

Vergaderjaar 2004–2005 A

30 157 (R 1792)**Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad; New York, 15 november 2000****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2005

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 10 juni 2005.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 10 juli 2005.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 69 en Trb. 2004, 35)¹.

Een toelichtende nota bij dit Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 10 juni 2005 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Ingevolge haar Resolutie 53/111 van 9 december 1998 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties besloten een ad-hoc comité op te richten, belast met de opstelling van het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 68) (hierna te noemen VNGOC) en drie protocollen: (1) het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (Trb. 2001, 69 en Trb. 2004, 35) (protocol inzake mensenhandel), (2) het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht (Trb. 2001, 70 en Trb. 2004, 36) (protocol inzake mensensmokkel) en (3) het op 31 mei 2001 te New York tot stand gekomen Protocol inzake de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie (Trb. 2004, 37) (protocol inzake vuurwapens).

Nederland heeft in de onderhandelingen over het VNGOC en de protocollen een actieve rol gespeeld. Nederland achtte het van groot belang dat een wereldwijd algemeen verdrag inzake bestrijding van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit tot stand zou komen, als een welkome aanvulling op bestaande verdragen inzake drugsbestrijding. De onderhandelingen over het VNGOC en de protocollen zijn vlot verlopen. De onderhandelingen over het VNGOC zijn afgerond in juli 2000. De onderhandelingen over de protocollen mensenhandel en mensensmokkel zijn in oktober 2000 beëindigd. De minister van Justitie heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd bij brieven van 4 oktober 2000 en van 30 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 41).

Over het protocol inzake vuurwapens is in mei 2001 overeenstemming bereikt.

Het VNGOC en de protocollen inzake mensenhandel en mensensmokkel zijn op 15 november 2000 tot stand gekomen. Tijdens een politieke conferentie op hoog niveau in Palermo op 12 tot en met 15 december 2000 hebben veel landen, waaronder alle EU landen, het VNGOC en de beide protocollen ondertekend.

Ook de Europese Gemeenschap die bevoegdheden heeft op een aantal gebieden die door het VNGOC en de protocollen worden bestreken, heeft als regionale organisatie voor economische integratie deze ondertekend. Het protocol inzake mensenhandel bevat verscheidene bepalingen die onder de bevoegdheid van de gemeenschap vallen. Deze bepalingen zijn in grote lijnen in overeenstemming met het communautaire acquis op het gebied van asiel, immigratie en buitengrenzen, in het bijzonder met het Schengen-acquis, zoals omschreven bij Besluit 1999/435/EG van de Raad van 20 mei 1999 (PbEG L 176).

Het VNGOC is op 29 september 2003 in werking getreden, nadat de veertigste akte van bekrachtiging daarvan op 1 juli 2003 werd neergelegd. Het onderhavige protocol is op 25 december 2003 in werking getreden. Inmiddels hebben van de Europese Unie (EU) zeventien lidstaten, waaronder Nederland, het VNGOC en hebben veertien lidstaten het protocol bekrachtigd. De overige lidstaten zijn nog bezig met hun bekrachtigingsprocedure.

Ook de Europese Gemeenschap heeft inmiddels het VNGOC bekrachtigd en zal de daarbij behorende protocollen eveneens bekrachtigen. Het VNGOC en de protocollen schrijven voor dat de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap nauwkeurig worden omschreven. Over de

omschrijving van de bevoegdheden op de door de protocollen bestreken terreinen vindt thans nog overleg plaats. Wat het onderhavige protocol betreft liggen de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap op het terrein van asiel, immigratie en buitengrenzen. Het is niet noodzakelijk dat de bekrachtiging van het VNGOC en de daarbij behorende protocollen door de lidstaten en bekrachtiging daarvan door de Europese Gemeenschap tegelijkertijd plaatsvindt, omdat de lidstaten voor de terreinen waarop de Gemeenschap bevoegdheden heeft, reeds de noodzakelijke wetgevende maatregelen hebben geïmplementeerd en dus uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het VNGOC en het protocol waarvoor gemeenschapscompetentie bestaat.

