

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. 4

**ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 november 2011 en het nader rapport d.d. 22 februari 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 28 september 2011, no.11.002287, 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 houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van het materieel strafrecht aan recente ontwikkelingen, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel beoogt de invoering van een nieuwe strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) voor de gevaarzetting en het hinderen van het luchtverkeer. Daarnaast wordt voorgesteld de strafmaxima ter zake van de delicten «mensenhandel» en «het tewerkstellen van criminele illegale vreemdelingen» te verhogen. Het wetsvoorstel voorziet voorts in een aanpassing van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (hierna: ISD-maatregel) ten aanzien van criminele illegale vreemdelingen, alsook in een verruiming van de geheimhoudingsplicht voor het personeel op luchthavens dat is belast met de controle in het kader van de burgerluchtvaart. Dienaangaande wordt de Luchtvaartwet gewijzigd. Het wetsvoorstel bevat ten slotte een aantal wijzigingen van redactionele en technische aard.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de thematische samenhang van de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen, de aanpassing van de ISD-maatregel ten aanzien van criminele illegale vreemdelingen, gevaarzetting en het hinderen van het luchtverkeer en de verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 september 2011, kenmerk 11.002287, 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 10 november 2011, nr. W03.11.0405/II, bied ik U hierbij aan.

### *1. Thematische samenhang voorgestelde wijzigingen*

*Met het wetsvoorstel wordt niet alleen voorzien in een nieuwe strafbaarstelling, maar worden ook verschillende strafmaxima verhoogd. Bovendien wordt de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders ten aanzien van criminele illegale vreemdelingen aangepast. In de notitie Verzamelwetgeving heeft de Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat bij het opstellen van verzamelwetgeving getoetst moet worden aan de criteria samenhang, omvang en omstredeheid.<sup>1</sup> Van samenhang is volgens de staatssecretaris in ieder geval sprake bij inhoudelijke, budgettaire, thematische of uitvoeringstechnische samenhang. Verder dienen de verschillende onderdelen niet van een omvang en complexiteit te zijn waardoor zij een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen en dient het op voorhand niet de verwachting te zijn dat één van de onderdelen dermate politiek omstrede is dat een goede parlementaire behandeling van de andere onderdelen in het geding komt.<sup>2</sup>*

*Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de criteria van verzamelwetgeving.<sup>3</sup> Daarbij is in het bijzonder van belang dat de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het toepassingsbereik en de beëindiging van de ISD-maatregel ten aanzien van illegale vreemdelingen in thematisch opzicht niet samenhangen met de overige wijzigingen.*

*De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel af te splitsen en in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen.*

### *1. Thematische samenhang voorgestelde wijzigingen*

Het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast, in die zin dat de voorstellen tot aanpassing van de ISD-maatregel in een afzonderlijk wetsvoorstel zullen worden opgenomen.

### *2. De aanpassing van de ISD-maatregel ten aanzien van criminele illegale vreemdelingen*

*Artikel I, onderdelen A, B en C, van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid de ISD-maatregel ten aanzien van een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland als bedoeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, tussentijds te beëindigen onder de voorwaarde dat de vreemdeling Nederland verlaat en niet meer terugkeert. Deze bevoegdheid, die is toegekend aan de Minister van Veiligheid en Justitie, kan worden uitgeoefend ten aanzien van een vreemdeling die daadwerkelijk Nederland is uitgezet (voorgesteld artikel 38u, tweede lid, Sr). Bij terugkeer – en dus in geval van handelen in strijd met de voorwaarde – herleeft de maatregel en kan de rechter de verdere tenuitvoerlegging van de maatregel op vordering van het openbaar ministerie bekrachtigen (voorgesteld artikel 38u, zesde lid, Sr). Wijst de rechter de vordering af, dan eindigt de herleeftde maatregel van rechtswege (voorgesteld artikel 38u, zevende lid, Sr). Daarnaast wordt voorgesteld de tussentijdse toets, alsook de mogelijkheid tot oplegging van de ISD-maatregel in voorwaar-*

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 500 VI, M. Zie ook de in dat verband door de staatssecretaris geïntroduceerde conceptaanwijzing.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 500 VI, M.

<sup>3</sup> De Afdeling heeft in diverse adviezen gewezen op de onwenselijkheid van het bijeenbrengen van voorstellen van verschillende aard in één enkel wetsvoorstel. Zij heeft voorts in haar advies van 3 december 2010 inzake de notitie verzamelwetgeving (W03.10.0467/II) benadrukt dat naast het criterium «inhoudelijke samenhang», tevens het criterium «omstrede noch omvangrijk» in ogenschouw dient te worden genomen.

*delijke vorm, ten aanzien van criminele illegale vreemdelingen expliciet uit te sluiten (voorgesteld artikel 38s, vierde lid, Sr en artikel 38p, negende lid, Sr).*

*De ISD-maatregel is ingevoerd met het oog op een meer effectieve aanpak van stelselmatige daders die de veiligheid van personen en goederen in het publieke domein in gevaar brengen en overlast veroorzaken.<sup>1</sup> De artikelen 38m tot en met 38u Sr bieden de rechter de mogelijkheid aan stelselmatige daders voor de duur van maximaal twee jaar hun vrijheid te ontnemen door plaatsing in een zogeheten Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD). De maatregel strekt primair tot beveiliging van de maatschappij. Indien er echter aanknopingspunten zijn voor gedragsverandering, biedt de langdurige vrijheidsbeneming gelijktijdig de mogelijkheid trajecten aan te bieden die gericht zijn op gedragsverandering om daarmee het recidiverisico te verminderen. Omdat de wetgever de ISD in een (al dan niet voorwaardelijk op te leggen) maatregel heeft gegoten, hoeft geen rechtstreeks verband te bestaan tussen de aard en de omvang van de ten laste gelegde feiten en de duur van de vrijheidsbenemende strafrechtelijke reactie.<sup>2</sup>*

*Vanwege de aard van de sanctiemodaliteit werd het toelaten van illegale vreemdelingen binnen de ISD-maatregel in eerste instantie als onwenselijk betiteld.<sup>3</sup> Een vreemdeling kan vanwege zijn illegale status niet resocialiseren en kan in het kader van de extramurale fase bovendien geen beroep doen op voorzieningen in de Nederlandse samenleving. Desondanks meende de regering in 2008 dat het, in het belang van de beveiliging van de maatschappij, ook mogelijk moest zijn om illegale vreemdelingen die voldoen aan de criteria van stelselmatige dader, voor langere tijd uit de maatschappelijke roulatie te halen.<sup>4</sup> Hiertoe is de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers aangepast, in die zin dat de doelgroep die in aanmerking komt voor de ISD-maatregel is uitgebreid met criminele illegale vreemdelingen die feitelijk niet of moeilijk uitzetbaar zijn.<sup>5</sup> In het verlengde hiervan heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij regeling van 24 maart 2011 voorzien in de mogelijkheid illegale vreemdelingen bij elkaar in een inrichting te plaatsen.<sup>6</sup>*

*Bijkomend doel van de beleidswijziging is blijkens verschillende kamerstukken, waaronder in het bijzonder de nota van toelichting bij Regeling nr. 5692122/11/DJl<sup>6</sup> en de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2008<sup>4</sup>, het op een effectieve manier uitzetten van deze groep daders naar het land van herkomst. Hierbij speelt een rol dat een langere detentie meer tijd kan bieden voor het bewerkstelligen van een uitzetting. Over de invulling van de ISD-maatregel die is opgelegd aan illegale vreemdelingen, wordt voorts vermeld dat deze anders zal worden vormgegeven dan de reguliere ISD-maatregel. Zo zal de maatregel geheel intramuraal ten uitvoer worden gelegd en voornamelijk worden benut om een succesvolle terugkeer naar het land van herkomst te realiseren. De vreemdeling zal in dit kader tot terugkeer worden gemotiveerd en zal op verblijf in eigen land worden voorbereid. De aangeboden programma's zullen verder slechts gericht zijn op stabilisatie door structuur, regelmaat, hygiëne en gezondheidszorg.<sup>7</sup> De thans voorgestelde wetswijzigingen vloeien voort uit voornoemde beleidswijziging.*

*De Afdeling merkt allereerst op dat de ISD-maatregel die aan illegale vreemdelingen wordt opgelegd onder invloed van zowel de beleids- als de voorgestelde wetswijzigingen ingrijpend van karakter is veranderd. Zo heeft één van de oorspronkelijke doelstellingen, het streven naar resocialisatie, plaats gemaakt voor een intramurale tenuitvoerlegging waarbij effectieve uitzetting en het voorbereiden op de terugkeer naar het*

<sup>1</sup> Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselen-wet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders) (Stb. 2004, 471).

<sup>2</sup> T&C Strafrecht (Cleiren en Verpalen), aantekening 3 bij de Inleidende opmerkingen plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 980, nr. 3.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 110, nr. 4.

<sup>5</sup> Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (Stcrt. 2009, 10579, in werking getreden op 1 juli 2009 en geldig tot 1 juli 2013).

<sup>6</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 maart 2011, nr. 5692122/11/DJl, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met het creëren van een bijzondere opvang voor vreemdelingen die zijn veroordeeld tot een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (Stcrt. 2011, nr. 6418).

<sup>7</sup> Zie de toelichting bij regeling nr. 5692122/11/DJl, Algemeen, vierde, vijfde, zesde en veertiende alinea.

*land van herkomst voorop staan. Illegale vreemdelingen die de maatregel opgelegd hebben gekregen, worden bij elkaar in een inrichting geplaatst die is toegerust op dit afzonderlijke regime. De illegale vreemdeling beschikt in tegenstelling tot reguliere ISD-ers – afgezien van de mogelijkheid om een procedure te starten bij de kortgeding rechter – niet over de mogelijkheid om de noodzaak tot het opleggen van de maatregel tussentijds door de rechter te laten toetsen; de maatregel kan slechts worden beëindigd in geval van daadwerkelijke uitzetting. Ook wordt de mogelijkheid van een voorwaardelijke ISD-maatregel afgeschaft. Of het opleggen van de ISD-maatregel aan illegale vreemdelingen in de voorgestelde «kale» vorm proportioneel is, dient door de rechter te worden beoordeeld.*

*De Afdeling merkt hierover op dat het, met het oog op de beveiliging van de maatschappij, in principe gerechtvaardigd kan zijn illegale vreemdelingen die stelselmatig strafbare feiten plegen, een twee jaar durende ISD-maatregel op te leggen. De vraag rijst echter of met de ISD-maatregel zoals deze thans is voorgesteld en wordt ingevuld, niet een oneigenlijk doel wordt nagestreefd. De Afdeling wijst hierbij op het volgende.*

*Detentie met het doel de terugkeer van de illegale vreemdeling voor te bereiden en/of het uitvoeren van een verwijderingsprocedure wordt beheerst door het vreemdelingenrecht. Daartoe dient het instrument van vreemdelingenbewaring. Detentie in het kader van een strafrechtelijke maatregel dient andere doelen, te weten beveiliging van de maatschappij, preventie en resocialisatie. Nu de ISD-maatregel mede dient als middel om de terugkeer van de illegale vreemdeling voor te bereiden, dient deze ook te worden omkleed met dezelfde waarborgen als de vreemdelingenbewaring. Het gaat dan om de eisen die hieraan in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn<sup>1</sup> worden gesteld, zoals de eis dat de detentie in principe niet langer duurt dan 6 maanden (te verlengen met ten hoogste 12 maanden) en dat tussentijds de noodzaak van voortdurende ervan door de rechter wordt getoetst.*

*De Afdeling is van oordeel dat de ISD-maatregel met een gefixeerde termijn van twee jaar zoals deze thans wordt voorgesteld, niet voldoet aan deze eisen<sup>2</sup>, hetgeen spanning met de Terugkeerrichtlijn oplevert. Gelet hierop adviseert de Afdeling de voorgestelde wijzigingen te heroverwegen, dan wel de in de Terugkeerrichtlijn opgenomen waarborgen die gelden ten aanzien van de Vreemdelingenbewaring toe te passen op de ISD-maatregel zoals die voor illegale vreemdelingen zal gaan gelden.*

## *2. De aanpassing van de ISD-maatregel ten aanzien van criminele illegale vreemdelingen*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de thematische samenhang van de voorgestelde wijzigingen zijn de onderdelen A, B en C van artikel I afgesplitst van dit wetsvoorstel. Deze voorstellen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht zullen worden opgenomen in een afzonderlijk wetsvoorstel. In het nader rapport bij dat wetsvoorstel zal worden ingegaan op de inhoudelijke opmerkingen van de Afdeling betreffende de voorgestelde wijzigingen van de ISD-maatregel.

## *3. De gevaarstelling van het luchtverkeer*

*Voorgesteld wordt de gevaarstelling en het hinderen van het luchtverkeer expliciet strafbaar te stellen (aangepaste artikelen 164, 165 en 429 Sr).<sup>3</sup> Het doel van de voorgenomen strafbaarstelling is blijkens de toelichting het terugbrengen, dan wel het bestraffen van het beschijnen van luchtvaartuigen of verkeertorens met laserlicht vlak voor of tijdens het landen.<sup>4</sup>*

<sup>1</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

<sup>2</sup> Zo bepaalt artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn onder meer dat een onderdaan slechts in bewaring kan worden gehouden om zijn terugkeer voor te bereiden indien er risico op onderduiken bestaat, of de betrokken onderdaan de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. De bewaring dient zo kort mogelijk te zijn en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering. De rechtmatigheid van de bewaring dient zo spoedig mogelijk te worden getoetst. In ieder geval wordt de inbewaringsstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve getoetst. In het geval van een lange periode van bewaring wordt de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit onderworpen. Indien er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is, is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de betrokkene onmiddellijk vrijgelaten. Als het gaat om de eisen die Terugkeerrichtlijn stelt aan de bewaring in het kader van de uitzetting, kan tevens worden gewezen op het El Dridi-arrest, HvJ EG, 28 april 2011, zaak C-61/11 PPU, alsook het Kadzoev-arrest, HvJ EG, 30 november 2009, zaak C-357/09 ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).) en de voorlichting van de Afdeling over de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met implementatie van de Terugkeerrichtlijn van 10 juni 2011, nr. W04.11.0153/I, Kamerstukken II 2010/2011, 32 420, nr. 14.

<sup>3</sup> Aanleiding is een motie van de Kamerleden De Rouwe en Boelhouwer (Kamerstukken II, 2009/10, 31 936, nr. 27).

<sup>4</sup> Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E en I, eerste alinea.

*De Afdeling constateert dat de reikwijdte van de voorgestelde bepalingen de in de toelichting beschreven problematiek niet geheel dekt. De toelichting vermeldt dat onder het veroorzaken van gevaar dan wel het hinderen van het luchtverkeer ook valt het beschijnen met laserstralen van de verkeerstorens. Dat ook verkeerstorens onder het begrip «luchtvaartuig in bedrijf» dan wel «het luchtverkeer» vallen, lijkt niet het geval. Met de voorgestelde wettekst zal het bestralen met laserstralen van verkeersstorens door de rechter niet gekwalificeerd kunnen worden als strafbaar feit. De Afdeling adviseert de voorgestelde artikelen daarom aan te passen.*

### *3. De gevaarstelling van het luchtverkeer*

Jaarlijks vindt in Nederland een toenemend aantal incidenten plaats waarbij zogenoemde laserpointers gericht worden gebruikt om bij luchthavens vliegtuigen en andere luchtvaartuigen vlak voor de landing of tijdens het opstijgen te beschijnen. Dit kan uiterst gevaarlijke situaties opleveren. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een expliciete strafbaarstelling van dergelijke gedragingen in artikel I, onderdelen B en F. De Afdeling heeft opgemerkt dat de reikwijdte van de artikelen 164, 165 en 429 Sr te restrictief geformuleerd is om buiten twijfel te stellen dat ook het aanstralen van verkeerstorens onder de voorgestelde strafbaarstellingen valt.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling zijn genoemde artikelen zodanig aangepast dat er geen enkel misverstand kan bestaan over de vraag of de gedragingen waaraan de Afdeling refereert door de voorgestelde delictsomschrijvingen worden bestreken. Niet alleen het aanstralen van luchtvaartuigen in bedrijf wordt verboden, maar ook het opzettelijk dan wel culpoos veroorzaken van gevaar voor het luchtverkeer door met laserlicht verkeerstorens te beschijnen. De daarin werkzame luchtverkeersleiders zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van al het verkeer dat gebruik maakt van de start- en rolbanen op een vliegveld. Wanneer zij (tijdelijk) verblind raken doordat derden met laserpointers de verkeersstorens beschijnen, levert dat evenzeer gevaar op voor het luchtverkeer.

### *4. De verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel*

*Het wetsvoorstel voorziet voorts in een verhoging van de wettelijke strafmaxima ter zake van het delict «mensenhandel» (artikel 273f Sr).<sup>1</sup> Ter motivering van de verhoging stelt de toelichting dat de zwaarte van het delict «mensenhandel» in de huidige strafmaxima nog onvoldoende tot uitdrukking komt. Dit geldt te meer voor gevallen waarin de strafverzwarende omstandigheid van artikel 273, vijfde lid, Sr (het feit de dood ten gevolge hebbend) zich voordoet.<sup>2</sup>*

*De Afdeling is met de regering van mening dat mensenhandel een zeer ernstig delict is, dat adequaat moet kunnen worden bestraft. In zijn nog recente brief van 11 maart 2011 aan de Staten-Generaal heeft de Minister van Veiligheid en Justitie gemotiveerd uiteenzet dat de bestaande strafmaxima ter zake van het delict «mensenhandel» toereikend zijn en passen binnen de bestaande systematiek van strafwetgeving.<sup>3</sup> Gelet op de inhoud van deze brief én op de omstandigheid dat de wetgever de strafmaxima ter zake van mensenhandel bij wet van 12 juni 2009<sup>4</sup> reeds heeft verhoogd<sup>5</sup>, is de Afdeling van oordeel dat in de toelichting ontoereikend is gemotiveerd welke omstandigheden de nu voorgestelde verhogingen rechtvaardigen.*

*De Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom de bestaande strafmaxima niet volstaan. Daarbij ware tevens aan te geven in welke gevallen de bestaande maxima adequate bestraffing in de weg stonden.*

<sup>1</sup> Aanleiding voor de wetwijziging vormt een amendement van de Kamerleden Van Toorenburg en Van der Steur, Kamerstukken II, 2010/11, 32 211, nr. 36.

<sup>2</sup> Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel G, vierde alinea.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 33, blz. 6.

<sup>4</sup> Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen (Stb. 2009, 245).

<sup>5</sup> Op grond van de genoemde wet is het strafmaximum voor het «kale» delict «mensenhandel» verhoogd van zes, naar 8 jaar gevangenisstraf en geldt voor de verschillende gekwalificeerde vormen van mensenhandel thans een strafmaximum van 12 jaar, oplopend tot 18 jaar gevangenisstraf voor het gevallen waarin het feit de dood ten gevolge heeft.

