

31 909

Subdiariteitstoets van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (COM(2009)136)

Nr. 1

VOORSTEL VOOR EEN KADERBESLUIT VAN DE RAAD

Brussel, 25.03 2009

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

1.1. Motivering en doel van het voorstel

Mensenhandel wordt beschouwd als een van de meest ernstige vormen van criminaliteit ter wereld, een grove schending van de mensenrechten, een moderne vorm van slavernij, en een zeer winstgevende bezigheid voor de georganiseerde misdaad. Het misdrijf bestaat in het werven, overbrengen of opnemen van personen, met gebruik van dwang, misleiding of andere onrechtmatige middelen, met het oog op seksuele of arbeidsuitbuiting, gedwongen arbeid, huishoudelijke slavernij of andere vormen van uitbuiting zoals het wegnemen van organen. Mensenhandel moet derhalve krachtig worden bestreden; de voorkoming en vervolging van het misdrijf, en de bescherming van de slachtoffers staan hierbij centraal.

1.2. Algemene context

Een aantal EU-lidstaten zijn belangrijke landen van bestemming voor stromen van mensenhandel vanuit derde landen. Er zijn ook aanwijzingen voor stromen van mensenhandel binnen de EU. Op basis van de beschikbare cijfers kan redelijkerwijs worden geschat dat verschillende honderdduizenden mensen jaarlijks het slachtoffer worden van mensenhandel naar de EU of binnen de EU.

Sociale kwetsbaarheid is waarschijnlijk de hoofdoorzaak van mensenhandel. Kwetsbaarheid vloeit voort uit economische en sociale factoren zoals armoede, discriminatie op grond van het geslacht, gewapende conflicten, huiselijk geweld, een verstoord gezinsleven en persoonlijke omstandigheden zoals leeftijd, gezondheidstoestand of handicaps. Die kwetsbaarheid wordt door internationale georganiseerde misdaadnetwerken misbruikt om migratie te bevorderen en vervolgens mensen

zwaar uit te buiten door middel van geweld, bedreiging, dwang of diverse vormen van misbruik zoals schuldsavernij. De hoge winsten die zo worden gegenereerd vormen in feite een belangrijke onderliggende drijfveer, net als de vraag naar seksuele diensten en goedkope arbeidskrachten.

1.3. Bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken terrein

Het in 1989 goedgekeurde VN-Verdrag inzake de rechten van het kind heeft tot doel kinderen te beschermen tegen alle vormen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Deze verplichting geldt ook in geval van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen in het kader van mensenhandel.

In 2000 keurde de VN een Protocol goed inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Het Protocol was het eerste internationale instrument over mensenhandel in al zijn aspecten. In maart 2009 is het Protocol reeds door 23 EU-lidstaten geratificeerd, en de overige 4 hebben het ondertekend. De Europese Gemeenschap heeft het Protocol ondertekend en aangenomen.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel biedt een ruim en coherent kader en behandelt uiteenlopende aspecten, zoals preventie, samenwerking tussen de verschillende partijen, bescherming van en bijstand aan slachtoffers, en de verplichting om mensenhandel strafbaar te stellen. Dergelijke maatregelen zouden de situatie aanzienlijk verbeteren. Het Verdrag is reeds door 12 EU-lidstaten geratificeerd. 13 andere hebben het ondertekend en zijn bezig met de ratificatie.

Het Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel is op 19 juli 2002 aangenomen om in te spelen op de algemeen erkende noodzaak van een Europese aanpak voor het ernstige misdrijf dat mensenhandel is. In mei 2006 heeft de Commissie een rapport over de uitvoering van het kaderbesluit goedgekeurd.

Richtlijn 2004/81/EG voorziet in bijstand aan en een verblijfstitel voor onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel. De Commissie brengt in de herfst van 2009 verslag uit over de uitvoering van Richtlijn 2004/81/EG en zal passende maatregelen overwegen om de bescherming die de lidstaten aan de slachtoffers verlenen, verder te versterken.

1.4. Samenhang met andere beleidsterreinen en doelstellingen van de Unie

De strijd tegen alle vormen van gendergerelateerd geweld waaronder mensenhandel maakt integraal deel uit van de verbintenis die de Commissie is aangegaan in de routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen¹. De strijd tegen kinderhandel is ook opgenomen in de strategie voor de rechten van het kind². De strijd tegen mensenhandel en de bijstand aan slachtoffers sluiten aan bij de bepalingen van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure³, en van Richtlijn 2004/81/EG van de Raad inzake verblijfsvergunningen⁴, die immigratieaangelegenheden betreft en enkel van toepassing is op onderdanen van derde landen. De bepalingen van dit kaderbesluit zijn van toepassing voor zover de kwestie niet onder bovengenoemde richtlijn valt. De strijd tegen mensenhandel sluit tevens aan bij Richtlijn 2004/80/EG van de Raad betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven⁵, die de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties beoogt te bevorderen, en bij Kaderbesluit

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2006–2010, {SEC(2006) 275}, COM(2006) 92 definitief.

² Mededeling van de Commissie – Naar een EU-strategie voor de rechten van het kind {SEC(2006) 888}, SEC(2006) 889, COM(2006) 367 definitief.

³ Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

⁴ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, PB L 261 van 6.8.2004, blz. 85.

⁵ Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, PB L 261 van 6.8.2004, blz. 15.

2008/841/JBZ ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit¹. Mensenhandel is opgenomen in de lijst misdrijven die overeenkomstig Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel na een dergelijk Europees aanhoudingsbevel aanleiding geven tot overlevering². De hierboven vermelde doelstellingen zijn volledig in overeenstemming met deze instrumenten, met het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel en met de mandaten van Europol en Eurojust.

Elke maatregel die de Unie op dit gebied neemt, moet de grondrechten eerbiedigen en de beginselen naleven van met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De lidstaten moeten bij de tenuitvoerlegging van de regelgeving van de Unie deze rechten en beginselen in acht nemen. Aan dit voorstel is grondig onderzoek voorafgegaan om ervoor te zorgen dat de bepalingen volledig in overeenstemming zijn met de grondrechten, met name de bescherming van de menselijke waardigheid, het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen, het verbod van slavernij en dwangarbeid, de rechten van het kind, het recht op vrijheid en veiligheid, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de bescherming van persoonsgegevens, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, alsmede het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen.

Bijzondere aandacht werd besteed aan artikel 5, lid 3, van het EU-Handvest dat mensenhandel uitdrukkelijk verbiedt. Artikel 24 van het EU-Handvest was ook belangrijk, want kinderen zijn vaak het slachtoffer van mensenhandel. Bepalingen inzake de bescherming van en bijstand aan slachtoffers hebben een positieve invloed op de grondrechten. Het recht op bescherming tegen slavernij, gedwongen arbeid en dienstbaarheid werd erkend door het Europees Hof voor de rechten van de mens. Ook het recht van het slachtoffer op een accuraat, onpartijdig, doeltreffend en snel onderzoek is van belang, en zou in de hand worden gewerkt door een grotere erkenning van de rol van het slachtoffer in de strafprocedure.

De versterkte rol van het slachtoffer in strafprocedures zou evenwel ook een negatief gevolg kunnen hebben, indien daardoor afbreuk zou worden gedaan aan de procedurerechten van de verdediging, met name het recht op een onpartijdig gerecht (artikel 47 van het EU-Handvest) en het recht op verdediging (artikel 48 van het EU-Handvest). Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft echter duidelijke beginselen vastgesteld om de respectieve rechten van de verdediging en die van het slachtoffer in overeenstemming te brengen. Door de wettekst, die de basis vormt voor de correcte uitvoering door de lidstaten, zorgvuldig op te stellen werd derhalve gezorgd voor een onverkorte eerbiediging van de rechten van de verdediging.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

2.1. Raadpleging van belanghebbenden

2.1.1. Wijze van raadpleging, belangrijkste geraadpleegde sectoren en algemeen profiel van de respondenten

Op verzoek van de Raad heeft de Commissie in december 2007 ter beoordeling van de uitvoering van het EU-plan aan de lidstaten een vragenlijst toegezonden. 23 lidstaten en Noorwegen hebben deze beantwoord. De resultaten werden verwerkt in het werkdocument van de Commissie van 17 oktober 2008.

¹ PB L 300 van 11.11.2008, blz. 42.

² Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, PB L 190 van 18.7.2002.

Er vonden met het oog op het opstellen van de effectbeoordeling drie raadgevende vergaderingen plaats. De Deskundigengroep mensenhandel is op 2 en 3 oktober 2008 samengekomen, en heeft na uitvoerige besprekingen een schriftelijk advies uitgebracht. Op 7 oktober 2008 vond een raadgevende vergadering plaats met deskundigen met diverse achtergronden, waaronder regeringen, rechtshandavingsinstanties, ngo's, internationale organisaties en universiteiten. De deelnemers werd vervolgens gevraagd schriftelijk hun opmerkingen kenbaar te maken, en verschillende deskundigen hebben dat gedaan. Op 17 oktober 2008 vond een bijeenkomst met de vertegenwoordigers van de lidstaten plaats.

2.1.2. Overzicht van de standpunten en hoe hiermee rekening is gehouden

- In zijn schriftelijk advies benadrukte de Deskundigengroep mensenhandel van de Europese Commissie de volgende uitgangspunten: de noodzaak van een adequaat juridisch kader in elk land, de noodzaak om mensenrechten centraal te plaatsen en een holistische, gecoördineerde en geïntegreerde aanpak te hanteren waarbij het regeringsbeleid inzake mensenhandel en dat inzake migratie samen worden bekeken, alsmede de noodzaak om de kinderrechten te eerbiedigen, onderzoek over mensenhandel te bevorderen en de impact van het beleid ter bestrijding van mensenhandel te monitoren.
- Vele belanghebbenden waren het eens over de noodzaak van specifieke bepalingen ter versterking van onderzoek en vervolging. De cruciale rol van bijstand aan de slachtoffers werd algemeen beklemtoond.
- De belanghebbenden waren het niet eens over het al dan niet invoeren van een specifieke verplichting om klanten die zich bewust seksuele diensten laten verstrekken door een slachtoffer van mensenhandel, strafbaar te stellen. Een aantal lidstaten wees erop dat een dergelijke bepaling in geen geval bindend mocht zijn.

2.2. Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid

Er hoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

2.3. Effectbeoordeling

Voor verschillende beleidsopties werd nagegaan of ze de doelstellingen, mensenhandel doeltreffender voorkomen en bestrijden, en slachtoffers beter beschermen, konden helpen verwezenlijken.

- *Beleids optie (1): geen nieuwe maatregelen op EU-niveau*
De EU zou geen maatregelen treffen ter bestrijding van mensenhandel; de lidstaten kunnen de ondertekenings- en ratificatieprocedure van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel voortzetten.
- *Beleids optie (2): niet-wetgevende maatregelen*
Kaderbesluit 2004/629/JBZ zou niet worden gewijzigd. Niet-wetgevende maatregelen zouden kunnen worden genomen op het gebied van bijstand aan slachtoffers, monitoring, preventiemaatregelen in landen van bestemming en in landen van oorsprong, opleiding en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving.
- *Beleids optie (3): nieuwe wetgeving inzake vervolging, bijstand aan slachtoffers, preventie en monitoring*

zEen nieuw kaderbesluit zou worden aangenomen met daarin bepalingen van het bestaande kaderbesluit, een aantal bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa en aanvullende elementen. Het nieuwe kaderbesluit zou met name bepalingen bevatten op het gebied van materieel strafrecht, rechtsmacht en vervolging, de rechten van het slachtoffer in strafprocedures, bijstand aan slachtoffers, speciale beschermingsmaatregelen voor kinderen, preventie en monitoring.

- *Beleids optie (4): nieuwe wetgeving (zoals in optie 3) + niet-wetgevende maatregelen (zoals in optie 2)*
 - Een nieuw kaderbesluit zou worden aangenomen met daarin de bepalingen van het bestaande kaderbesluit aangevuld met nieuwe bepalingen. Het nieuwe kaderbesluit zou worden aangevuld met de in optie 2 bepaalde niet-wetgevende maatregelen.
 - Op basis van de economische en de sociale impactanalyse, en de analyse van de impact op de grondrechten, vormen opties 3 en 4 de beste aanpak van het probleem; de gestelde doelstellingen zouden op die manier volledig bereikt kunnen worden. Optie 4 zou de voorkeur genieten.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1. Overzicht van de voorgestelde maatregel(en)

Het nieuwe kaderbesluit zou naast de bepalingen van het huidige kaderbesluit de volgende nieuwe elementen bevatten:

A Bepalingen van materieel strafrecht:

- een definitie;
- verzwarende omstandigheden en sancties;
- de niet-toepassing van sancties ten aanzien van het slachtoffer.

B Rechtsmacht en vervolging:

- een ruimere en meer bindende regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht;
- coördinatie van de vervolging; een dergelijke bepaling mag worden afgeschaft zodra het voorstel voor een kaderbesluit over jurisdictiegeschillen in strafzaken is aangenomen¹;
- onderzoeksinstrumenten.

C Rechten van het slachtoffer in strafprocedures:

- een speciale behandeling ter voorkoming van secundaire victimisatie;
- bescherming op basis van een risicobeoordeling;
- schadeloosstelling, waaronder toegang tot bestaande fondsen.

D Bijstand aan slachtoffers:

- de totstandbrenging van mechanismen voor vroegtijdige opsporing van en bijstand aan slachtoffers;
- een minimumnorm voor bijstand, waaronder toegang tot de noodzakelijke medische behandelingen, counseling en psychologische bijstand;
- speciale maatregelen voor kinderen.

E Preventie:

- maatregelen die de vraag naar seksuele diensten en goedkope arbeidskrachten moeten doen afnemen;
- opleiding;
- de strafbaarstelling van personen die diensten laten verrichten door een persoon van wie zij weten dat die het slachtoffer van mensenhandel is.

¹ Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het voorkomen en oplossen van jurisdictiegeschillen in strafzaken, op 20 januari 2009 door Tsjechië, Polen, Slovenië, Slowakije en Zweden ingediend. Document van de Raad nr. 5208/09.

F Monitoring:

- de aanstelling van nationale rapporteurs of de totstandbrenging van gelijkwaardige mechanismen.

