

Vergaderjaar 2011–2012

33 309

Implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 maart 2012 en het nader rapport d.d. 12 juni 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 januari 2012, no. 12.000023, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 L 101), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn 2011/36/EU¹ (hierna: de richtlijn), die met name ziet enerzijds op de opsporing, vervolging en bestraffing van de daders van mensenhandel en anderzijds op de bescherming van en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel. De richtlijn vervangt kaderbesluit 2002/629/JBZ² (hierna: het kaderbesluit), dat eveneens betrekking heeft op de bestrijding van mensenhandel. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de keuze om het strafmaximum van het gronddelict mensenhandel te verhogen en de strafverzwarende omstandigheid te beperken tot kinderen van zestien jaar, alsmede over de implementatie. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101, 15 april 2011).

² Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (PbEU L 203, 1 augustus 2002).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 januari 2012, nr. 12.000023, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 maart 2012, nr. W03.120006/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van enkele opmerkingen.

De Afdeling maakt opmerkingen over (1) de keuze om ter implementatie van de richtlijn het strafmaximum voor het gronddelict mensenhandel te verhogen, (2) de wijze waarop de strafverzwarende omstandigheid die betrekking heeft op mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer wordt geïmplementeerd, en (3) de wijze van implementatie van de bepalingen ter zake opvang en bijstand van slachtoffers.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. Gelet op het verband tussen de onder (1) en (2) genoemde opmerkingen van de Afdeling, zal ik daarop gezamenlijk ingaan.

1. Strafmaximum gronddelict

De richtlijn verplicht lidstaten ertoe mensenhandel, gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, strenger te bestraffen dan het gronddelict mensenhandel, en wel met een minimum maximumstraf van tien jaren.¹ Deze verplichting wordt geïmplementeerd door in artikel 273f, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) het strafmaximum van het gronddelict mensenhandel te verhogen van acht naar tien jaar gevangenisstraf.² De voorgestelde verhoging van het strafmaximum in artikel 273f, eerste lid, Sr heeft tot gevolg dat het strafmaximum niet alleen bij mensenhandel met bijzonder kwetsbare slachtoffers, maar eveneens bij het gronddelict als zodanig wordt verhoogd.²

De Afdeling merkt op dat het gronddelict mensenhandel artikel 273f Sr reeds voldoet aan de minimum maximumstraf zoals wordt vereist door de richtlijn, indien het niet is gepleegd tegen een kind.³ Dat laat de vrijheid voor lidstaten onverlet om uit te gaan van zwaardere strafmaxima. Nu deze verhoging niet rechtstreeks volgt uit de implementatie van de richtlijn maar voortvloeit uit nationaal beleid, dient de verhoging te worden gemotiveerd.⁴ Dit klemmt te meer nu in een onlangs bij de Tweede Kamer ingediend wetsvoorstel het strafmaximum voor het gronddelict mensenhandel wordt verhoogd tot twaalf jaar.⁵ De Afdeling merkt op dat, nu voor hetzelfde delict verschillende strafmaxima worden voorgesteld, onduidelijk is hoe beide wetsvoorstellen zich tot elkaar verhouden en welk strafmaximum daadwerkelijk wordt beoogd. Consistent overheidsbeleid vergt in dit opzicht eenduidigheid. Volledigheidshalve wijst de Afdeling er verder op dat, gelet op de samenloop tussen beide wetsvoorstellen, dient te worden voorzien in een samenloopbepaling.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling nader te motiveren waarom het strafmaximum voor het gronddelict mensenhandel wordt verhoogd boven de minimum maximumstraf die de richtlijn eist en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

1. Strafmaximum gronddelict

De door de Afdeling gemaakte opmerkingen over het strafmaximum voor het gronddelict mensenhandel en de strafverzwarringsgrond voor mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer zijn met elkaar verweven. Beide opmerkingen houden verband met de wijze waarop aan de verplichting in artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn wordt voldaan, meer in het bijzonder de wijze waarop deze verplichting in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt geïmplementeerd.

¹ Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn.

² Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel.

³ Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de richtlijn geldt voor het gronddelict mensenhandel een minimum maximumstraf van vijf jaren gevangenisstraf.

⁴ Mede gelet op aanwijzing 331 Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Wetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen (Kamerstukken II 2011/12, 33 185, nrs. 1–3).

Artikel 4, eerste lid, van de richtlijn verplicht ertoe om op het gronddelict mensenhandel een strafmaximum van ten minste vijf jaar gevangenisstraf te stellen. In artikel 4, tweede lid, worden enkele omstandigheden genoemd waarop een strafmaximum van ten minste tien jaar gevangenisstraf moet worden gesteld. Onderdeel a betreft mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, waaronder volgens de richtlijn ten minste kinderen moeten worden verstaan. In de versie van het wetsvoorstel zoals voor advies aan de Afdeling voorgelegd, werd voorgesteld om de desbetreffende bepaling te implementeren door het strafmaximum in artikel 273f, eerste lid, Sr te verhogen van acht naar tien jaar gevangenisstraf. Deze keuze hield mede verband met het feit dat een van de ongekwalificeerde vormen van mensenhandel in artikel 273f Sr betrekking heeft op mensenhandel gepleegd tegen een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 2°, Sr) en dat aan die gedraging een strafmaximum is verbonden. Met een verhoging van het strafmaximum in artikel 273f, eerste lid, Sr van acht naar tien jaar gevangenisstraf zou strikt genomen aan de verplichting uit de richtlijn om op mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar persoon – in de minimumvariant: alleen kinderen – een strafmaximum van ten minste tien jaar gevangenisstraf te verbinden, worden voldaan. De Afdeling merkt daarover op dat de op het gronddelict mensenhandel gestelde maximumstraf reeds voldoet aan de verplichtingen uit de richtlijn en dat bijgevolg de voorgestelde verhoging, die ook op mensenhandel gepleegd tegen volwassen personen betrekking zou hebben, niet rechtstreeks zou voortvloeien uit de implementatie van de richtlijn. Tevens refereert de Afdeling aan het uit nationaal beleid voortvloeiende voorstel tot verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel, zoals opgenomen in het wetsvoorstel tot Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen (Kamerstukken II 2011/12, 33 185, nrs. 1–3). In voornoemd wetsvoorstel wordt voorgesteld het strafmaximum voor het gronddelict voor mensenhandel te verhogen naar twaalf jaar gevangenisstraf. In het verlengde van die opmerkingen adviseert de Afdeling om ter implementatie van de richtlijn de strafverzwarringsgrond in artikel 273f, derde lid, onderdeel 2°, Sr – die ziet op mensenhandel gepleegd tegen kinderen beneden de leeftijd van zestien jaar – te verruimen.

Ik heb na ampele overweging gevolg gegeven aan deze onderdelen van het advies van de Afdeling en het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. Daarbij heb ik in ogenschouw genomen dat de Afdeling wijst op het belang om recht te doen aan de intentie en systematiek van de richtlijn met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden. De Afdeling refereert daarbij ook aan hetgeen daaromtrent in de considerans van de richtlijn is opgenomen. In die considerans (overweging 12) wordt aangegeven dat mensenhandel gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer een zwaardere bestraffing rechtvaardigt. Het begrip bijzonder kwetsbaar slachtoffer moet, aldus de richtlijn, ten minste alle kinderen omvatten. Daarnaast worden evenwel ook andere factoren genoemd die bij het bepalen van de reikwijdte van het begrip zouden kunnen worden betrokken, zoals zwangerschap en een handicap. Indachtig het advies van de Afdeling stel ik voor om de strafverzwarringsgrond in artikel 273f, derde lid, onderdeel 2°, Sr te verruimen en de bepaling nauwer op de leest van de richtlijn te schoeien. Tegelijkertijd is bij de inpassing aansluiting gezocht bij de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Met de thans voorgestelde wijze van implementatie kan er geen misverstand over bestaan dat Nederland ten volle aan zijn implementatieverplichtingen voldoet.

2. Strafverzwarende omstandigheid

Uit artikel 4, tweede lid, juncto artikel 2, zesde lid, van de richtlijn volgt dat onder «bijzonder kwetsbaar slachtoffer» ten minste wordt verstaan een kind (iedere persoon beneden de leeftijd van achttien jaar). Ingevolge het wetsvoorstel blijft mensenhandel gepleegd tegen een kind vallen onder het gronddelict mensenhandel.¹ Alleen indien het slachtoffer van mensenhandel de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, is sprake van een strafverzwarende omstandigheid.²

De Afdeling merkt op dat met de voorgestelde wijze van implementatie wordt voldaan aan de verplichting om te voorzien in een minimum strafmaximum van tien jaren. De vraag is echter of de keuze om de strafverzwarende omstandigheid te beperken tot kinderen tot zestien jaar, recht doet aan de intentie en de systematiek van de richtlijn om te voorzien in strengere straffen wanneer het slachtoffer een zeer kwetsbaar persoon is.³ De huidige strafverzwarringsgrond komt voort uit het kaderbesluit waarin in ieder geval van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer werd gesproken indien de leeftijd van het slachtoffer lager was dan de seksuele meerderjarigheid volgens de nationale wetgeving.⁴ Met de richtlijn wordt deze groep bijzonder kwetsbare slachtoffers verruimd, zodat de groep jongeren in de leeftijd van zestien tot achttien jaar ook als een groep bijzonder kwetsbare slachtoffers wordt gekwalificeerd. Het belang van het verruimen van de strafverzwarringsgrond voor slachtoffers van zestien naar achttien jaar klemmt te meer nu mensenhandel met een persoon tot achttien jaar als slachtoffer op grond van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel eveneens als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt.⁵

¹ Artikel 273f, eerste lid, onder 2°, Wetboek van Strafrecht.

