

Vergaderjaar 2004–2005 A

30 159 (R 1794)

Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, 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 tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 70 en Trb. 2004, 36)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 en werden 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 lidstaten van de Europese Unie, 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 mensensmokkel 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 28 januari 2004 in werking getreden. Inmiddels hebben van de Europese Unie (EU) zeventien lidstaten het VNGOC, en twaalf lidstaten hebben het protocol bekrachtigd. De overige lidstaten zijn nog bezig met hun bekrachtigingsprocedure.

Ook de Europese Gemeenschap heeft inmiddels het VNGOC, en zal eveneens de daarbij behorende protocollen inzake de bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel en vuurwapens 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 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 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. Mensensmokkel

Het protocol inzake mensensmokkel is het eerste juridische instrument op wereldschaal waarin uitdrukkelijk de verplichting is opgenomen om mensensmokkel naar een van de staten die partij zijn bij het protocol, strafbaar te stellen. Ingevolge de artikelen 3 en 6 van het protocol bestaat de verplichting om mensensmokkel en enkele daarmee verband houdende strafbare feiten strafbaar te stellen, indien deze opzettelijk zijn gepleegd en met het doel rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel of ander voordeel te verkrijgen. Mensensmokkel is het bewerkstelligen van het overschrijden van grenzen zonder te voldoen aan de vereisten voor legale binnenkomst in de ontvangende staat. Het oogmerk «rechtstreeks of onrechtstreeks een financieel of ander voordeel verkrijgen» komt overeen met het bestanddeel winstbejag in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

De totstandkoming van dit protocol is een belangrijke stap vooruit, omdat bij de onderhandelingen niet alleen ontvangende landen, maar ook landen van vertrek waren betrokken. Het protocol voorziet in praktische samenwerking en maatregelen die illegale migratiestromen moeten tegengaan. Van groot belang is een regeling voor terugname van gesmokkelde personen. Er bestaat een terugnameverplichting voor een staat ten aanzien van personen die op het moment van terugkeer, hetzij de nationaliteit bezitten van die staat, hetzij aldaar het recht op een permanent verblijf hebben.

Op het terrein van mensensmokkel zijn reeds internationale afspraken gemaakt. In artikel 27 van de op 19 juni 1990 te Schengen totstandgekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek op 14 juni 1985 gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145), verbinden de verdragssluitende partijen zich ertoe te voorzien in passende sancties jegens eenieder die een vreemdeling uit winstbejag helpt of poogt te helpen het grondgebied van een van de partijen wederrechtelijk binnen te komen of aldaar te verblijven. Ter uitvoering van die bepaling is artikel 197a Sr totstandgekomen. Daarin is mensensmokkel strafbaar gesteld: dat is een ander uit winstbejag behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van toegang tot of het verblijven in Nederland of enig ander tot het Schengen-gebied behorend land of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen

terwijl de dader weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is.

Dit protocol noopt tot uitbreiding van artikel 197a Sr tot strafbaarstelling van mensensmokkel tot buiten de EU, naar alle landen die zijn toegetreden tot (het VNGOC en) dit protocol. Voor het overige leidt dit protocol niet tot uitvoeringswetgeving, behoudens een wijziging van artikel 51a van de Uitleveringswet. Deze uitvoeringswetgeving is neergelegd in de wet van 9 december 2004, Stb. 645, ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. Deze wet is op 1 januari 2005 in werking getreden, met uitzondering van enige wijzigingen van artikel 51a Uitleveringswet.

Ook de EU heeft niet stilgezeten op het terrein van de mensensmokkel. Mede als gevolg van de grote commotie over de Dover-zaak heeft het Franse voorzitterschap in 2000 twee met elkaar verweven instrumenten voorgelegd: een richtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (2002/90/EG PbEG L 328) en een kaderbesluit van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (2002/946/JBZ PbEG L 328).

De totstandkoming van richtlijn en kaderbesluit leidt tot aanpassing van artikel 197a Sr. op een viertal punten. In de eerste plaats wordt het bestanddeel «winstbejag» geschrapt bij hulp bij illegale binnenkomst en doorreis. Dit bestanddeel blijft dus gehandhaafd bij hulp bij illegaal verblijf. Voorts wordt in het eerste en derde lid het bereik van artikel 197a uitgebreid tot alle landen van de EU, Noorwegen en IJsland (en de landen die zijn toegetreden tot het protocol inzake mensensmokkel). In de vierde plaats zijn in een nieuw zesde en zevende lid als strafverzwarende omstandigheden toegevoegd zwaar lichamelijk letsel, het levensgevaar zettende karakter van de mensensmokkel en mensensmokkel die tot de dood leidt.

