



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 3 december 2012 (05.12)
(OR. en)**

**13661/3/12
REV 3**

**GENVAL 63
JAIEX 67
RELEX 796
JAI 603
COSI 72**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Coreper / de Raad
nr. vorig doc.:	9501/3/11 GENVAL 46 JAIEX 34 RELEX 418 JAI 270
Betreft:	Actiegericht document over het versterken van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel - tweede uitvoeringsverslag/actualisering van de informatie over het extern optreden van de lidstaten

Tweede verslag over de uitvoering van het actiegericht document

Deze nota is het tweede en definitieve verslag over de uitvoering van het Actiegericht document over het versterken van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel; Naar een mondiale actie van de EU tegen de mensenhandel¹. Het eerste verslag werd door GENVAL in mei 2011 goedgekeurd²; vervolgens werd er nota van genomen door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op 9 juni 2011. Aangezien de recent aangenomen strategie van de Commissie³ ook betrekking heeft op de externe aspecten van mensenhandel, stelt het voorzitterschap met het oog op het voorkomen van overlappingsen en dubbel werk voor de inspanningen te concentreren op de uitvoering van deze nieuwe brede strategie.

¹ Vastgesteld door de Raad op 30 november 2009 (6865/10 CRIMORG 38 JAIEX 22 RELEX 163 JAI 168).

² 9501/3/11 GENVAL 46 JAIEX 34 RELEX 418 JAI 270.

³ De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 (COM(2012) 286 final (11780/12 JAI 465 GENVAL 43 COSI 53 ENFOPOL 208 JAIEX 48 RELEX 589 EUROJUST 58).

Overzicht van recente verwezenlijkingen en lopende acties

Sedert de aanneming van de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan¹, die door de lidstaten op 6 april 2013 ten uitvoer moet zijn gelegd, wordt een aantal EU-instrumenten, wetgevende zowel als niet-wetgevende, op verschillende beleidsgebieden, ingezet om mensenhandel tegen te gaan. Richtlijn 2011/92/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornoografie², alsmede de nog maar onlangs aangenomen horizontale richtlijn over de rechten van de slachtoffers, de Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en voor slachtofferhulp³. Bij de uitvoering van beide richtlijnen zal van de lidstaten worden geëist dat zij de behoeften van de slachtoffers van mensenhandel met betrekking tot steun, bijstand en bescherming terdege in acht nemen.

Het meest uitgebreide instrument betreffende mensenhandel, dat onder meer de externe dimensie voor de komende jaren bestrijkt, is de "EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016", die op 19 juni 2012 door de Commissie is aangenomen. De strategie moet een samenhangend kader voor bestaande en geplande prioriteiten bieden, lacunes opvullen en de richtlijn inzake bestrijding van mensenhandel aanvullen. Zij bestaat uit een aantal concrete praktische maatregelen die de komende vijf jaar moeten worden uitgevoerd en telt vijf kernprioriteiten, onder meer specifieke acties waaraan een termijn is verbonden. De EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, die in maart 2011 door de Commissie voor vijf jaar is benoemd om het algemene strategische beleid op het gebied van mensenhandel uit te tekenen, ook in relatie tot derde landen, zal toezicht houden op de uitvoering van deze strategie.

De Raad JBZ heeft op 25 oktober 2012 ontwerpconclusies van de Raad over deze nieuwe strategie aangenomen⁴. Deze conclusies geven een overzicht van de belangrijkste EU-instrumenten die op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel zijn vastgesteld sedert de aanneming van het programma van Stockholm in 2009, en zijn bedoeld als ondersteuning en aanvulling van deze strategie.

¹ PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1.

² PB L 335 van 17.12.2011, blz. 1.

³ PE -CONS 37/1/12 REV 1 DROIPEN 88 JUSTCIV 251 ENFOPOL 205 DATAPROTECT 82 SOC 606 FREMP 99 CODEC 1755.

⁴ 11838/6/12 REV 6 GENVAL 46 DROIPEN 91 JAI 473 JAIEX 52 MIGR 68 RELEX 601 COSI 65.

In de strategie wordt de nadruk gelegd op de noodzaak tot samenwerking met derde landen van herkomst, doorreis, en bestemming bij de preventie en bestrijding van mensenhandel te intensiveren. Dit is ook de benadering die wordt gevolgd in de conclusies van de Raad over de totaalaanpak van migratie en mobiliteit¹ - het overkoepelende kader van het externe migratiebeleid van de Europese Unie - waarin het voorkomen en terugdringen van niet-reguliere migratie en mensenhandel als een van de vier pijlers wordt genoemd, en de holistische aanpak van het EU-beleid wordt belicht, die gericht is op preventie, vervolging van criminelen en bescherming van slachtoffers. Deze geïntegreerde visie spoort met de op mensenrechten en slachtoffers gerichte aanpak die de inspiratiebron vormt voor de "totaalaanpak van migratie en mobiliteit" (TAMM) en ten grondslag ligt aan de samenwerking tussen de EU en derde landen op dit gebied.

In de TAMM wordt rekening gehouden met de aanbevelingen van de Raad over het eerste uitvoeringsverslag van het actiegerichte document, waarin gevraagd wordt mensenhandel stelselmatig op te nemen in alle desbetreffende EU-overeenkomsten en strategische partnerschappen met niet-EU-landen. Mensenhandel is derhalve een vast onderwerp in alle migratie- en mobiliteitsdialogen die de EU met haar partners voert, zowel op regionaal als op bilateraal niveau. Er zijn verscheidene workshops of seminars over dat onderwerp georganiseerd, met als doel ervaringen en kennis uit te wisselen en de capaciteiten inzake mensenhandel te versterken, onder meer in het kader van het Partnerschap tussen Afrika en de EU inzake migratie, mobiliteit en werkgelegenheid. Het onderwerp mensenhandel komt ook aan bod in mobiliteitpartnerschappen die de EU met derde landen sluit. Met name capaciteitsopbouw is een centraal element in al die processen. De implementatie van de bepalingen over mensenhandel in deze instrumenten geschiedt op permanente basis. In aansluiting hierop heeft de conferentie "Management models within the field of combating and preventing trafficking in human beings present in EU countries and countries of the Eastern Partnership", die in het najaar van 2011 door het Poolse voorzitterschap werd georganiseerd, bijgedragen tot de uitwisseling van goede werkwijzen tussen de EU en landen van het Oostelijk Partnerschap (Belarus, Oekraïne, Moldavië, Georgië, Azerbeidzjan en Armenië), met het accent vooral op het identificeren van slachtoffers van mensenhandel en de terugkeer van slachtoffers naar hun landen van herkomst.

¹ 9417/12 ASIM 50 RELEX 396 DEVGEN 116.

De jaarlijkse voortgangsverslagen over kandidaat-lidstaten en mogelijke kandidaat-lidstaten en over landen van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB), de routekaarten en actieplannen in het kader van de dialogen over visumversoepeling met derde landen, de nationale strategiedocumenten en de nationale en regionale indicatieve programma's, en programma's in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid bevatten eveneens maatregelen op het gebied van mensenhandel. Ook in de bilaterale en ENB-actieplannen, lopende politieke dialogen met deze landen, en sectorale dialogen in respectieve subcomités (JLS/migratie) met ENB-partnerlanden, is er aandacht voor dit probleem. De voortgang bij de uitvoering van deze acties wordt regelmatig geëvalueerd.

In het kader van het proces van Brdo hebben de nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel van de Zuidoost-Europese landen (SEE), die op 4 oktober 2012 in Ljubljana bijeen waren, in een gezamenlijke verklaring gezegd dat gestructureerde en efficiënte communicatie en echte grensoverschrijdende samenwerking met partners in de brede Europese regio dient te worden bevorderd, er moet worden samengewerkt om mensenhandel te voorkomen, de rechten van uitgebuite mensen moeten worden beschermd en degenen die gebruik maken van de kwetsbaarheid van anderen moeten worden vervolgd.

Vermelding verdient ook de gezamenlijke verklaring van de hoofden van de EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (CEPOL (de Europese Politieacademie), EASO (het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken), EIGE (Europees Instituut voor gendergelijkheid), Eurojust, Europol, FRA (Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten) en Frontex), die in oktober 2011 in Warschau is ondertekend, naar aanleiding van de vijfde Dag tegen mensenhandel. Deze verklaring is te vinden op de website die de Commissie in december 2010 heeft gecreëerd: "Together against Trafficking in Human Beings"¹ en die informatie bevat over EU-wetgeving en EU-beleid, activiteiten van EU-lidstaten en de EU in derde landen, alsmede informatie van internationale organisaties en belanghebbenden, en die moet fungeren als één loket voor professionals en het grote publiek.

Evenzo wordt zowel in EU-wetgeving als EU-beleid (met name de strategie en de TAMM) opgeroepen tot naleving van internationale normen op dit gebied, met name inzake mensenrechten en gegevenbescherming.

¹ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking>

Een van de strategische doelen in het mensenhandelproject van EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats), op basis van prioriteiten die in de EU-beleidscyclus zijn vastgesteld, is de samenwerking tussen belangrijke herkomst- en doorreislanden van buiten de EU, zoals die welke door OCTA (Organised Crime Threat Assessment - dreigingsevaluatie van de georganiseerde criminaliteit) en andere ad-hocdreigingsevaluaties zijn bepaald.

Om de samenwerking en partnerschappen in derde landen te versterken en de kennis bij EU-delegaties te vergroten, heeft de Commissie in maart 2012 in Bangkok voor de EU-delegaties in Aziatische landen een driedaagse opleidings sessie over migratie georganiseerd, met het accent op mensenhandel. In geografisch opzicht was de workshop vooral op Zuidoost-Azië gericht. Er werd aan deelgenomen door personeel uit in totaal 14 EU-delegaties (onder meer ook die in Pakistan, India en Papoea-Nieuw-Guinea).

Onder het Poolse voorzitterschap, zijn conclusies van de Raad over het bestrijden van mensenhandel aangenomen, met de klemtoon op de handel in kinderen¹. Daar stonden onder meer aanbevelingen in over het beter vervolgen van handel in kinderen, meer slachtofferhulp en slachtofferbescherming en meer opleiding voor belanghebbenden.

Tijdens de informele vergadering van de nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen in juli 2011 is het thema mensenhandel in de EU besproken, en in februari 2012 de thema's "national referral mechanisms" en veilige terugkeer van slachtoffers van mensenhandel.

Als vervolgstappen van de aanbevelingen in het eerste uitvoeringsrapport kunnen worden genoemd:

- Zoals vermeld in het eerste uitvoeringsrapport, kan dit tweede uitvoeringsrapport onder meer melding maken van het opstellen van **een lijst van prioritaire derde landen en regio's** waarmee de EU meer concrete partnerschappen moet ontwikkelen en kunnen specifieke samenwerkingsgebieden worden genoemd tussen de EU, derde landen, regio's en organisaties op internationaal niveau, zonder dat wordt afgeweken van de geografische prioriteiten die de EU heeft vastgesteld in haar totaalaanpak van migratie en mobiliteit. Samenwerking met prioritaire landen moet in eerste instantie gericht zijn op capaciteitsopbouw en moet rekening houden met de mensenrechtensituatie in het betrokken prioritaire land. Er moet ook rekening worden gehouden met overeenkomsten van EU-agentschappen zoals Europol, Eurojust en Frontex met derde landen. De lijst van prioritaire landen en regio's moet op gezette tijden worden geactualiseerd.

¹ 18071/1/11 GENVAL 133 ENFOPOL 456 DROIPEN 150.

Uitgaande van de beschikbare statistieken over het aantal geïdentificeerde slachtoffers en mensenhandelaars van Eurostat (voorlopige gegevens) en Frontex, de specifieke gegevens over slachtoffers van de IOM, de informatie over slachtoffers en criminele netwerken van Europol en UNODC en over slachtofferhulp en rechtshandhaving van de ILO, en de in de TAMM omschreven geografische en operationele prioriteiten, wordt voorgesteld de samenwerking met de volgende landen verder te intensiveren en te stroomlijnen:

- Specifieke landen in alfabetische volgorde: Albanië, Brazilië, China, Dominicaanse Republiek, Marokko, Nigeria, Oekraïne, de Russische Federatie, Turkije en Vietnam; (herkomstlanden van de meeste geïdentificeerde mensenhandelaars en hun slachtoffers in de EU);
- De prioritaire regio's omvatten: kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan, landen die onder het Europese nabuurschapsbeleid vallen, zowel het oostelijke partnerschap als de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied. Met deze regio's wordt al samengewerkt op het gebied van mensenhandel en deze samenwerking wordt regelmatig geëvalueerd. Met name wordt mensenhandel specifiek besproken in onderhandelingshoofdstuk 24 van het EU-acquis, en in het kader van de dialogen over visumversoepeling met de landen van de Westelijke Balkan en Turkije;
- Andere regio's en landen die op grond van de bovengenoemde statistische gegevens en informatie van bijzonder belang zijn voor samenwerking inzake mensenhandel: de CELAC-landen (Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caribische landen), (met name Paraguay en Colombia), de Zijderoute-regio (met name India), de Zuidoost-Aziatische landen (met name Thailand, Laos, Cambodja en de Filippijnen) en West-Afrika (met name Sierra Leone).
- Ook de samenhang met andere beleidsgebieden, met name het externe en het ontwikkelingsbeleid van de EU, die zijn ingebed in de TAMM, en het uitbreidingsbeleid van de EU, moet worden gezien, alsmede de belangstelling en de inzet van het derde land. Deze aanbeveling wordt herhaald in de strategie (Actie 2: "Coördinatie van de EU-activiteiten op het gebied van het externe beleid"). [...]

- De Raad onderkent dat intensivering van de samenwerking en het partnerschap met derde landen een gezamenlijke inspanning van de lidstaten, de EU-lidstaten en de agent-schappen is.
- De Raad verzoekt de EDEO en de Commissie om een inventaris op te stellen van alle activiteiten op het gebied van mensenhandel in de prioritaire landen en regio's en een lijst op te stellen van middelen en instrumenten waarover de EU en de lidstaten zullen kunnen beschikken. De Commissie wordt verzocht in 2014 over de geboekte vooruitgang te rapporteren.

De delegaties wordt verzocht in te stemmen met die lijst.

- De tweede aanbeveling in het verslag van vorig jaar was de acties van de EU verder te stroomlijnen en de interne en externe aspecten van de mensenhandel samen te brengen. Naar de mening van het voorzitterschap voldoen zowel de brede strategie als de voor-gestelde actie aan deze aanbeveling en tevens aan de derde aanbeveling, namelijk het versterken van de coördinatie van de verschillende initiatieven, acties en activiteiten binnen de verschillende sectoren en ten aanzien van andere internationale organisaties die over mensenhandel gaan, met name de VN en de Raad van Europa, **met inbegrip van de Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (Group of experts on action against trafficking in human beings, GRETA)**.

Vervolgstappen van dit tweede uitvoeringsverslag

Aangezien de recent aangenomen strategie van de Commissie ook betrekking heeft op de externe aspecten van mensenhandel, stelt het voorzitterschap voor de inspanningen te richten op de uitvoering van deze nieuwe brede strategie, met name op de onder "prioriteit D" vermelde acties. Het voorzitterschap stelt derhalve voor dat deze tweede actualisering van het actiegerichte document ook de laatste zou zijn.

De Raad zal de uitvoering van de maatregelen ter versterking van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel blijven volgen, en op gezette tijden bespreken in GENVAL en JAIEX.