

Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van mensenhandel

(2001/C 62 E/24)

COM(2000) 854 def./2 — 2001/0024(CNS)

(Door de Commissie ingediend op 22 januari 2001)

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 met betrekking tot de beste tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid ⁽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 sancties.
- (2) Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 betreffende de actie ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen ⁽⁴⁾ moet worden aangevuld met verdere wetgevende maatregelen in verband met het uiteenlopende karakter van de wetgevende benaderingen van de lidstaten, alsook om bij te dragen aan de ontwikkeling van een doeltreffende justitiële samenwerking en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving ten aanzien van mensenhandel.
- (3) Mensenhandel komt neer op een ernstige schending van de fundamentele mensenrechten en menselijke waardigheid en behelst gewelddadige praktijken zoals misbruik en misleiding van kwetsbare personen, alsook gebruik van geweld, bedreigingen, verplichte dienstbaarheid om schulden af te betalen en dwang.
- (4) De belangrijke activiteiten van internationale organisaties, zoals in het bijzonder de VN, moeten worden aangevuld met werkzaamheden 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 waarbij elementen van het strafrecht die alle lidstaten gemeen hebben, inclusief doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen, 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 sancties in te voeren ten aanzien van daders teneinde mensenhandel op te nemen binnen de reikwijdte van instrumenten die reeds werden goedgekeurd met het oog op de bestrijding van georganiseerde misdaad, zoals gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ ⁽⁵⁾ inzake witwassen van geld, identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten uit misdaad, alsook gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ ⁽⁶⁾ waarbij deelneming in een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld.

(7) Dit kaderbesluit moet bijdragen tot de bestrijding en de voorkoming van mensenhandel door de aanvulling van de instrumenten die werden goedgekeurd door de Raad, zoals gemeenschappelijk optreden 96/700/JBZ ⁽⁷⁾ tot vaststelling van een stimulerings- en uitwisselingsprogramma ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (STOP), gemeenschappelijk optreden 96/748/JBZ ⁽⁸⁾ tot uitbreiding van het mandaat van de Europol-Drugseenheid, besluit van de Raad en het Europees Parlement 293/2000/EG ⁽⁹⁾ inzake het Daphne-programma met betrekking tot preventieve maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen, gemeenschappelijk optreden 98/428/JBZ ⁽¹⁰⁾ inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk, gemeenschappelijk optreden 96/277/JBZ ⁽¹¹⁾ 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 ⁽¹²⁾ inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken,

⁽¹⁾ PB C 19 van 23.1.1999.

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

⁽³⁾ A5-0127/2000.

⁽⁴⁾ PB L 63 van 4.3.1997.

⁽⁵⁾ PB L 333 van 9.12.1998, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1.

⁽⁷⁾ PB L 322 van 12.12.1996.

⁽⁸⁾ PB L 342 van 31.12.1996.

⁽⁹⁾ PB L 34 van 9.2.2000.

⁽¹⁰⁾ PB L 191 van 7.7.1998, blz. 4.

⁽¹¹⁾ PB L 105 van 27.4.1996.

⁽¹²⁾ PB L 191 van 7.7.1998.

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT GOEDGEKEURD:

Artikel 1

Misdrijven op het gebied van mensenhandel voor uitbuiting op arbeidsgebied

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat werving, vervoer en overbrenging van een persoon, inclusief onderdak en daaropvolgende opneming en van de wisseling van de controle over hem of haar, strafbaar is. Hierbij is vereist dat de grondrechten van de betrokkene worden gesupprimeerd of gesupprimeerd blijven met het oog op de uitbuiting van hem of haar bij de productie van goederen of het verlenen van diensten, waarbij inbreuk wordt gemaakt op de arbeidsnormen inzake arbeidsvoorwaarden, loon, gezondheid en veiligheid op de werkplek, en:

- a) gebruik is gemaakt van dwang, geweld of bedreigingen, inclusief ontvoering, of
- b) gebruik is gemaakt van misleiding of fraude, of
- c) er sprake is van misbruik van gezag, invloed of druk, of
- d) er sprake is van een andere vorm van misbruik.

Artikel 2

Misdrijven op het gebied van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het werven, vervoeren en overbrengen van een persoon, inclusief onderdak en daaropvolgende opneming en van de wisseling van de controle over hem of haar strafbaar is, en wel ingeval hij of zij wordt uitgebuit in het kader van prostitutie of bij pornografische voorstellingen dan wel bij de productie van pornografisch materiaal, en:

- a) gebruik is gemaakt van dwang, geweld of bedreigingen, inclusief ontvoering, of
- b) gebruik is gemaakt van misleiding of fraude, of
- c) misbruik is gemaakt van gezag, invloed of druk, of
- d) er sprake is van een andere vorm van misbruik.

Artikel 3

Instigatie, hulp, aanstoking en poging

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat instigatie, hulp, aanstoking en poging om een misdrijf te begaan waarnaar wordt verwezen in de artikelen 1 en 2, strafbaar is.

Artikel 4

Straffen en bezwarende omstandigheden

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf, zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 strafbaar is, en wel met daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende straffen, inclusief hechtenis, met een maximumstraf die niet minder dan zes jaar mag bedragen.

2. Onverminderd bijkomende definities in de nationale wetgeving, moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 strafbaar is, en wel met hechtenis, met een maximumstraf die niet minder mag bedragen dan tien jaar, wanneer:

- sprake is van bijzondere ruwheid, of
- een en ander aanzienlijke opbrengsten meebrengt, of
- het misdrijf is begaan in het kader van een criminele organisatie.

Artikel 5

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een misdrijf als bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, dat te hunnen voordele werd begaan door een persoon die individueel optrad dan wel in het kader van de betrokken rechtspersoon, en die een leidende positie binnen deze rechtspersoon heeft, die gebaseerd is op:

- a) bevoegdheid van representatie van de rechtspersoon, of
- b) bevoegdheid om beslissingen te nemen namens de rechtspersoon, of
- c) de bevoegdheid heeft om in het kader van de rechtspersoon controle uit te oefenen.

2. Los van de gevallen bedoeld in lid 1 moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer het gebrek aan supervisie of controle door een persoon zoals bedoeld in lid 1 een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 mogelijk heeft gemaakt ten voordele van bedoelde rechtspersoon door een persoon die onder zijn gezag valt.

3. Aansprakelijkheid van rechtspersonen zoals bedoeld in de leden 1 en 2 sluit geen strafrechtelijke procedures uit tegen fysieke personen die optraden als daders, aanstokers of medeplichtigen bij een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3.

4. In het raam van dit kaderbesluit betekent rechtspersoon elke entiteit die in het kader van de toepasselijke wetgeving een dergelijk statuut heeft, met uitzondering van staten of andere openbare organen bij de uitoefening van hun staatsmacht, als ook internationale organisaties.

Artikel 6

Sancties betreffende rechtspersonen

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die overeenkomstig artikel 5 aansprakelijk wordt geacht, strafbaar is door middel van daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende sancties, die criminele en niet-criminele boetes dienen te behelzen, naast andere sancties zoals:

- a) uitsluiting van aanspraak op openbare uitkeringen of steun, of
- b) tijdelijke of permanente uitsluiting van commerciële activiteiten, of
- c) plaatsing onder gerechtelijk toezicht, of
- d) gerechtelijke surseance van betaling, of
- e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die werden gebruikt voor het plegen van het misdrijf.

Artikel 7

Rechtspraak en vervolging

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om zijn rechtspraak af te stemmen op een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, wanneer:
 - a) het misdrijf geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, of
 - b) de dader een van zijn onderdanen is, of
 - c) wanneer het misdrijf 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 regels inzake rechtspraak bedoeld in de leden 1, sub b), en c), toe te passen indien het misdrijf buiten zijn grondgebied is gepleegd.
3. Een lidstaat die in het kader van de eigen wetgeving eigen onderdanen niet uitlevert, moet de maatregelen nemen die nodig zijn om zijn rechtspraak om te werken en zonodig misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 1, 2, en 3 te vervolgen wanneer deze door eigen onderdanen buiten zijn grondgebied werden gepleegd.
4. De lidstaten moeten het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte stellen wanneer zij ertoe besluiten lid 2 toe te passen, zonodig met vermelding van de specifieke gevallen of omstandigheden waarin het besluit van toepassing is.

Artikel 8

Slachtoffers

Elke lidstaat moet ervoor zorgen dat een slachtoffer van een misdrijf zoals bedoeld in het raam van dit kaderbesluit de nodige rechtsbescherming geniet en voor gerechtelijke procedures in aanmerking komt. De lidstaten moeten er vooral voor zorgen dat crimineel onderzoek en gerechtelijke procedures voor het slachtoffer geen bijkomende schade meebrengen.

Artikel 9

Samenwerking tussen de lidstaten

1. Overeenkomstig de toepasselijke conventies, multilaterale en bilaterale overeenkomsten en regelingen moeten de lidstaten elkaar zoveel mogelijk bijstaan met betrekking tot de gerechtelijke procedures in verband met de in dit kaderbesluit bedoelde misdrijven.
2. Wanneer verschillende lidstaten gerechtelijke bevoegdheid hebben met betrekking tot de misdrijven die in dit kaderbesluit zijn bedoeld, moeten die lidstaten mekaar raadplegen met het oog op de coördinatie van hun optreden om op doeltreffende wijze tot vervolging over te kunnen gaan. Daarbij moet passend gebruik worden gemaakt van de bestaande samenwerkingsmechanismen, zoals het netwerk van verbindingsmagistraten en het Europees Justitieel Netwerk.
3. Met het oog op de uitwisseling van informatie in verband met de misdrijven bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, moeten de lidstaten contactpunten instellen of gebruik maken van de bestaande samenwerkingsmechanismen. De lidstaten moeten er vooral voor zorgen dat Europol, binnen de grenzen van zijn opdracht, daarbij ten volle wordt betrokken.
4. Elke lidstaat moet het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte stellen omtrent de aangewezen contactpunten met het oog op de uitwisseling van informatie in verband met mensenhandel. Het Secretariaat-generaal moet verder alle lidstaten op de hoogte stellen inzake de aangewezen contactpunten.

Artikel 10

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten dienen de maatregelen te nemen die nodig zijn om uiterlijk op 31 december 2002 aan dit kaderbesluit te voldoen.
2. Tegen dezelfde datum moeten de lidstaten aan het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst toezenden van de bepalingen tot omzetting in hun nationaal recht van de verplichtingen die zijn opgelegd op grond van dit kaderbesluit. De Raad zal uiterlijk tegen 30 juni 2004 op basis van een verslag dat is opgesteld uitgaande van deze informatie en een door de Commissie toegezonden schriftelijk verslag, beoordelen in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 11

Opheffing van gemeenschappelijk optreden 97/154/JBZ

Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari dat door de Raad werd goedgekeurd 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 in het raam van dit kaderbesluit opgeheven.

Artikel 12

Inwerkingtreding

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