De bestrijding van mensensmokkel heeft hoge prioriteit. Ingevolge de motie Albayrak en Hoekema is de regering verzocht te komen tot kwantitatieve, operationele doelstellingen teneinde de effecten van de gekozen aanpak van mensensmokkel meetbaar te maken (Kamerstukken II 2001/02, 27 204, nr. 13). In de brief van de Minister van Justitie van 10 februari 2003 is aangegeven op welke wijze thans uitvoering aan die motie wordt gegeven (Kamerstukken II 2002/2003, 27 204, nr. 18). In de nota «Perspectief op 2006» van het Openbaar Ministerie wordt mensensmokkel expliciet als aandachtsgebied genoemd. Bovendien wordt verwezen naar het rapport Mensensmokkel in beeld 2000–2001 van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie en van het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel, dat bij brief van 16 april 2003 aan de Staten-Generaal is aangeboden. Tot slot dient vermeld te worden dat mensensmokkel (en ook mensenhandel) een van de aandachtsgebieden vormt van de onlangs opgerichte Nationale recherche in het kader van de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit.

Ook internationaal heeft de bestrijding van mensensmokkel, illegale immigratie (en mensenhandel) hoge prioriteit. Zoals hierboven uiteen is gezet is in het kader van de EU daartoe veel in gang gezet.

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

Deze bepaling geeft kort en bondig weer waartoe het protocol strekt: het voorkomen en bestrijden van mensensmokkel, alsmede bevordering van de samenwerking van partijen daartoe, waarbij de rechten van de gesmokkelden worden beschermd.

Artikel 3

Deze bepaling omschrijft een aantal kernbegrippen uit het protocol. In onderdeel a wordt een definitie van het smokkelen van migranten gegeven. Dat wordt in Nederland mensensmokkel genoemd. Dit misdrijf wordt omschreven als het bewerkstelligen, teneinde rechtstreeks of indirect een financieel of ander voordeel te verkrijgen, van de illegale binnenkomst van een persoon in een staat waarvan deze persoon geen onderdaan of ingezetene is. Deze omschrijving komt in andere bewoordingen overeen met het in artikel 197a Sr strafbaar gestelde «een ander uit winstbejag behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van toegang». In onderdeel b wordt illegale binnenkomst omschreven: het overschrijden van grenzen zonder te voldoen aan de vereisten voor legale binnenkomst. In onderdeel c worden allerlei varianten van een frauduleus reis- of identiteitsdocument omschreven.

In onderdeel d wordt het begrip schip gedefinieerd. Oorlogsschepen en andere schepen die eigendom zijn van of worden geëxploiteerd door een overheid, vallen er buiten.

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 6 strafbaar gestelde feiten, indien deze een grensoverschrijdend karakter hebben en er een criminele organisatie bij betrokken is, alsmede op de bescherming van slachtoffers van mensensmokkel. Opmerking verdient dat de artikelen 3 van het VNGOC en 4 van het protocol het toepassingsbereik van de conventie en het protocol regelen als internationale instrumenten tussen partijen en niet de nationale strafbaarstelling van het misdrijf mensensmokkel, 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.

Het element «criminele organisatie» maakt geen deel uit van de in artikel 6, juncto artikel 3 van dit protocol strafbaar gestelde feiten. Nederland heeft bij de implementatie van het protocol deze beperkende elementen

niet opgenomen in de nationaalrechtelijke delictomschrijving. Volledigheidshalve wordt daar nog aan toegevoegd dat het smokkelen van migranten, zoals omschreven in artikel 3 van het protocol, het bewerkstelligen van de illegale binnenkomst – dat is het overschrijden van grenzen zonder te voldoen aan de vereisten voor legale binnenkomst – omvat en derhalve een grensoverschrijdend bestanddeel bevat.

Artikel 5

Ingevolge deze bepaling mogen gesmokkelden uit hoofde van dit protocol niet worden vervolgd vanwege het feit dat zij het object van mensensmokkel zijn geweest. Het protocol is dus gericht op de aanpak van mensensmokkelaars en van degenen die door de productie, het aanschaffen, verschaffen of bezit van frauduleuze documenten mensensmokkel faciliteren.

Artikel 6

Dit is de kernbepaling van het protocol. Het verplicht mensensmokkel en enige daartoe faciliterende delicten strafbaar te stellen.

Het gaat om de volgende gedragingen, indien zij opzettelijk zijn gepleegd en om financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen:

- a) mensensmokkel
- b) met het oogmerk mensensmokkel mogelijk te maken:
 - (i) het vervaardigen van een frauduleus reis- of identiteitsdocument
 - (ii) de aanschaf, het verschaffen en het bezit van een dergelijk document
- c) een persoon in staat stellen tot illegaal verblijf met de onder b genoemde middelen.

In het tweede lid is de verplichting neergelegd tot strafbaarstelling van poging, medeplichtigheid en deelnemingsvormen.

Mensensmokkel is strafbaar gesteld in artikel 197a Sr. Het valselijk opmaken of vervalsen van een reisdocument is strafbaar gesteld in artikel 231 Sr, terwijl het valselijk opmaken of vervalsen van een geschrift, bestemd om te bewijs te dienen, strafbaar is ingevolge artikel 225 Sr.

In het derde lid worden enige strafverzwarende omstandigheden genoemd: (a) levensgevaar of gevaar voor de veiligheid en (b) onmenselijke of vernederende behandeling, mede ten behoeve van de uitbuiting van migranten. Ingevolge artikel 197a, zesde lid, Sr geldt een maximum gevangenisstraf van 12 jaar bij mensensmokkel, die gepaard gaat met zwaar lichamelijk letsel of waarvan levensgevaar is te duchten. In artikel 273a Sr worden vormen van op uitbuiting strafbaar gesteld. Dit strafbare feit kan naast mensensmokkel worden telastgelegd. Daarnaast houdt de rechter binnen de gestelde strafmaxima rekening met alle relevante omstandigheden van het concrete geval. Gaat mensensmokkel gepaard met een onmenselijke of vernederende behandeling, dan houdt de rechter bij de bepaling van de straf rekening met deze strafverzwarende omstandigheid.

Artikelen 7 tot en met 9

Deze bepalingen betreffen maatregelen tegen mensensmokkel over zee en beveiligingsclausules in verband daarmee. Artikel 7 houdt partijen voor zo veel mogelijk samen te werken bij de preventie en bestrijding van mensensmokkel in overeenstemming met regels van internationaal zeerecht. Deze bepaling komt mutatis mutandis overeen met artikel 17, eerste lid, van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1990, 94) (hierna te noemen VN-verdrag 1988).

Artikel 8 regelt het regiem voor optreden tegen schepen op volle zee die verdacht worden bij mensensmokkel betrokken te zijn. Het artikel is ontleend aan artikel 17 van het VN-verdrag 1988. Het eerste tot en met zesde lid correspondeert met artikel 17, eerste, tweede, zesde, zevende en achtste lid. Artikel 8, zevende lid, voorziet in optreden tegen schepen zonder nationaliteit.

Artikel 9 bevat enige beveiligingsclausules die erop gericht zijn de veiligheid van personen, schip en lading te waarborgen, rekeninghoudend met de belangen van de vlaggenstaat en andere belanghebbende staten, schadevergoeding te betalen wanneer de maatregelen ongegrond blijken, en geen inbreuk te maken op rechten, verplichtingen en bevoegdheden van kust- en vlaggenstaten. Maatregelen ingevolge artikel 8 worden uitgevoerd door oorlogsschepen, militaire luchtvaartuigen of andere schepen of luchtvaartuigen, herkenbaar en gemachtigd voor overheids-optreden. Artikel 9 is deels ontleend aan artikel 17, vijfde, tiende en elfde lid, van het VN-verdrag 1988. In dit verband verdient nog vermelding dat in het kader van de EU een programma van maatregelen wordt voorbereid ter bestrijding van illegale immigratie via de zeegrenzen. Wat betreft de maatregelen ter bestrijding van mensensmokkel over zee kan worden gewezen op het programma van maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie via de zeegrenzen van de lidstaten van de EU van november 2003. Dit programma bevat een groot aantal maatregelen van operationele aard ter controle van havens en kustlijnen. Het programma wordt periodiek geëvalueerd. Daarnaast werken België, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk nauw samen bij de bestrijding van illegale immigratie over de Noordzee.

Artikel 10

Deze bepaling betreft de uitwisseling van informatie. Deze uitwisseling dient in overeenstemming te zijn met nationale regelgeving dienaangaande. Op nationaal en internationaal niveau vindt er de nodige uitwisseling plaats van voor de voorkoming en bestrijding van mensensmokkel relevante informatie.

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 mensensmokkel. 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

Deze bepaling betreft opleiding en technische samenwerking. Bij de opleiding en begeleiding van de functionarissen die betrokken zijn of kunnen worden bij de aanpak van mensensmokkel wordt aandacht besteed aan specifieke expertise die nodig is voor een effectieve aanpak ervan. De Nederlandse autoriteiten (politie, Koninklijke Marechaussee) werken nauw samen met andere landen teneinde mensensmokkel en illegale immigratie te voorkomen en te bestrijden.

Artikel 15

Dit artikel behelst andere preventieve maatregelen. Maatregelen en voorzieningen ter voorkoming van mensensmokkel dienen primair op het internationale vlak plaats te hebben. Binnen Europa speelt de Europese Gemeenschap een centrale rol bij het ondernemen van actie tot beheersing en reductie van illegale migratiestromen. Samenwerking met niet-gouvernementele organisaties, zoals de International Organization for Migration, is noodzakelijk. Het is van groot belang dat de landen van herkomst van illegale migranten met hulp en bijstand van de landen van bestemming preventie- en voorlichtingscampagnes opzetten die potentiële illegale migranten informeren over de aard van het verschijnsel illegale immigratie en mensensmokkel en over de nadelige gevolgen en de risico's die daaraan zijn verbonden. Die bijstand moet ook gericht zijn op de verdere ontwikkeling van de landen van herkomst, opdat de oorzaken tot migratie afnemen, aspirant migranten aldaar meer kansen en mogelijkheden tot ontplooiing krijgen en dus minder vatbaar worden voor emigratie. Ook Nederland ondersteunt deze campagnes. Daarnaast kan van een effectief strafrechtelijk optreden tegen mensensmokkel en van internationale samenwerking bij de bestrijding van deze vorm van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit een belangrijke preventieve werking uitgaan.

Artikel 16

Deze bepaling verplicht de partijen tot het treffen van maatregelen ter bescherming van gesmokkelde personen tegen schending van hun fundamentele rechten. Zij zijn immers kwetsbaar en kunnen grote risico's lopen tijdens hun reis en in het land van bestemming. Niet zelden vindt de reis plaats onder mensonterende omstandigheden of worden de immigranten uitgebuit. Op dit terrein zijn geen specifieke maatregelen voor deze categorie van slachtoffers getroffen. Nederland zal geen gebruik maken van de – in de op 29 april 2004 totstandgekomen 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 (2004/81/EC, PbEG L 261) – geboden mogelijkheid een verblijfstitel af te geven aan slachtoffers van mensensmokkel.

Artikel 17

Deze bepaling scherpt het belang in van het sluiten van overeenkomsten of het maken van afspraken om mensensmokkel op een effectieve wijze te kunnen aanpakken.

Artikel 18

Dit artikel geeft regels over de terugkeer van illegale migranten. Er wordt – anders dan in artikel 8 van het protocol mensenhandel – in dit protocol onderscheid gemaakt tussen migranten met een permanente verblijf-

status op het moment van hun terugkeer en diegenen met zo'n status op het moment van hun binnenkomst in het land van bestemming. In het eerste geval bestaat er een verplichting voor de staat van herkomst om de terugkeer te faciliteren en te aanvaarden. In het tweede geval dient die staat zulks te overwegen. Het land van bestemming dat het slachtoffer terugzendt doet zulks 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.

Ten slotte verdient vermelding dat in dit protocol – anders dan in artikel 7 van het protocol mensenhandel – een regeling ontbreekt over een mogelijke tijdelijke of permanente verblijfsstatus van migranten.

Artikel 19

In het eerste lid van deze vrijwaringclausule wordt gepreciseerd dat de bepalingen van het protocol de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden van staten uit hoofde van het internationale recht, 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 van 1967 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 gesmokkeld zijn. Deze bepaling geeft een belangrijk signaal af dat illegale migranten aanspraak maken op bescherming tegen discriminatie en bevordert aldus een humane behandeling van hen.

Artikelen 20 tot en met 25

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 geheel aan te geven op welke punten uitvoeringswetgeving noodzakelijk is. Zo zal waarschijnlijk de Nederlands-Antilliaanse Vreemdelingen-, Maritieme en Strafwetgeving gewijzigd moeten worden. 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 Arubaanse regering acht medegelding van dit protocol eveneens wenselijk. Medegelding kan echter pas tot stand worden gebracht na aanpassing van het Arubaanse Wetboek van Strafrecht. Zo zal nog een aantal gedragingen en feiten, zoals mensensmokkel, strafbaar moeten

worden gesteld. Tevens moet het optreden van buitenlandse ambtenaren op Arubaanse schepen in dit verband nog worden geregeld.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot