

Brussel, 29 juli 2026
(OR. en)

9126/04
DCL 1

LIMITE

CRIMORG 40
JUSTCIV 72
MIGR 37

DERUBRICERING¹

van document: 9126/04 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

d.d.: 3 mei 2004

nieuwe status: LIMITE

Betreft: Aanbeveling voor een besluit van de Raad tot machtiging van de Commissie om te onderhandelen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel en voorstel voor een Gemeenschappelijk Standpunt door de Raad aangenomen op basis van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met betrekking tot de in het kader van de Raad van Europa gevoerde onderhandelingen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel

De delegaties vinden hierbij de gederubriceerde versie van bovengenoemd document.

De tekst van dit document is identiek aan die van de voorgaande versie.

¹ Door de Europese Commissie op 21/09/2023 gederubriceerd document.



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 3 mei 2004 (04.05)
(OR. en)**

9126/04

RESTREINT UE

**CRIMORG 40
JUSTCIV 72
MIGR 37**

INGEKOMEN DOCUMENT

van:	mevrouw Patricia BUGNOT, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	3 mei 2004
aan:	de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger

Betreft: Aanbeveling voor een besluit van de Raad tot machtiging van de Commissie om te onderhandelen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel en voorstel voor een Gemeenschappelijk Standpunt door de Raad aangenomen op basis van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met betrekking tot de in het kader van de Raad van Europa gevoerde onderhandelingen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2004) 519 def.

Bijlage: COM(2004) 519 def.



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.04.2004
SEC(2004)519 definitief

RESTREINT UE

AANBEVELING VOOR EEN BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging van de Commissie om te onderhandelen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel

Voorstel voor een

GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT

door de Raad aangenomen op basis van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met betrekking tot de in het kader van de Raad van Europa gevoerde onderhandelingen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel

(door de Commissie ingediend)

A. TOELICHTING

I. ALGEMENE INLEIDING

De Commissie dient deze tekst in om de Raad aan te bevelen een besluit goed te keuren uit hoofde waarvan zij gemachtigd wordt te onderhandelen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst van de Raad van Europa inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel. Deze overeenkomst heeft immers betrekking op uitgebreide communautaire bevoegdheidsgebieden.

1. De ontwerpovereenkomst

Bij besluit van 30 april 2003 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa het mandaat vastgesteld van het ad hoc-Comité inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel (hierna genoemd CAHTEH), dat tot taak heeft een Europese Overeenkomst op te stellen inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel. Volgens het mandaat dient de nadruk te worden gelegd op de grondrechten van de slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder met het oog op de totstandbrenging van een kader voor volledige bescherming en ondersteuning van slachtoffers en getuigen, alsmede op preventie, onderzoek en doeltreffende strafvervolgning van deze misdrijven en op de internationale samenwerking op dit gebied. Er zal een controlemechanisme worden ingevoerd om de inachtneming van de bepalingen van de overeenkomst te garanderen. Ten slotte dient het Comité rekening te houden met de normen van de Raad van Europa en met de op het gebied van mensenhandel bestaande internationale rechtsinstrumenten, met name het protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende criminaliteit.

Het CAHTEH bestaat met name uit vertegenwoordigers van de lidstaten van de Raad van Europa, waarnemende staten (Verenigde Staten van Amerika, Mexico, Japan), de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie².

2. en strak tijdschema voor de onderhandelingen met het oog op een goedkeuring begin 2005

Een eerste vergadering heeft plaatsgevonden van 15 tot 17 september 2003, een tweede van 8 tot 10 december en de laatste vond plaats van 3 tot 5 februari 2004.

De tekst bevindt zich nog steeds in de fase van de eerste lezing die moet worden voortgezet tijdens de vergadering van 11 tot 14 mei. Het secretariaat van het CAHTEH wenst tot de tweede lezing over te gaan tijdens de vergaderingen van 29 juni tot 2 juli, van 27 tot 29 september en van 7 tot 9 december 2004. Het is de bedoeling dat de tekst eind 2004 klaar is om voor ondertekening te worden opengesteld op de derde Top van de staatshoofden en regeringsleiders van de Raad van Europa in het voorjaar 2005.

Onverminderd de coördinatievergaderingen die zullen worden georganiseerd om de onderhandelingszittingen voor te bereiden wenst de Commissie dat de Raad een besluit neemt uit hoofde waarvan zij gemachtigd wordt om over deze ontwerpovereenkomst te onderhandelen. Met het oog op de nodige duidelijkheid en samenhang is het van essentieel

² Voor meer informatie zie: http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Traite/

belang dat dit besluit wordt goedgekeurd vóór het einde van de tweede lezing die gepland is voor eind juni 2004.

II. REIKWIJDTE VAN DE COMMUNAUTAIRE BEVOEGDHEID.

1. Materiële bepalingen

De belangrijkste door de ontwerpovereenkomst bestreken communautaire bevoegdheden vallen onder titel IV van het derde deel van het EG-Verdrag, getiteld "Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen". Uit hoofde daarvan wordt aan de Gemeenschap bevoegdheid toegekend op het gebied van immigratie waarbij het niet alleen gaat om de bestrijding van illegale immigratie die in de hand wordt gewerkt door de ontwikkeling van netwerken die migranten uitbuiten in het kader van mensenhandel, de terugkeer van onderdanen van derde landen die zich in een onregelmatige administratieve situatie bevinden, maar ook om de vaststelling van de rechten van onderdanen van derde landen. Daarbij komt nog, wat de grenscontroles betreft, de veiligheid en de controle van de documenten. Al deze domeinen worden voortaan bestreken door communautaire rechtsinstrumenten. Wat de hoofdstukken II en III van de ontwerpovereenkomst betreft (respectievelijk "preventie, samenwerking en andere maatregelen" en "maatregelen ter bescherming van de rechten van de slachtoffers, met inbegrip van aangelegenheden die betrekking hebben op de gelijkheid van mannen en vrouwen"), zijn de belangrijkste instrumenten het voorstel voor een richtlijn betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken³ en het acquis van Schengen. De ontwerpovereenkomst valt eveneens onder de communautaire bevoegdheid die wordt uitgeoefend op het gebied van het asielbeleid.

Naast de op titel IV van het EG-Verdrag gebaseerde bevoegdheden die het overgrote deel vormen van de door deze ontwerpovereenkomst bestreken bevoegdheden, hebben ook andere bepalingen betrekking op bevoegdheidsterreinen van de Gemeenschap, zoals de bestrijding van discriminatie⁴ of de gegevensbescherming⁵.

2. Horizontale bepalingen

Dit zijn bepalingen die, door hun horizontale karakter, betrekking hebben op de volledige ontwerpovereenkomst en derhalve onlosmakelijk verbonden zijn met de bepalingen die onder het Gemeenschapsrecht vallen. Zij hebben met name betrekking op de volgende punten: definities, toepassingsgebied, verband met andere instrumenten, wijzigingen van de overeenkomst, ondertekening (openstelling voor de Europese Gemeenschap), territoriale toepassing, voorbehoud, opzegging en kennisgeving. In de ontwerpovereenkomst moet worden vastgesteld dat de Gemeenschap tot de overeenkomst zal toetreden en aan het gehele besluitvormingsproces (d.w.z. de goedkeuring, de tenuitvoerlegging en de eventuele

³ Hierna genoemd "het voorstel voor een richtlijn". COM(2002)71 in de versie MIGR 101, na instemming van de Raad JBZ van 6 november 2003.

⁴ Zie de twee op basis van artikel 13 van het EG-Verdrag goedgekeurde richtlijnen: Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afstamming, PB L 180, 19.07.2000, blz. 22 en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PB L 303, 02.12.2000, blz. 16).

⁵ Richtlijn 95/46 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281, 23.11.1995, blz. 31.

wijzigingen) zal deelnemen op dezelfde manier als de andere partijen bij de overeenkomst, met name wat betreft het stemrecht. De Gemeenschap dient over evenveel stemmen te beschikken als er lidstaten, die hun bevoegdheid op dit gebied aan de Gemeenschap hebben overgedragen, partij zijn bij de overeenkomst. Dit betekent in het specifieke geval van de op titel IV van het EG-Verdrag gebaseerde bepalingen dat rekening moet worden gehouden met het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en van Ierland enerzijds en het protocol betreffende de positie van Denemarken anderzijds. Deze regel geldt voor de verdere ontwikkeling van de overeenkomst (stemming in het Comité van Ministers overeenkomstig artikel 44, eventueel in combinatie met een andere bepaling van de ontwerpovereenkomst, amendementen, aanvaarding van een nieuwe partij bij de overeenkomst...).

Een andere belangrijke kwestie is het follow-upmechanisme dat tot stand wordt gebracht door middel van de oprichting van een groep van deskundigen inzake bestrijding van mensenhandel (Greta). Wat de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Gemeenschapsrecht door de lidstaten van de Gemeenschap betreft, wordt de Commissie reeds door het communautaire systeem belast met het toezicht op de omzetting en de eerbiediging van het Gemeenschapsrecht. Om dubbel werk en zelfs tegenstrijdigheden te vermijden moet de ontwerpovereenkomst kunnen worden aangepast aan de specifieke institutionele kenmerken van de Gemeenschap. In het kader van haar bevoegdheden kan de Commissie belast worden met het toezicht op de eerbiediging van de bepalingen van de overeenkomst door de lidstaten en hierover verslag uitbrengen bij GRETA.

Voorts dient in de ontwerpovereenkomst een clausule te worden opgenomen waardoor de Gemeenschap gemachtigd wordt gunstiger bepalingen goed te keuren dan die welke zijn vermeld in de ontwerpovereenkomst of, na de goedkeuring ervan, in de overeenkomst zelf.

III. RECHTSGROND VOOR DE COMMUNAUTAIRE BEVOEGDHEID

Deze aanbeveling wordt voorgelegd aan de Raad met het verzoek de Commissie te machtigen om, namens de Gemeenschap, te onderhandelen over de artikelen van de ontwerpovereenkomst die onder het Gemeenschapsrecht vallen. De Commissie is van oordeel dat de ontwerpovereenkomst moet worden beschouwd als een gemengde ontwerpovereenkomst omdat het elementen bevat die binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen en andere die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Eén van de betrokken instrumenten, het voorstel voor een richtlijn betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken, is nog niet formeel goedgekeurd, maar dit zal binnenkort gebeuren wanneer een akkoord is bereikt tijdens de JBZ-raad van 6 november 2003 en het Europees Parlement een nieuw advies heeft uitgebracht op 9 maart 2004. Er dient derhalve rekening te worden gehouden met het instrument in zijn huidige staat.

Ten aanzien van de onderhandelingen betreffende en het sluiten van internationale overeenkomsten die van invloed kunnen zijn op de interne communautaire rechtsregels geldt een gevestigde rechtspraak van het Hof van Justitie. Het Hof heeft in zijn advies van 19 maart 1993 de beginselen van zijn AETR-jurisprudentie in herinnering gebracht door erop te wijzen dat "de lidstaten, indien communautaire regels zijn vastgesteld om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, buiten de Gemeenschapsinstellingen om geen verbintenissen [mogen] aangaan die de regels zouden kunnen aantasten of aan de betekenis ervan zouden kunnen afdoen"⁶.

⁶ Advies 2/91 van 19 maart 1993, Jurispr. 1993, blz. I-1061.

De Commissie is van oordeel dat de Gemeenschap bij de onderhandelingen betreffende en het sluiten van het ontwerpverdrag dus gebruik dient te maken van haar bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten op gebieden die onder de eerste pijler vallen. Tegen deze achtergrond is de Commissie van oordeel dat de in artikel 300 van het EG-Verdrag neergelegde procedure dient te worden gevolgd ten aanzien van het deel van de overeenkomst waarvan de inhoud wordt bestreken door de bepalingen van het primair of afgeleid Gemeenschapsrecht.

De Commissie is van oordeel dat, zoals het Hof van Justitie in zijn bovengenoemd advies heeft verklaard, de Gemeenschap en de lidstaten tijdens de gehele duur van de onderhandelingen nauw dienen samen te werken.

B. AANBEVELING

Gezien het bovenstaande beveelt de Commissie de Raad aan:

- haar te machtigen onderhandelingen te voeren over de ontwerpovereenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel;
- aangezien zij, overeenkomstig het EG-Verdrag, de onderhandelingen zal voeren namens de Gemeenschap, een comité aan te wijzen om haar in deze taak bij te staan;
- onderhandelingsrichtsnoeren goed te keuren waarvan het ontwerp opgenomen is in de bijlage.

Bijlage

Ontwerp van onderhandelingsrichtsnoeren

voor de Europese ontwerpovereenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel.

De Commissie wordt gemachtigd om onderhandelingen te voeren over de bepalingen van de Europese ontwerpovereenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel voor zover deze bepalingen onder de communautaire bevoegdheid vallen.

1. De ontwerpovereenkomst moet verenigbaar zijn met de op het EG-Verdrag gebaseerde communautaire bepalingen, in het bijzonder op titel IV van het derde deel van het EG-Verdrag (immigratie, asiel, buitengrenzen).
2. Onder voorbehoud van deze verenigbaarheid moet de ontwerpovereenkomst erop gericht zijn een toegevoegde waarde op te leveren voor het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende criminaliteit en het daaraan gehechte protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, als onderdeel van een regionale internationale organisatie zoals de Raad van Europa.
3. In de overeenkomst dienen bepalingen te worden opgenomen waarin de status van de slachtoffers wordt vastgesteld, om hen enerzijds te stimuleren om met de bevoegde autoriteiten samen te werken en anderzijds hun terugkeer voor te bereiden in omstandigheden die het mogelijk maken te garanderen dat zij niet opnieuw in de mensenhandel terechtkomen.
4. De bepalingen van de overeenkomst mogen geen afbreuk doen aan de verplichtingen die door de lidstaten zijn aangegaan overeenkomstig het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en aan andere internationale humanitaire verplichtingen. Dit betekent met name dat de bepalingen van de overeenkomst op geen enkele manier van invloed mogen zijn op het verbod tot uitzetting of terugleiding.
5. In de ontwerpovereenkomst dient een clausule te worden opgenomen waardoor de Gemeenschap gemachtigd wordt toe te treden tot de overeenkomst.
6. De ontwerpovereenkomst dient een clausule te bevatten uit hoofde waarvan de Gemeenschap kan deelnemen aan alle besluiten die tijdens de ontwikkeling van de overeenkomst worden genomen alsmede het beginsel dat de Gemeenschap over evenveel stemmen zal beschikken als er lidstaten die hun bevoegdheid op dit gebied aan de Gemeenschap hebben overgedragen, partij zijn bij de overeenkomst.
7. De ontwerpovereenkomst dient te voorzien in een follow-upmechanisme (GRETA) dat wordt aangepast aan de specifieke institutionele kenmerken van de Gemeenschap.
8. In de ontwerpovereenkomst dient te worden gespecificeerd dat deze geen afbreuk doet aan de mogelijkheid voor de Europese Gemeenschap om gunstiger regels in te voeren dan die welke zijn vermeld in de overeenkomst.

Voorstel voor een

GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT

door de Raad aangenomen op basis van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met betrekking tot de in het kader van de Raad van Europa gevoerde onderhandelingen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel

DECLASSIFIED

TOELICHTING

1. EUROPESE OVEREENKOMST INZAKE MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL

De Raad van Europa (Comité van Ministers) heeft op 30 april 2003 besloten een ad hoc-comité inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel (CAHTEH) op te richten en heeft een mandaat goedgekeurd dat per 31 december 2004 verloopt. Het comité wordt belast met de voorbereiding, onder toezicht van het Comité van Ministers, van een Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel (hierna genoemd "de overeenkomst").

Het CAHTEH is reeds in september en december 2003 en in februari 2004 bijeengekomen. Andere vergaderingen zijn gepland voor mei, juni, september en december 2004. De ontwerpovereenkomst zal vervolgens worden voorgelegd aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa dat de overeenkomst in maart 2005 zal goedkeuren.

De onderhavige ontwerpovereenkomst omvat onder andere hoofdstukken die betrekking hebben op het materiële strafrecht en op onderzoeken, gerechtelijke vervolging en procesrecht.

2. REGELGEVING IN HET KADER VAN TITEL VI VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE EN ANDERE BESLUITEN INZAKE BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL.

Onverminderd de steeds toenemende bevoegdheid van de Europese Gemeenschap op dit gebied heeft de EU een globaal beleid ontwikkeld ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Dit beleid is gebaseerd op een multidisciplinaire benadering die elementen omvat inzake preventie, bescherming en ondersteuning van slachtoffers en getuigen in strafrechtelijke procedures, materieel strafrecht en politieke en justitiële samenwerking. De Commissie heeft in 1996, 1998 en 2000⁷ een aantal mededelingen over de bestrijding van mensenhandel uitgebracht. De laatste mededeling was vergezeld van twee voorstellen voor een kaderbesluit van de Raad waarvan het ene betrekking had op de bestrijding van mensenhandel⁸ en de andere op een ander, maar nauw verbonden thema, namelijk de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie⁹.

Op 19 juli 2002 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan het kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel, tot dusver het belangrijkste rechtsinstrument van de EU dat op dit thema betrekking heeft¹⁰. Op 22 december 2003 keurde de Raad tevens een kaderbesluit goed ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie¹¹.

Het kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel bevat een gemeenschappelijke definitie van de misdaden die betrekking hebben op mensenhandel met het oog op seksuele en arbeidsuitbuiting. Het verplicht de lidstaten van de EU de maatregelen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de door deze definitie bestreken misdrijven strafbaar worden gesteld door middel van daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende sancties die uitlevering tot gevolg kunnen hebben. Voor misdrijven die worden gepleegd in bezwarende omstandigheden, kan een hechtenis gelden van niet minder dan acht jaar. Voorts bevat het kaderbesluit

⁷ COM (1996) 567 def. 20.11.1996; COM (1998) 726 def. 9.12.1998; COM (2000) 854 def. 21.12.2000.

⁸ PB C 62 van 27.2.2001, blz. 324.

⁹ PB C 62 van 27.2.2001, blz. 327.

¹⁰ PB L 203 van 1.8.2003, blz. 1.

¹¹ PB L 13 van 20.1.2004, blz. 44.

bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de sancties die ten aanzien van deze laatste gelden voor delicten die betrekking hebben op mensenhandel, rechtsbevoegdheid, strafrechtelijke vervolging, bescherming van en steunverlening aan slachtoffers.

Overeenkomstig het kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie dienen de lidstaten de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat het dwingen van kinderen tot prostitutie of het rekruteren van kinderen met dit doel of het verrichten van seksuele handelingen met kinderen door bijvoorbeeld druk uit te oefenen of het kind te bedreigen, strafbaar worden gesteld. Deze handelingen en andere door het kaderbesluit bestreken handelingen zijn nauw verbonden met de handel in kinderen.

Op 15 maart 2001 had de Raad reeds zijn goedkeuring gehecht aan het kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹². Dit besluit omvat bepalingen inzake het recht op informatie, bescherming en schadevergoeding. Het kaderbesluit heeft onder andere betrekking op de situatie van slachtoffers die verblijven in een andere lidstaat en op de samenwerking tussen de lidstaten. De lidstaten dienen erop toe te zien dat bijzonder kwetsbare slachtoffers in aanmerking komen voor een specifieke behandeling die zo goed mogelijk aan hun omstandigheden is aangepast. Zij moeten tevens ervoor zorgen dat, wanneer slachtoffers beschermd moeten worden tegen de gevolgen van hun verklaringen in openbare terechtzitting, zij hun verklaringen kunnen afleggen onder omstandigheden waaronder dat doel bereikt kan worden. Voorts moeten de lidstaten initiatieven stimuleren die voor het bevoegde personeel een passende en op de specifieke behoeften van de meest kwetsbare slachtoffers afgestemde beroepsopleiding mogelijk maken. Wat kinderen betreft, wordt in het kaderbesluit inzake handel in kinderen benadrukt dat zij in de context van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure worden beschouwd als bijzonder kwetsbare slachtoffers.

Andere besluiten die betrekking hebben op de derde pijler en waarin verschillende thema's worden behandeld kunnen relevant zijn voor de overeenkomst aangezien deze bedoeld is om talrijke aspecten van mensenhandel te bestrijken. Het betreft met name:

- Resolutie van de Raad van 23 november 1995 inzake de bescherming van getuigen in het kader van de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit¹³;
- Resolutie van de Raad van 20 december 1996 betreffende personen die met justitie samenwerken bij de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit¹⁴;
- Kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven¹⁵;
- Akte van de Raad van 16 oktober 2001 tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van het protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie¹⁶;

¹² PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

¹³ PB C 327 van 7.12.1995, blz. 5.

¹⁴ PB C 10 van 11.1.1997, blz. 1.

¹⁵ PB L 182 van 5.7.2001, blz. 1.

¹⁶ PB C 326 van 21.11.2001, blz. 1.

- Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten¹⁷; en
- Kaderbesluit van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken¹⁸.

Voorts kan bij de onderhandelingen van de lidstaten in de Raad van Europa worden uitgegaan van de volgende besluiten van de Raad:

- De conclusies van 8 mei 2003 betreffende de Verklaring van Brussel over voorkoming en bestrijding van mensenhandel¹⁹;
- Resolutie van de Raad van 20 oktober 2003 over initiatieven ter bestrijding van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel²⁰;
- Aanbeveling van de Raad van 27 november 2003 betreffende de verbetering van de methoden van preventie en operationeel onderzoek bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in verband met mensenhandel²¹.

3. HET BELANG VAN EEN EUROPESE OVEREENKOMST INZAKE MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL WAT BETREFT SAMENWERKING OP GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN UIT HOOFDE VAN TITEL VI VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

Een aantal artikelen van de ontwerpovereenkomst heeft betrekking op aangelegenheden zoals strafprocedures en het materiële strafrecht die reeds worden bestreken door de overeenkomstig titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie goedgekeurde wetgeving. In dit opzicht dienen de lidstaten van de EU tijdens de onderhandelingen een samenhangende en rechtlijnige strategie toe te passen. Tegenstellingen, onverenigbare elementen en contradicties tussen de geplande overeenkomst en de verschillende beleids- en rechtsinstrumenten op EU-niveau moeten worden vermeden. Voor zover op het gebied van mensenhandel reeds in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie een acquis werd tot stand gebracht dient dit te worden beschouwd als uitgangspunt voor onderhandelingen op internationaal niveau, in het bijzonder in een ruimere Europese context.

4. RECHTSGROND

Dit voorstel voor een gemeenschappelijk standpunt heeft betrekking op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Op deze gebieden kan de Raad, onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap en met eenparigheid van stemmen op initiatief van een lidstaat of de Commissie, gemeenschappelijke standpunten aannemen waarin de aanpak van de Unie ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid wordt omschreven zoals bepaald in artikel 34, lid 2, onder a) van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De in de inleiding tot het voorstel genoemde rechtsgrond is daarom artikel 34, lid 2, onder a) van het Verdrag

¹⁷ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

¹⁸ PB L 196 van 2.8.2003, blz. 45.

¹⁹ PB C 137 van 12.6.2003, blz. 1.

²⁰ PB C 260 van 29.10.2003, blz. 4.

²¹ Niet gepubliceerd. Document 15028/03 van de Raad CRIMORG 82 MIGR 102 ENFOPOL 104

betreffende de Europese Unie. Het voorstel zal geen financiële gevolgen hebben voor de begroting van de Europese Gemeenschappen.

5. GEMEENSCHAPPELIJK STANPUNT: ARTIKELN

Artikel 1

In artikel 1, lid 1, wordt bepaald dat de lidstaten het opstellen van een Europese ontwerpovereenkomst van de Raad van Europa inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel moeten ondersteunen. Deze overeenkomst dient dit soort misdaad zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden en de daadwerkelijke gerechtelijke vervolging en bestraffing van daarmee verbonden strafbare feiten te vergemakkelijken.

In artikel 1, lid 2 wordt benadrukt dat de overeenkomst moet overeenstemmen met de overeenkomstig titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde wetgeving, met name wat betreft het materiële strafrecht en de onderzoeken en strafprocedures. De desbetreffende wetgeving omvat Kaderbesluit 2002/629/JBZ van 19 juli 2002 inzake de bestrijding van mensenhandel²², Kaderbesluit 2001/220/JBZ van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure²³ en Kaderbesluit 2004/68/JBZ van 22 december 2003 inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie²⁴.

Andere besluiten zoals resoluties, aanbevelingen en conclusies van de Raad hebben geen dwingend karakter, maar moeten ook in aanmerking worden genomen om tot standpunten te komen die overeenstemmen met de geest van deze besluiten en om het beleid van de Europese Unie op het gebied van mensenhandel te ontwikkelen. Bij het bepalen van hun standpunt dienen de lidstaten tevens rekening te houden met de conclusies (2003/C 137/01) van de Raad van 8 mei 2003 betreffende de Verklaring van Brussel over voorkoming en bestrijding van mensenhandel²⁵, de resolutie van de Raad (2003/C 260/03) van 20 oktober 2003 over initiatieven ter bestrijding van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel²⁶ en de aanbeveling van de Raad van 27 november 2003 betreffende de verbetering van de methoden van preventie en operationeel onderzoek bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in verband met mensenhandel²⁷. Tevens moet aandacht worden besteed aan de resolutie van de Raad van 23 november 1995 inzake de bescherming van de getuigen in het kader van de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit²⁸ en de resolutie van de Raad van 20 december 1996 betreffende personen die met justitie samenwerken bij de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit²⁹.

In artikel 1, lid 3, wordt bepaald dat naar behoren rekening dient te worden gehouden met artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarin wordt gesteld dat mensenhandel verboden is zodat kan worden benadrukt dat mensenhandel wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten.

²² PB L 203 van 1.8.2003, blz. 1.

²³ PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

²⁴ PB L 13 van 20.1.2004, blz. 44.

²⁵ PB C 137 van 12.6.2003, blz. 1.

²⁶ PB C 260 van 29.10.2003, blz. 4.

²⁷ Niet gepubliceerd.

²⁸ PB C 327 van 7.12.1995, blz. 5.

²⁹ PB C 10 van 11.1.1997, blz. 1.

Artikel 1, lid 4, is gebaseerd op het feit dat op het niveau van de EU en de VN reeds overeenstemming is bereikt over een definitie van mensenhandel in het protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende criminaliteit en in het kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel.

In artikel 1, lid 5, wordt onderstreept dat de bescherming van de rechten van het slachtoffer een centraal element moet zijn in de strafprocedures. Lidstaten dienen in voorkomend geval ook de samenwerking van de overheidsinstanties en onafhankelijke gespecialiseerde organisaties (internationale organisaties, NGO's) in het kader van deze procedures te ondersteunen.

Wat het materiële strafrecht betreft, moet de overeenkomst zoveel mogelijk aansluiten bij het kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van mensenhandel. In artikel 1, lid 6, wordt derhalve herinnerd aan de belangrijkste elementen van dit kaderbesluit.

Artikel 2

In artikel 2 wordt gepreciseerd dat de lidstaten op door de overeenkomst bestreken gebieden nieuwe rechtsinstrumenten die onder titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen, kunnen goedkeuren of ten uitvoer leggen.

Artikel 3

Overeenkomstig artikel 3 dienen de lidstaten de in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie goedgekeurde gemeenschappelijke standpunten te verdedigen in internationale organisaties en op internationale conferenties waaraan zij deelnemen. Dit betekent dat de standpunten van de lidstaten moeten worden gecoördineerd en dat de onderhandelingen zoveel mogelijk moeten worden gevoerd op basis van een gemeenschappelijk standpunt over specifieke aangelegenheden. De Commissie wordt volledig bij de werkzaamheden betrokken.

Artikel 4

In artikel 4 wordt bepaald dat de kandidaat-landen bij de overeenkomst worden betrokken.

Artikel 5

Artikel 5 houdt rekening met het feit dat een aanzienlijk aantal bepalingen van de ontwerpovereenkomst betrekking hebben op de bevoegdheden van de Gemeenschap en dat de Commissie ook aanbevelingen heeft gedaan om haar te machtigen namens de Europese Gemeenschap te onderhandelen over de onderdelen van de overeenkomst die reeds door het Gemeenschapsrecht worden bestreken.

6. CONCLUSIE

Om de hierboven vermelde redenen stelt de Commissie aan de Raad voor het hierbijgevoegde gemeenschappelijk standpunt goed te keuren. Gezien de vertrouwelijke aard van de onderhandelingen waarover sprake is in het gemeenschappelijk standpunt, beveelt de Commissie aan dat het niet in het Publicatieblad wordt bekendgemaakt overeenkomstig artikel 17, lid 2, van het Reglement van Orde van de Raad.

Voorstel voor een

GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT

door de Raad aangenomen op basis van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met betrekking tot de in het kader van de Raad van Europa gevoerde onderhandelingen over het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel

De Raad van de Europese Unie

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie en met name op artikel 34, lid 2, onder a),

Gezien het voorstel van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Mensenhandel is verboden overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- (2) De Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft opgeroepen tot het voorkomen van alle vormen van mensenhandel. De Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni 2002 heeft erop gewezen dat krachtdadig moet worden opgetreden om mensenhandel te bestrijden. De Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juni 2003 heeft tenslotte verklaard dat de bestrijding van mensenhandel, met name door de goedkeuring van wetgevende en andere maatregelen, van uiterst groot belang is.
- (3) De Raad heeft de bestrijding van mensenhandel behandeld in het kaderbesluit van de Raad (2002/629/JBZ) van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel³⁰.
- (4) Voorts kunnen het kaderbesluit van de Raad (2001/220/JBZ) van 15 maart inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure³¹, het kaderbesluit van de Raad (2001/500/JBZ) van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven³², de Akte van de Raad van 16 oktober 2001 tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van het protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie³³, het kaderbesluit van de Raad (2002/584/JBZ) van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten³⁴, het kaderbesluit van de Raad (2003/577/JBZ) van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken³⁵ en het kaderbesluit van

³⁰ PB L 203 van 1.8.2003, blz. 1.

³¹ PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

³² PB L 182 van 5.7.2001, blz. 1.

³³ PB C 326 van 21.11.2001, blz. 1.

³⁴ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

³⁵ PB L 196 van 2.8.2003, blz. 45.

de Raad (2004/68/JBZ) van 22 december 2003 ter bestrijding van de seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie³⁶ relevant zijn voor de onderhandelingen in de Raad van Europa.

- (5) Op 8 mei 2003 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan de conclusies over de Verklaring van Brussel die werd goedgekeurd bij de afsluiting van de Europese Conferentie over de preventie en bestrijding van mensenhandel – wereldwijde uitdaging voor de 21^e eeuw die plaatsvond van 18 tot 20 september 2002³⁷. Op 20 oktober 2003 nam de Raad een resolutie aan over initiatieven ter bestrijding van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel³⁸. Op 27 november 2003 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan een aanbeveling betreffende de verbetering van de methoden van preventie en operationeel onderzoek bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in verband met mensenhandel³⁹.
- (6) Op 23 november 1995 nam de Raad een resolutie aan inzake de bescherming van de getuigen in het kader van de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit⁴⁰ en op 20 december 1996 nam de Raad een resolutie aan betreffende personen die met justitie samenwerken bij de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit⁴¹.
- (7) Alle lidstaten van de Europese Unie en, namens de Europese Gemeenschap, de Commissie hebben het protocol ondertekend ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.
- (8) De Raad van Europa is begonnen met de onderhandelingen over een Europese overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel. Het is de bedoeling dat zoveel mogelijk wordt bijgedragen tot deze onderhandelingen en dat incompatibiliteit tussen de voorgestelde overeenkomst en de in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot standgebrachte instrumenten wordt vermeden.
- (9) De Europese Unie moet worden gemachtigd om namens de Europese Gemeenschap te onderhandelen over de onderdelen van de overeenkomst die door de Gemeenschapswetgeving worden bestreken.

HEEFT HET VOLGENDE GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De lidstaten ondersteunen het opstellen van het ontwerp van de Europese Overeenkomst inzake maatregelen ter bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa (hierna genoemd “de overeenkomst”). Zij bepleiten de opneming in de overeenkomst van bepalingen die zoveel mogelijk de daadwerkelijke gerechtelijke

³⁶ PB L 13 van 20.1.2004, blz. 44.

³⁷ PB C 137 van 12.6.2003, blz. 1.

³⁸ PB C 260 van 29.10.2003, blz. 4.

³⁹ Niet gepubliceerd.

⁴⁰ PB C 327 van 7.12.1995, blz. 5.

⁴¹ PB C 10 van 11.1.1997, blz. 1.

vervolgving en bestraffing van met mensenhandel verbonden strafbare feiten te vergemakkelijken.

2. De lidstaten zien erop toe dat de bepalingen van de overeenkomst verenigbaar zijn met de overeenkomstig titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde wetgeving, met name het Kaderbesluit (2002/629/JBZ) van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel⁴², het Kaderbesluit (2001/220/JBZ) van de Raad van 15 maart inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure⁴³ en Kaderbesluit (2004/68/JBZ) van de Raad van 22 december 2003 ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie⁴⁴ en andere besluiten die betrekking hebben op door de overeenkomst bestreken thema's en relevant zijn voor de andere maatregelen ter bestrijding van mensenhandel die later kunnen worden genomen overeenkomstig titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in het bijzonder de conclusies (2003/C 137/01) van de Raad van 8 mei 2003 betreffende de Verklaring van Brussel over het voorkomen en bestrijden van mensenhandel⁴⁵, de resolutie (2003/C 260/03) van de Raad van 20 oktober 2003 over initiatieven ter bestrijding van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel⁴⁶ en de aanbeveling van de Raad van 27 november 2003 betreffende de verbetering van de methoden van preventie en operationeel onderzoek bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in verband met mensenhandel⁴⁷.
3. Uit de in de overeenkomst opgenomen bepalingen moet blijken dat mensenhandel overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten en derhalve verboden is.
4. Mensenhandel moet in de overeenkomst op dezelfde wijze worden gedefinieerd als in het protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende criminaliteit en het kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel⁴⁸.
5. Wat de strafprocedures betreft, ondersteunen de lidstaten de opneming van bepalingen die betrekking hebben op de situatie en specifieke behoeften van vrouwen en kinderen die slachtoffer zijn of kunnen worden van mensenhandel. Wat meer in het bijzonder kinderen betreft, dienen in de overeenkomst bepalingen te worden opgenomen waarin wordt gesteld dat kinderen een aan hun omstandigheden aangepaste specifieke behandeling, bescherming tegen de gevolgen van hun verklaring en in openbare terechtzitting, steun van personeel dat een op hun behoeften afgestemde opleiding heeft ontvangen en bijstand voor hun familie moeten krijgen. Voorts ondersteunen de lidstaten zonodig de opneming van bepalingen ter bevordering van nauwe samenwerking tussen de overheidsinstanties en onafhankelijke gespecialiseerde organisaties (internationale organisaties, NGO's) in het kader van de strafprocedures.

⁴² PB L 203 van 1.8.2003, blz. 1.

⁴³ PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

⁴⁴ PB L 13 van 20.1.2004, blz. 44.

⁴⁵ PB C 137 van 12.6.2003, blz. 1.

⁴⁶ PB C 260 van 29.10.2003, blz. 4.

⁴⁷ Niet gepubliceerd.

⁴⁸ PB L 203 van 1.8.2003, blz. 1.

6. Wat het materiële strafrecht betreft, moeten in de overeenkomst bepalingen worden opgenomen waarbij wordt vereist dat misdrijven in verband met mensenhandel met het oog op seksuele of arbeidsuitbuiting strafbaar worden gesteld. Voor misdrijven die worden gepleegd in bezwarende omstandigheden, zullen daadwerkelijke evenredige en afschrikkende sancties gelden die uitlevering tot gevolg kunnen hebben. De lidstaten ondersteunen de opneming in de overeenkomst van bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de sancties die ten aanzien van deze laatste gelden voor delicten die betrekking hebben op mensenhandel, rechtsbevoegdheid en strafrechtelijke vervolging.

Artikel 2

De lidstaten zien erop toe dat de overeenkomst hen niet belemmert op de door deze overeenkomst bestreken gebieden nieuwe instrumenten in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie goed te keuren of ten uitvoer te leggen.

Artikel 3

Tijdens de onderhandelingen over de voorgestelde overeenkomst van de Raad van Europa coördineren de lidstaten hun standpunten op initiatief van het voorzitterschap van de Raad en zorgen ervoor dat zij tot een gemeenschappelijk standpunt komen over alle aangelegenheden die belangrijke gevolgen hebben voor de belangen van de Europese Unie. De Commissie wordt volledig bij deze werkzaamheden betrokken.

Artikel 4

De Europese Unie zal de kandidaat-landen verzoeken dit gemeenschappelijk standpunt in het kader van de onderhandelingen te ondersteunen.

Artikel 5

Dit gemeenschappelijk standpunt doet niets af aan de machtiging van de Commissie om namens de Europese Unie te onderhandelen over de onderdelen van deze overeenkomst die door de Gemeenschapswetgeving worden bestreken.

Gedaan te Brussel, op

*Voor de Raad
De Voorzitter*