3.2. Toegevoegde waarde van het voorstel ten opzichte van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel van 2005

Het voorstel bouwt voort op het Verdrag van de Raad van Europa en gaat uit van dezelfde holistische benadering waarbij rekening wordt gehouden met preventie, vervolging, bescherming van de slachtoffers, en monitoring. Het voorstel biedt bovendien toegevoegde waarde op de volgende punten:

- nieuwe bepalingen over een specifieke behandeling van kwetsbare slachtoffers in strafprocedures, ter voorkoming van secundaire victimisatie (artikel 9);
- een bredere reikwijdte van de bepaling inzake de niet-toepassing van sancties ten aanzien van de slachtoffers voor hun betrokkenheid bij onwettige activiteiten, ongeacht de onwettige methoden die door de mensenhandelaars worden gebruikt (artikel 6);
- hogere normen voor de bijstand aan slachtoffers, in het bijzonder wat medische behandeling betreft (artikel 10);
- een ruimere en meer bindende regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht, op grond waarvan de lidstaten verplicht zijn onderdanen en personen die gewoonlijk op hun grondgebied verblijven te vervolgen wanneer deze zich buiten het grondgebied van de lidstaat schuldig maken aan mensenhandel (artikel 8);
- een aan de ernst van de strafbare feiten aangepast niveau van bestraffing (artikel 3);
- het opnemen van bepalingen met een gelijkaardige inhoud als bestaande verdragsbepalingen in het EU-acquis, biedt bovendien voordelen die voortvloeien uit de sterkere verbindende kracht die de rechtsorde van de EU tot stand brengt, met name de onmiddellijke inwerkingtreding en het toezicht op de naleving.

3.3. Rechtsgrondslag

Artikel 29, artikel 31, lid 1, onder e), en artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

4. SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende redenen niet voldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt.

Om de strijd tegen mensenhandel te kunnen winnen, moeten de lidstaten hun inspanningen op elkaar afstemmen en internationaal samenwerken. Verschillen in de juridische aanpak in de lidstaten staan gecoördineerde inspanningen in de weg en belemmeren internationale rechtshandhaving en justitiële samenwerking.

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden beter door een optreden van de Europese Unie worden verwezenlijkt.

Het voorstel zal het materiële strafrecht en de procedureregels van de lidstaten dichter tot elkaar brengen dan het geval is met het huidige

kaderbesluit. Dit zal de internationale rechtshandhaving en justitiële samenwerking, en de bescherming van en bijstand aan de slachtoffers ten goede komen. Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

5. EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel: het is beperkt tot het minimum dat vereist is om de vastgestelde doelstellingen op Europees niveau te bereiken, en gaat niet verder dan wat daartoe nodig is.

6. KEUZE VAN INSTRUMENTEN

Voorgesteld instrument: kaderbesluit.
Andere instrumenten zouden niet geschikt zijn. Enkel een kaderbesluit kan in de strijd tegen mensenhandel tot de onderlinge aanpassing van nationale wetgeving leiden, wat noodzakelijk is ter versterking van de internationale rechtshandhaving en justitiële samenwerking.

7. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap.

8. AANVULLENDE INFORMATIE

Intrekking van bestaande wetgeving

De vaststelling van het voorstel heeft de intrekking van bestaande wetgeving tot gevolg.

2009/0050 (CNS)

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers,

en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name op artikel 29, artikel 31, lid 1, onder e), en artikel 34, lid 2, onder b),
Gezien het voorstel van de Commissie,
Gezien het advies van het Europees Parlement¹, Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Mensenhandel is een ernstig misdrijf, dat vaak in het kader van georganiseerde misdaad wordt begaan, en een grove schending van de mensenrechten.
- (2) De Europese Unie zet zich in voor de preventie van en de strijd tegen mensenhandel, en voor de bescherming van de rechten van de

¹ PB C van , blz. .

slachtoffers van mensenhandel. Hiertoe werden Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel¹ en een EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel (2005/C 311/01)² aangenomen.

- (3) Dit kaderbesluit gaat uit van een geïntegreerde en holistische benadering van de strijd tegen mensenhandel. Een verbetering van de preventie en vervolging, en van de bescherming van de rechten van de slachtoffers, zijn belangrijke doelstellingen van dit kaderbesluit. Kinderen zijn kwetsbaarder en lopen derhalve meer risico om het slachtoffer te worden van mensenhandel. Alle bepalingen van dit kaderbesluit moeten, in overeenstemming met het Verdrag van de Verenigde Naties van 1989 inzake de rechten van het kind³, in het belang van het kind worden toegepast.
- (4) Het Protocol van de Verenigde Naties van 2000 inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad⁴ en het Verdrag van de Raad van Europa van 2005 inzake de bestrijding van mensenhandel⁵ vormen essentiële stappen met het oog op de versterking van de internationale samenwerking in de strijd tegen mensenhandel. Om de onderlinge aanpassing van wetgeving te bevorderen, hanteert dit kaderbesluit de ruime definitie van het misdrijf die in de bovengenoemde instrumenten van de VN en de Raad van Europa is opgenomen. De definitie omvat tevens mensenhandel met het oog op het wegnemen van organen, wat met orgaanhandel in verband kan worden gebracht en een grove schending vormt van de menselijke waardigheid en lichamelijke integriteit.
- (5) Sancties moeten doeltreffend, afschrikkend en evenredig aan de ernst van het misdrijf zijn, ook om het onderzoek en de vervolging doeltreffender te maken en de internationale rechtshandhaving en justitiële samenwerking te bevorderen. Door middel van verzwarende omstandigheden moet rekening worden gehouden met de noodzaak om bijzonder kwetsbare slachtoffers te beschermen, met name alle kinderen alsmede volwassenen die wegens persoonlijke omstandigheden, of wegens de lichamelijke of psychologische gevolgen van het misdrijf, kwetsbaar zijn.
- (6) Slachtoffers moeten, krachtens een beslissing van de bevoegde autoriteit, worden beschermd tegen vervolging en bestraffing voor onwettige activiteiten waarbij zij betrokken zijn geraakt als rechtstreeks gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van een van de door mensenhandelaars gebruikte illegale praktijken, zoals de overtreding van immigratiewetgeving, het gebruik van valse documenten of de in prostitutiewetgeving bedoelde strafbare feiten. Die bescherming moet hen tevens aanmoedigen als getuige op te treden in strafprocedures.
- (7) Het Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ)⁶ stelt weliswaar een aantal rechten van slachtoffers in strafprocedures vast, waaronder het recht op bescherming en schadeloosstelling, maar slachtoffers van mensenhandel zijn kwetsbaar en hebben derhalve specifieke maatregelen nodig. Deze slachtoffers, die de gevolgen dragen van de criminele activiteiten die gepaard gaan met mensenhandel, waaronder het wegnemen van organen, moeten worden

¹ PB L 203 van 1.8.2002, blz. 1.

² PB C 311 van 9.12.2005, blz. 1.

³ Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, goedgekeurd en opengesteld voor ondertekening, ratificatie en toetreding bij resolutie nr. 44/25 van de Algemene Vergadering van 20 november 1989.

⁴ Protocol van de Verenigde Naties inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, gedaan te Palermo in 2000.

⁵ Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, gedaan te Warschau op 16 mei 2005, Raad van Europa, European Treaty Series nr. 197.

⁶ PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

beschermd tegen intimidatie en secundaire victimisatie, d.w.z. dat zij opnieuw slachtoffer worden of trauma's oplopen ten gevolge van het verloop van de strafprocedure. Er moet bovendien worden voorzien in specifieke instrumenten die een daadwerkelijke bescherming en schadeloosstelling garanderen.

- (8) Slachtoffers moeten hun rechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Derhalve moet er voor, tijdens en na strafprocedures passende bijstand beschikbaar zijn voor de slachtoffers. Krachtens dit kaderbesluit moeten de lidstaten elk slachtoffer voldoende bijstand verlenen om herstel van het trauma mogelijk te maken.
- (9) Terwijl Richtlijn 2004/81/EG voorziet in de afgifte van een verblijfstitel aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, en Richtlijn 2004/38/EG de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten reguleert voor de burgers van de Unie en hun familieleden, met inbegrip van bescherming tegen uitzetting, bevat dit kaderbesluit specifieke beschermende maatregelen voor alle slachtoffers van mensenhandel, waarbij het niet gaat over de voorwaarden van hun verblijf op het grondgebied van de lidstaten of een andere aangelegenheid die onder de Gemeenschapsbevoegdheid valt.
- (10) Elke lidstaat zorgt ervoor dat er, naast de maatregelen voor volwassenen, voor minderjarige slachtoffers bovendien specifieke beschermingsmaatregelen zijn.
- (11) Elke lidstaat moet een beleid ontwikkelen en/of zijn beleid aanscherpen om mensenhandel te voorkomen, onder meer met maatregelen om de vraag, die de voedingsbodem is voor alle vormen van uitbuiting, te doen afnemen, door middel van onderzoek, informatie, bewustmaking en educatie. Elke lidstaat moet bij dergelijke initiatieven oog hebben voor genderkwesties en de rechten van het kind.
- (12) [Richtlijn 2009/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van ... tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen] stelt sancties vast voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die, zonder beschuldigd te zijn van of veroordeeld te zijn voor mensenhandel, werkzaamheden of diensten laten verrichten door een persoon van wie zij weten dat die het slachtoffer van mensenhandel is. De lidstaten dienen bovendien de mogelijkheid te overwegen om sancties op te leggen aan personen die welke diensten ook laten verrichten door een persoon van wie zij weten dat die het slachtoffer van mensenhandel is. Deze ruimere strafbaarstelling zou ook kunnen gelden voor werkgevers van legaal verblijvende onderdanen van derde landen en EU-onderdanen, en voor kopers van seksuele diensten van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit.
- (13) Nationale monitoringsystemen zoals nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen moeten tot stand worden gebracht om gegevens te verzamelen en de tendensen op het gebied van mensenhandel te evalueren, de resultaten van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten, en regeringen en parlementen te adviseren over de ontwikkeling van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel. Dergelijke mechanismen en maatregelen zijn essentieel voor een doeltreffend beleid ter bestrijding van mensenhandel.

- (14) Daar het doel van dit kaderbesluit, met name de strijd tegen mensenhandel, niet voldoende door de lidstaten alleen kan worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang en effecten ervan beter op het niveau van de Unie kan worden gerealiseerd, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap neergelegde subsidiariteitsbeginsel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit kaderbesluit niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- (15) Dit kaderbesluit eerbiedigt de grondrechten en is in overeenstemming met de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend, inzonderheid de menselijke waardigheid, het verbod van slavernij, dwangarbeid en mensenhandel, het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, de rechten van het kind, het recht op vrijheid en veiligheid, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de bescherming van persoonsgegevens, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht en het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen. Dit kaderbesluit beoogt in het bijzonder de onverkorte eerbiediging van deze rechten en beginselen te waarborgen,

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Strafbare feiten op het gebied van mensenhandel

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

het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.
2. Een persoon bevindt zich in een kwetsbare positie wanneer deze geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het betrokken misbruik te ondergaan.
3. Uitbuiting omvat minstens de uitbuiting van de prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, uitbuiting van met bedelarij verband houdende activiteiten of van onwettige activiteiten, of het wegnemen van organen.
4. De instemming van een slachtoffer van mensenhandel met de beoogde of bestaande uitbuiting is irrelevant indien een van de in lid 1 genoemde middelen is gebruikt.
5. Indien de in lid 1 bedoelde handelingen betrekking hebben op een kind, maakt dit gedrag het strafbare feit van mensenhandel uit, ook al is geen van de in lid 1 genoemde middelen gebruikt.

6. In dit kaderbesluit wordt onder «kind» verstaan: elke persoon die jonger is dan 18 jaar.

Artikel 2

Uitlokking, medeplichtigheid en poging

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de uitlokking van, de medeplichtigheid aan en de poging tot een in artikel 1 bedoeld feit strafbaar worden gesteld.

Artikel 3

Sancties en verzwarende omstandigheden

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een feit zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2, strafbaar wordt gesteld met een maximum gevangenisstraf van ten minste zes jaar.
2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een feit zoals bedoeld in artikel 1, strafbaar wordt gesteld met een maximum gevangenisstraf van niet minder dan tien jaar wanneer het strafbare feit in een van de volgende omstandigheden is gepleegd:
 - a) het strafbare feit is gepleegd door een ambtenaar bij de uitoefening van diens taken;
 - b) het strafbare feit is gepleegd ten aanzien van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer;
 - c) het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie in de zin van Kaderbesluit 2008/841/JBZ¹.
3. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een feit zoals bedoeld in artikel 1, strafbaar wordt gesteld met een maximum gevangenisstraf van niet minder dan twaalf jaar wanneer het strafbare feit in een van de volgende omstandigheden is gepleegd:
 - a) het strafbare feit heeft het leven van het slachtoffer in gevaar gebracht;
 - b) het strafbare feit is gepleegd met ernstige geweldpleging of heeft het slachtoffer bijzonder ernstige schade toegebracht.

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 zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2, te zynen 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. De lidstaten zorgen er eveneens voor dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon strafbare feiten zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2 konden worden gepleegd ten voordele van die rechtspersoon door een persoon die onder diens gezag staat.

¹ PB L 300 van 11.11.2008, blz. 42.

3. De aansprakelijkheid van de rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit strafvervolgning tegen natuurlijke personen die daders of uitlok-kers zijn van, dan wel medeplichtig zijn aan de in de artikelen 1 en 2 bedoelde strafbare feiten, niet uit.
4. In dit kaderbesluit wordt onder «rechtspersoon» verstaan ieder lichaam dat krachtens het toepasselijke recht rechtspersoonlijkheid 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

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechts-persoon die volgens artikel 4, lid 1, 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) uitsluiting van door de overheid verleende voordelen of steun,
 - b) een tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commer-ciële activiteiten,
 - c) plaatsing onder toezicht van de rechter,
 - d) een rechterlijk bevel tot ontbinding,
 - e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

Artikel 6

Niet-toepassing van sancties ten aanzien van het slachtoffer

Elke lidstaat voorziet in de mogelijkheid slachtoffers van mensenhandel niet te vervolgen of geen sancties op te leggen voor hun betrokkenheid bij onwettige activiteiten die rechtstreeks voortvloeit uit het feit dat zij slachtoffer zijn van een van de in de artikelen 1 en 2 bedoelde illegale praktijken.

