
Vergaderjaar 2004–2005 B

30 159 (R1794)**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. 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. 04.000039 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 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 misdaad; New York, 15 november 2000, (Trb. 2001, 70), met toelichtende nota.

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het Protocol, maar plaatst een kanttekening bij het feit dat het Protocol nog niet is bekrachtigd door de Europese Gemeenschap, en adviseert tot nadere toelichting aangaande de implementatie van enkele uit het Protocol voortvloeiende verplichtingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 januari 2004, nr. 04.000039, 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. W03.04.0010/I/K, bied ik U hierbij aan.

1. In de toelichtende nota wordt aangegeven dat de Europese Gemeenschap bevoegdheden heeft op een aantal gebieden die door het Protocol worden bestreken¹. Er wordt melding gemaakt van ondertekening van het Protocol door de Europese Gemeenschap, maar de toelichtende nota bevat geen informatie over bekrachtiging. 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 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 Toelichtende nota, Inleiding.

² Trb. 2001, 68; no. W03.04.0014/I/K.

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 betekenis hiervan voor Nederland.

2. In artikel 4 wordt de toepassing van het Protocol beperkt tot die gevallen van mensensmokkel, waarbij een georganiseerde criminele groep is betrokken. Nu dat laatste geen element vormt van de definitie die van «smuggling of migrants» wordt gegeven in artikel 3, verdient deze beperking toelichting. Ook vermeldt de toelichtende nota niet in hoeverre Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid die artikel 34, tweede lid, van het VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad³ biedt, dit beperkende element en dat van de grensoverschrijding niet in de nationaalrechtelijke delictsomschrijving op te nemen.

De Raad adviseert op beide punten in de toelichting op artikel 4 in te gaan.

2. Conform het advies is de toelichting op artikel 4 uitgebreid.

3. Artikel 6, derde lid, verplicht de verdragstaten onder meer om in de strafbaarstelling van mensensmokkel als verzwarende omstandigheid op te nemen onmenselijke of vernederende behandeling met inbegrip van uitbuiting. De toelichting vermeldt dienaangaande slechts dat in het voorstel van wet ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel⁴ een artikel 273a Sr wordt voorgesteld waarin vormen van uitbuiting strafbaar worden gesteld. Dit doet de vraag rijzen of daarmee volledig aan genoemde verdragsverplichting wordt voldaan. De Raad adviseert hierop in de toelichtende nota in te gaan.

3. Artikel 6, derde lid, van het Protocol verplicht tot het nemen van wettelijke en andere maatregelen die nodig zijn om als strafverzwarende omstandigheid aan te merken omstandigheden die gepaard gaan met onmenselijke en vernederende behandeling van migranten, mede ten behoeve van uitbuiting. In toelichtende nota is overeenkomstig het advies van de Raad van State van het Koninkrijk aangegeven op welke wijze Nederland uitvoering heeft gegeven aan deze bepaling.

4. De artikelen 7 tot en met 9 betreffen mensensmokkel over zee. De toelichting bij deze artikelen beperkt zich tot een parafrase daarvan en een verwijzing naar overeenkomstige verdragsbepalingen, maar geeft geen inzicht in de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen, bijvoorbeeld inzake de waarborgen die in acht moeten worden genomen bij het optreden tegen schepen.

Nu in de toelichtende nota ten aanzien van de koninkrijkspositie wordt vermeld dat de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zich nog beraden over de wenselijkheid van medegelding van het Protocol voor hun respectieve landen, rijst ten aanzien van genoemde artikelen de vraag, of niet in elk geval ten aanzien van de daarin geregelde rechten en verplichtingen van de vlagstaat onderlinge afstemming van wetgeving en beleid van de drie delen van het Koninkrijk noodzakelijk is.

De Raad adviseert de toelichtende nota op beide punten aan te vullen.

4. In de toelichtende nota is aandacht besteed aan de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan de uit artikel 7 tot en met 9 voortvloeiende verplichtingen.

5. Artikel 16 verplicht tot het beschermen van en verlenen van bijstand aan slachtoffers van mensensmokkel. De toelichting op dat artikel maakt geen melding van de door Nederland getroffen of nog te treffen wettelijke of andere maatregelen ter naleving van deze verplichting.

De Raad adviseert daarin alsnog te voorzien en geeft meer in het algemeen in overweging de toelichtende nota van een concordantietabel te voorzien, waarin per verdragsverplichting de implementatie wordt aangegeven.

5. Artikel 16 van het Protocol verplicht tot het beschermen van en verlenen van bijstand aan slachtoffers van mensensmokkel. In de toelichting op artikel 16 is hier aandacht aan besteed. Het wordt niet nodig geachte om naast de transponeringstabel, gevoegd bij de memorie van

³ Zie noot 2.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 291.

toelichting inzake de voornoemde wet Uitvoering internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, nog een afzonderlijke concordantietabel op te nemen.

6. 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, lid 1 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, lijkt 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.

6. De desbetreffende paragraaf is terzake aangevuld en geactualiseerd.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt 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