



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 27 april 2001 (10.05)
(OR. en)**

8111/01

LIMITE

**DROIPEN 34
MIGR 35**

VERSLAG

van: de Groep materieel strafrecht

d.d.: 18-20 april 2001

aan: het Comité van artikel 36

nr. vorig doc.: 5206/01 DROIPEN 2 (COM(2000) 854 def.)

7526/01 DROIPEN 30 MIGR 21

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).

De Groep materieel strafrecht heeft op 13 en 14 februari, 9 en 20 maart alsmede op 18-20 april 2001 het voorstel voor een kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel besproken. In de bijlage gaat de herziene tekst, zoals die er na de besprekingen uitziet. De onopgeloste vraagstukken die in dit stadium aan het Comité van artikel 36 worden voorgelegd staan hieronder in punt II. Een aantal andere punten is in punt III opgenomen.

II. ONOPGELOSTE VRAAGSTUKKEN DIE ONDER DE AANDACHT VAN HET COMITÉ VAN ARTIKEL 36 WORDEN GEBRACHT

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 beide artikelen samen te smelten.

De delegaties stemmen op hoofdlijnen met artikel 1 in. Een aantal punten blijven evenwel onopgelost. Deze staan in de voetnoten in de bijlage.

c. Artikelen 5 en 6 - aansprakelijkheid van rechtspersonen en straffen voor rechtspersonen

Er is overeenstemming bereikt over de inhoud van de bepalingen, onverminderd een studievoorbehoud van de Duitse delegatie bij artikel 6, onder e).

Overeengekomen is dat beide artikelen taalkundig zullen worden getoetst om ervoor te zorgen dat ze in overeenstemming zijn met de reeds aangenomen overeenkomstige bepalingen, bijvoorbeeld het Tweede Protocol van 1997 bij de Overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.

d. Artikel 7 - rechtsmacht en vervolging

Een aantal delegaties en de Commissie zijn van oordeel dat het passend zou zijn in artikel 7, lid 1, onder b), een verwijzing op te nemen naar vaste ingezetenen.

De Franse delegatie, daarin gesteund door de Italiaanse delegatie, verzoekt om schrapping van lid 2. Verscheidene andere delegaties kunnen hier niet mee instemmen.

e. Artikel 8 - slachtoffers

De tekst van artikel 8 is identiek aan het overeenkomstige artikel in het voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Dat tekstvoorstel draagt niet de voorkeur van het voorzitterschap weg maar behelst een minimumaanpak die de basis kan vormen voor een compromis. Er is besloten dat de tekst die in het kader van het voorstel inzake seksuele uitbuiting is besproken ook in de tekst inzake mensenhandel zal worden opgenomen, ervan uitgaande dat de opmerkingen van de delegaties inzake seksuele uitbuiting ook gelden voor mensenhandel. De tekst van artikel 8 - de voetnoten bij dit artikel moeten nog worden besproken - is aan de hand daarvan opgesteld.

f. Artikel 9 - samenwerking tussen de lidstaten

Besloten is artikel 9 te schrappen. De Commissie maakt een voorbehoud bij deze schrapping.

III. LATER TE BEHANDELEN PUNTEN

a. Artikel 4 - Straffen en verzwarende omstandigheden

Artikel 4 moet nader bestudeerd worden. Verscheidene delegaties maken een voorbehoud bij 1) de minimumdrempel van de maximumstraffen, 2) het idee om meer dan één minimumdrempel in te voeren en 3) de verzwarende omstandigheden in lid 2.

b. Andere punten

De overwegingen en de artikelen 10, 11 en 12 zijn nog niet volledig besproken.

IV. CONCLUSIES

Het Comité van artikel 36 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, de Commissie in haar 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 migrantiestromen 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, verplichte dienstbaarheid om schulden af te betalen 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 worden aangepakt in het kader van een alomvattende benadering waarvan elementen van het strafrecht die alle lidstaten gemeen hebben, met inbegrip van afdoende, evenredige en afschrikkende straffen, een integrerend deel uitmaken tezamen met een zo breed mogelijke justitiële samenwerking; 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) Het is nodig voldoende strenge straffen in te voeren ten aanzien van daders 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 de aanvulling van 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

Misdrijven 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 is gemaakt van dwang, geweld of bedreigingen, met inbegrip van ontvoering, of
- b) gebruik is gemaakt van misleiding of fraude, of
- c) er sprake is van misbruik van bevoegdheid of van een situatie van kwetsbaarheid ¹, 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 ² gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of soortgelijke praktijken ³ of dienstbaarheid ⁴, of

de prostitutie van anderen uit te buiten of andere vormen van seksuele uitbuiting, met inbegrip van ⁵ pornografie ⁶.

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 UK/DK maken een studievoorbehoud bij de zinsnede "misbruik van bevoegdheid of van een situatie van kwetsbaarheid" daar zij nadere verduidelijking nodig vinden.

² De woorden "ten minste" zijn ingevoegd op verzoek van UK. Studievoorbehoud van B.

³ GR verkiest "slavernijachtige praktijken".

⁴ 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.

⁵ De vertaaldienst zal nagaan hoe deze tekst het best in de verschillende Gemeenschapstalen wordt weergegeven.

⁶ UK/D maken 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 de artikelen 1 en 2, strafbaar is.

Artikel 3

Straffen en verzwarende omstandigheden

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een strafbaar feit, zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 strafbaar is gesteld met afdoende, evenredige en afschrikkende straffen, inclusief gevangenisstraf, waarbij de maximumstraf niet minder dan zes jaar bedraagt.
2. Onverminderd aanvullende definities in de nationale wetgeving, neemt elke lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een strafbaar feit zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 strafbaar is gesteld met gevangenisstraf, waarbij de maximumstraf niet minder bedraagt dan tien jaar, wanneer het strafbare feit:
 - met bijzondere wreedheid gepaard gaat, of
 - aanzienlijke opbrengsten meebrengt, of
 - begaan is in het kader van een criminele organisatie.

Artikel 4

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 zynen 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.

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

4. In het raam van dit kaderbesluit betekent rechtspersoon elke entiteit die op grond van de toepasselijke wet deze status heeft, met uitzondering van staten of andere openbare organen bij de uitoefening van hun overheidsgezag, alsook internationale organisaties.

Artikel 5

Sancties tegen rechtspersonen

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

- a) uitsluiting van het voordeel van een gunstige regeling van de overheid of van overheidssteun, of
- b) 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) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die werden gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

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, 2 en 3, 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 2}

1. De lidstaten bepalen dat onderzoeken naar of vervolging van strafbare feiten die door dit kaderbesluit worden bestreken niet afhankelijk zijn van een aangifte of klacht van het slachtoffer van het misdrijf.³

2. Kinderen die het slachtoffer zijn van een in artikel 1 genoemd strafbaar feit worden bij uitstek⁴ 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.

¹ De tekst van dit artikel alsmede de voetnoten daarbij zijn, overeenkomstig de conclusies van de vergadering, gebaseerd op de besprekingen van de overeenkomstige bepaling in het voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Er wordt van uitgegaan dat de delegaties in dit voorstel inzake mensenhandel dezelfde aanpak voorstaan voor slachtoffers.

² Studievoorbehoud van E/B.

³ Een aantal delegaties (F/NL) wijst erop dat lid 1 wellicht overbodig is en geschrapt kan worden. Studievoorbehoud van FIN.

⁴ F/NL/B verzoeken om schrapping van "bij uitstek".

Artikel 8

Samenwerking tussen de lidstaten

(geschrapt)

Artikel 9

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om uiterlijk op 31 december 2002 aan dit kaderbesluit te voldoen.
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 uitgaande 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 10

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.

Artikel 11
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
