

Vergaderjaar 2003–2004

29 291

Uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 september 2003 en het nader rapport d.d. 6 november 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2003, no.03.002781, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een aantal internationale en Europese rechtsinstrumenten die zijn opgesteld om mensensmokkel, mensenhandel, uitbuiting van kinderen en kinderpornografie te bestrijden. Het gaat om de volgende acht rechtsinstrumenten:

- 1. Facultatief Protocol inzake kinderhandel, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63).*
- 2. Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 68).*
- 3. Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 69).*
- 4. Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (Tbr. 2001, 70).*
- 5. Kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (PbEG L 203/1).*
- 6. Richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328/17).*
- 7. Kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf (PbEG L 328/1).*
- 8. Kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (nog niet aangenomen).*

De Raad van State kan zich vinden in het voorstel om deze internationale en Europese rechtsinstrumenten tegelijk te integreren in de Nederlandse wetgeving. Hij meent dat het voorstel op een enkel punt aanpassing behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 30 juni 2003, nr. 03.002781, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake

het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2003, no. W03.03.0238/1, bied ik u hierbij aan.

1. Het Facultatief Protocol inzake kinderhandel, prostitutie en pornografie, één van de rechtsinstrumenten die worden uitgevoerd door het wetsvoorstel, is namens het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend op 7 september 2000. De Raad adviseert de toelichting bij het wetsvoorstel aan te vullen met informatie over de stand van zaken omtrent de goedkeuring van dit Protocol.

1. De memorie van toelichting is aangevuld met informatie over de stand van zaken omtrent de goedkeuring van het Facultatief Protocol inzake kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie.

2. In de toelichting bij de onderdelen H en J van artikel I betreffende het nieuwe artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht (WvS), wordt erop gewezen dat artikel 3, onderdeel a, van het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel spreekt van «gedwongen arbeid of diensten». Artikel 1, eerste lid, van het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel gebruikt daarentegen de woorden «gedwongen of verplichte arbeid of diensten», zoals in de Engelse versie worden gesproken van «forced or compulsory». In het wetsvoorstel wordt in het tweede lid van het nieuw voorgestelde artikel 273a WvS gekozen voor de woorden «gedwongen arbeid of diensten». De toelichting stipt deze keuze weliswaar aan, maar motiveert haar niet. De Raad is van oordeel dat uitgangspunt bij implementatie van Europese regelgeving dient te zijn dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de terminologie van de te implementeren regeling. Nu het wetsvoorstel onder meer strekt ter uitvoering van het genoemde kaderbesluit, beveelt het college aan om voor de terminologie aan te sluiten bij dat Kaderbesluit en de tekst van artikel 273a WvS dienovereenkomstig aan te passen, althans in de toelichting nader te motiveren waarom in dit specifieke geval ervoor is gekozen om aan te sluiten bij de terminologie van het Protocol.

2. In artikel 3, onderdeel a, van het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel wordt gesproken van «gedwongen arbeid of diensten». Artikel 1, eerste lid, van het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel spreekt van «gedwongen of verplichte arbeid of diensten», in de Engelse versie «forced or compulsory». «Compulsary» betekent niet alleen verplicht, maar ook (af)gedwongen of opgelegd en zit dus dicht tegen «forced» aan. Nu het kaderbesluit beoogt aan te sluiten bij het Protocol was in artikel 273a, tweede lid, Sr. aanvankelijk gekozen voor uitsluitend het gebruik van «gedwongen». Ik ben met de Raad van State van oordeel dat uitgangspunt bij implementatie van Europese regelgeving moet zijn dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de te implementeren regeling. In dat licht verdient het aanbeveling zowel «gedwongen» als «verplichte» in artikel 273a Sr. op te nemen.

3. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan acht verschillende rechtsinstrumenten van internationaal en Europees recht. De Raad beveelt aan om deze uitvoering nader inzichtelijk te maken door in de toelichting bij het wetsvoorstel een transponeringstabel op te nemen met een gespecificeerd overzicht van de wijze waarop de uitvoering is verricht.

3. Bij de memorie van toelichting is een transponeringstabel gevoegd, met een gespecificeerd overzicht van de wijze waarop de uitvoering van de acht instrumenten is verricht.

Niet naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel III van het wetsvoorstel nog op twee punten gewijzigd.

- (1) Ter uitvoering van artikel 5, tweede lid, van het Facultatief Protocol inzake kinderhandel, prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind zijn toegevoegd de misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 240b en 273a van het Wetboek van Strafrecht en artikel 28 van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie.
- (2) Aan de misdrijven voor zover die vallen onder de omschrijvingen van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde criminaliteit, zijn toegevoegd

de misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 362 tot en met 364 van het Wetboek van Strafrecht.

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

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

Ik moge u hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer te zenden.

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