² Artikel 273f, derde lid, onder 2°, Wetboek van Strafrecht.

³ Considerans, overweging 12.

⁴ Artikel 3, tweede lid, onder b, kaderbesluit.

⁵ Artikel 24 juncto artikel 4 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99).

⁶ Zie artikelen 11, 13, 14 en 16 van de richtlijn.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3, Voorgestelde implementatie.

⁸ Zie het arrest van het Hof van 30 mei 1991, «Commissie tegen Duitsland», zaak C-59/89, Jur. 1991, p. I-02607, r.o. 18, en het arrest van 20 mei 1992, «Commissie tegen Nederland», zaak C-190/90, Jur. 1992, I-3300, r.o. 17). Ingevolge de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie is het niet noodzakelijkerwijs vereist dat richtlijnbepalingen formeel en woordelijk in uitdrukkelijke specifieke bepalingen van nationale regelgeving zijn vervat; naargelang van de inhoud van de richtlijn kan worden volstaan met een algemene juridische context, mits deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigten al hun rechten kunnen kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 mei 2011 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit strategische goederen in verband met de implementatie van richtlijn 2009/43/EG (zaak W15.11.0091/IV).

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling om de strafverzwarende omstandigheid van mensenhandel niet te beperken tot kinderen tot zestien jaar en het wetsvoorstel aan te passen.

2. Strafverzwarende omstandigheid

Deze opmerking van de Afdeling is betrokken bij de reactie onder 1.

3. Implementatie

De Afdeling merkt op dat een deel van de verplichtingen die zien op bijstand en ondersteuning aan slachtoffers⁶ die voortvloeien uit de richtlijn worden geïmplementeerd door uitvoering in de praktijk.⁷ De Afdeling plaatst daarbij in het kader van een volledige en correcte implementatie de volgende kanttekeningen.

Met name indien richtlijnbepalingen, blijkens aard, inhoud en strekking, direct of indirect beogen rechten en/of verplichtingen voor particulieren in het leven te roepen, zijn de door het Europese Hof van Justitie aangelegde criteria voor de vorm en middelen strikt. In dat geval moet er sprake zijn van een dwingend normatief kader: het beoogde implementatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen kunnen scheppen.⁸ Implementatie van de bepalingen door middel van algemeen verbindende voorschriften is dan veelal onontkoombaar.⁹

Nu de richtlijn rechten toekent aan slachtoffers van mensenhandel is van belang hoe de voorgestelde wijze van implementatie zich verhoudt tot de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op artikel 11 van de richtlijn waarin is bepaald dat moet worden voorzien in geschikte en veilige opvang voor slachtoffers. In de

toelichting en transponeringstabel komt onvoldoende tot uitdrukking wat het dwingende normatieve kader is voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Zonder verwijzing naar concrete bepalingen is het normatieve kader voor deze rechten onvoldoende gewaarborgd.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. Implementatie

De Afdeling plaatst een kanttekening bij de implementatie van de bepalingen uit de richtlijn die betrekking hebben op bijstand en ondersteuning aan slachtoffers. De Afdeling constateert terecht dat de verplichtingen op dat terrein in belangrijke mate door uitvoering in de praktijk worden geïmplementeerd. Het verheugt mij dat uit het advies kan worden afgeleid dat de Afdeling – gezien vanuit de verplichtingen in de richtlijn – geen kritiek heeft op de wijze waarop de bijstand en ondersteuning aan slachtoffers in Nederland in de praktijk verlopen, in die zin dat in de op grond van de richtlijn aangewezen gevallen opvang en bijstand van slachtoffers in Nederland zijn gewaarborgd. De opmerking van de Afdeling is gericht op de vraag of vanuit juridisch oogpunt de desbetreffende bepalingen uit de richtlijn op correcte wijze worden omgezet. Aan het advies van de Afdeling om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog een enkele redactionele verbetering aan te brengen. Gelet op het feit dat de in het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de artikelen 5 en 5a Sr voorgestelde wijzigingen interfereren met de wijzigingsvoorstellen zoals opgenomen in het bij Koninklijke boodschap van 6 juli 2011 ingediende voorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking (Kamerstukken 32 840), zijn tevens bepalingen aan het wetsvoorstel toegevoegd waarin de samenloop tussen beide wetsvoorstellen regeling vindt.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.12.0006/II met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In de transponeringstabel bij de toelichting wordt regelmatig vermeld dat een bepaling uit haar aard geen implementatiebehoeft. Onverminderd hetgeen de Afdeling heeft opgemerkt in punt 3 van het advies, meent de Afdeling dat, mede gelet op aanwijzing 338, derde lid, Aanwijzingen voor de regelgeving, een dergelijke constatering in de regel een toelichting behoeft. Zij adviseert de toelichting in die zin uit te breiden.