Het VNGOC biedt ingevolge artikel 37 de grondslag voor de totstandkoming van en een raamwerk voor aanvullende protocollen inzake de bestrijding van specifieke, veelal grensoverschrijdende en in georganiseerd verband gepleegde delicten. Daartoe zijn de drie reeds genoemde aanvullende protocollen totstandgekomen. Alleen partijen bij het VNGOC kunnen partij zijn bij de protocollen. Het VNGOC is van overeenkomstige toepassing op de protocollen, voor zover in de protocollen niet anders is bepaald.

2. Mensenhandel

Het belangrijkste onderdeel van het onderhavige protocol is de definitie van mensenhandel in artikel 3. Deze luidt als volgt: het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon – met het oogmerk van *uitbuiting*. Uitbuiting omvat ten minste de uitbuiting van een ander in de prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij of dienstbaarheid of de verwijdering van organen. Voor de vervulling van de delictomschrijving is niet nodig dat de verhandelde persoon daadwerkelijk wordt uitgebuit of diens orgaan wordt verwijderd. Het meest in het oog springende punt is dus de uitbreiding van het bereik van mensenhandel. Het oogmerk van mensenhandel omvat niet slechts alle vormen van seksuele uitbuiting, maar ook alle andere vormen van moderne slavernij en de verwijdering van organen. Daarnaast worden een groot aantal handelingen (werven etc.) en een groot aantal middelen (dwang etc.) uitgeschreven.

Er is sprake van kinderhandel, wanneer de hiervoor genoemde handelingen worden gepleegd ten aanzien van een kind (ingevolge het protocol een persoon onder de 18), ook al gaan deze handelingen niet gepaard met een van de genoemde middelen.

Het onderhavige protocol is primair een strafrechtelijk instrument. Voorts is ook aandacht geschonken aan preventie en aan de positie van slachtoffers. Aandacht voor het slachtoffer is ook daarom belangrijk, omdat voor een effectieve bestrijding van mensenhandel meestal de medewerking van het slachtoffer nodig is. Voor de bewijsvoering in mensenhandelzaken is de van het slachtoffer afkomstige informatie immers van groot belang. Artikel 6 verplicht de lidstaten om in daarvoor in aanmerking komende gevallen te voorzien in bescherming en bijstand op allerlei terreinen. Artikel 7 beveelt de lidstaten aan om maatregelen te nemen die slachtoffers in staat stellen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tijdelijk of permanent op hun grondgebied te blijven. Daarbij houdt de lidstaat op passende wijze rekening met humanitaire en persoonlijke factoren. Niet zonder reden zijn de doeleinden van het

protocol als volgt geformuleerd: (a) voorkoming en bestrijding van de mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen; (b) bescherming van en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten; (c) bevordering van samenwerking tussen de Staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken. Door aan deze drie aspecten aandacht te geven is er een evenwichtig instrument uit de bus gekomen.

Op het terrein van mensenhandel bestaat een aantal verdragen. Allereerst valt te noemen het op 2 december 1949 te New York totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie. Daarin zijn verwerkt een drietal oude verdragen: het Verdrag van Parijs van 1910 tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes, het Verdrag van Genève van 1921 ter bestrijding van de handel in vrouwen en minderjarigen en het Internationaal Verdrag van Genève van 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen. Nederland is geen partij bij het VN-verdrag van 1949, omdat dit verdrag ook verplicht tot strafbaarstelling van uitbating van meerderjarige personen die zich vrijwillig prostitueren.

Nederland is wel partij bij het op 11 oktober 1933 te Genève totstandgekomen Internationaal Verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen.

