

Vergaderjaar 2004–2005 B

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. 2****ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 9 februari 2004 en het nader rapport d.d. 13 mei 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 januari 2004, no. 04.000040, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad; New York, 15 november 2000 (Trb. 2001, 69), met toelichtende nota.

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het Protocol, maar plaatst kanttekeningen bij het feit dat het Protocol nog niet is bekrachtigd door de Europese Gemeenschap, ten aanzien van eventuele dublures met het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind¹, alsmede aangaande de wijze waarop Nederland voldoet aan de verplichtingen die uit het Protocol voortvloeien ten aanzien van slachtoffers en het risico dat slachtoffers van mensenhandel geen aangifte zullen doen in verband met hun terugkeer naar het land van herkomst.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 januari 2004, nr. 04.000040, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde Protocol rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 februari 2004, nr. W03.04.0008/I/K, bied ik U hierbij aan.

1. In de toelichtende nota wordt aangegeven dat de Europese Gemeenschap bevoegdheden heeft op een aantal gebieden dat door dit Protocol wordt bestreken en het daarom mede heeft ondertekend. De toelichtende nota bevat geen informatie over bekrachtiging door de Europese Gemeenschap, doch uit de toelichtende nota bij het eveneens aan de Raad ter advisering voorgelegde voorstel tot goedkeuring van het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad² blijkt dat bekrachtiging in voorbereiding is. Dit doet, met het oog op de gemengde bevoegdheden, de vraag rijzen, of ten aanzien van de bekrachtiging afstemming heeft plaatsgevonden binnen de Europese

¹ Trb.2001, 63 en 130; Over dit Facultatieve Protocol wordt heden eveneens advies uitgebracht, no. W03.04.0013/I/K.

² Trb.2001, 68; Over dit Verdrag wordt heden eveneens advies uitgebracht, no. W03.04.0014/I/K.

Gemeenschap en of Nederland zijn uit het Protocol voortvloeiende verplichtingen ten volle kan naleven op een moment dat het Protocol wel voor het Koninkrijk in werking is getreden, maar het nog niet door de Europese Gemeenschap is bekrachtigd. De Raad adviseert hierop in de toelichtende nota in te gaan.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is de toelichtende nota aangevuld met informatie inzake de positie van de Europese Gemeenschap met betrekking tot het Protocol en de consequentie hiervan voor Nederland.

2. In het heden eveneens door de Raad uitgebrachte advies inzake het voorstel tot goedkeuring van het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind¹, heeft de Raad het vraagstuk van eventuele doublures van uit door het Koninkrijk bekrachtigde verdragen voortvloeiende verplichtingen aan de orde gesteld. Dat Protocol wordt in de toelichtende nota bij het onderhavige Protocol genoemd als een van de verdragen op het terrein van mensenhandel.² Het komt de Raad wenselijk voor dat ook in deze toelichtende nota wordt aangegeven in hoeverre het in het onderhavige Protocol om aanvullende verplichtingen gaat en in hoeverre er sprake is van doublures. De Raad beveelt aan de toelichtende nota op dit punt aan te vullen en daarin tevens een concordantietabel op te nemen, waarin per verdragsverplichting de implementatie wordt aangegeven.

2. In de toelichtende nota is overeenkomstig het advies van de Raad aandacht besteed aan de doublures die zich zouden kunnen voordoen. In een transponeringstabel, gevoegd bij de memorie van toelichting inzake het voorstel van wet Uitvoering internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is reeds aangegeven op welke wijze Nederland zijn verdragsrechtelijke verplichtingen heeft uitgevoerd en zal uitvoeren.

3. In de toelichtende nota bij artikel 6 van het Protocol wordt niet ingegaan op de in het tweede lid, aanhef en onder a, opgenomen verplichting aan slachtoffers van mensenhandel in geëigende gevallen informatie te verstrekken over rechterlijke en bestuurlijke procedures. Daar het hier een wezenlijk element van te verlenen bescherming betreft en de slachtoffers vaak vreemdelingen zijn, die niet geacht kunnen worden van deze procedures op de hoogte te zijn, dient de desbetreffende informatie doeltreffend en toegankelijk te zijn. Datzelfde geldt met betrekking tot de in het derde lid, onder b, genoemde verplichting hen bijstand en informatie te verstrekken in een taal die zij verstaan, in het bijzonder met betrekking tot hun rechten. Bij dit alles dient ingevolge het vierde lid rekening te worden gehouden met onder andere de leeftijd van het slachtoffer, in het bijzonder de speciale behoeften van kinderen. De toelichtende nota dient aan deze verplichtingen en de wijze waarop daaraan in Nederland wordt voldaan aandacht te besteden.

3. In de toelichting op artikel 6 is, conform het advies, ingegaan op de uit artikel 6, tweede lid, aanhef en onder a, en derde lid, onder b, voortvloeiende verplichtingen en de wijze van uitvoering daarvan.

4. Artikel 7 geeft de verdragsstaten in overweging slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke of permanente verblijfstitel te geven. In de toelichting op deze bepaling wordt melding gemaakt van de B9-regeling, die voorziet in de mogelijkheid slachtoffers van mensenhandel gedurende de tijd voor beraad of zij aangifte willen doen (maximaal drie maanden) en gedurende de strafprocedure een tijdelijke verblijfsstatus toe te kennen, terwijl hen op humanitaire gronden een permanente verblijfsstatus kan worden toegekend. De Raad stelt hierbij enerzijds aan de orde dat het in het vooruitzicht stellen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning mensenhandel juist bevordert. Anderzijds stelt hij aan de orde dat het tijdelijke karakter van de verblijfsvergunning contraproductief kan blijken te werken. Immers, juist het doen van aangifte kan het slachtoffer in een positie brengen die terugkeer naar het land van herkomst na afloop van de strafprocedure bezwaarlijk maakt, zonder dat aan de voorwaarden voor permanent verblijf op humanitaire gronden wordt voldaan. Dit kan het slachtoffer er vanaf doen zien aangifte te doen, hetgeen een van de

¹ Trb.2001, 63 en 130; no. W03.04.0013/I/K.

² Toelichtende nota, onder 2 mensenhandel.

doelstellingen van het Protocol, het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, in gevaar kan brengen.

De Raad beveelt aan in de toelichtende nota aan dit aspect aandacht te besteden en daarbij ook in te gaan op de bepaling in het tweede lid van artikel 8, dat het terugzenden van een slachtoffer naar het land van herkomst plaatsvindt met inachtneming van de veiligheid van betrokkene en bij voorkeur op basis van vrijwilligheid.

4. Op advies van de Raad is in de toelichtende nota aandacht besteed aan de gevolgen van het verlenen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel, voor mensenhandel en de bestrijding ervan, mede in verband met de veiligheidspositie van slachtoffers van mensenhandel na eventuele terugkeer naar het land van herkomst.

5. In de toelichtende nota wordt in paragraaf 4, Koninkrijkspositie, vermeld dat de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zich nog beraden over de wenselijkheid van medegelding van het Protocol. De Raad wijst er evenwel op dat ingevolge artikel 3, eerste lid, onder b, van het Statuut de sluiting en bekrachtiging van verdragen, onder de beperking genoemd in artikel 25, aangelegenheden van het Koninkrijk zijn. Zeker in een geval als waarom het hier gaat, lijdt het naar het oordeel van de Raad geen twijfel dat voor de onderwerpen die in het Protocol en in het Verdrag tot aanvulling waarvan het dient worden geregeld, medegelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba wenselijk is. Elk van de landen van het Koninkrijk heeft groot belang bij naleving van de daarin vervatte verplichtingen, terwijl voor een effectieve naleving gelding voor het gehele Koninkrijk van belang is.

De Raad adviseert dat alsnog tot medegelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba wordt besloten en dat in de toelichtende nota wordt aangegeven, welke knelpunten voor de Nederlandse Antillen en Aruba eventueel zijn te verwachten bij medegelding en welke bijdrage van de zijde van Nederland bij de oplossing daarvan zou kunnen worden geleverd.

5. De betreffende paragraaf is terzake geactualiseerd en aangevuld.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Aan de redactionele kanttekening is gevolg gegeven.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toelichting op enkele punten te actualiseren.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft u in overweging goed te vinden dat bedoeld Protocol wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het Protocol vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 9 februari 2004, no. W03.04.0008/I/K met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In de toelichtende nota onder het kopje «Mensenhandel», in de definitie van mensenhandel na «door bedreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang» het woord «afpersing» vervangen door: ontvoering.