



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 14 mei 2001 (18.05)
(OR. fr)**

8599/01

LIMITE

**DROIPEN 43
MIGR 41**

VERSLAG

van: het Comité van artikel 36

d.d.: 3 en 4 mei 2001

aan: het Coreper/de Raad

Nr. vorig doc.: 8111/01 DROIPEN 34 MIGR 35

Betreft: voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van mensenhandel

I. INLEIDING

De Commissie heeft in december 2000 een mededeling voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement inzake bestrijding van mensenhandel en bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie¹. De mededeling is tijdens de informele JBZ-Raad van Stockholm in februari 2001 gepresenteerd. Ze bevat een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel en een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie².

De Raad heeft het Europees Parlement verzocht uiterlijk 14 juni 2001 over deze voorstellen advies te geven.

¹ Document 5206/01 DROIPEN 2 - COM(2000) 854 def.

² PB C 62 E, 27.2.2001, blz. 324 (mensenhandel) en blz. 327 (uitbuiting).

Het Comité van artikel 36 heeft het voorstel voor een kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel besproken op 3 en 4 mei 2001 op basis van document 8111/01 DROIPEN 34 MIGR 35, en heeft daarbij bijzondere aandacht besteed aan de artikelen 1, 4, 5, 6 en 7. De Groep materieel strafrecht heeft op 11 mei 2001 de artikelen 2, 3, 8, 9 en 10 besproken. Een aantal vragen betreffende artikel 1, lid 1, en artikel 7, lid 3, en de overwegingen zijn op 14 mei 2001 in de Groep JBZ-Raden besproken. In bijlage I gaat de herziene tekst, zoals die er na de besprekingen uitziet. Bijlage II bevat een ontwerp-verklaring voor de Raadsnotulen van de zitting waarop het instrument wordt aangenomen. De onopgeloste vraagstukken staan hieronder in punt II.

II. ONOPGELOSTE VRAAGSTUKKEN

a. Algemene voorbehouden

Bepaalde delegaties maken algemene studievoorbehouden en algemene voorbehouden voor parlementaire behandeling.

b. Artikel 1 - strafbare feiten op het gebied van mensenhandel met het oog op uitbuiting op arbeidsgebied of seksuele uitbuiting

In het oorspronkelijke voorstel waren er afzonderlijke artikelen voor strafbare feiten inzake uitbuiting op arbeidsgebied en seksuele uitbuiting. Er is besloten deze twee artikelen om te werken tot één artikel.

De Commissie onderstreept dat naar haar oordeel de Europese Unie zich met de tekst ten doel moet stellen verder te gaan en preciezer te zijn dan in het Protocol ter voorkoming, beteugeling en bestraffing van de handel in mensen, met name vrouwen en kinderen, tot aanvulling van het VN-Verdrag ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

De Duitse delegatie handhaaft een studievoorbehoud bij de uitdrukkelijke vermelding van pornografie in de laatste alinea van artikel 1, lid 1.

c. Artikel 3 - straffen en verzwarende omstandigheden

Standpunten met betrekking tot artikel 3:

- De Britse, de Spaanse, de Belgische en de Ierse delegatie en de Commissie maken een voorbehoud en pleiten voor zwaardere straffen. De Commissie is voorstander van een tweeledige aanpak van de straffen zoals in het oorspronkelijke Commissievoorstel;
- De Franse delegatie verzoekt om een verwijzing naar artikel 2 in lid 2;
- De Griekse delegatie maakt een voorbehoud en verzoekt om opneming van een verwijzing naar "verzwarende omstandigheden" in de aanhef van lid 2;
- De Nederlandse delegatie maakt een voorbehoud en vindt dat het tweede streepje van lid 2 duidelijker moet zijn en "zwaar lichamelijk letsel" en "een delict jegens een minderjarige" moet omvatten;
- De Duitse en de Oostenrijkse delegatie maken een studievoorbehoud bij artikel 3 en in het bijzonder bij lid 2 daarvan;
- De Commissie maakt een studievoorbehoud bij het derde streepje van lid 2 van artikel 3 in verband met de vermelding van een minimumniveau van 4 jaar in artikel 1 van het gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998;
- De Finse delegatie maakte een studievoorbehoud bij artikel 3.

d. Samenwerking tussen de lidstaten

De Commissie maakt een voorbehoud bij de schrapping van artikel 9 betreffende de samenwerking tussen lidstaten.

e. Artikel 9

De Juridische dienst van de Raad wijst erop dat moet worden nagegaan welke delen van het gemeenschappelijk optreden van 1997 ingevolge de aanneming van dit kaderbesluit kunnen worden geschrapt. De deskundigen zullen zich te gelegener tijd met dit vraagstuk moeten bezighouden.

III. CONCLUSIES

Het Coreper/de Raad wordt verzocht de onder II opgenomen vraagstukken te bespreken om voorlopige overeenstemming over het voorstel te bereiken, onverminderd de latere bestudering - tijdens de JBZ-Raad van mei 2001 - van het advies van het Europees Parlement.

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

inzake bestrijding van mensenhandel

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op de artikelen 29, 31, sub e), en 34, lid 2, sub b),

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd ¹, de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15-16 oktober 1999, de conclusies van de Europese Raad van Santa Maria da Feira van 19-20 juni 2000, zoals vermeld in het scorebord ² en het Europees Parlement in zijn resolutie van 19 mei 2000 ³ bevatten of roepen op tot wetgevende maatregelen ter bestrijding van mensenhandel, inclusief gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen.

¹ PB C 19 van 23.1.1999.

² COM (2000) 167 def., punt 2.4, beheer van migratiestromen en punt 4.3 bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit.

³ A5-0127/2000.

- (2) Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 betreffende de actie ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen ¹ moet worden aangevuld met verdere wetgevende maatregelen die het uiteenlopende karakter van de wetgevende benaderingen van de lidstaten verhelpen en bijdragen aan de ontwikkeling van een doeltreffende justitiële samenwerking en samenwerking op het gebied van wetshandhaving ten aanzien van mensenhandel.
- (3) Mensenhandel komt neer op een ernstige schending van de fundamentele mensenrechten en menselijke waardigheid en brengt meedogenloze praktijken mee zoals misbruik en misleiding van kwetsbare personen, alsook gebruik van geweld, bedreigingen, schuldhorigheid en dwang.
- (4) De belangrijke werkzaamheden van internationale organisaties, in het bijzonder de VN, moeten worden aangevuld met die van de Europese Unie.
- (5) Het is nodig dat de ernstige strafbare feiten op het gebied van mensenhandel niet alleen door middel van individuele maatregelen van de lidstaten worden aangepakt maar ook in het kader van een brede benadering waarvan de omschrijving van elementen van het strafrecht die alle lidstaten gemeen hebben, met inbegrip van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen, een integrerend deel uitmaakt (...); overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit blijft dit kaderbesluit beperkt tot de minimumvereisten die nodig zijn om die doelstellingen op Europees niveau te bereiken en gaat het niet verder dan wat daartoe nodig is.
- (6) De ten aanzien van de daders in te voeren straffen moeten voldoende streng zijn om mensenhandel op te nemen binnen het toepassingsgebied van instrumenten die reeds zijn goedgekeurd met het oog op de bestrijding van georganiseerde misdaad, zoals gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ ² inzake witwassen van geld, identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten uit misdaad, alsook gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ ³ waarbij deelneming in een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld.

¹ PB L 63 van 4.3.1997.

² PB L 333 van 9.12.1998, blz. 1.

³ PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1.

- (7) Dit kaderbesluit moet bijdragen tot de bestrijding en de voorkoming van mensenhandel door te fungeren als aanvulling op de door de Raad aangenomen instrumenten, zoals gemeenschappelijk optreden 96/700/JBZ ¹ tot vaststelling van een stimulerings- en uitwisselingsprogramma ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (STOP), gemeenschappelijk optreden 96/748/JBZ ² tot uitbreiding van het mandaat van de Europol-Drugseenheid, besluit van de Raad en het Europees Parlement 293/2000/EG ³ inzake het Daphne-programma met betrekking tot preventieve maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen, gemeenschappelijk optreden 98/428/JBZ ⁴ inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk, gemeenschappelijk optreden 96/277/JBZ ⁵ betreffende een raamwerk voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten ter verbetering van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie, alsook gemeenschappelijk optreden 98/427/JBZ ⁶ inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken,

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT GOEDGEKEURD:

Artikel 1

Strafbare feiten op het gebied van mensenhandel met
het oog op uitbuiting op arbeidsgebied of seksuele uitbuiting

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende handelingen strafbaar worden gesteld:

werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opneming van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon, wanneer:

¹ PB L 322 van 12.12.1996.

² PB L 342 van 31.12.1996.

³ PB L 34 van 9.2.2000.

⁴ PB L 191 van 7.7.1998, blz. 4.

⁵ PB L 105 van 27.4.1996.

⁶ PB L 191 van 7.7.1998.

- a) gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld of bedreiging, met inbegrip van ontvoering, of
- b) gebruik wordt gemaakt van misleiding of fraude, of
- c) er sprake is van misbruik van machtspositie of van een situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken¹, of
- d) betalingen worden gedaan of beloningen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle uitoefent over een ander persoon, teneinde

de arbeid of de diensten van deze persoon uit te buiten, met inbegrip van ten minste gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of dienstbaarheid of soortgelijke praktijken², of

de prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting uit te buiten, met inbegrip van³ pornografie⁴.

2. De instemming van het slachtoffer van mensenhandel met een voorgenomen of bestaande uitbuiting doet niet terzake indien één van de in artikel 1, onder a), b), c) of d), genoemde middelen is gebruikt.

3. Indien bij het in lid 1 bedoelde gedrag een kind betrokken is maakt dit gedrag een strafbaar feit van mensenhandel uit, ook al is geen van de in artikel 1, onder a), b), c) of d) genoemde middelen gebruikt.

4. Onder "kind" wordt verstaan elke persoon beneden de leeftijd van achttien jaar.

¹ Zoals tijdens de vergadering van het Comité van Artikel 36 van 3 en 4 mei 2001 is besloten, is de tekst van punt c) afgestemd op die van titel I.B.a), derde streepje, van Gemeenschappelijk Optreden 97/154/JBZ van 24 februari 1997 betreffende de bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (PB L 63 van 4.3.1997, blz. 2).

² COM onderstreept dat naar haar oordeel de Europese Unie zich met de tekst ten doel moet stellen verder te gaan en preciezer te zijn dan in het Protocol ter voorkoming, beteugeling en bestraffing van de handel in mensen, met name vrouwen en kinderen, tot aanvulling van het VN-Verdrag ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

³ De vertaaldienst zal nagaan hoe deze tekst het best in de verschillende Gemeenschapstalen wordt weergegeven.

⁴ D handhaaft een voorbehoud bij de uitdrukkelijke vermelding van pornografie.

Artikel 2

Uitlokking, hulp, aanzetting en poging

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uitlokking, hulp, aanzetting en poging om een strafbaar feit te begaan waarnaar wordt verwezen in artikel 1 (...), strafbaar is.

Artikel 3¹

Sancties (...)

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een strafbaar feit, zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2 wordt gestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die kunnen leiden tot uitlevering.
2. (...) Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een strafbaar feit zoals bedoeld in artikel 1, wordt gestraft met een gevangenisstraf, met een maximum van niet minder dan acht jaar, wanneer het strafbare feit in een van de volgende omstandigheden is gepleegd:
 - het strafbare feit heeft het leven van het slachtoffer in gevaar gebracht, of

¹

Standpunten met betrekking tot artikel 3:

- De Britse, de Spaanse, de Belgische en de Ierse delegatie en de Commissie maken een voorbehoud en pleiten voor zwaardere straffen. De Commissie is voorstander van een tweeledige aanpak van de straffen zoals in het oorspronkelijke Commissievoorstel;
- De Franse delegatie verzoekt om een verwijzing naar artikel 2 in lid 2;
- De Griekse delegatie maakt een voorbehoud en verzoekt om opneming van verwijzing naar "verzwarende omstandigheden" in de aanhef van lid 2;
- De Nederlandse delegatie maakt een voorbehoud en vindt dat het tweede streepje van lid 2 duidelijker moet zijn en "ernstig lichamelijk letsel" en "een delict jegens een minderjarige" moet omvatten;
- De Duitse en de Oostenrijkse delegatie maken een studievoorbehoud bij artikel 3 en in het bijzonder bij lid 2 daarvan;
- De Commissie maakt een studievoorbehoud bij het derde streepje van lid 2 van artikel 3 in verband met de verwijzing naar een minimumniveau van 4 jaar in artikel 1 van het gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998;
- De Finse delegatie maakte een studievoorbehoud bij artikel 3.

- het strafbare feit hield een anderszins bijzonder onmenselijke of ontorende behandeling van het slachtoffer in
- of
- het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie zoals omschreven in Gemeenschappelijk Optreden 98/733/JBZ van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie ¹.

Artikel 4 ²

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld voor een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, te zijnen voordele gepleegd door elke persoon die individueel of als deel van een orgaan van de rechtspersoon optreedt en bij de rechtspersoon een leidende positie heeft, die gebaseerd is op:

- a) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen, of
- b) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of
- c) de bevoegdheid tot controle bij de rechtspersoon.

2. Naast de in lid 1 bedoelde gevallen, neemt elke lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle van de kant van een in lid 1 bedoelde persoon een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 kon worden gepleegd ten voordele van die rechtspersoon door een persoon die onder diens gezag staat.

¹ PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1.

² Er is overeengekomen dat de formulering van de artikelen 4 en 5 moet worden gezien op haar conformiteit met bepalingen die reeds zijn aangenomen, b.v. in het tweede protocol van 1997 bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 1995.

3. De aansprakelijkheid van de rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit strafvervolgning tegen natuurlijke personen die daders of uitlokkers van, dan wel medeplichtigen aan in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde strafbare feiten zijn, niet uit.

4. In dit kaderbesluit wordt onder rechtspersoon verstaan ieder lichaam dat deze hoedanigheid krachtens het toepasselijke recht bezit, met uitzondering van de staten of andere overheidslichamen in de uitoefening van hun openbaar gezag en de publiekrechtelijke internationale organisaties.

Artikel 5¹

Sancties tegen rechtspersonen

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechtspersoon die volgens artikel 5 aansprakelijk is verklaard, sancties te kunnen treffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn; deze sancties omvatten al dan niet strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere maatregelen omvatten, zoals:

- a) de uitsluiting van het voordeel van een gunstige regeling van de overheid of van overheidssteun, of
- b) het tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten, of
- c) plaatsing onder toezicht van de rechter, of
- d) een gerechtelijke maatregel tot liquidatie, of
- e) de tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

¹ Zie voetnoot bij artikel 4.

Artikel 6

Rechtsmacht en vervolging

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht vast te stellen voor de strafbare feiten zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2, wanneer:

- a) het strafbare feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, of
- b) de dader een eigen onderdaan is, of
- c) het strafbare feit is begaan ten voordele van een rechtspersoon die is gevestigd op het grondgebied van die lidstaat.

2. Een lidstaat kan ertoe besluiten al dan niet slechts in specifieke gevallen of omstandigheden de rechtsmachtregels bedoeld in de leden 1, sub b), en c), toe te passen indien het strafbare feit buiten zijn grondgebied is gepleegd.

3. Een lidstaat die op grond van de nationale wetgeving eigen onderdanen niet uitlevert, neemt de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht vast te stellen voor de strafbare feiten zoals bedoeld in de artikelen 1, 2, en 3 en deze te vervolgen wanneer deze door eigen onderdanen buiten zijn grondgebied zijn gepleegd.

4. De lidstaten stellen het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie ervan in kennis wanneer zij ertoe besluiten lid 2 toe te passen, in voorkomend geval met vermelding van de specifieke gevallen of omstandigheden waarin het besluit van toepassing is.

Artikel 7

Bescherming van en bijstand aan slachtoffers

1. De lidstaten bepalen dat tenminste in gevallen waarin artikel 6, lid 1, a), van toepassing is, voor onderzoeken naar of vervolging van strafbare feiten die onder dit kaderbesluit vallen geen aangifte of klacht van het slachtoffer van het strafbaar feit nodig is.
2. Kinderen die het slachtoffer zijn van een in artikel 1 genoemd strafbaar feit worden aangemerkt als bijzonder kwetsbare slachtoffers in de zin van de artikelen 2, lid 2, 8, lid 4, en 14, lid 1, van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.
3. Wanneer het slachtoffer een kind is, neemt iedere lidstaat de mogelijke maatregelen om te zorgen voor passende bijstand voor zijn of haar familie. In het bijzonder past iedere lidstaat, wanneer dit passend en mogelijk is, artikel 4 van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure op het betrokken gezin toe.

Artikel 8

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om uiterlijk op [...] ¹ aan dit kaderbesluit te voldoen.

¹ De in te voegen datum is de datum van twee jaar na de datum van aanneming van het rechtsinstrument.

2. Tegen dezelfde datum zenden de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst toe van de bepalingen tot omzetting in hun nationaal recht van de verplichtingen die zijn opgelegd op grond van dit kaderbesluit. De Raad beoordeelt uiterlijk 30 juni 2004 op basis van een verslag dat is opgesteld op basis van deze informatie en een door de Commissie toegezonden schriftelijk verslag in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 9

Intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 97/154/JBZ

Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari, door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake een optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen van 1997 wordt door dit kaderbesluit ingetrokken.¹

Artikel 10

Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Gedaan te Brussel, op

voor de Raad
de Voorzitter

¹ De Juridische dienst van de Raad wijst erop dat moet worden nagegaan welke delen van het gemeenschappelijk optreden van 1997 ingevolge de aanneming van dit kaderbesluit kunnen worden geschrapt. De deskundigen zullen zich te gelegener tijd met dit vraagstuk moeten bezighouden.

Ontwerp-verklaring van het Verenigd Koninkrijk voor de notulen van de zitting waarop het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel wordt aangenomen

"Het Verenigd Koninkrijk staat volledig achter harde maatregelen om mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting te bestrijden. Pornografie wordt in artikel 1, lid 1 van het kaderbesluit vermeld maar niet omschreven. Wat de in het kaderbesluit opgenomen verplichting inzake pornografie betreft, zal het Verenigd Koninkrijk, in overeenstemming met de definitie die voor artikel 9, lid 2 van het ontwerp-verdrag inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa (van 10 januari 2001) is overeengekomen, het strenge toezicht op obscene en aanstootgevend materiaal hanteren, dat in de nationale wetgeving is vervat en mensen beschermt tegen materiaal dat kan verderven en corrumperen."