Op 25 mei 2000 is – na langdurige onderhandelingen – te New York totstandgekomen het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en pornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63). Voor het Koninkrijk der Nederlanden is dit protocol op 7 september 2000 ondertekend. Dit protocol verplicht onder meer tot (1) strafbaarstelling van enige in het kader van de verkoop van kinderen – dat is elke handeling of transactie waarbij een kind wordt overgedragen aan een ander tegen betaling of enige andere vergoeding – verrichte handelingen: (i) het aanbieden, afleveren of aanvaarden van een kind met het oogmerk van (a) seksuele uitbuiting, (b) overdracht van organen uit winstbejag, (c) onderwerpen van een kind in dwangarbeid, (ii) het als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor illegale adoptie. Het stelt verder strafbaar (2) aanbieden, verkrijgen of beschikbaar stellen van een kind voor prostitutie en (3) enige handelingen met betrekking tot kinderpornografie.

Met de voorgestelde uitbreiding van het oogmerk van mensenhandel tot de verwijdering van organen wordt tevens uitvoering gegeven aan hetgeen dit protocol dienaangaande bepaalt.

Het onderhavige protocol en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, prostitutie en pornografie vertonen dubblures voor zover de hiervoor onder (1) (i) en (2) strafbaar gestelde gedragingen vallen onder de in artikel 3 van het onderhavige protocol omschreven mensenhandel. Kinderhandel is een species van mensenhandel. Kinderhandel omvat meer dan de in het Facultatief Protocol omschreven verkoop van kinderen. In een transponeringstabel, gevoegd bij de memorie van toelichting bij het voorstel van wet Uitvoering internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, is verantwoord op welke wijze Nederland zijn verdragsrechtelijke verplichtingen heeft uitgevoerd, dan wel zal uitvoeren (Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3).

In Europees verband kan allereerst worden vermeld het op 24 februari 1997 te Brussel totstandgekomen gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Voorts kan worden genoemd de Verklaring van Den Haag van april 1997, bevattende Europese richtlijnen voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel, gericht op seksuele uitbuiting. In deze verklaring is onder meer afgesproken dat de lidstaten

zullen overgaan tot de aanstelling van een Nationaal rapporteur vrouwenhandel. In het kader van de Raad van Europa bestaat een aantal aanbevelingen inzake mensenhandel. De onderhandelingen begonnen een nieuw regionaal verdrag inzake mensenhandel verkeren in een eindfase. Dit ontwerpverdrag ziet mede, vanuit de optiek van de mensenrechten op de positie en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Binnen de Europese Unie is recentelijk veel in beweging gekomen. De Europese Commissie heeft in december 2000 een ontwerp-kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel ingediend. Dit kaderbesluit, dat op 19 juli 2002 tot stand is gekomen, omschrijft mensenhandel nagenoeg overeenkomstig het protocol, en verplicht tot strafbaarstelling van mensenhandel. Daarnaast bevat het kaderbesluit minimum maximum straffen voor mensenhandel, gepleegd onder strafverzwarende omstandigheden (2002/629/JBZ PbEG L 203). Dit kaderbesluit en het op 22 december 2003 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2004/68/JBZ PbEG L 13) zullen in de plaats komen van het reeds genoemde gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen.

In onze wetgeving was de strafbaarstelling van mensenhandel neergelegd in artikel 250a Sr.

Nu dit artikel beperkt was tot seksuele uitbuiting voor prostitutie en andere vormen van seksuele dienstverlening, heeft de brede omschrijving van mensenhandel in het protocol en het kaderbesluit tot aanpassing van onze strafwetgeving geleid. Daartoe is in de wet Uitvoering internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel een nieuw artikel 273a inzake mensenhandel opgenomen, waarin alle vormen van mensenhandel zijn neergelegd (wet van 9 december 2004, Stb. 645). Voor het overige leidt dit protocol nog tot een wijziging van artikel 51a van de Uitleveringswet. Deze wet is op 1 januari 2005 in werking getreden, met uitzondering van enige wijzigingen van artikel 51a Uitleveringswet.

De aanpak van mensenhandel heeft hoge prioriteit, nationaal en internationaal. Daarbij bestaat aandacht voor preventie, strafrechtelijke bestrijding en de veilige huisvesting voor en medische en financiële bijstand aan slachtoffers van mensenhandel.

Vermelding verdient in dit verband dat bij brief van de minister van Justitie van 20 december 2004 het Nationaal Actieplan Mensenhandel naar de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2004/05, 28 638 nr. 13).

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel wordt de verhouding van het protocol met het VNGOC nader geregeld. Het protocol vult het VNGOC aan. Het dient daarmee tezamen te worden uitgelegd. De bepalingen van het VNGOC zijn van overeenkomstige toepassing, tenzij in het protocol anders is bepaald. De overeenkomstig het protocol strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als overeenkomstig het VNGOC strafbaar gestelde feiten.

Artikel 1 hangt samen met artikel 37 VNGOC, dat de verhouding van het VNGOC met de protocollen regelt. Artikel 37 legt de grondslag voor aanvullende protocollen. Alleen partijen bij het VNGOC kunnen partij worden bij een protocol. Een partij bij het VNGOC is niet gebonden door een protocol tenzij die partij wordt bij dat protocol. Elk protocol wordt uitgelegd tezamen met het moederverdrag, waarbij rekening wordt gehouden met het doel van het protocol.

Artikel 2

Zoals in het algemeen deel al naar voren is gebracht strekt het protocol tot (a) voorkoming en bestrijding van mensenhandel, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen en kinderen; (b) bescherming van en bijstand aan slachtoffers van deze handel, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten; (c) bevordering van samenwerking tussen de Staten die partij zijn teneinde deze doelstellingen te verwezenlijken.

Artikel 3

In deze bepaling wordt een aantal begrippen gedefinieerd. Onderdeel a bevat een omschrijving van mensenhandel, zoals hiervoor al is genoemd. In onderdeel b is ter vermijding van elk misverstand verduidelijkt dat de instemming van het slachtoffer van mensenhandel niet relevant is wanneer een van de in onderdeel a genoemde middelen is gebruikt. Voor kinderhandel is ingevolge onderdeel c het gebruik van die middelen geen vereiste.

Artikel 4

Deze bepaling omgrenst de werkingssfeer van het protocol. Het protocol is, tenzij anders bepaald, van toepassing op de voorkoming, opsporing en vervolging van de overeenkomstig artikel 5 strafbaar gestelde feiten, indien deze een grensoverschrijdend karakter hebben en er een criminele organisatie bij betrokken is, alsmede op de bescherming van slachtoffers van mensenhandel.

Opmerking verdient dat de artikelen 3 VNGOC en 4 protocol het toepassingsbereik van de conventie en het protocol regelen als internationale instrumenten tussen partijen en niet de nationale strafbaarstelling van het misdrijf mensenhandel, de daarop gerichte rechtshandhaving en andere bepalingen met betrekking tot individuele personen beheersen. Zo bepaalt artikel 34, tweede lid, VNGOC uitdrukkelijk dat partijen bij de strafbaarstelling van de in het VNGOC en de protocollen omschreven strafbare feiten in hun nationale wetgeving de elementen van grensoverschrijding en betrokkenheid van een criminele organisatie niet behoeven te incorporeren. Die elementen zijn dus wél relevant voor de internationale samenwerking tussen partijen en bijstand aan elkaar.

Artikel 5

Deze bepaling verplicht tot strafbaarstelling van de in artikel 3 omschreven handelingen. Zoals in het algemeen deel naar voren is gebracht strekt het voorgestelde artikel 273a Sr tot uitvoering hiervan.

Artikel 6

De artikelen 6 tot en met 8 betreffen de bescherming van slachtoffers van mensenhandel.

Artikel 6 bevat een aantal bindende en optionele regels die gericht zijn op bijstand aan en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Ons strafprocesrecht bevat voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven die ook dienst kunnen doen voor slachtoffers van mensenhandel. Te denken valt aan regels inzake de benadeelde partij, de bedreigde getuige en behandeling van de zaak met gesloten deuren. Wetgeving is in voorbereiding die beoogt de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken. In dit verband zij verwezen naar de Aanwijzingen van het College van procureurs-generaal inzake de aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting, inzake slachtofferzorg en inzake bejegening van slachtoffers van zedendelicten,

en naar de B9- regeling (zie hieronder) voor slachtoffers van mensenhandel zonder geldige verblijfstitel. Deze aanwijzingen en procedure voorzien mede in doeltreffende en begrijpelijke informatieverstrekking aan slachtoffers van mensenhandel. Bij de informatieverstrekking wordt rekening gehouden met de specifieke positie waarin het slachtoffer verkeert.

Nederland heeft voorzieningen ten behoeve van veilige huisvesting voor en medische en financiële bijstand aan slachtoffers van mensenhandel. Op 13 april 2005 is een wijziging van het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen van kracht geworden. Deze wijziging voorziet in de mogelijkheid dat slachtoffers van mensenhandel gedurende hun tijdelijke verblijf tijdens de strafrechtelijke procedure inkomsten uit arbeid kunnen verwerven.

Artikel 7

Deze bepaling geeft partijen in overweging om aan slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke of permanente verblijfstitel te geven. Nederland kent de zogenoemde B9-regeling die voorziet in de mogelijkheid om slachtoffers van mensenhandel gedurende de tijd voor beraad (maximaal drie maanden) of zij aangifte willen doen en gedurende de strafprocedure een tijdelijke verblijfsstatus toe te kennen. Ook is mogelijk om een slachtoffer van mensenhandel op humanitaire gronden een permanente verblijfsstatus toe te kennen.

De vraag rijst welke gevolgen (toepassing van) de B9-regeling heeft voor de aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel in Nederland en voor de veiligheidspositie van die slachtoffers. Het is enerzijds denkbaar dat het in het vooruitzicht stellen van een tijdelijke verblijfsvergunning de aangiftebereidheid bevordert. Het is anderzijds niet uitgesloten dat het slachtoffer van mensenhandel geen aangifte doet en dus geen beroep wenst te doen op deze regeling uit vrees na afloop van de strafrechtelijke procedure te worden uitgezet dan wel uit vrees voor represailles uit een criminele organisatie.

Er zijn vele factoren die invloed hebben op de omvang en de aanpak van mensenhandel. Het is daarom moeilijk een betrouwbaar beeld te krijgen van de effecten van de B9-regeling en haar toepassing op de omvang en aanpak van mensenhandel.

In het plan van aanpak Ordening en Bescherming Prostitutiesector van het kabinet, dat eerste ondergetekende op 2 juli 2004 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, staat een aantal maatregelen opgenomen die de aangiftebereidheid moeten vergroten (Kamerstukken II 2003/04, 25 437, nr. 46, par.4.2). Deze maatregelen zijn gericht op het scheppen van vertrouwen bij het slachtoffer (o.a. goede voorlichting en bejegening), het bieden van bescherming aan slachtoffers (o.a. samenwerking tussen politie en slachtofferopvang en de introductie van safe houses) en het bieden van perspectief aan slachtoffers (o.a. goede opvang, hulpverlening en uitstapprogramma's voor binnenlandse slachtoffers en nadere invulling van de B9-procedure voor buitenlandse slachtoffers).

Wat betreft vergunning tot verblijf in Nederland geldt dat een slachtoffer na afloop van de B9-procedure een verzoek kan doen om voortgezet verblijf. Aan slachtoffers die aannemelijk kunnen maken na terugkeer te moeten vrezen voor represailles, kan een permanente verblijfsvergunning worden verleend. Tijdens een tweedaagse werkconferentie op 17 en 18 juni 2004 in Den Haag, georganiseerd vanuit het ministerie van Justitie, over de uitvoering van de B9-regeling, zijn afspraken gemaakt om de voorlichting aan slachtoffers te verbeteren, om de voorlichting aan uitvoerende diensten te optimaliseren en om te komen tot een zorgvuldige dossieropbouw om risico's die het slachtoffer in Nederland en na terugkeer loopt, beter in kaart te brengen, zodat op basis van deze

informatie een zorgvuldige beslissing kan worden genomen over het al dan niet verlenen van voortgezet verblijf in Nederland na afloop van de B9-procedure. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal daarbij zorgdragen voor een actueel en thematisch ambtsbericht over de positie van prostituees en voormalig slachtoffers van mensenhandel in de landen waaruit veel slachtoffers in Nederland worden aangetroffen.

Opmerking verdient dat in het kader van de EU op 29 april 2004 een richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, tot stand is gekomen (2004/81/EC, PbEG L 261). Mede ter uitvoering van de hiervoor genoemde wijziging van het Besluit arbeid vreemdelingen tot stand gekomen.

Artikel 8

Dit artikel behelst de repatriëring van slachtoffers. Er bestaat een verplichting voor de staat waarvan het slachtoffer een onderdaan is of waarin deze op moment van binnenkomst in het land van bestemming in die staat een verblijfstitel had, om diens terugkeer te vergemakkelijken en te aanvaarden. Het land van bestemming dat het slachtoffer terugzendt doet zulks bij voorkeur op vrijwillige basis en met inachtneming van de veiligheid van het slachtoffer.

Aantekening verdient dat de verplichtingen ingevolge dit artikel verenigbaar zijn met de onderhandelingen die de Gemeenschap momenteel voert met het oog op de sluiting van overeenkomsten met derde landen over de overname van personen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten binnenkomen of verblijven.

Artikel 9

De artikelen 9 tot en met 13 gaan over voorkoming, samenwerking en andere maatregelen.

Artikel 9 bevat enige bepalingen inzake preventie. Maatregelen en voorzieningen ter voorkoming van mensenhandel dienen plaats te vinden op nationaal en internationaal vlak. Daartoe wordt samengewerkt met niet-gouvernementele organisaties. Het is van groot belang dat de landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel met hulp en bijstand van landen van bestemming preventie- en voorlichtingscampagnes opzetten die mogelijke toekomstige slachtoffers informeren over de aard van het verschijnsel mensenhandel en voorzieningen treffen die hen minder kwetsbaar maakt voor uitbuiting. Ook Nederland ondersteunt deze campagnes. Daarnaast kan van effectief strafrechtelijk optreden tegen mensenhandel en van internationale samenwerking op dit terrein een belangrijke preventieve werking uitgaan. In het kader van de VN, de Raad van Europa, de OVSE en de EU lopen vele projecten en zijn vele projecten in gang gezet die de preventie en de bestrijding van mensenhandel vanuit een alomvattende en multidisciplinaire benadering tot inzet hebben. In dit verband kan worden genoemd het werk dat in het kader van de EU wordt verricht ter operationalisering van de vele aanbevelingen uit de op 22 september 2002 te Brussel totstandgekomen Verklaring inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

Artikel 10

Deze bepaling is gericht op de uitwisseling van informatie en de opleiding.

Op nationaal en internationaal niveau vindt er de nodige uitwisseling plaats van voor de bestrijding van mensenhandel relevante informatie. Bij

de opleiding en begeleiding van de functionarissen die betrokken zijn of kunnen worden bij de aanpak van mensenhandel wordt aandacht besteed aan specifieke expertise die nodig voor een effectieve aanpak ervan. In dit verband kan worden gewezen op het project prostitutie/mensenhandel van de Nederlandse politie. In dat project is onder meer een opleidingsmodule ontwikkeld voor het houden van toezicht in de prostitutie en het signaleren van mensenhandel.

