

Vergaderjaar 2004–2005 A

30 158 (R1793)

Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind; New York, 25 mei 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, 31 mei 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 25 mei 2000 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63 en 130)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. Algemeen

Op 25 mei 2000 is – na langdurige onderhandelingen in Genève – te New York tot stand gekomen het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 2001, 63 en 130) (hierna: het Protocol). Dit Protocol is op 7 september 2000 voor het Koninkrijk der Nederlanden 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.

Kinderhandel is een vorm van mensenhandel. Mensenhandel en mensensmokkel hangen samen. Kinderhandel, (seksuele) uitbuiting van kinderen en kinderpornografie hebben raakvlakken met elkaar. Kinderhandel is vaak gericht op prostitutie en andere seksuele dienstverlening. Seksuele uitbuiting van kinderen is het trekken van voordeel uit de seksuele dienstverlening van de minderjarige, van kinderprostitutie, kinderpornografische shows of kinderpornografie.

Vanwege deze samenhang is wetgeving totstandgekomen ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel (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.

Voor Nederland noopt dit Protocol slechts tot wijziging van artikel 51a van de Uitleveringswet. Wijziging van dit artikel heeft tot gevolg dat, in het geval een uitleveringsverdrag tussen Nederland en een van de partijen bij dit Protocol zou ontbreken, dit Protocol als verdragsbasis voor een eventuele uitlevering kan dienen. Dat voor het overige geen uitvoeringswetgeving nodig is, vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat Nederland kinderhandel, gericht op seksuele dienstverlening, illegale adoptie-bemiddeling, kinderprostitutie en kinderpornografie reeds strafbaar heeft gesteld. Kinderhandel, gericht op overdracht van organen en op gedwongen arbeid, is strafbaar gesteld ingevolge de hiervoor genoemde wet. Deze wet strekt onder meer tot uitvoering van 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 tot aanvulling van het Verdrag van Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Protocol inzake mensenhandel) en het op 19 juli 2002 te Brussel totstandgekomen kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel. Nu het onderhavige Protocol slechts op een technisch punt eigen implementatiewetgeving vergt, wordt voorgesteld het stilzwijgend goed te keuren.

Op het terrein van (seksuele) uitbuiting van kinderen en kinderpornografie is op 17 juni 1999 te Genève tot stand gekomen het ILO-verdrag betref-

fende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Trb. 2000, 52). Artikel 3, onderdeel c, juncto artikel 7, eerste lid, van dit verdrag verplicht partijen onder meer strafbaar te stellen het gebruik, het verschaffen of het aanbieden van kinderen voor prostitutie, kinderpornografische shows en kinderpornografie. Op 23 november 2001 is te Boedapest tot stand gekomen het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (Trb. 2002, 18). Op grond van artikel 9 van dit verdrag dient een aantal vormen van kinderpornografie, waaronder de zogenoemde virtuele kinderporno, strafbaar te worden gesteld. In het kader van de Europese Unie is op 22 december 2003 kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie tot stand gekomen (2004/68/JBZ PbEG L 13).

Dat kaderbesluit verplicht tot strafbaarstelling van een groot aantal vormen van seksueel geweld tegen en misbruik van kinderen. Dat kaderbesluit en het kaderbesluit ter bestrijding van mensenhandel vertonen enige overlap.

Seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen zijn strafbaar gesteld in de artikelen 240b, 242 tot en met 250 en 273a van het Wetboek van Strafrecht (Sr). In onze zedelijkheidswetgeving is een persoon vanaf 16 jaar seksueel meerderjarig. Het plegen van seksuele handelingen met een persoon vanaf die leeftijd is in de regel niet strafbaar. Bij seksuele contacten onder specifieke omstandigheden, zoals bij misbruik van gezag of vertrouwen of bij seksuele uitbuiting voor prostitutie, geldt een leeftijdsgrens van 18 jaar.

Mede ter uitvoering van het ILO-verdrag, het Raad van Europa Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken en het kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie is de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving totstandgekomen. In deze wetwijziging, op 1 oktober 2002 in werking getreden, zijn onder meer strafbaar gesteld virtuele kinderpornografie en uitbuiting van personen voor andere vormen van seksuele dienstverlening dan prostitutie. De leeftijdsgrens bij kinderpornografie is verhoogd naar 18 jaar.

Het onderhavige Protocol en 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 grensoverschrijdende georganiseerde misdaad vertonen doublures voor zover de in artikel 3, eerste lid, onderdelen (a) (i) en (b) van het onderhavige Protocol strafbaar te stellen gedragingen vallen onder de in artikel 3 van het Protocol inzake mensenhandel omschreven mensenhandel. Kinderhandel is een species van mensenhandel. Kinderhandel omvat meer dan de in het Facultatief Protocol omschreven verkoop van kinderen.

Het Protocol vertoont eveneens doublures met het Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid, voor zover de in artikel 3, eerste lid, onderdelen (a) (i)(a en c) en (b) van het onderhavige Protocol strafbaar te stellen gedragingen vallen onder het in het Verdrag strafbaar te stellen gebruik, verschaffen en aanbieden van kinderen voor prostitutie, kinderpornografische shows en kinderpornografie.

Het is onvermijdelijk dat er internationale instrumenten tot stand worden gebracht die raakvlakken met elkaar hebben. De internationale gemeenschap werkt soms vanuit een verschillende optiek en in een verschillend kader aan instrumenten op verwante terreinen. Dat leidt soms tot doublures. Ook dat is onvermijdelijk.

Het Koninkrijk probeert in internationale onderhandelingen te bewerkstel-

ligen dat de bepalingen in instrumenten die eenzelfde of een verwante materie bestrijken, zo veel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Het Protocol strekt tot de verdere verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Het Koninkrijk is partij bij dat verdrag.

Elk instrument heeft zijn eigen doelstellingen en stelt vanuit het eigen en specifieke kader maatregelen verplicht of beveelt die aan met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen. De omstandigheid dat het Protocol enige dubblures vertoont met andere instrumenten vormt onvoldoende reden om het niet te bekrachtigen. Bekrachtiging van een internationaal instrument vergroot het draagvlak en de effectiviteit ervan. Zij kan tevens een signaalfunctie vervullen. Bekrachtiging van het Protocol bevestigt het oordeel van de regering dat de in het Protocol omschreven feiten verwerpelijk zijn en strafrechtelijke aanpak behoeven. Implementatie en uitvoering van het ene instrument kan mede dienen ter implementatie en uitvoering van het andere instrument.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Blijkens dit artikel zijn partijen gehouden de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie te verbieden.

Artikel 2

In dit artikel worden de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie nader omschreven. De begrippen komen terug in artikel 3 inzake strafbaarstelling.

Verkoop van kinderen is iedere handeling of transactie waarbij een kind door de een aan de ander wordt overgedragen tegen betaling of vergoeding. Verkoop van kinderen is een vorm van kinderhandel die als mensenhandel is omschreven in het Protocol inzake mensenhandel en in het kaderbesluit inzake mensenhandel.

De begrippen kinderprostitutie en kinderpornografie behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 3

Het eerste lid verplicht de volgende handelingen, in eigen land of grensoverschrijdend, individueel of in georganiseerd verband gepleegd, strafbaar te stellen:

- a) in het kader van de verkoop van kinderen:
 - (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
- b) aanbieden, verwerven of ter beschikking stellen van een kind voor prostitutie,
- c) allerlei handelingen met betrekking tot kinderpornografie.

Onze wetgeving inzake prostitutie, mensenhandel en kinderpornografie stelt de ingevolge het Protocol strafbaar te stellen seksuele uitbuiting strafbaar.

De Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie stelt onrechtmatige opneming ter adoptie en onrechtmatige bemiddeling bij opneming ter adoptie strafbaar.

Met de uitbreiding van het oogmerk van mensenhandel tot uitbuiting en de verwijdering van organen wordt tevens uitvoering gegeven aan

hetgeen dit Protocol dienaangaande bepaalt. Volledigheidshalve zij nog vermeld dat de Wet op de orgaandonatie strafbaar stelt (a) onrechtmatige verwijdering van organen bij leven en na de dood, (b) het bevorderen van het geven van toestemming aan een ander tot verwijdering van een orgaan tegen een onevenredig hoge vergoeding, voor het ontvangen van een orgaan een onevenredig hoge vergoeding aanbieden, het aanbieden als donor tegen een dergelijke vergoeding of het aanbieden van diensten, bestaande uit gedragingen, strafbaar gesteld in (a).

Ingevolge het tweede lid dienen poging, medeplichtigheid en deelneming strafbaar te worden gesteld (artikelen 45, 47 en 48 Sr).

Ingevolge het derde lid dienen de strafbare gedragingen op een passende wijze te worden gesanctioneerd, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst ervan.

Het vierde lid verplicht tot aansprakelijkheid van rechtspersonen (artikel 51 Sr).

Ingevolge het vijfde lid moeten de partijen de internationale regels voor adoptie in acht nemen.

Artikel 4

Dit artikel voorziet in de vestiging van verplichte en facultatieve rechtsmacht.

Het eerste lid verplicht tot vestiging van rechtsmacht voor op het eigen grondgebied of aan boord van eigen schip of luchtvaartuig gepleegde delicten (artikelen 2 en 3 Sr).

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid tot vestiging van rechtsmacht voor feiten, gepleegd door een eigen onderdaan of ingezetene of tegen een eigen onderdaan. Ingevolge de artikelen 5 en 5a Sr is er jurisdictie voor door Nederlanders en Nederlandse ingezetenen buiten Nederland gepleegd seksueel misbruik van kinderen en mensenhandel, waaronder kinderhandel.

Het derde lid, dat partijen verplicht rechtsmacht te vestigen voor het geval dat een dader zich op zijn grondgebied bevindt en uitlevering van hem wordt geweigerd op grond van het feit dat het een onderdaan van de aangezochte staat betreft, is voor Nederland niet relevant omdat in Nederland de omstandigheid dat het feit door een eigen onderdaan is gepleegd, uitlevering niet in de weg behoefte te staan. Bovendien kent het Nederlandse strafrecht, zoals hiervoor aangegeven, reeds als uitgangspunt dat Nederlanders kunnen worden vervolgd indien zij in den vreemde een misdrijf hebben gepleegd. Zou een uitleveringsverzoek van een Nederlander worden geweigerd, dan heeft Nederland extraterritoriale rechtsmacht.

Artikel 5

Dit artikel bevat enige standaardbepalingen inzake uitlevering. Het tweede lid van dit artikel leidt tot de in het algemeen deel van deze toelichtende nota voorgestelde wijziging van artikel 51a Uitleveringswet. Het vijfde lid sluit aan bij de in artikel 4, derde lid, neergelegde verplichting. Indien uitlevering wordt geweigerd op basis van de nationaliteit van de verdachte, dan dient de zaak aan de vervolgende autoriteiten van de aangezochte staat te worden voorgelegd, met het oog op de vervolging ervan.

Artikel 6

Deze bepaling houdt partijen voor elkaar de ruimst mogelijke rechtshulp te verlenen.

Artikel 7

Deze bepaling verplicht tot het nemen van een aantal maatregelen. Het gaat om inbeslagneming en het geven van uitvoering aan buitenlandse verzoeken om inbeslagneming en om de mogelijkheid om panden die zijn gebruikt voor het plegen van strafbare feiten, tijdelijk of definitief te sluiten. Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet voorzien daarin.

Artikel 8

Artikel 8 verplicht de lidstaten om passende maatregelen te nemen om de rechten en de belangen van kinderen die slachtoffer zijn van de in het Protocol strafbaar gestelde gedragingen, tijdens het strafproces te beschermen. Het artikel strekt voorts tot het nemen van maatregelen met het oog op scholing van personen en de bescherming van de veiligheid en integriteit van personen en organisaties die bemoeienis hebben met deze slachtoffers.

Het Nederlandse strafprocesrecht bevat voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven die ook dienst kunnen doen voor slachtoffers van kinderhandel, prostitutie en kinderpornografie. Te denken valt aan regels inzake de benadeelde partij en behandeling van de zaak met gesloten deuren. Wetgeving is in voorbereiding die beoogt de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken.

Getuigen genieten in Nederland strafrechtelijke bescherming op basis van artikel 285a Sr en strafvorderlijke bescherming in de artikelen 226a e.v. Sv inzake bedreigde getuigen.

In Nederland is bij het Korps Landelijke Politiediensten een afdeling getuigenbescherming belast met het uitvoeren van maatregelen ter bescherming van getuigen en hun familie. De beslissing om bijzondere maatregelen ten behoeve van getuigen te nemen wordt genomen door het College van procureurs-generaal.

Opmerking verdient nog dat ingevolge artikel 167a Sv het openbaar ministerie het minderjarige slachtoffer van seksueel misbruik vanaf 12 jaar zo mogelijk in de gelegenheid stelt zijn of haar mening over het gepleegde feit kenbaar te maken.

Nederland heeft voorzieningen ten behoeve van veilige huisvesting voor en medische en financiële bijstand aan slachtoffers van mensenhandel.

Artikel 9

Deze bepaling gaat over preventie en bijstand aan slachtoffers.

Nederland kent een omvangrijk pakket voorzieningen en maatregelen ter voorkoming van seksueel misbruik van kinderen en met betrekking tot bijstand aan de slachtoffers ervan. Die zijn neergelegd in het Nationaal Actieplan aanpak van seksueel misbruik van kinderen (Kamerstukken II 2000/01, 26 690, nr. 9).

Artikel 10

Deze bepaling verplicht de partijen om hun internationale samenwerking te intensiveren bij de preventie en de bestrijding van de in het Protocol omschreven strafbare feiten en bij de bijstand aan slachtoffers ervan.

Artikel 11

Dit artikel legt uitdrukkelijk vast dat geen enkele bepaling van het Protocol nationale en internationale bepalingen aantast die meer bijdragen tot de verwezenlijking van de rechten van het kind.

Artikel 12

Dit artikel voorziet in periodieke verslaglegging aan het Comité voor de Rechten van het Kind over de implementatie en toepassing van het Protocol.

Artikelen 13 tot en met 17

Dit zijn de gebruikelijke slotbepalingen.

3. Koninkrijkspositie

De regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het Protocol voor haar land wenselijk te achten. Het belang van het Protocol voor de Nederlandse Antillen ligt in het feit dat de bescherming van kinderen van grote importantie is, waarin de Nederlandse Antillen medeverantwoordelijk zijn. Uitvoeringswetgeving is echter noodzakelijk. In de strafwetgeving dienen bepalingen te worden opgenomen die zien op de strafbaarstelling van de in artikel 3, eerste lid, van het Protocol opgesomde handelingen. Tevens dient de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor de in artikel 3 neergelegde feiten bepaald te worden. De regering van Aruba acht medegelding van het Protocol tevens wenselijk. Zij is van mening dat kinderhandel, (seksuele) uitbuiting van kinderen en kinderpornografie enkele van de ergste vormen van internationale misdaad zijn die met alle mogelijke middelen bestreden dienen te worden. Hoewel kinderprostitutie en kinderhandel strafbaar zijn gesteld in de Arubaanse strafwet, zijn onderdelen van de verkoop en de levering van kinderen niet zelfstandig strafbaar. Dit geldt ook voor kinderhandel gericht op overdracht van organen. Nadere uitvoeringswetgeving is in dat verband noodzakelijk.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot