

Bruxelles, den 29. juli 2026
(OR. en)

9126/04
DCL 1

LIMITE

CRIMORG 40
JUSTCIV 72
MIGR 37

AFKLASSIFICERING¹

af dokument:	9126/04 RESTREINT UE/EU RESTRICTED
af:	3. maj 2004
ny status:	LIMITE

Vedr.:	Forslag til henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om udkastet til europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel og til fælles holdning fastlagt af Rådet på grundlag af artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende forhandlingerne i Europarådet om udkastet til den europæiske konvention om bekæmpelse af menneskehandel
--------	--

Hermed følger til delegationerne den afklassificerede udgave af ovennævnte dokument.

Teksten til dokumentet er den samme som teksten til den foregående udgave.

¹ Dokumentet blev afklassificeret af Kommissionen den 21/09/2023

RESTREINT UE



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 3. maj 2004 (04.05)
(OR. en)**

9126/04

RESTREINT UE

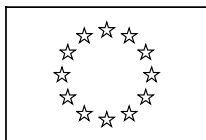
**CRIMORG 40
JUSTCIV 72
MIGR 37**

FØLGESKRIVELSE

fra:	Patricia BUGNOT, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den:	3. maj 2004
til:	Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant
Vedr.:	Forslag til henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om udkastet til europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel og til fælles holdning fastlagt af Rådet på grundlag af artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende forhandlingerne i Europarådet om udkastet til den europæiske konvention om bekæmpelse af menneskehandel

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2004) 519 endelig.

Bilag: SEK(2004) 519 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.04.2004
SEK(2004)519 endelig

RESTREINT UE

HENSTILLING MED HENDLIK PÅ RÅDETS AFGØRELSE

**om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om udkastet til
europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel**

Forslag til

FÆLLES HOLDNING

**fastlagt af Rådet på grundlag af artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union,
vedrørende forhandlingerne i Europarådet om udkastet til den europæiske konvention
om bekæmpelse af menneskehandel**

(forelagt af Kommissionen)

A. BEGRUNDELSE

I. GENEREL FREMSTILLING

Kommissionen forelægger Rådet denne tekst med henblik på at henstille til det at vedtage en afgørelse, som bemyndiger Kommissionen til at føre forhandlinger om Europarådets udkast til europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel. Denne konvention berører nemlig en række områder, som falder ind under Fællesskabets kompetence.

1. Udkastet til konvention

I en afgørelse af 30. april 2003 fastlagde Europarådets ministerkomité kommissoriet for ad hoc-komiteen for bekæmpelse af menneskehandel (Ad Hoc Committee on Action against Trafficking in Human Beings, i det følgende kaldet CAHTEH), nemlig udarbejdelse af en europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel. I kommissoriet præciseres det, at der skal lægges særlig vægt på de grundlæggende rettigheder for ofre for menneskehandel, og at der skal indføres en overordnet ramme for beskyttelse af og hjælp til ofre og vidner; samtidig skal der lægges vægt på en effektiv forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af disse lovovertrædelser samt på internationalt samarbejde på området. Der skal indføres en overvågningsordning for at sikre, at konventionens bestemmelser overholdes. Endelig understreges det i kommissoriet, at der skal tages hensyn til Europarådets standarder og de eksisterende folkeretlige instrumenter vedrørende bekæmpelse af menneskehandel, navnlig protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

CAHTEH består bl.a. af repræsentanter for Europarådets medlemsstater, observatørstater (USA, Mexico, Japan), Europa-Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union².

2. En stram tidsplan for forhandlingerne med henblik på vedtagelse i begyndelsen af 2005

Det første møde blev holdt den 15.-17. september 2003, det anden den 8.-10. december 2003, og det seneste møde blev holdt den 3.-5. februar 2004.

Man er stadig i gang med førstebehandlingen, som forventes at fortsætte på det møde, der holdes den 11.-14. maj 2004. Sekretariatet for CAHTEH ønsker at gå videre til andenbehandlingen på møderne den 29. juni-2. juli 2004 og at fortsætte andenbehandlingen den 27.-29. september og den 7.-9. december 2004. Målet er i slutningen af 2004 at nå frem til en færdig tekst, så konventionen kan åbnes for undertegnelse på Europarådets tredje topmøde for stats- og regeringscheferne i foråret 2005.

Med forbehold for de koordinationsmøder, som vil blive holdt for at forberede forhandlingsmøderne, ønsker Kommissionen derfor at få Rådet til at træffe en afgørelse, som bemyndiger den til at føre forhandlinger om dette udkast til konvention. For at sikre den nødvendige klarhed og sammenhæng er det vigtigt, at denne afgørelse vedtages, inden andenbehandlingen påbegyndes, formodentlig i slutningen af juni 2004.

² Yderligere oplysninger kan findes på webstedet http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/

II. OMFANGET AF FÆLLESSKABETS KOMPETENCE

1. De materielle bestemmelser

Hovedparten af de fællesskabsbeføjelser, som er omfattet af udkastet til konvention, henhører under afsnit IV i EF-traktatens tredje del, ”Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer”. Dette afsnit giver Fællesskabet kompetence på indvandringsområdet, hvilket ikke bare omfatter bekæmpelse af ulovlig indvandring, som lettes af udviklingen af netværk, der udnytter migranter gennem menneskehandel, og tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, men også fastlæggelse af tredjelandstatsborgeres rettigheder. Dertil kommer dokumentsikkerhed og dokumentkontrol i forbindelse med grænsekontrollen. Alle disse områder er nu omfattet af fællesskabsretsakter. Hvad angår kapitel II og III i udkastet til konvention (henholdsvis ”Forebyggelse, samarbejde og andre foranstaltninger” og ”Foranstaltninger til beskyttelse af ofrenes rettigheder, herunder spørgsmål vedrørende ligestilling mellem mænd og kvinder”) er der i første række tale om forslaget til direktiv om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel eller organiseret ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder³, og Schengen-reglerne. Udkastet til konvention berører også Fællesskabets beføjelser på asylområdet.

Ud over de beføjelser, som er baseret på EF-traktatens afsnit IV, der udgør hovedparten af de beføjelser, som er berørt af dette udkast til konvention, er der en række andre bestemmelser, som henhører under områder, hvor Fællesskabet har kompetence, såsom bekæmpelse af forskelsbehandling⁴ og databeskyttelse⁵.

2. De horisontale bestemmelser

Der er tale om de bestemmelser, som på grund af deres horisontale karakter vedrører hele udkastet til konvention og dermed er uløseligt forbundet med de bestemmelser, som henhører under fællesskabsretten. Der er bl.a. tale om følgende punkter: definitioner, anvendelsesområde, forholdet til andre instrumenter, ændringer af konventionen, undertegnelse (åben for Det Europæiske Fællesskab), territorial anvendelse, forbehold, opsigelse og notifikation. Det skal fastsættes i udkastet til konvention, at Fællesskabet kan tilslutte sig konventionen, og at Fællesskabet kan deltage i hele beslutningsprocessen for konventionen (fra vedtagelsen til gennemførelsen og eventuelle ændringer) på lige fod med de andre parter i konventionen, specielt med hensyn til stemmeret. Fællesskabet skal have et antal stemmer svarende til det antal EU-medlemsstater, som er part i konventionen, og som har overført kompetence til Fællesskabet i det pågældende spørgsmål. Med hensyn til de bestemmelser, som hviler på EF-traktatens afsnit IV, betyder det, at der skal tages hensyn til protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling og til protokollen om Danmarks stilling. Denne regel gælder også for det videre forløb i forbindelse med konventionen (afstemning i ministerkomitéen i overensstemmelse med artikel 44, i givet fald kombineret med en anden bestemmelse i udkastet

³ I det følgende kaldet direktivforslaget. KOM(2002) 71, version MIGR 101, efter at der blev opnået enighed i RIA-Rådet den 6. november 2003.

⁴ Se de to direktiver, som er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 13: Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22, og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

til konvention, ændringer, accept af en ny part i konventionen mv.).

Et andet vigtigt spørgsmål vedrører overvågningsordningen, som etableres ved, at der nedsættes en ekspertgruppe for bekæmpelse af menneskehandel (GRETA). Med hensyn til EU-medlemsstaternes gennemførelse af de bestemmelser, som henhører under fællesskabsretten, pålægger fællesskabssystemet allerede Kommissionen at overvåge, at fællesskabsretten overholdes under gennemførelsen i national ret. For at undgå en situation med overlapninger eller uoverensstemmelser skal det gøres muligt at tilpasse udkastet til konvention til Fællesskabets særlige institutionelle forhold. Kommissionen kan inden for rammerne af sine beføjelser få til opgave at overvåge, at medlemsstaterne overholder konventionens bestemmelser, og at aflægge rapport herom til GRETA.

Endelig skal udkastet til konvention indeholde en klausul, som gør det muligt for Fællesskabet at vedtage gunstigere bestemmelser end dem, der indgår i udkastet til konvention eller – efter vedtagelsen – i konventionen.

III. RETSGRUNDLAGET FOR FÆLLESSKABETS KOMPETENCE

Denne henstilling forelægges for Rådet med henblik på, at Rådet bemyndiger Kommissionen til på Fællesskabets vegne at føre forhandlinger om de artikler i udkastet til konvention, som henhører under fællesskabsretten. Kommissionen mener, at udkastet til konvention skal betragtes som et udkast til en blandet aftale, da det indeholder visse elementer, som henhører under Fællesskabets kompetence, og visse andre, som henhører under medlemsstaternes kompetence. Selv om et af de berørte instrumenter, nemlig forslaget til direktiv om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel eller organiseret ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, endnu ikke er formelt vedtaget, forventes det snart at blive det, efter at RIA-Rådet nåede til enighed den 6. november 2003, og efter at Europa-Parlamentet afgav en ny udtalelse den 9. marts 2004. Der må derfor tages hensyn til direktivforslaget i dets nuværende form.

Der findes allerede en fast retspraksis fra Domstolen vedrørende forhandlinger om og indgåelse af internationale aftaler, som kan berøre de interne fællesskabsregler. I sin udtalelse af 19. marts 1993 minder Domstolen om principperne fra dommen i AETR-sagen, idet den præciserede, at ”medlemsstaterne, i det omfang fælles regler er vedtaget for at gennemføre traktatens mål, ikke uden om de fælles institutioner kan påtage sig forpligtelser, der kan berøre disse regler eller ændre deres rækkevidde”⁶.

Kommissionen mener, at Fællesskabets kompetence til folkeretligt at indgå aftaler på områder under søjle 1 således bør udøves under forhandlingerne om udkastet til konvention og ved indgåelsen af konventionen. I den forbindelse mener Kommissionen, at proceduren i EF-traktatens artikel 300 bør anvendes i forbindelse med den del af konventionen, hvis indhold er omfattet af bestemmelser i den primære eller afledte fællesskabsret.

Kommissionen er enig i den holdning, som Domstolen gav udtryk for i ovennævnte udtalelse, nemlig at Fællesskabet og medlemsstaterne bør opretholde en tæt forbindelse under hele forhandlingsforløbet.

⁶ Udtalelse 2/91 af 19. marts 1993, Sml. 1993 I, s. 1061.

B. HENSTILLING

Af alle de grunde, der er anført ovenfor, opfordrer Kommissionen Rådet til:

- at bemyndige den til at føre forhandlinger om udkastet til konvention om bekæmpelse af menneskehandel
- da Kommissionen i overensstemmelse med EF-traktaten skal føre forhandlinger på Fællesskabets vegne, at udpege et udvalg, som skal bistå Kommissionen i dens arbejde
- at vedtage de forhandlingsdirektiver, som er vedlagt i udkast i bilaget.

Bilag

Udkast til forhandlingsdirektiver

til udkastet til europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel

Kommissionen bemyndiges til at føre forhandlinger om bestemmelserne i udkastet til europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel, for så vidt som disse bestemmelser henhører under Fællesskabets kompetence.

1. Udkastet til konvention skal være foreneligt med de fællesskabsbestemmelser, som hviler på EF-traktaten, særlig afsnit IV i EF-traktatens tredje del (indvandring, asyl og ydre grænser).
2. Med forbehold af denne forenelighed skal udkastet til konvention så vidt muligt medføre en merværdi i forhold til De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og tillægsprotokollen hertil om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, inden for rammerne af en regional international organisation som Europarådet.
3. Konventionen skal indeholde bestemmelser, som fastlægger ofrenes stilling, for på den ene side at tilskynde dem til at samarbejde med de kompetente myndigheder og på den anden side forberede deres tilbagevenden på betingelser, som sikrer, at de ikke igen bliver ofre for menneskehandel.
4. Konventionens bestemmelser må ikke berøre de forpligtelser, som medlemsstaterne har indgået i overensstemmelse med Genève-konventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og andre internationale humanitære forpligtelser. Navnlig må konventionens bestemmelser på ingen måde berøre forpligtelsen til at overholde princippet om non-refoulement.
5. Udkastet til konvention skal indeholde en klausul, som gør det muligt for Fællesskabet at tilslutte sig konventionen.
6. Udkastet til konvention skal indeholde en klausul om, at Fællesskabet deltager i alle beslutninger vedrørende konventionen, og det princip, at Fællesskabets stemmeantal svarer til det antal EU-medlemsstater, som er part i konventionen, og som har overført kompetence til Fællesskabet i det pågældende spørgsmål.
7. Udkastet til konvention skal indeholde bestemmelser om en tilpasning af overvågningsordningen (GRETA) til Fællesskabets særlige institutionelle forhold.
8. Udkastet til konvention skal indeholde bestemmelser om, at konventionen ikke berører Det Europæiske Fællesskabs mulighed for at vedtage gunstigere regler end dem, der er fastsat i konventionen.

Forslag til

FÆLLES HOLDNING

**fastlagt af Rådet på grundlag af artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union,
vedrørende forhandlingerne i Europarådet om udkastet til den europæiske konvention
om bekæmpelse af menneskehandel**

BEGRUNDELSE

1. EN EUROPÆISK KONVENTION OM BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL

Den 30. april 2003 besluttede Europarådet (ministerkomitéen) at nedsætte en ad hoc-komité for bekæmpelse af menneskehandel (Ad Hoc Committee on Action against Trafficking in Human Beings, CAHTEH), og det vedtog et kommissorium, som udløber den 31. december 2004. Komitéen har fået pålagt under ministerkomitéens auspicer at udarbejde en europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel (i det følgende kaldet "konventionen").

Der er allerede holdt møder i CAHTEH i september og december 2003 og i februar 2004. Der er planlagt yderligere møder i maj, juni, september og december 2004. Derefter skal udkastet til konvention forelægges for Europarådets ministerkomité, som forventes at vedtage konventionen i marts 2005.

Det nuværende udkast til konvention omfatter bl.a. kapitler om materiel strafferet, efterforskning, retsforfølgning og procesret.

2. LOVGIVNING I HENHOLD TIL AFSNIT VI I TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION OG ANDRE RETSAKTER VEDRØRENDE MENNESKEHANDEL

Uden at dette i øvrigt berører Det Europæiske Fællesskabs stadig større beføjelser på dette område, har EU udviklet en omfattende politik for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. Denne politik er baseret på en tværfaglig tilgang, som omfatter både forebyggelse, beskyttelse af og hjælp til ofre og vidner i forbindelse med straffesager, materiel strafferet, politisamarbejde og retligt samarbejde. Kommissionen udsendte en række meddelelser om menneskehandel i 1996, 1998 og 2000⁷. Den seneste meddelelse var ledsaget af to forslag til Rådets rammeafgørelser, hvoraf den ene vedrørte bekæmpelse af menneskehandel⁸, mens den anden vedrørte et andet spørgsmål, som er tæt forbundet hermed, nemlig bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi⁹.

Den 19. juni 2002 vedtog Rådet rammeafgørelsen om bekæmpelse af menneskehandel, der er EU's hidtil vigtigste retsinstrument vedrørende menneskehandel¹⁰. Den 22. december 2003 vedtog Rådet også rammeafgørelsen om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi¹¹.

I Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel gives der en fælles definition af lovovertrædelser vedrørende menneskehandel med sigte på udnyttelse som arbejdskraft eller seksuel udnyttelse. Medlemsstaterne forpligtes til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de handlinger, som er omfattet af definitionen, kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, og som kan medføre udlevering. Lovovertrædelser, der er begået under skærpende omstændigheder, skal kunne straffes med fængsel med en maksimumsstraf på mindst otte år. Desuden indeholder rammeafgørelsen bestemmelser om juridiske personers ansvar og

⁷ KOM(1996) 567 endelig af 20.11.1996; KOM(1998) 726 endelig af 9.12.1998; KOM(2000) 854 endelig af 21.12.2000.

⁸ EFT C 62 af 27.2.2001, s. 324.

⁹ EFT C 62 af 27.2.2001, s. 327.

¹⁰ EUT L 203 af 1.8.2002, s. 1.

¹¹ EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

sanktioner mod disse i forbindelse med lovovertrædelser vedrørende menneskehandel samt bestemmelser om kompetence, retsforfølgning og beskyttelse af og hjælp til ofre.

Ifølge rammeafgårelsen om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det bl.a. er strafbart at tvinge eller hverve et barn til prostitution og at tage del i seksuelle aktiviteter med et barn, hvor der f.eks. gøres brug af tvang eller trusler. Disse og andre handlinger, som er omfattet af denne rammeafgårelse, er tæt forbundet med handel med børn.

Den 15. marts 2001 havde Rådet allerede vedtaget Rådets rammeafgårelse om ofres stilling i forbindelse med straffesager¹². Rammeafgårelsen indeholder bestemmelser om retten til at modtage oplysninger, retten til beskyttelse og retten til erstatning. Den behandler spørgsmål såsom ofre med bopæl i en anden medlemsstat og samarbejde mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne skal sikre, at særlig sårbare ofre kan få særbehandling, der er bedst muligt afpasset efter deres situation. De skal også sikre, at ofre, der har brug for beskyttelse mod følgerne af at afgive vidneforklaring i et offentligt retsmøde, kan vidne under forhold, der opfylder denne målsætning. Desuden skal medlemsstaterne fremme initiativer, der åbner mulighed for, at de kompetente personer får en hensigtsmæssig uddannelse med specielt henblik på de mest sårbare ofres behov. Med hensyn til børn fastslås det i rammeafgårelsen om bekæmpelse af menneskehandel, at de skal anses som særlig sårbare ofre som omhandlet i rammeafgårelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager.

En række andre retsakter under søjle 3, som fokuserer på forskellige spørgsmål, kan også være relevante i forhold til konventionen, da det er meningen, at denne skal omfatte en bred vifte af aspekter vedrørende menneskehandel:

- Rådets resolution af 23. november 1995 om beskyttelse af vidner i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet¹³
- Rådets resolution af 20. december 1996 om personer, der samarbejder med retsvæsenet i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet¹⁴
- Rådets rammeafgårelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold¹⁵
- Rådets retsakt af 16. oktober 2001 om udarbejdelse i henhold til artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union af protokollen til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater¹⁶
- Rådets rammeafgårelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne¹⁷ samt
- Rådets rammeafgårelse af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale¹⁸.

¹² EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

¹³ EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5.

¹⁴ EFT C 10 af 11.1.1997, s. 1.

¹⁵ EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1.

¹⁶ EFT C 326 af 21.11.2001, s. 1.

¹⁷ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

¹⁸ EUT L 196 af 2.8.2003, s. 45.

Desuden kan følgende retsakter fra Rådet være relevante for den kurs, som medlemsstaterne skal følge under forhandlingerne i Europarådet:

- Rådets konklusioner af 8. maj 2003 om Bruxelles-erklæringen om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel¹⁹
- Rådets resolution af 20. oktober 2003 om initiativer til bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder²⁰
- Rådets henstilling af 27. november 2003 om forbedring af metoderne for forebyggelse og operationel efterforskning i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der involverer menneskehandel²¹.

3. RELEVANSEN AF EN EUROPÆISK KONVENTION OM BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL FOR SAMARBEJDET OM RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER UNDER AFSNIT VI I TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION

Der er en række artikler i udkastet til konvention, som vedrører spørgsmål såsom straffesager og material strafferet, der er omfattet af lovgivning under afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union. EU's medlemsstater bør følge en sammenhængende og konsekvent strategi under forhandlingerne. Det må forhindres, at der opstår gnidninger, uoverensstemmelser og modsigelser mellem den planlagte konvention og de forskellige politiske og juridiske instrumenter på EU-plan. For så vidt som der allerede er indført fællesskabslovgivning vedrørende menneskehandel under afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, bør den betragtes som en ledetråd for forhandlingerne på internationalt plan, specielt i en bredere europæisk sammenhæng.

4. RETSGRUNDLAG

Dette forslag til fælles holdning vedrører forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, som der udtrykkeligt henvises til i artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union. På disse områder kan Rådet, uden at det berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser, på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed vedtage fælles holdninger, hvori det fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål, jf. artikel 34, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Union. Det retsgrundlag, som er anført i præamblen til forslaget, er derfor artikel 34, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Union. Forslaget får ingen finansielle virkninger for De Europæiske Fællesskabers budget.

¹⁹ EUT C 137 af 12.6.2003, s. 1.

²⁰ EUT C 260 af 29.10.2003, s. 4.

²¹ Ikke offentliggjort. Rådsdokument 15028/03 CRIMORG 82 MIGR 102 ENFOPOL 104.

5. DEN FÆLLES HOLDNING: ARTIKLERNE

Artikel 1

I artikel 1, stk. 1, anføres det, at medlemsstaterne støtter udarbejdelsen af Europarådets udkast til en europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel. Denne konvention bør forebygge og bekæmpe menneskehandel på det bredest mulige grundlag og i videts muligt omfang gøre det lettere at retsforfølge og straffe lovovertrædelser, der er forbundet med denne form for kriminalitet.

Artikel 1, stk. 2, understreger nødvendigheden af, at konventionen stemmer overens med den lovgivning, som er indført i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, specielt hvad angår materiel strafferet, strafferetlig efterforskning og straffesager. Af relevant lovgivning kan nævnes Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel²², Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager²³ og Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi²⁴.

Der bør også tages hensyn til en række andre retsakter, såsom Rådets resolutioner, henstillinger og konklusioner – selv om de ikke er retligt bindende – for at fremme holdninger, som stemmer overens med ånden i disse retsakter og den bredere udvikling i EU med hensyn til menneskehandel. Når medlemsstaterne fastlægger deres holdning, bør de derfor tage hensyn til Rådets konklusioner (2003/C 137/01) af 8. maj 2003 om Bruxelles-erklæringen om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel²⁵, Rådets resolution (2003/C 260/03) af 20. oktober 2003 om initiativer til bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder²⁶, og Rådets henstilling af 27. november 2003 om forbedring af metoderne for forebyggelse og operationel efterforskning i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet²⁷. Der bør også lægges vægt på Rådets resolution af 23. november 1995 om beskyttelse af vidner i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet²⁸ og Rådets resolution af 20. december 1996 om personer, der samarbejder med retsvæsenet i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet²⁹.

I artikel 1, stk. 3, fastsættes det, at der bør tages hensyn til artikel 5, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvori det hedder, at menneskehandel er forbudt, med henblik på at understrege, at menneskehandel betragtes som en krænkelse af menneskerettighederne.

Artikel 1, stk. 4, bygger på det forhold, at der allerede er fastlagt en definition af menneskehandel på FN- og EU-plan i protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, og i Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel.

²² EUT L 203 af 1.8.2003, s. 1.

²³ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

²⁴ EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

²⁵ EUT C 137 af 12.6.2003, s. 1.

²⁶ EUT C 260 af 29.10.2003, s. 4.

²⁷ Ikke offentliggjort.

²⁸ EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5.

²⁹ EFT C 10 af 11.1.1997, s. 1.

Artikel 1, stk. 5, understreger samtidig nødvendigheden af at gøre beskyttelse af ofres rettigheder til et centralt punkt i straffesager. Medlemsstaterne skal også, når det er relevant, støtte samarbejdet mellem de statslige myndigheder og uafhængige specialiserede organisationer (internationale organisationer, NGO'er) i forbindelse med straffesager.

Med hensyn til materiel strafferet bør konventionen ligge så tæt som muligt på Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel. De centrale elementer i denne rammeafgørelse gentages derfor i artikel 1, stk. 6.

Artikel 2

I artikel 2 præciseres det, at medlemsstaterne kan vedtage eller anvende fremtidige instrumenter i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union i de spørgsmål, som behandles i denne konvention.

Artikel 3

Ifølge artikel 3 skal medlemsstaterne forsvare den fælles holdning, som er vedtaget i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, i internationale organisationer og på internationale konferencer, som de deltager i. Det betyder, at medlemsstaternes holdninger skal koordineres, og at der, når det er muligt, skal forhandles på grundlag af en fælles holdning til specifikke spørgsmål. Kommissionen tilknyttes fuldt ud dette arbejde.

Artikel 4

Artikel 4 vedrører inddragelse af kandidatlandene.

Artikel 5

Artikel 5 tager hensyn til, at et stort antal bestemmelser i udkastet til konvention vedrører Fællesskabets beføjelser, og at Kommissionen også har fremsat henstillinger, som sigter mod at bemyndige den til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at forhandle om de dele af konventionen, som er omfattet af fællesskabslovgivningen.

6. KONKLUSION

Af ovennævnte grunde foreslår Kommissionen, at Rådet vedtager den vedlagte fælles holdning. Da de forhandlinger, som er omhandlet i den fælles holdning, er fortrolige, henstiller Kommissionen, at den fælles holdning i overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, i Rådets forretningsorden ikke offentliggøres i EU-Tidende.

FÆLLES HOLDNING

fastlagt af Rådet på grundlag af artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union, vedrørende forhandlingerne i Europarådet om udkastet til den europæiske konvention om bekæmpelse af menneskehandel

Rådet for Den Europæiske Union har -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig 34, stk. 2, litra a),

under henvisning til forslag fra Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Ifølge artikel 5, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er menneskehandel forbudt.
- (2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til, at alle former for menneskesmugling forebygges. På sit møde i Sevilla den 21. og 22. juni 2002 krævede Det Europæiske Råd en resolut bekæmpelse af menneskehandel. På sit møde i Thessaloniki den 19. og 20. juni 2003 fastslog Det Europæiske Råd, at det anså bekæmpelse af menneskehandel, herunder vedtagelse af lovgivning og andre foranstaltninger, for at være af allerstørste betydning.
- (3) Rådet behandlede spørgsmålet om menneskehandel i Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19. juni 2002 om bekæmpelse af menneskehandel³⁰.
- (4) Desuden kan Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager³¹, Rådets rammeafgørelse 2001/500/RIA af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold³², Rådets retsakt af 16. oktober 2001 om udarbejdelse i henhold til artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union af protokollen til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater³³, Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne³⁴, Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale³⁵ og Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003

³⁰ EUT L 203 af 1.8.2003, s. 1.

³¹ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

³² EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1.

³³ EFT C 326 af 21.11.2001, s. 1.

³⁴ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

³⁵ EUT L 196 af 2.8.2003, s. 45.

om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi³⁶ være relevante for forhandlingerne i Europarådet.

- (5) Den 8. maj 2003 vedtog Rådet en række konklusioner om Bruxelles-erklæringen, som blev fremsat på den europæiske konference om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel – en global udfordring til det 21. århundrede, der blev holdt den 18.-20. september 2002³⁷. Den 20. oktober 2003 vedtog Rådet en resolution om initiativer til bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder³⁸. Den 27. november 2003 vedtog Rådet en henstilling om forbedring af metoderne for forebyggelse og operationel efterforskning i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der involverer menneskehandel³⁹.
- (6) Den 23. november 1995 vedtog Rådet en resolution om beskyttelse af vidner i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet⁴⁰, og den 20. december 1996 vedtog Rådet en resolution om personer, der samarbejder med retsvæsenet i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet⁴¹.
- (7) Alle Den Europæiske Unions medlemsstater og, på vegne af Det Europæiske Fællesskab, Europa-Kommissionen har undertegnet protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.
- (8) Europarådet har indledt forhandlinger om en europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel. Det er ønskeligt at bidrage så fuldstændigt som muligt til forhandlingerne om den foreslåede konvention og at undgå uforenelighed mellem den foreslåede konvention og de instrumenter, der er udarbejdet i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union.
- (9) Europa-Kommissionen bør bemyndiges til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at forhandle om de dele af konventionen, som er omfattet af fællesskabslovgivningen -

VEDTAGET FØLGENDE FÆLLES HOLDNING:

Artikel 1

1. Medlemsstaterne støtter udarbejdelsen af Europarådets udkast til en europæisk konvention om bekæmpelse af menneskehandel (i det følgende kaldet ”konventionen”). De anbefaler, at der i konventionen medtages bestemmelser, som i videst muligt omfang vil gøre det lettere effektivt at retsforfølge og straffe lovovertrædelser vedrørende menneskehandel.
2. Medlemsstaterne sikrer, at bestemmelserne i denne konvention er forenelige med lovgivningen i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, særlig Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19. juli 2002 om bekæmpelse af

³⁶ EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

³⁷ EUT C 137 af 12.6.2003, s. 1.

³⁸ EUT C 260 af 29.10.2003, s. 4.

³⁹ Ikke offentliggjort.

⁴⁰ EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5.

⁴¹ EFT C 10 af 11.1.1997, s. 1.

menneskehandel⁴², Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i straffesager⁴³, Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn og børnepornografi⁴⁴ og andre retsakter, som har forbindelse med spørgsmål, der er omfattet af konventionen, og som er relevante for fremtidige foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, særlig Rådets konklusioner (2003/C 137/01) af 8. maj 2003 om Bruxelles-erklæringen om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel⁴⁵, Rådets resolution (2003/C 260/03) af 20. oktober 2003 om initiativer til bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder⁴⁶, og Rådets henstilling af 27. november 2003 om forbedring af metoderne for forebyggelse og operationel efterforskning i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der involverer menneskehandel⁴⁷.

3. De bestemmelser, som skal medtages i konventionen, bør afspejle, at menneskehandel i henhold til artikel 5, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder betragtes som en krænkelse af menneskerettighederne og derfor er forbudt.
4. I konventionen bør menneskehandel defineres på samme måde som i protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerende af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, og i Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel⁴⁸.
5. Med hensyn til straffesager støtter medlemsstaterne medtagelsen af bestemmelser vedrørende situationen for og de særlige behov hos kvinder og børn, som er blevet eller kan blive ofre for menneskehandel. Konventionen bør navnlig med hensyn til børn indeholde bestemmelser, som kræver en særbehandling, der er bedst muligt afpasset efter deres situation, den nødvendige beskyttelse mod følgerne af at afgive vidneforklaring i et offentligt retsmøde, hensigtsmæssig uddannelse med specielt henblik på deres behov og passende hjælp til barnets familie. Desuden støtter medlemsstaterne i givet fald medtagelsen af bestemmelser, som fremmer et tæt samarbejde mellem de statslige myndigheder og uafhængige specialiserede organisationer (internationale organisationer, NGO'er) i forbindelse med straffesager.
6. Med hensyn til materiel strafferet skal konventionen indeholde bestemmelser om, at lovovertrædelser vedrørende menneskehandel med sigte på udnyttelse som arbejdskraft eller seksuel udnyttelse er strafbare. For lovovertrædelser, der er begået under skærpende omstændigheder, skal der fastsættes strafferetlige sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelserne og har afskrækkende virkning, og som kan medføre udlevering. Medlemsstaterne støtter medtagelsen i konventionen af bestemmelser om juridiske personers ansvar og sanktioner mod juridiske personer i forbindelse med lovovertrædelser vedrørende menneskehandel samt om kompetence og retsforfølgning.

⁴² EUT L 203 af 1.8.2003, s. 1.

⁴³ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

⁴⁴ EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

⁴⁵ EUT C 137 af 12.6.2003, s. 1.

⁴⁶ EUT C 260 af 29.10.2003, s. 4.

⁴⁷ Ikke offentliggjort.

⁴⁸ EUT L 203 af 1.8.2003, s. 1.

Artikel 2

Medlemsstaterne bør sikre, at konventionen ikke forhindrer dem i at vedtage eller anvende fremtidige instrumenter i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union i de spørgsmål, som behandles i denne konvention.

Artikel 3

Under forhandlingerne om den foreslåede Europarådskonvention koordinerer medlemsstaterne deres holdninger på initiativ af formandskabet for Rådet, og de bestræber sig på at nå frem til en fælles holdning til alle spørgsmål, der har væsentlig betydning for Den Europæiske Unions interesser. Kommissionen tilknyttes fuldt ud dette arbejde.

Artikel 4

Under forhandlingerne opfordrer Den Europæiske Union kandidatlandene til at støtte denne fælles holdning.

Artikel 5

Denne fælles holdning berører ikke Kommissionens bemyndigelse til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at forhandle om de dele af denne konvention, som er omfattet af fællesskabslovgivningen.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formand*