Artikelen 11 tot en met 13

Deze bepalingen gaan over grensmaatregelen en betrouwbaarheid, controle, rechtmatigheid en rechtsgeldigheid van reis- en identiteitsdocumenten.

Dit betreft terreinen waarop de Europese Gemeenschap bevoegdheden heeft.

Artikel 11 voorziet in de mogelijkheid van een nauwere samenwerking tussen de met de grenscontrole belaste instanties, in het opleggen van verplichtingen aan vervoerders en in sanctionering van hen bij de niet-nakoming ervan. Deze maatregelen zijn op een niveau dat strookt met het *acquis communautaire*, in het bijzonder met de artikelen 26 en 27, eerste lid, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en de aanvullende regelgeving (Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001, PbEG L 127).

De artikelen 12 en 13 leggen verplichtingen op om de veiligheid en de kwaliteit van de reis- en identiteitsdocumenten, inclusief visa, te bewaken, en de wettigheid en de geldigheid van die documenten te verifiëren wanneer er een vermoeden bestaat dat zij worden gebruikt voor mensenhandel. Deze verplichtingen zijn in overeenstemming met het *acquis communautaire*, met name Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad, gewijzigd bij Verordening (EG) nr 334/2002, betreffende een uniform visummodel.

Artikel 14

In het eerste lid van deze vrijwaringsclausule wordt gepreciseerd dat de bepalingen van het protocol de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden van staten uit hoofde van het internationale recht, met inbegrip van het internationale humanitaire recht en het internationale recht inzake mensenrechten, en in het bijzonder het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1951, 131 en Trb. 1954, 88) en het op 31 januari 1967 te New York tot stand gekomen Protocol betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1967, 76) en het daarin vervatte beginsel van niet-terugverwijzing, niet aantasten. Het tweede lid scherpt bovendien in dat het protocol moet worden uitgelegd en toegepast op een wijze die niet discriminerend is voor personen op de grond dat zij slachtoffers van mensenhandel zijn. Hoewel deze bepaling niet verhindert dat slachtoffers van mensenhandel worden gediscrimineerd omdat zij in de seksindustrie hebben gewerkt, geeft zij niettemin een belangrijk signaal af en bevordert zij daardoor een humane behandeling van slachtoffers van mensenhandel die immers een ernstige schending van hun fundamentele rechten hebben ondergaan.

Artikelen 15 tot en met 20

Deze gebruikelijke slotbepalingen behoeven geen nadere toelichting.

4. Koninkrijkspositie

Het onderhavige Protocol wordt goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk. De regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het Protocol voor haar land wenselijk te achten. Medegelding kan echter pas tot stand worden gebracht nadat in de benodigde uitvoeringswetgeving is voorzien. Thans valt nog niet aan te geven op welke punten uitvoeringswetgeving noodzakelijk is. Een commissie tot herziening van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen is vorig jaar geïnstalleerd. Het is de verwachting dat deze Commissie eind dit jaar een concept-Wetboek van Strafrecht overhandigt aan de Nederlands-Antilliaanse regering. Er wordt vanuit gegaan dat deze Commissie zich eveneens zal buigen over de uitvoering van internationale verplichtingen voortvloeiende uit verdragen die voor de Nederlandse Antillen zouden kunnen gelden.

De regering van Aruba heeft eveneens te kennen gegeven medegelding van het Verdrag en het Protocol voor haar land wenselijk te achten. Zij onderschrijft het belang van steeds verdergaande internationale samenwerking om het voorkomen en bestrijden van transnationale georganiseerde criminaliteit op een effectieve manier aan te kunnen pakken. Dit vereist echter wel enige aanpassing van de Arubaanse wetgeving. Ondermeer zal een aantal gedraging strafbaar moeten worden gesteld in de nationale wetgeving; daaronder vallen bijvoorbeeld de delicten mensensmokkel en menshandel.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot