

Vergaderjaar 2011–2012

**33 185**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 4 april 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **I. ALGEMEEN**

#### **Doelstelling**

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-, de PVV- en de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Daarmee wordt gevaarzetting en het hinderen van luchtverkeer expliciet strafbaar gesteld en worden de straffen voor de misdrijven mensenhandel en de tewerkstelling van illegale vreemdelingen verhoogd. Deze leden hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij ondersteunen de keuze van de regering om, overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het toepassingsbereik en de beëindiging van de LSD-maatregel ten aanzien van illegale vreemdelingen in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen, gezien het ontbreken van de nodige samenhang ten opzichte van de andere voorstellen van onderhavig wetsvoorstel.

## II. ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I

*Onderdelen B en F (Artikelen 164, 165 en 429 Wetboek van Strafrecht)*

De leden van de PvdA-fractie lezen dat wordt voorgesteld om de artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) over het veroorzaken van gevaar voor spoorwegverkeer uit te breiden met het veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer. In de memorie van toelichting wordt enkel verwezen naar het met laserlicht veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer. Kan de voorgestelde bepaling ook dienen voor strafbaarstelling van andere vormen van gevaarstelling voor het luchtverkeer? Zo ja, aan welke vormen denkt de regering dan?

De leden van de CDA-fractie zien de expliciete strafbaarstelling van de gevaarstelling en het hinderen van het luchtverkeer als rechtstreekse uitvoering van de motie-De Rouwe/Boelhouwer (Kamerstuk 31 936, nr. 27) en zijn het eens met de voorgestelde bepalingen.

De leden van de SP-fractie vinden het zeer ernstig dat er bepaalde mensen zijn die, bijvoorbeeld door het beschijnen van piloten met laserpennen, het leven van honderden mensen in gevaar brengen. Dat is een uiterst gevaarlijke bezigheid die inderdaad een expliciete strafbaarstelling verdient. Dat er in één jaar al meer dan 400 incidenten zijn gemeld, is uitermate ernstig. Is ooit onderzoek verricht naar persoonlijkheid en achtergrond van de personen die dergelijke daden hebben gepleegd? Begrijpen deze leden het goed dat de nieuwe strafbaarstelling in artikel 429 Sr een maximale straf van veertien dagen hechtenis of een geldboete van de tweede categorie oplevert? Vindt de regering deze strafbedreiging hoog genoeg, gelet op de ernst en de mogelijke gevolgen van een dergelijk strafbaar feit of is er in de meeste gevallen sprake van de misdrijven genoemd in de gewijzigde artikelen 164 en 165 Sr waar wel hoge straffen op zijn gesteld? Wat is de toegevoegde waarde van artikel 429 Sr, onderdeel 6, boven de aangepaste artikelen 164 en 165 Sr? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

*Onderdeel C (Artikel 197c Wetboek van Strafrecht)*

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de overwegingen om de maximum strafmaat voor illegale tewerkstelling te verhogen. Door verhoging van deze strafmaat kunnen ruimere opsporingsbevoegdheden worden gebruikt en meer dwangmiddelen worden ingezet. Deze leden vragen of er voldoende opsporingscapaciteit is om effectief van deze ruimere wettelijke mogelijkheden gebruik te kunnen maken. Wordt er extra capaciteit, uitgedrukt in fte's, ingezet bij politie of andere diensten om de aanpak van illegale tewerkstelling en mensenhandel daadwerkelijk te kunnen intensiveren? Zo ja, met hoeveel fte's en bij welke diensten? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie constateren dat de verhoging van de strafmaat (van drie naar vier jaar gevangenisstraf) voor het misdrijf van artikel 197c Sr ertoe leidt dat meer opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet. Voortaan kan degene die een beroep of gewoonte maakt van het tewerkstellen van illegale vreemdelingen rekenen op meer aandacht van de (opsporings)diensten. Is hier ook voldoende capaciteit voor om dit te controleren, toezicht te houden op bedrijven en deze ruimere opsporingsbevoegdheden in te zetten? Zo ja, kan dit cijfermatig worden onderbouwd voor de betrokken (opsporings)diensten?

Niet zelden is er ook sprake van uitbuiting van de werknemers die illegaal tewerk zijn gesteld. Wordt er in die situaties ook altijd aangifte gedaan van mensenhandel op grond van artikel 273f Sr? Is dit artikel voldoende toegesneden op de misstanden in bijvoorbeeld de land- en tuinbouwsector?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het voorstel onder meer strekt tot het verhogen van het wettelijk strafmaximum in artikel 197c Sr teneinde de mogelijkheden voor de inzet van opsporingsbevoegdheden in het kader van illegale tewerkstelling te verruimen. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat de aanpak van illegale tewerkstelling van belang is voor de bestrijding van illegale immigratie en eveneens bijdraagt aan de aanpak van mensenhandel. Zij hebben echter vragen over de motivering van de verhoging van de strafbedreiging van drie naar vier jaar in artikel 197c Sr. Deze leden achten een meer overtuigende beargumentering voor de rechtvaardiging van de verhoging gewenst aangezien de ernst van het feit een zekere ondergeschikt lijkt te hebben ten opzichte van de wens om te komen tot een verruiming van de strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden voor illegale tewerkstelling. Zij vragen of met de verhoging van de duur van de gevangenisstraf niet een overwegend strafvorderlijk belang wordt nagestreefd dan het beginsel dat ten grondslag ligt aan het straffen inhoudende dat de hoogte van de straf gekoppeld is aan de ernst van het strafbare feit.

#### *Onderdeel D (artikel 273f Wetboek van Strafrecht)*

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te lezen dat de straffen op mensenhandel worden verhoogd. Daar hebben deze leden met de leden van de CDA-fractie ook om gevraagd. Slachtoffers van mensenhandel hebben te maken gehad met een vreselijke inbreuk op de lichamelijke integriteit en dragen het aangedane leed vaak levenslang met zich mee en hierbij horen ook passende straffen. Hierbij speelt ook een belangrijke rol dat mensenhandelaren, ook blijkens de rapporten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM), de strafdreiging en strafmaat meewegen bij hun beslissingen hun abjecte «bedrijf» uit te voeren op Nederlands grondgebied. Deze leden vinden dat deze grove schending van het recht van ieder individu om zelf in vrijheid keuzes te kunnen maken zeer zwaar moet worden bestraft.

Voornoemde leden verwijzen nog naar het rapport *Vervolging en Berechting van Mensenhandel* van de NRM (2012). Daarin wordt geconcludeerd dat het lastig blijft om tot een veroordeling voor mensenhandel te komen en dat slechts een krappe meerderheid van het aantal mensenhandelzaken eindigt in een veroordeling. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering hier nader op in te gaan. Welke maatregelen neemt zij hiertegen? Verder geeft de NRM aan dat er parketten zijn waar weinig mensenhandelzaken zijn ingeschreven. Dit zou er volgens de NRM mede toe kunnen leiden dat binnen sommige rechtbanken weinig ervaring met mensenhandelzaken wordt opgedaan. In de toekomst zou dit kunnen veranderen als gevolg van de voorgestelde herziening van de gerechtelijke kaart. Deze leden verzoeken de regering hier ook nog nader op in te gaan.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het strafmaximum voor het kale delict mensenhandel wordt verhoogd van acht naar twaalf jaar. Begrijpen zij het goed dat de verhoging van het strafmaximum naar twaalf jaar inhoudt dat dit delict na invoering van de Wet inzake de aanpassing van de regeling van vervolgingsverjaring (Kamerstuk 32 890) niet meer zal verjaren?

Voor de gekwalificeerde vorm van mensenhandel in het derde lid van artikel 273f Sr wordt een maximumstraf voorgesteld van achttien jaar. De maximumstraf in het vierde lid wordt verhoogd van achttien naar dertig jaar of levenslang. De leden van de PVV-fractie zijn het hier mee eens. Wel vragen zij of kan worden ingegaan op het strafmaximum van achttien jaar en artikel 10 Sr, waarin is bepaald dat de duur van de tijdelijke gevangenisstraf ten hoogste vijftien jaar is.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij verheugd zijn dat de regering voorstelt de strafmaxima voor de (beroepsmatige) tewerkstelling van illegale vreemdelingen en voor mensenhandel te verhogen. Zij vinden dat een goede ontwikkeling, mede omdat hierdoor de mogelijkheid wordt verruimd om verdachten in voorlopige hechtenis te houden.

Deze leden beseffen dat de strafmaxima voor mensenhandel vrij recent nog zijn verhoogd. Toch zijn zij van oordeel dat de ernst van het delict, dat de slachtoffers veelal voor het leven tekent, in de huidige strafmaxima nog niet voldoende tot uiting komt. Zij zien mensenhandel als een uitermate zwaar misdrijf dat een zeer ernstige inbreuk maakt op de menselijke waardigheid en integriteit, vaak met blijvende psychische gevolgen. Het delict wordt vaak gepleegd door loverboys, die niet zelden misbruik maken van liefst zo kwetsbaar mogelijke meisjes. Bij de behandeling van wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstuk 32 211) hebben de leden Van Toerenburg (CDA-fractie) en Van der Steur (VVD-fractie) hier reeds uitdrukkelijk aandacht voor gevraagd.

Met instemming constateren de leden van de CDA-fractie dat de regering thans op het kale delict mensenhandel een strafmaximum voorstelt van twaalf jaren en wanneer het delict de dood ten gevolge heeft een strafmaximum van dertig jaren of levenslang. Terecht wordt hier naar het oordeel van deze leden aangesloten bij reeds bestaande strafmaxima op delicten die de dood ten gevolge hebben, zoals brandstichting of gijzeling de dood ten gevolge hebbend.

De aan het woord zijnde leden zijn bovendien van oordeel dat wanneer onderhavig wetsvoorstel kracht van wet krijgt, daarvan een belangrijk signaal uit zal gaan. Er bestaat vaak nog grote onwetendheid over hoe mensenhandel werkt. Te vaak nog wordt gedacht dat vrouwen zelf voor prostitutie kiezen en dat zij er ook kunnen uitstappen. De slachtoffers of hun familie worden echter vaak ernstig bedreigd en zijn dan doodsbang om aangifte te doen. Illustratief in dit verband is de zaak-Koolvis. De Nigeriaanse slachtoffers hadden een voodoo-ritueel ondergaan, waardoor ongehoorzaamheid op magische wijze zou worden bestraft. Verheugd constateerden deze leden dat in deze zaak onlangs in hoger beroep stevige straffen zijn opgelegd aan acht leden van de Nigeriaanse bende mensenhandelaren.

De leden van de SP-fractie delen de mening dat mensenhandel een uitermate ernstig misdrijf is dat een zeer ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit maakt. Zij zijn het er dan ook van harte mee eens dat mensenhandel effectief, krachtig en afschrikwekkend moet worden bestreden en bestraft. Het is ook precies om die reden dat de motie-Gesthuizen (Kamerstuk 32 211, nr. 39) de regering verzoekt ervoor te zorgen dat voldoende capaciteit en expertise aanwezig is bij politie en gemeentelijke toezichthouders om de misstanden in de seksbranche aan te pakken. Hoe heeft de regering deze motie uitgevoerd en wat zijn hiertoe nog de te nemen stappen? Welke uitbreiding van capaciteit is nog voorzien? Is het verhogen van de pakkans, naast het verhogen van de strafmaat, niet eveneens van cruciaal belang?

Deze leden vragen de regering of in de ernstigste gevallen van seksuele uitbuiting behalve het misdrijf mensenhandel veelal ook tevens andere misdrijven ten laste worden gelegd. Wanneer er behalve seksuele

uitbuiting sprake is van mishandeling, verkrachting, en/of andere  
gruwelijkheden, worden deze misdrijven dan ook altijd ten laste gelegd?  
Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom zijn er dan toch zoveel signalen dat  
de straffen zo ver achter blijven bij de verwachtingen? Zou het niet alsnog  
een goed idee zijn wanneer de rechterlijke macht oriëntatiepunten voor de  
strafmaat (straftoemeteringsrichtlijnen) zou hanteren?

De voorzitter van de commissie,  
De Roon

De griffier van de commissie,  
Nava