Artikel 7

Onderzoek en vervolging

1. Elke lidstaat zorgt ervoor dat het onderzoek naar of de vervolging van in de artikelen 1 en 2 bedoelde strafbare feiten niet afhangt van de aangifte of beschuldiging van een slachtoffer en dat de strafprocedure zelfs voortgezet kan worden wanneer het slachtoffer zijn of haar verklaring intrekt.
2. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om een in de artikelen 1 en 2 bedoeld strafbaar feit te kunnen vervolgen gedurende een voldoende lange tijdsspanne nadat het slachtoffer meerderjarig is geworden, een tijdsspanne die in verhouding staat tot de ernst van het betrokken strafbare feit.
3. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van de in artikelen 1 en 2 bedoelde strafbare feiten, de hiertoe vereiste opleiding krijgen.
4. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de

personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van de in artikelen 1 en 2 bedoelde strafbare feiten, beschikken over de in georganiseerde misdadazaken gebruikte onderzoeksinstrumenten, zoals het afluisteren van telefoons, elektronisch toezicht en financieel onderzoek.

Artikel 8

Rechtsmacht en coördinatie van de vervolging

1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht vast te stellen voor een strafbaar feit 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 dan wel gewoonlijk op zijn grondgebied verblijft, of
 - c) het strafbare feit is gepleegd tegen een van zijn onderdanen of tegen een persoon die gewoonlijk op zijn grondgebied verblijft, of
 - d) het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een rechtspersoon die is gevestigd op zijn grondgebied.
2. Met het oog op de vervolging overeenkomstig lid 1, onder b), van een in de artikelen 1 en 2 bedoeld strafbaar feit dat buiten het grondgebied van de betrokken lidstaat werd gepleegd, neemt elke lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de vaststelling van zijn rechtsmacht niet afhangt van de voorwaarde dat de feiten op de plaats waar ze zijn gepleegd, strafbaar zijn.
3. Met het oog op de vervolging overeenkomstig lid 1, onder b), van een in de artikelen 1 en 2 bedoeld strafbaar feit dat buiten het grondgebied van de betrokken lidstaat werd gepleegd, neemt elke lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zijn rechtsmacht niet afhangt van de voorwaarde dat vervolging slechts kan worden ingesteld indien het slachtoffer op de plaats waar het strafbare feit is gepleegd, aangifte heeft gedaan of indien de staat van de plaats waar het strafbare feit is gepleegd, een aanklacht heeft geformuleerd.
4. Indien meer dan een lidstaat rechtsmacht heeft met betrekking tot een strafbaar feit en elk van hen ten aanzien van dezelfde feiten geldig vervolging kan instellen, bepalen de betrokken lidstaten in onderling overleg wie van hen de daders zal vervolgen, teneinde de vervolging zo mogelijk in één lidstaat te concentreren. Daartoe kunnen de lidstaten een beroep doen op Eurojust of op elk orgaan of mechanisme dat binnen de Europese Unie is ingesteld om de samenwerking tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten en de onderlinge afstemming van hun optreden te bevorderen. Bij het bepalen welke lidstaat de dader zal vervolgen, wordt in het bijzonder rekening gehouden met de volgende criteria:
 - op het grondgebied van welke lidstaat is het strafbare feit gepleegd?
 - van welke lidstaat is de dader een onderdaan of ingezetene?
 - uit welke lidstaat is het slachtoffer afkomstig?
 - op het grondgebied van welke lidstaat is de dader aangetroffen?

Artikel 9

Bescherming van kwetsbare slachtoffers van mensenhandel in strafprocedures

1. Kinderen die het slachtoffer zijn van een in artikelen 1 en 2 bedoeld strafbaar feit worden als bijzonder kwetsbare slachtoffers beschouwd in de zin van artikel 2, lid 2, artikel 8, lid 4, en artikel 14, lid 1, van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.
2. Elke volwassene die het slachtoffer is van een in de artikelen 1 en 2 bedoeld strafbaar feit wordt mogelijk als bijzonder kwetsbaar slachtoffer beschouwd in de zin van artikel 2, lid 2, artikel 8, lid 4, en artikel 14, lid 1, van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, op grond van een individuele beoordeling door de bevoegde autoriteiten, waarbij rekening wordt gehouden met leeftijd, maturiteit, gezondheid, zwangerschap, handicap, andere persoonlijke of sociale omstandigheden, en met de lichamelijke of psychologische gevolgen van de criminele activiteit waarvan de betrokkene het slachtoffer is geworden.
3. Onverminderd de rechten van de verdediging, zorgt elke lidstaat ervoor dat bijzonder kwetsbare slachtoffers behalve de rechten die voortvloeien uit Kaderbesluit 2001/220/JBZ recht hebben op een specifieke behandeling om secundaire victimisatie te voorkomen door, voor zover mogelijk en in overeenstemming met de in de nationale wetgeving bepaalde criteria, het volgende te vermijden:
 - a) visueel contact tussen de slachtoffers en de daders in het kader van de bewijsvoering, zoals tijdens ondervragingen en kruisverhoren, door het gebruik van passende instrumenten zoals audio- en videofaciliteiten;
 - b) vragen over het privéleven die niet absoluut noodzakelijk zijn om de feiten te bewijzen die de kern van de beschuldiging uitmaken;
 - c) bewijsvoering in openbare zitting;
 - d) de overbodige herhaling van ondervragingen tijdens het onderzoek, de vervolging en het proces.
4. Elke lidstaat voorziet in de mogelijkheid dat, in voorkomend geval, de identiteit van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer die als getuige optreedt, niet wordt bekendgemaakt.
5. Elke lidstaat zorgt ervoor dat slachtoffers van mensenhandel na een individuele risicobeoordeling aangepaste bescherming krijgen, en, indien nodig en in overeenstemming met de door de nationale wetgeving vastgestelde criteria, toegang hebben tot programma's voor de bescherming van getuigen.
6. Elke lidstaat zorgt ervoor dat bijzonder kwetsbare slachtoffers gedurende het verloop van de strafprocedure toegang hebben tot gratis juridisch advies en tot vertegenwoordiging in rechte volgens dezelfde criteria als die welke krachtens de nationale wetgeving gelden voor de verdediging, onder meer met het oog op het vorderen van schadeloosstelling. Dit lid laat de toepassing van artikel 11 in geval van een minderjarig slachtoffer onverlet.

Artikel 10

Bijstand aan slachtoffers

1. Elke lidstaat zorgt ervoor dat slachtoffers voor, tijdens en na de strafprocedure worden bijgestaan en zo hun rechten kunnen uitoefenen

zoals bepaald in dit kaderbesluit en in Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van slachtoffers in de strafprocedure.

2. Een persoon wordt als slachtoffer beschouwd zodra de bevoegde autoriteiten een aanwijzing hebben dat tegen die persoon een in de artikelen 1 en 2 bedoeld strafbaar feit zou zijn gepleegd.
3. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om op nationaal en lokaal niveau de passende mechanismen tot stand te brengen om, in samenwerking met de betrokken hulpverleningsorganisaties, een vroegtijdige identificatie van en bijstand aan de slachtoffers mogelijk te maken.
4. Slachtoffers krijgen in het kader van strafprocedures de nodige bijstand en ondersteuning van de lidstaten, zodat zij kunnen herstellen van hun trauma en kunnen ontkomen aan de invloed van de daders, onder meer door te zorgen voor een veilige verblijfplaats en materiële bijstand, de noodzakelijke medische behandelingen waaronder psychologische bijstand, counseling en informatie, bijstand om hun rechten en belangen vertegenwoordigd te zien en te laten gelden in strafprocedures, en indien nodig vertaal- en tolkdiensten. De lidstaten behartigen de speciale noden van de meest kwetsbaren.

Artikel 11

Speciale beschermingsmaatregelen voor kinderen

Elke lidstaat past artikelen 14 en 15 toe van het Kaderbesluit ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ.

Artikel 12

Preventie

1. Elke lidstaat tracht de vraag, die alle vormen van uitbuiting voedt, te doen afnemen.
2. Elke lidstaat voorziet in regelmatige opleiding voor ambtenaren die in contact kunnen komen met slachtoffers en potentiële slachtoffers, waaronder eerstelijns politieofficieren, zodat zij slachtoffers en potentiële slachtoffers kunnen herkennen, en kunnen omgaan met in artikel 9, leden 1 en 2, van dit kaderbesluit bedoelde bijzonder kwetsbare slachtoffers.
3. Onverminderd de bepalingen van het Gemeenschapsrecht overweegt elke lidstaat maatregelen te nemen om het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2, verricht door een persoon van wie de gebruiker weet dat die het slachtoffer is van een in de artikelen 1 en 2 bedoeld strafbaar feit, strafbaar te stellen.

Artikel 13

Monitoring

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om nationale rapporteurs aan te duiden of andere gelijksoortige mechanismen tot stand te brengen. Dergelijke mechanismen hebben minstens tot taak de uitvoering van de in dit kaderbesluit bedoelde maatregelen te monitoren.

Artikel 14

Territorialiteit

Dit kaderbesluit is van toepassing op Gibraltar.

Artikel 15

Intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ

Kaderbesluit 2002/629/JBZ inzake bestrijding van mensenhandel wordt ingetrokken.

Artikel 16

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om uiterlijk [twee jaar na vaststelling] aan de bepalingen van dit kaderbesluit te voldoen.
2. De lidstaten delen het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie uiterlijk [twee jaar na vaststelling] de tekst mee van de voorschriften waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in nationaal recht omzetten. De Raad beoordeelt uiterlijk [vier jaar na vaststelling] op basis van een verslag dat deze informatie weergeeft 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 17

Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van zijn bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel, [...]

Voor de Raad
De voorzitter