



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 3 december 2001 (10.12)
(OR. en)**

14216/01

LIMITE

**DROIPEN 97
MIGR 90**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal
aan:	de Groep materieel strafrecht

nr. vorig doc.: 12034/01 DROIPEN 80 MIGR 79 + COR 1 (en)
13149/01 DROIPEN 88 MIGR 84

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

De Raad heeft op 27 en 28 september 2001 overeenstemming bereikt over het in hoofde genoemde voorstel (zie document 13149/01 DROIPEN 88 MIGR 84). De JBZ-Raden hebben op 19 november 2001 het advies van het Europees Parlement besproken en zij zijn overeengekomen de amendementen 5 en 7 van het Europees Parlement geheel of ten dele te aanvaarden. Zij bereikten ook overeenstemming over bepaalde technische verbeteringen van de tekst. Met bepaalde andere amendementen van het Europees Parlement is reeds in de loop van de onderhandelingen rekening gehouden. De tekst in bijlage I is opgesteld met het oog op de bijwerking van het voorstel door de juristen-vertalers. Bepaalde verklaringen voor de Raadsnotulen staan in bijlage II. Opgemerkt zij dat de Deense, de Duitse, de Zweedse, de Nederlandse en de Britse delegatie een voorbehoud voor parlementaire behandeling bij het kaderbesluit maken.

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD
inzake bestrijding van mensenhandel ¹

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, ²

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd ³, de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15-16 oktober 1999, de conclusies van de Europese Raad van Santa Maria da Feira van 19-20 juni 2000, zoals vermeld in het scorebord ⁴, en het Europees Parlement in zijn resolutie van 19 mei 2000 ⁵ bevatten of roepen op tot wetgevende maatregelen ter bestrijding van mensenhandel, inclusief gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen.

¹ De tekst is gebaseerd op document 12034/01 DROIPEN 80 MIGR 79 + COR 1 (en) en omvat de wijzigingen die zijn overeengekomen door de Raad (13149/01 DROIPEN 88 MIGR 84) en die welke voortvloeien uit de bespreking van het advies van het Europees Parlement. De wijzigingen ten opzichte van document DROIPEN 80 zijn onderstreept.

² Dit advies is op 12 juni 2001 uitgebracht (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

³ PB C 19 van 23.1.1999.

⁴ COM (2000) 167 def., punt 2.4, beheer van migratiestromen en punt 4.3 bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit.

⁵ A5-0127/2000.

- (2) Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 betreffende de actie ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen ¹, moet gevolgd worden door verdere wetgevingsmaatregelen in verband met de verschillen in juridische aanpak tussen de lidstaten, die voorts bijdragen tot de totstandkoming van een doeltreffende justitiële samenwerking en samenwerking bij de wetshandhaving ten aanzien van mensenhandel.
- (3) Mensenhandel vormt een ernstige schending van de fundamentele mensenrechten en menselijke waardigheid en gaat gepaard met meedogenloze praktijken zoals misbruik en misleiding van kwetsbare personen, alsook gebruik van geweld, bedreigingen, schuldslavernij en dwang.
- (4) Het VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad is een beslissende stap naar internationale samenwerking op dit gebied.
- (5) Kinderen zijn kwetsbaarder en lopen derhalve een groter gevaar het slachtoffer te worden van mensenhandel.
- (6) De belangrijke werkzaamheden van internationale organisaties, in het bijzonder de VN, moeten worden aangevuld met die van de Europese Unie.
- (7) Ernstige strafbare feiten op het gebied van mensenhandel moeten niet alleen via individuele maatregelen van de lidstaten maar ook breder worden aangepakt, waarbij de bepaling van de elementen van het strafrecht die alle lidstaten gemeen hebben, met inbegrip van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen, een essentieel onderdeel is; overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit beperkt dit kaderbesluit zich tot het minimum dat vereist is om deze doelstellingen op Europees niveau te bereiken en gaat het niet verder dan hiertoe nodig is.

¹ PB L 63 van 4.3.1997.

- (8) De ten aanzien van de daders in te voeren straffen moeten voldoende streng zijn om mensenhandel op te nemen binnen het toepassingsgebied van instrumenten die reeds zijn goedgekeurd met het oog op de bestrijding van georganiseerde misdaad, zoals gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ ¹ inzake witwassen van geld, identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten uit misdaad, alsook gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ ² waarbij deelneming in een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld.
- (9) Dit kaderbesluit moet bijdragen tot de bestrijding en de voorkoming van mensenhandel door te fungeren als aanvulling op de door de Raad aangenomen instrumenten, zoals gemeenschappelijk optreden 96/700/JBZ ³ tot vaststelling van een stimulerings- en uitwisselingsprogramma ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (STOP), gemeenschappelijk optreden 96/748/JBZ ⁴ tot uitbreiding van het mandaat van de Europol-Drugseenheid, besluit van de Raad en het Europees Parlement 293/2000/EG ⁵ inzake het Daphne-programma met betrekking tot preventieve maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen, gemeenschappelijk optreden 98/428/JBZ ⁶ inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk, gemeenschappelijk optreden 96/277/JBZ ⁷ 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 ⁸ inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken,

¹ PB L 333 van 9.12.1998, blz. 1.

² PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1.

³ PB L 322 van 12.12.1996.

⁴ PB L 342 van 31.12.1996.

⁵ PB L 34 van 9.2. 2000.

⁶ PB L 191 van 7.7.1998, blz. 4.

⁷ PB L 105 van 27.4.1996.

⁸ PB L 191 van 7.7.1998.

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT GOEDGEKEURD:

Artikel 1

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

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

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

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

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

de prostitutie van anderen te exploiteren, of met het oog op andere vormen van seksuele exploitatie, met inbegrip van pornografie.

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

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

4. Voor de toepassing van dit kaderbesluit betekent "kind" elke persoon beneden de leeftijd van achttien jaar.

Artikel 2

Uitlokking, hulp, aanzetting en poging

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uitlokking, hulp, aanzetting en poging tot een in artikel 1 vermeld strafbaar feit, strafbaar zijn.

Artikel 3

Sancties

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een strafbaar feit, zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2, wordt bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die kunnen leiden tot uitlevering.

2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een strafbaar feit zoals bedoeld in artikel 1, wordt bestraft met een gevangenisstraf, met een maximum van niet minder dan acht jaar, wanneer het strafbare feit in een van de volgende omstandigheden is gepleegd:

- het strafbare feit heeft het leven van het slachtoffer opzettelijk of door grove nalatigheid in gevaar gebracht,
- het strafbare feit is begaan tegen een slachtoffer dat bijzonder kwetsbaar was. Een slachtoffer wordt ten minste als bijzonder kwetsbaar beschouwd wanneer de leeftijd van het slachtoffer lager was dan de seksuele meerderjarigheid volgens de nationale wetgeving en wanneer het strafbare feit valt onder artikel 1, lid 1, laatste alinea;

- het strafbare feit is begaan met zwaar geweld of heeft het slachtoffer bijzonder ernstige schade toegebracht;
- het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie zoals omschreven in Gemeenschappelijk Optreden 98/733/JBZ van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie, afgezien van het daarin genoemde sanctieniveau.¹

Artikel 4

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

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

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

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

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

¹ PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1.

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

Artikel 5

Sancties tegen rechtspersonen

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechtspersoon die volgens artikel 4 aansprakelijk is gesteld, sancties te kunnen treffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn; deze sancties omvatten al dan niet strafrechtelijke geldboetes en kunnen andere maatregelen omvatten, zoals:

- a) het niet in aanmerking komen voor overheidsvoorzieningen of -steun, of
- b) het tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten, of
- c) plaatsing onder toezicht van de rechter, of
- d) een gerechtelijke maatregel tot liquidatie, of
- e) de tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

Artikel 6

Rechtsmacht en vervolging

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

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

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

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

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

Artikel 7

Bescherming van en bijstand aan slachtoffers

1. De lidstaten bepalen dat tenminste in gevallen waarin artikel 6, lid 1, a), van toepassing is, voor onderzoeken naar of vervolging van strafbare feiten die onder dit kaderbesluit vallen geen aangifte of klacht van het slachtoffer van het strafbaar feit nodig is.

2. Kinderen die het slachtoffer zijn van een in artikel 1 genoemd strafbaar feit worden aangemerkt als bijzonder kwetsbare slachtoffers in de zin van de artikelen 2, lid 2, 8, lid 4, en 14, lid 1, van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.

3. Wanneer het slachtoffer een kind is, neemt iedere lidstaat de mogelijke maatregelen om te zorgen voor passende bijstand voor zijn of haar familie. In het bijzonder past iedere lidstaat, wanneer dit passend en mogelijk is, artikel 4 van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure op het betrokken gezin toe.

Artikel 8

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om uiterlijk op [...] ¹ aan dit kaderbesluit te voldoen.
2. Tegen dezelfde datum zenden de lidstaten het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst toe van de bepalingen tot omzetting in hun nationaal recht van de verplichtingen die zijn opgelegd op grond van dit kaderbesluit. De Raad beoordeelt uiterlijk 30 juni 2004 op basis van een verslag dat is opgesteld op basis van deze informatie en een door de Commissie toegezonden schriftelijk verslag in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 9

Intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 97/154/JBZ

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

Artikel 10

Dit kaderbesluit is van toepassing op Gibraltar.

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

Artikel 11

Inwerkingtreding

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

Gedaan te Brussel, op

voor de Raad
de Voorzitter

Ontwerp-verklaringen voor de notulen van de zitting waarop het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel wordt aangenomen

1. Verklaring van de Raad

"De Raad verklaart dat de in het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel vermelde verzwarende omstandigheden de in toekomstige kaderbesluiten als verzwarend te beschouwen omstandigheden onverlet laten."

2. Verklaring van de Britse delegatie

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

3. Verklaring van de Duitse, de Oostenrijkse en de Deense delegatie over de regel dat een minimumdrempel wordt bepaald voor de maximumstraf als bedoeld in artikel 3, lid 2, van het kaderbesluit

"1. Gezien het grote politieke belang van het kaderbesluit voor de bestrijding van mensenhandel, zijn de Bondsrepubliek Duitsland, de Bondsrepubliek Oostenrijk en het Koninkrijk Denemarken bereid de regel te aanvaarden dat een minimumdrempel wordt bepaald voor de maximumstraf en laten zij hun blijvende principiële bezwaren varen.

2. Zij doen dit in de hoop dat besluiten op dit gebied met het oog op toekomstige kaderbesluiten, alleen zullen worden genomen wanneer de besprekingen over de beginselen voor de harmonisatie van straffen - die door de Raad JBZ van 28 en 29 mei 2001 in gang zijn gezet - tot passende resultaten hebben geleid.

3. Op 17 oktober 2000 heeft de Raad van de Europese Unie de volgende verklaring afgelegd in verband met het kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven:

"De Raad erkent dat bij de vaststelling van een minimumdrempel voor de maximumstraf de samenhang van de nationale strafstelsels gewaarborgd moet blijven.

De Raad is voorts van mening dat bij een gezamenlijke actie tegen bepaalde strafbare feiten per geval moet worden onderzocht of de vaststelling van een minimumdrempel voor de maximumstraf absoluut noodzakelijk is voor de totstandbrenging van een ruimte van veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid."

De Bondsrepubliek Duitsland, de Bondsrepubliek Oostenrijk en het Koninkrijk Denemarken gaan ervan uit dat deze verklaring nog steeds geldt en dat bijgevolg, totdat het principiële probleem van de harmonisatie van straffen is opgelost, geen enkele lidstaat onderworpen wordt aan een verplichting die, indien deze in zijn nationale recht wordt omgezet, de samenhang van zijn rechtsstelsel in gevaar zou brengen."