#### *4. De verhoging van de strafmaxima voor mensenhandel*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een passage waarin nader wordt verduidelijkt op grond van welke overwegingen de strafmaxima voor mensenhandel andermaal worden verhoogd. De reden daarvoor is, zo zij hier kort samengevat, dat mensenhandel een zeer ernstig delict is dat in overeenstemming met die ernst moet kunnen worden bestraft. Ook de Afdeling benadrukt dit in haar advies. De strafwaardigheid van een delict dient mijns inziens adequaat tot uitdrukking te worden gebracht in de hoogte van de strafmaxima. Mensenhandel is een misdrijf waarbij veelal gedurende een langere periode een zeer ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit van slachtoffers wordt gemaakt waardoor zij voor hun leven beschadigd raken. Onder mensenhandel valt ook de problematiek inzake zogenaamde loverboys, een onderwerp dat mijn volle aandacht heeft. De maatschappelijke verontwaardiging over deze vorm van moderne slavernij is terecht zeer groot. De schade aan slachtoffers en samenleving die door mensenhandel wordt aangericht, noopt naar mijn mening tot een verhoging van de strafmaxima voor dit delict. Daardoor wordt verzekerd dat ook in de meest ernstige gevallen straffen kunnen worden opgelegd die passend en geboden zijn. De maatregel past bovendien binnen de doelstelling van het regeerakkoord om tot een intensievere opsporing en hardere aanpak van mensenhandel, en vrouwenhandel in het bijzonder, te komen (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14, blz. 71).

In zijn advies over het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel ervoor gepleit het strafmaximum voor het kale delict mensenhandel te verhogen naar twaalf jaren. Een dergelijke verhoging brengt met zich mee dat het openbaar ministerie bij een vordering tot voorlopige hechtenis vaker dan thans het geval de zogenoemde twaalfjaars grond kan aanvoeren (artikel 67a, tweede lid, onder 1°, Sv). Dit betekent dat een persoon die van betrokkenheid bij mensenhandel wordt verdacht in voorlopige hechtenis kan worden gehouden wegens een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid. Ook het openbaar ministerie heeft mij gewezen op deze extra mogelijkheid om tot een versterking van het opsporingsinstrumentarium te komen. Het openbaar ministerie heeft daarnaast aangegeven dat in situaties waar mensenhandel seksuele uitbuiting betreft een parallel kan worden getrokken met het delict verkrachting (artikel 242 Sr). Voor misdrijf verkrachting geldt reeds een wettelijk strafmaximum van twaalf jaren.

Tegen de achtergrond van het vorenstaande stel ik, na weging van de aanvullende argumenten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het openbaar ministerie ter zake, voor de strafmaxima voor mensenhandel verder te verhogen. Aldus worden voor de opsporingspraktijk de meest gunstige voorwaarden gecreëerd om deze zeer ernstige criminaliteit te bestrijden. Vanzelfsprekend is voorts de memorie van toelichting met een passage aangevuld waarin nader wordt ingegaan op de – ook hierboven aangegeven – redenen die ten grondslag liggen aan dit voorstel.

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

### *5. Redactionele kanttekening*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de thematische samenhang van de voorgestelde wijzigingen zijn de onderdelen A, B en C van artikel I afgesplitst van dit wetsvoorstel. Deze voorstellen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht zullen worden opgenomen in een afzonderlijk wetsvoorstel. Met de redactionele kanttekening van de Afdeling zal in dat wetsvoorstel rekening worden gehouden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele technische wijzigingen op te nemen die ertoe leiden dat de rechtsmachtsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafrecht met elkaar in overeenstemming worden gebracht en nog enkele omissies worden hersteld.

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

*De vice-president van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

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 staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.11.0405/II met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.**

- In artikel I onderdeel A het artikellidnummer «8» vervangen door: «9».