

Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ik dank de verschillende kamerfracties voor hun inbreng.

De leden van de fracties van de PvdA, de PVV en het CDA hebben aangegeven met instemming kennis genomen te hebben van dit wetsvoorstel en alleen nog enkele vragen te hebben. De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat ook door de leden van de VVD-fractie met interesse is bestudeerd. Ook de leden van deze drie partijen hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel.

Het voorstel beoogt enkele inhoudelijke wijzigingen in enkele strafbepalingen door te voeren en bevat daarnaast een beperkt aantal technische en redactionele verbeteringen die de wetgeving van materieel-strafrechtelijke aard betreffen. De inhoudelijke wijzigingen komen voort uit wensen van uw Kamer dan wel uit door het kabinet toezeggingen. De eerder opgenomen wijzigingen met betrekking tot het toepassingsbereik en de beëindiging van de ISD-maatregel ten aanzien van illegale vreemdelingen zijn van dit wetsvoorstel afgesplitst. Ik ben blij met de steun die de leden van de ChristenUnie-fractie hebben uitgesproken voor deze keuze.

Artikel I, onderdelen B en F: (artikelen 164, 165 en 429 Sr)

Artikel I, onderdelen B en F, van het wetsvoorstel bevat voorstellen tot wijziging van de artikelen 164, 165 en 429 Sr. Met deze aanpassingen wordt beoogd de gevaarzetting en het hinderen van het luchtverkeer expliciet strafbaar te stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben de vraag gesteld of de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 164 en 165 Sr er ook toe dienen om, naast het gericht met laserpointers aanstralen van vliegtuigen, andere vormen van gevaarzetting voor het luchtverkeer strafbaar te stellen. Op de vraag van deze leden kan bevestigend worden geantwoord. Met de voorgestelde aanpassingen worden respectievelijk het opzettelijk (artikel 164 Sr) en het culpoos (artikel 165 Sr) veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer ondubbelzinnig strafbaar gesteld. Deze artikelen zijn 'techniek-neutraal' geformuleerd en in die zin niet beperkt tot gevaarzetting enkel en alleen door het schijnen met laserlicht.

De leden van de CDA-fractie gaven terecht aan dat de voorstellen uitvoering geven aan de motie-De Rouwe/Boelhouwer (Kamerstukken II 2009/10, 31 936, nr. 27). Het doet mij genoegen dat deze leden met instemming hebben kennis genomen van de terzake voorgestelde wetswijzigingen.

De leden van de SP-fractie hebben in dit verband gevraagd of er ooit onderzoek gedaan is naar de persoonlijkheid en de achtergrond van de personen die dergelijke daden verrichten. Graag verduidelijk ik dat door het ontbreken van een expliciete strafbaarstelling van het met laserlicht aanstralen van vliegtuigen op dit moment slechts sporadisch strafrechtelijk wordt opgetreden tegen dit soort wangedrag. Bijgevolg heeft onderzoek, zoals door deze leden bedoeld, in het kader van een strafprocedure nog niet plaatsgevonden. Een meer algemeen en integraal onderzoek naar de persoonlijkheid en de achtergrond van de daders alsmede naar hun motieven voor het met laserlicht beschijnen van luchtvaartuigen is mij evenmin bekend. In algemene zin kan wel het volgende worden opgemerkt. Personen die vliegtuigen met laserlicht beschijnen, zullen in de regel niet het oogmerk hebben die vliegtuigen te laten verongelukken. Op basis van mij bekende (nieuws)berichten lijkt toch voornamelijk sprake te zijn van een vorm van baldadigheid of onnadenkendheid waarbij onvoldoende rekenschap wordt gegeven van de mogelijke gevolgen van dat handelen. Er is derhalve sprake van een betrekkelijk diffuus beeld van de (mogelijke) beweegredenen van personen om vliegtuigen te hinderen of in gevaar te brengen door middel van laserlicht. Juist om die reden acht ik wijziging van de drie desbetreffende artikelen uit het Wetboek van Strafrecht wenselijk en noodzakelijk. Met deze drie artikelen kan het volledige pallet aan beweegredenen worden bestreken en wordt buiten twijfel gesteld dat onder de in die bepalingen omschreven omstandigheden telkens sprake is van strafbare gedragingen.

De leden van de SP-fractie hebben voorts aangegeven behoefte te hebben aan een nadere uiteenzetting over de voorgestelde relatie tussen de artikelen 164, 165 en 429 Sr. In het voorliggende wetsvoorstel is, zoals reeds gememoreerd, sprake van een samenhangend pakket van wijzigingen. Genoemde artikelen kennen elk hun eigen delictsomschrijving en bestanddelen. De strafbaarstellingen in de artikelen 164 en 165 Sr zijn vergelijkbaar. In beide gevallen gaat het om misdrijven die ertoe hebben geleid dat gevaar is veroorzaakt voor het luchtverkeer. Het verschil tussen beide misdrijven is dat bij artikel 164 Sr de delinquent het gevaar opzettelijk heeft

veroorzaakt, terwijl bij artikel 165 Sr het gevaar verwijtbaar is ontstaan door de gedragingen van de schuldige. Om die reden is de maximale gevangenisstraf die op overtreding van artikel 164 Sr is gesteld ook hoger dan de maximumstraf die geldt voor artikel 165 Sr. Het nieuwe onderdeel van artikel 429 Sr vormt het sluitstuk van de aanvullende wettelijke maatregelen om doeltreffend strafrechtelijk optreden mogelijk te maken tegen het gericht aanstralen van luchtvaartuigen en tegen elk ander gedrag dat gevaarstelling voor het luchtverkeer kan opleveren. In dit nieuwe onderdeel worden (de mogelijkheid van) gevaarstelling en hinder van het luchtverkeer strafbaar gesteld zonder dat sprake hoeft te zijn van een gevaar. Het onderscheid tussen de misdrijven van de artikelen 164 en 165 Sr enerzijds en de overtreding van artikel 429 Sr anderzijds is dus vooral hierin gelegen dat voor de toepasselijkheid van artikel 429 Sr het gevaar niet verwezenlijkt hoeft te zijn en opzet of culpa geen deel uitmaken van de delictsomschrijving. De door de leden van de SP-fractie aangehaalde strafbedreiging voor artikel 429 Sr van een hechtenis van ten hoogste veertien dagen of een geldboete van de tweede categorie is in lijn met de geringere ernst van deze gedragingen zoals die blijkt uit het ontbreken van bedoelde (strafverzwarende) delictsbestanddelen. Om de gevaarstelling voor het luchtverkeer door het aanstralen van vliegtuigen met laserpointers effectief aan te pakken acht ik wijziging van alle drie genoemde artikelen als gezegd wenselijk en noodzakelijk. Welke van deze artikelen, al dan niet gecombineerd, in een concrete strafzaak ten laste wordt gelegd, zal afhangen van de precieze omstandigheden van dat geval.

Artikel I, onderdeel C: (artikel 197c Sr)

De wijziging in artikel I, onderdeel C, behelst een verhoging van het strafmaximum in artikel 197c Sr van drie jaar naar vier jaar gevangenisstraf.

