



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 26 november 2009 (27.11)
(OR. en)**

16723/09

**CRIMORG 176
JAIEX 92
RELEX 1141
JAI 883
DROIPEN 161
MIGR 107**

NOTA

van: het voorzitterschap

aan: de Raad

Betreft: Mensenhandel - achtergrondnota voor een thematische discussie

De delegaties ontvangen hierbij een achtergrondnota voor een thematische discussie over mensenhandel, die in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 30 november en 1 december 2009 zal plaatsvinden.

Aan het slot van de nota worden enkele vragen opgeworpen die het voorzitterschap tijdens de discussie behandeld wil zien.

Algemeen

Sedert meer dan tien jaar is mensenhandel een belangrijk punt op de agenda van de EU, in het bijzonder wat JBZ betreft. Over mensenhandel, dat veel politieke aandacht trekt, is een aantal beleidsdocumenten tot stand gekomen, met name het actieplan van 2005, door de EU gefinancierde projecten, en regelgeving, Mijlpalen in de EU-samenwerking bij de bestrijding van de mensenhandel waren de aanneming, op 19 juli 2002, van het Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel¹ en, op 29 april 2004, van de Richtlijn betreffende voorlopige verblijfstitels voor onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel.²

Mensenhandel is aan verandering onderhevig. Op strategisch niveau zal, in het kader van het komende meerjarenprogramma van Stockholm voor maatregelen op JBZ-gebied, belangrijke verdere actie in de breedte en de diepte kunnen worden ondernomen. De Commissie stelde in haar verslag van oktober 2008 over het actieplan van de EU uit 2005 inzake mensenhandel³ voor de inspanningen te richten op een klein aantal centrale acties op de korte termijn, en een nieuwe strategie op te zetten op basis van de resultaten die eind 2009 zouden zijn bereikt. Voorts is momenteel onder meer een evaluatie van de Schengensamenwerking, vooral in de strijd tegen mensenhandel, aan de gang. De Raadsconclusies waarin uitgaande van de dreigingsevaluatie voor georganiseerde criminaliteit (OCTA) en de dreigingsevaluatie van de Russische georganiseerde criminaliteit (ROCTA), prioriteiten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit zijn bepaald, noemen ook mensenhandel als prioritair gebied⁴.

¹ PB L 203 van 1.8.2002, blz. 1.

² Richtlijn 2004/81/EG 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. 19).

³ PB C 311 van 9.12.2005, blz. 1.

⁴ 8301/3/2009 CRIMORG 54.

De Raadszitting van 30 november en 1 december heeft drie agendapunten over mensenhandel: het herziene kaderbesluit waarmee de EU onder meer een strafrechtelijk krachtiger antwoord moet geven op de mensenhandel, het actiegericht document (AOP) ter versterking van de externe dimensie van de EU inzake mensenhandel, en de verklaring over mensenhandel van oktober 2009 waarin de bevindingen zijn weergegeven van de ministeriële conferentie van de EU, "Naar een mondiale actie van de EU tegen de mensenhandel", die op 19 en 20 oktober 2009 in Brussel is gehouden.

Alles bijeen blijkt hieruit dat er binnen de EU vaart zit in de samenwerking bij de strijd tegen mensenhandel. Het voorzitterschap neemt dan ook de gelegenheid te baat om de leden van de Raad JBZ uit te nodigen tot een discussie - waarin overigens al was voorzien bij punt 1.2 van het actieplan van 2005.

Het actiegericht document

De samenwerking in de EU tegen mensenhandel boekt resultaten dankzij een analyse van een mensenhandelketen vanaf de landen van oorsprong tot de landen van doorreis en van bestemming. Deze mensenhandelketen reikt uiteraard over de grenzen van de EU. De externe dimensie is dan ook al die jaren in de debatten wel aanwezig geweest, maar niet exclusief en specifiek aangepakt. Mensenhandel is met andere woorden een wereldwijd fenomeen dat wij gezamenlijk met alle middelen moeten bestrijden. Verbetering van de samenwerking tussen de EU en landen buiten de Unie is dus een belangrijk aspect, dat van het voorzitterschap prioriteit krijgt. Om die reden staat op de agenda van de Raad JBZ een thematisch AOP, dat drie componenten telt:

1. versterking van de partnerschappen met derde landen, regio's en internationale organisaties;
2. sterkere en betere coördinatie van de externe dimensie met betrekking tot mensenhandel;
3. resultaat oogsten met betrekking tot preventie, bescherming en vervolging ("the three P's) in de externe dimensie.

De verklaring van 2009 over mensenhandel

Het voorzitterschap heeft op 19 en 20 oktober 2009, naar aanleiding van de derde dag tegen mensenhandel, in Brussel een ministerconferentie belegd. Hieraan werd door in totaal bijna 600 personen deelgenomen. Koningin Paola van België en koningin Silvia van Zweden vereerden de conferentie met hun aanwezigheid. Alle aspecten van de externe dimensie van mensenhandel kwamen aan bod (met name de lidstaten, de EU-instellingen, de strategische partners, de ENB-landen, de landen van de Westelijke Balkan, landen in Afrika, Latijns-Amerika en Zuid-Oost-Azië, internationale organisaties, het maatschappelijk middenveld). Hoofddoel van de conferentie was de EU de gelegenheid te bieden te voorzien in de toenemende noodzaak om, in partnerschap met derde landen, regio's en internationale organisaties, krachtig te kunnen optreden inzake het gemeenschappelijke mensenhandelvraagstuk.

Vragen

1. Zijn de lidstaten en de Commissie het erover eens dat sterkere partnerschappen met derde landen, regio's en internationale organisaties met betrekking tot mensenhandel een prioriteit in de externe dimensie van de EU moeten worden? Zo ja, moet dan worden overwogen een gemeenschappelijk basisstandpunt van de EU te bepalen voor het grote aantal fora waar wereldwijd over mensenhandel wordt gesproken? Zijn voorts speciale regelingen, zoals specifieke partnerschappen tegen mensenhandel met bijzonder belangrijke partijen een belangrijke stap voorwaarts (in de geest van het AOP)?
2. Zijn de lidstaten en de Commissie het erover eens dat de EU, om wereldwijd tegen mensenhandel te kunnen reageren, haar interne coördinatie moet versterken en verbeteren? Zo ja, welke institutionele maatregelen - bijvoorbeeld invoering van een specifiek coördinatie-mechanisme (AOP) - zullen dan moeten worden getroffen?
3. Zijn de lidstaten en de Commissie het erover eens dat mensenhandel uit zijn aard en door zijn complexiteit actie vereist op een groot aantal beleidsterreinen, naast JBZ? Zo ja, hoe kan de EU haar actie dan uitbreiden tot die terreinen waar grotere aandacht geboden is?

4. Zijn de lidstaten en de Commissie het erover eens dat in de Raad JBZ regelmatig een politiek debat over mensenhandel moet plaatsvinden (zoals in het actieplan van 2005 wordt overwogen)? Zo ja, kan het debat dan worden gehouden in de Raadszitting van oktober, naar aanleiding van de dag tegen mensenhandel, zodat belangrijke JBZ-maatregelen gemakkelijker aan het publiek kunnen worden meegedeeld? Moet tijdens het debat ook een voortgangs-evaluatie of -rapportage en/of een prioriteitenlijst (zie de halfjaarlijkse werkcyclus van OCTA) aan de orde komen?
-