk zal zijn cijfermateriaal te genereren dat voor verschillende vormen van mensenhandel specifieke beleidsrelevante informatie bevat. Registratie op verschillende vormen is op grond van de huidige redactie van het wetsartikel immers niet mogelijk.

ONGERUBRICEERD

Datum
13 oktober 2011
Oms kenmerk

Definitie kwetsbare positie

In het concept wetsvoorstel wordt voorgesteld de definitie van een kwetsbare positie, zoals verwoord in artikel 2, tweede lid van de richtlijn, op te nemen in artikel 273f Sr. Hoewel ik begrip heb voor de wens om nadere uitleg te geven aan dit delictsbestanddeel, ben ik van mening dat een dergelijke uitleg beter thuishoort in de memorie van toelichting. Van de andere dwangmiddelen is immers ook geen definitie opgenomen in het wetsartikel. Het begrip 'kwetsbare positie' is bovendien al behoorlijk uitgekristalliseerd in de Nederlandse jurisprudentie, en de uitleg ervan levert derhalve geen onduidelijkheden op in de rechtspraak.

Verhoging strafmaat

De strafmaat voor mensenhandel is laatstelijk per 1 juli 2009 verhoogd (Stb. 2009, 245). Momenteel buigt de Raad van State zich over een wetsvoorstel voor een nadere verhoging van de strafmaat voor mensenhandel na de toezegging daartoe tijdens het debat over het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche (motie van Toorenburg en Van der Steur, Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 36). Ter implementatie van de nieuwe EU-richtlijn wordt in dit conceptwetsvoorstel een verhoging van de strafmaat voorgesteld waarbij voor ongekwalificeerde mensenhandel de strafbedreiging maximaal tien jaren gevangenisstraf bedraagt. De verhoging van de strafmaat is en wordt vooral ingegeven door de overweging dat mensenhandel een ernstig delict is, hetgeen beter tot uitdrukking zou moeten komen in de strafbedreiging. Recente mensenhandelzaken hebben de rechtsorde geschokt. Dat kan ook gezegd worden van zaken waarbij één verdachte gedurende langere tijd (enige jaren) meerdere slachtoffers heeft uitgebuit, bijvoorbeeld in de prostitutie; ingevolge artikel 273f Sr is ook dit voorbeeld een vorm van ongekwalificeerde mensenhandel.

Ik zou er dan ook voor willen pleiten dat – in plaats van het herhaaldelijk verhogen van de strafmaat – fundamenteel wordt nagedacht over de vraag of de strafbedreiging tot uitdrukking zou moeten brengen dat ook *ongekwalificeerde* vormen van mensenhandel gezien moeten worden als misdrijven die de rechtsorde schokken, en dat deze dan ook moeten leiden tot een strafbedreiging die daar recht aan doet. Een strafbedreiging van maximaal 12 jaren gevangenisstraf voor ongekwalificeerde mensenhandel zou daarbij voor de hand liggen en zou daarbij ook een ander licht werpen op het toepassen van de voorlopige hechtenis. Overigens zou ongekwalificeerde mensenhandel dan in het licht van het wetsvoorstel ter zake de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring in dat geval ook niet meer verjaren (Kamerstukken II 2010/11, 32 890, nr. 2).

Het voorstel om de strafmaat voor ongekwalificeerde mensenhandel te verhogen tot tien jaar is het gevolg van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 van de richtlijn, zodat het strafmaximum voor mensenhandel gepleegd tegen kinderen tien jaren gevangenisstraf bedraagt. Ik heb begrip voor deze benadering in het voorstel waarmee voorkomen wordt dat artikel 273f Sr ingrijpend moet worden gewijzigd. Het voorstel leidt op dit punt tot een strafverzwarende omstandigheid voor feiten die gepleegd worden ten aanzien van personen die de leeftijd van zestien jaren nog niet hebben bereikt. De gedachte achter de relevante bepalingen in de richtlijn is daarentegen dat de minderjarigheid van het

ONGERUBRICEERD

ONGERUBRICEERD

Datum
13 oktober 2011
Ons kenmerk

slachtoffer op zich – dus jonger dan achttien jaar – een strafverzwarende omstandigheid vormt, De strafverzwarende omstandigheid zoals deze in het huidige voorstel staat is echter met name gebaseerd op de leeftijd van seksuele meerderjarigheid.

'Bijzonder kwetsbaar slachtoffer'

In de EU-richtlijn wordt een kind, een persoon jonger dan 18 jaar, beschouwd als een bijzonder kwetsbaar slachtoffer. Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche verhoogt de leeftijdsgrens van prostitué(e)s tot 21 jaar (Kamerstukken I 2010/11, 32 211, A) met als achterliggende gedachte dat personen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt in het algemeen weerbaarder zullen zijn (Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 29-30. Op p. 30: "Het kabinet heeft tijdens de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel onderkend dat met name prostituees tussen de 18 en 21 jaar bijzonder kwetsbaar zijn en een betere bescherming behoeven"). Hoewel het wetsvoorstel Regulering prostitutie geen strafrechtelijk getrokken leeftijdsgrens bevat, doet het huidige conceptvoorstel ter zake artikel 273f Sr in het licht van dit voorstel tot verhoging van de leeftijdsgrens voor prostitutie wel de vraag rijzen of straks ook 18, 19 en 20-jarigen als bijzonder kwetsbaar slachtoffer moeten worden beschouwd als zij in de (gedwongen) prostitutie worden aangetroffen. De EU-richtlijn spreekt in ieder geval niet in limitatieve termen waar het gaat om de definitie van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer (artikel 4 lid 2 sub a EU-richtlijn). Ik adviseer dan ook om enige aandacht aan deze vraag te besteden in de memorie van toelichting.

Ernstige geweldpleging

Voorts is in het conceptwetsvoorstel niet de strafverzwarende omstandigheid opgenomen dat mensenhandel is gepleegd wanneer dit gepaard is gegaan met ernstige geweldpleging (artikel 4 lid 2 sub d EU-richtlijn). Wanneer mensenhandel gepaard gaat met geweld vormt dat geweld op grond van de huidige wetgeving geen strafverhogende omstandigheid. Ik zou dan ook willen adviseren – in het licht van de systematiek van ons strafrecht – nader te bezien of deze strafverzwarende omstandigheid in de huidige strafbepaling kan worden geïmplementeerd.

Non punishment-beginsel

In artikel 8 van de Richtlijn is het non punishment beginsel verwoord, strekkende tot het niet vervolgen dan wel niet bestraffen van slachtoffers van mensenhandel wegens gedwongen betrokkenheid bij criminele activiteiten die rechtstreeks het gevolg zijn van de uitbuitingsituatie. Ter implementatie van dit beginsel wordt verwezen naar artikel 167 Sv en artikel 9a Sr. Hoewel met het opportuniteitsbeginsel en het rechterlijk pardon strikt genomen aan artikel 8 van de richtlijn wordt voldaan, vind ik het jammer dat blijkens de memorie van toelichting (nog) niet is gekeken naar mogelijkheden om het non punishment beginsel steviger te verankeren. Ik wijs hierbij op mijn Zevende rapportage, waarin ik de aanbeveling deed om slachtofferschap van mensenhandel op te nemen als sepotgrond. Graag geef ik u nogmaals in overweging deze aanbeveling op te volgen.

ONGERUBRICEERD

Pagina 3 van 4

ONGERUBRICEERD

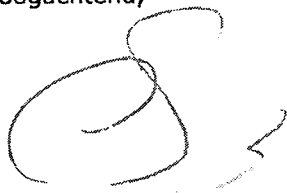
Datum
13 oktober 2011
Ons kenmerk

Ten slotte vraag ik uw aandacht ook voor een onderdeel van de richtlijn die aldus het conceptwetsvoorstel niet tot implementatie van wetgeving zou behoeven te leiden.

Strafbaarstelling klanten

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen geen strafbepaling op te nemen strekkende tot de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van mensenhandel. In de transponeringstabel wordt verwezen naar het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijden misstanden in de seksbranche, waarin klanten die niet zijn nagegaan of de prostituee ingeschreven is in het landelijk register, strafbaar worden gesteld. Het is echter wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker terwijl hij weet dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort mijns inziens thuis in het Wetboek van strafrecht, als misdrijf. Ik meen dat de implementatie van de richtlijn kan worden aangegrepen om de introductie van een dergelijke strafbepaling te heroverwegen.

Hoogachtend,



C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

ONGERUBRICEERD

Pagina 4 van 4