Zowel de leden van de PvdA-fractie als de leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over de opsporingscapaciteit die beschikbaar is ter bestrijding van de illegale tewerkstelling en mensenhandel. De aanpak van mensenhandel geldt al langer als een belangrijke opsporingsprioriteit. De Inspectie SZW heeft de bestrijding van mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting in arbeid of diensten eveneens als speerpunt aangemerkt. Voor 2012 heeft zij daarom voor de opsporing van zowel arbeidsuitbuiting als illegale tewerkstelling een substantieel deel van de beschikbare capaciteit vrijgemaakt: 35% van de nettocapaciteit van de recherche van de directie Opsporing van de Inspectie SZW (oftewel: circa 43 fte's). Als de directie Opsporing tijdens een opsporingsonderzoek naar illegale tewerkstelling tevens een redelijk vermoeden heeft van mensenhandel, wordt een melding aan het Expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel (EMM) gedaan en wordt het opsporingsonderzoek verbreed met dit delict. De opsporingsonderzoeken die de Inspectie SZW verricht, vinden plaats onder verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket van het OM. Daarnaast heeft ook de politie mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting in arbeid of diensten tot speerpunt benoemd. In de landelijke prioriteiten van de politie is opgenomen dat de opsporing van het aantal criminele organisaties, waaronder organisaties die zich met mensenhandel bezighouden, in 2014 moet zijn verdubbeld. De politie en andere opsporingsdiensten zetten hiervoor zoveel fte's in als nodig zijn. Het totale aantal politiefunctionarissen dat zich richt op de bestrijding van mensenhandel is echter geen vast gegeven. Mensenhandel wordt aangepakt met – bij voorkeur – multidisciplinaire teams. In deze teams werken politiefunctionarissen uit verschillende teams, zoals de vreemdelingenpolitie, recherche en zedenpolitie, samen met partijen als de eerdergenoemde Inspectie SZW en de FIOD. Deze teams wijzigen voortdurend in aantal en samenstelling. In antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie merk ik nog op dat de hogere strafmaat voor illegale tewerkstelling, zoals voorzien in dit wetsvoorstel, eveneens bijdraagt aan een effectieve inzet van opsporingscapaciteit als het gaat om de aanpak van misstanden in de land- en tuinbouwsector. Zo wordt een ruimere toepassing van (heimelijke) opsporingsbevoegdheden mogelijk en kunnen personen ook buiten heterdaad worden aangehouden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie gaven aan het uitgangspunt te onderschrijven dat de aanpak van illegale tewerkstelling van belang is voor de bestrijding van illegale immigratie en eveneens bijdraagt aan de aanpak van mensenhandel. Zij bleken nochtans behoefte te hebben aan een nadere motivering voor de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor dit delict. Met deze leden ben ik van mening dat de strafbedreiging in een redelijke verhouding moet staan tot de ernst van het delict. De verhoging van de strafmaat is dan ook zeker niet enkel ingegeven door de wens om te komen tot een verruiming van de opsporingsmogelijkheden. De systematische illegale tewerkstelling moet worden beschouwd als een ernstig delict. Waar zij gepaard gaat met mensenhandel is daarenboven sprake van een ernstige schending van fundamentele mensenrechten. Vreemdelingen die illegaal te werk worden gesteld, bevinden zich vaak in een kwetsbare en afhankelijke positie en zijn daardoor vatbaar om in een situatie van arbeidsuitbuiting te geraken. De machtspositie van de werkgever die vreemdelingen illegaal te werk heeft gesteld, brengt met zich mee dat hij op eenvoudige wijze misbruik van hen kan maken, hetgeen als uiterst

laakbaar moet worden aangemerkt. Illegale tewerkstelling is eveneens een indicator voor arbeidsuitbuiting. De huidige strafmaat blijkt onvoldoende afschrikwekkend om te voorkomen dat mensen illegalen in dienst te nemen. Steeds vaker worden meerdere vreemdelingen tegelijkertijd illegaal tewerkgesteld. Het komt zelfs voor dat bedrijven die zich hieraan in de hoedanigheid van uitzendbureau schuldig maken vreemdelingen zelf naar Nederland halen. De mogelijkheden om deze malafide intermediairs aan te pakken worden door de voorgestelde wetwijziging eveneens versterkt.

Met de verhoging van de strafmaat van zowel artikel 197c Sr als artikel 273f Sr wordt aldus een effectievere bestrijding van deze strafbare feiten bereikt. De verhoging van de strafpositie voor artikel 197c Sr zorgt, als gezegd, voor een verruiming van de opsporingsmogelijkheden waardoor meer dwangmiddelen kunnen worden ingezet. De bestrijding van deze misdrijven wordt versterkt door het bestaan van een veel voorkomende samenhang tussen illegale tewerkstelling en uitbuiting. De inzet van bijvoorbeeld het tappen van telefoonverkeer kan uiteindelijk leiden tot een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel met het oogmerk van uitbuiting in arbeid of diensten.

Artikel I, onderdeel D: Mensenhandel

Artikel I, onderdeel D, voorziet in een verhoging van de strafmaxima voor het delict mensenhandel (artikel 273f Sr). De leden van de VVD-fractie wezen erop dat de NRM in het dit jaar verschenen rapport *Vervolg en Berechting van Mensenhandel* heeft geconcludeerd dat het in de praktijk lastig blijft om tot een veroordeling voor dit delict te komen. De aan het woord zijnde leden verzochten in dit verband om nader op dit probleem in te gaan en daarbij aan te geven welke maatregelen worden genomen om de effectiviteit van de aanpak van mensenhandel te verhogen. De leden van de VVD-fractie stelden daarbij ook de vraag of de voorgestelde herziening van de gerechtelijke kaart gevolgen kan hebben voor de ervaring van rechters met mensenhandelzaken.

In het onderzoek van de NRM wordt geen duidelijke oorzaak aangewezen voor het relatief lage aantal veroordelingen. Op dit moment voert de NRM een vervolgonderzoek uit met als doel om meer inzicht en een verklaring van de cijfers uit genoemd onderzoek te verkrijgen. Wel heeft de NRM in haar zevende rapportage uit 2009 geconstateerd dat artikel 273f Sr geen eenvoudig artikel is. Het is daarom van belang dat de behandeling van strafzaken betreffende mensenhandel zowel bij het OM als bij de zittende magistratuur een specialisatie is. Mensenhandel is relatief recent – in 2010 – binnen het OM geborgd als specialisme op regioniveau. In verband daarmee zijn gespecialiseerde officieren van justitie aangesteld. Daarnaast kunnen mensenhandelzaken na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart op landelijk gespecialiseerd niveau worden afgedaan. Via het Landelijk Parket van het OM kunnen deze zaken dan worden afgedaan bij één van de vier gespecialiseerde rechtbanken, waarvan de grondslag in artikel 2 van het Wetboek van Strafvordering wordt neergelegd. Verder zal deze wetgeving de rechtspraak op termijn mogelijkheden bieden om binnen grotere teams meer expertise te bundelen en zodoende specialisatie te ontwikkelen.

De leden van de PVV-fractie hebben aangegeven het eens te zijn met de verhoging van de maximumstraffen voor mensenhandel. Zoals deze leden terecht opmerkten, brengt de verhoging van het strafmaximum op het kale delict mensenhandel tot twaalf jaren gevangenisstraf met zich mee dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzake de aanpassing van de regeling van vervolgingsverjaring (Kamerstukken II 2010/11, 32 890, nrs. 1 t/m 3) feiten die op de datum van inwerkingtreding van de beoogde wet nog niet zijn verjaard, niet meer zullen verjaren. Voor het antwoord op de vraag naar de verhouding tussen het voorgestelde strafmaximum van achttien jaar in artikel 273f, vierde lid, Sr en artikel 10, tweede lid, Sr, verwijs ik deze leden graag naar bijgevoegde nota van wijziging met bijbehorende toelichting. Deze nota van wijziging brengt artikel 10, tweede lid, Sr in overeenstemming met de hoogte van de maximale gevangenisstraf van achttien jaar die inmiddels al voor enkele delicten geldt en thans wordt voorgesteld voor artikel 273f, vierde lid, Sr.

Onder verwijzing naar de motie-Gesthuizen inzake de beschikbare capaciteit en expertise om misstanden in de seksbranche aan te pakken (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 39) stelden de leden van de SP-fractie de vraag welke acties het kabinet ter uitvoering van deze motie heeft ondernomen en of ook in uitbreiding van de opsporingscapaciteit is voorzien. Graag verwijs ik voor een reactie op de vraag over de beschikbare opsporingscapaciteit naar mijn eerder in deze nota gegeven antwoorden op gelijklopende vragen van de leden van de PvdA-fractie. Op het gebied van de expertise zijn reeds diverse maatregelen getroffen om de kwaliteit en de deskundigheid van de politieorganisatie te vergroten. Zoals in de zevende rapportage van de Nationaal rapporteur mensenhandel wordt vermeld zijn bijvoorbeeld bij alle politiekorpsen zogenaamde korpsexperts op het gebied van mensenhandel aangesteld. Ook heeft de politie in 2008 het zogenaamde Referentiekader mensenhandel vastgesteld, waarin de kaders voor de organisatie van de bestrijding van mensenhandel worden beschreven. Voor wat betreft de inzet van gemeentelijke

toezichthouders is in 2009 in het kader van de Task Force aanpak mensenhandel de "Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector" vastgesteld. Hierin worden onder meer de rol en de functie van gemeentelijke toezichthouders beschreven. Daarnaast wordt, zoals bekend, op dit moment gewerkt aan de vorming van de nationale politie. De komst van de nationale politie dient er toe te leiden dat de prestaties van de politie in den brede worden verbeterd, waaronder dus ook de prestaties op het gebied van de aanpak van mensenhandel.

De leden van de SP-fractie wierpen voorts de vraag op of het verhogen van de pakkans, naast het verhogen van de strafmaat, niet eveneens van cruciaal belang is. Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat het verhogen van de pakkans uiteraard ook van groot belang is. Om deze reden is de eerdervermelde doelstelling voor eind 2014 vastgesteld betreffende de aanpak van criminele organisaties. Andere maatregelen om de pakkans te vergroten, zijn onder meer in het actieplan voor de rijksbrede aanpak van de loverboyproblematiek vermeld. Ook treft de Task Force aanpak mensenhandel maatregelen om de pakkans te vergroten.

Bij ernstige gevallen van seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld wanneer mensenhandel samengaat met mishandeling of verkrachting, is sprake van meerdere delicten. In dergelijke gevallen worden naast mensenhandel ook de gelieerde delicten ten laste gelegd, zo beantwoord ik een hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de SP-fractie. Voor een reactie op de vraag van deze leden waarom er veel signalen zijn dat de straffen nog achterblijven bij de verwachtingen, verwijs ik naar mijn hiervoor in deze nota naar aanleiding van het verslag gegeven antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het rapport Vervolging en Berechting van Mensenhandel van de NRM. Tot slot vroegen de leden van de SP-fractie mij of het geen goed idee zou zijn wanneer de rechterlijke macht oriëntatiepunten voor de strafmaat zou hanteren in mensenhandelzaken. In mijn brief van 31 mei 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 28 638, nr. 53) heb ik uw Kamer nader geïnformeerd over enkele onderwerpen die tijdens het Algemeen Overleg mensenhandel op 31 maart 2011 zijn besproken. Daarbij heb ik u laten weten dat de commissie rechtseenheid van het Landelijk Overleg Voorzitters Strafsectoren (LOVS) op dat moment had geconcludeerd dat er te weinig jurisprudentie was en te weinig gegevens over de strafoplegging beschikbaar waren om voor mensenhandel tot formulering van oriëntatiepunten te komen. Het LOVS heeft de commissie rechtseenheid onlangs gevraagd om opnieuw onderzoek te doen naar de mogelijkheid om oriëntatiepunten te ontwikkelen. Het streven is erop gericht om dit onderzoek in de tweede helft van dit jaar af te ronden. Uiteraard zal ik uw Kamer over de uitkomst van dit onderzoek informeren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I. W. Opstelten