

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0315/2000**

25 oktober 2000

\*

## VERSLAG

1. over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van de richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf  
(10675/2000 – C5-0427/2000 – 2000/0821(CNS))

2. over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van het kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf  
(10676/2000 – C5-0426/2000 – 2000/0820(CNS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Ozan Ceyhun

### **Verklaring van de gebruikte tekens**

- \* Raadplegingsprocedure  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*  
*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
- \*\*\* Instemming  
*Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
- \*\*\*I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*\*II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*  
*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
- \*\*\*III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
1. WETGEVINGSVOORSTEL.....	5
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE .....	12
2. WETGEVINGSVOORSTEL.....	13
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE .....	18
TOELICHTING.....	19

## PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 8 augustus 2000 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van de richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf alsmede, overeenkomstig artikel 39, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, om advies inzake het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van het kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf (10675/2000 – 2000/0821(CNS) en 10676/2000 – 2000/0820(CNS)).

Op 4 september 2000 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van deze initiatieven naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0427/2000 – C5-0426/2000).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde reeds op haar vergadering van 29 augustus 2000 Ozan Ceyhun tot rapporteur.

De commissie behandelde de initiatieven van de Franse Republiek en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 18-19 september, 10-12 oktober en 23-24 oktober 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 30 stemmen voor en 4 tegen bij 1 onthouding, haar goedkeuring aan de eerste ontwerpwetgevingsresolutie en met 19 stemmen voor, 14 tegen en 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de tweede ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson (voorzitter), Robert J.E. Evans en Bernd Posselt (ondervoorzitters), Ozan Ceyhun (rapporteur), Alima Boumediene-Thiery, Rocco Buttiglione, Marco Cappato, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (verving Adeline Hazan), Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giorgos Dimitrakopoulos (verving Mary Elizabeth Banotti), Olivier Duhamel (suppléant Gerhard Schmid), Pernille Frahm, Evelyne Gebhardt (verving Sérgio Sousa Pinto), Bertel Haarder (verving Jan-Kees Wiebenga), Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Alain Krivine (verving Giuseppe Di Lello Finuoli), Baroness Sarah Ludford, Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Arie M. Oostlander (verving Daniel J. Hannan), Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Martin Schulz, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (verving Frank Vanhecke) en Gianni Vattimo.

Het verslag werd ingediend op 25 oktober 2000.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

## WETGEVINGSVOORSTEL

### 1. Initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van de richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf (10675/2000 – C5-0427/2000 – 2000/0821(CNS))

Dit initiatief wordt als volgt gewijzigd:

Door de Franse Republiek voorgestelde tekst<sup>1</sup>

Amendementen van het Parlement

(Amendement 1)

Overweging 2

(2) Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voorziet in een geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en **daaronder valt** met name de bestrijding van de illegale immigratie.

(2) Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap **en het Verdrag betreffende de Europese Unie** voorzien in een geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, **hetgeen** met name **de verwezenlijking van een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid, met inbegrip van de gezinshereniging, het recht van verblijf en een integratiebeleid, alsmede** de bestrijding van de illegale immigratie **omvat**.

*Motivering*

*De Unie kan de illegale immigratie slechts in het kader van een veelomvattend immigratiebeleid met succes kanaliseren. Zonder een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid waarmee niet alleen rekening wordt gehouden met de betrokkenen, maar tevens met de sociale en economische belangen van de lidstaten, is elke maatregel tot mislukken gedoemd.*

(Amendement 2)

Overweging 2 bis (nieuw)

***In dit verband is het van groot belang de grondslagen voor een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid te leggen en te komen tot een gemeenschappelijke***

<sup>1</sup> PB C 253 van 4.9.2000, blz. 1.

***asielprocedure en tot een verbetering van de rechtspositie van vluchtelingen.***

*Motivering*

*Vluchtelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers vormen een belangrijke groep onder de "illegalen" in de Unie. Derhalve is een gemeenschappelijk asielbeleid, van de asielprocedure tot en met de sociale dienstverlening, van bijzonder belang.*

(Amendement 3)

Overweging 2 ter (nieuw)

***Het is belangrijk de institutionele samenwerking tussen de lidstaten te versterken, opdat de bestrijding van de mensenhandel en van de seksuele uitbuiting van kinderen niet wordt belemmerd door de uiteenlopende bevoegdheden en de grote verscheidenheid aan instanties.***

*Motivering*

*In de lidstaten houdt zich een groot aantal instanties bezig met de kwestie van illegale immigratie. Reeds op nationaal niveau ontstaan er problemen bij de behandeling van vluchtelingen en illegale immigranten. Een Europese samenwerking moet institutioneel worden vastgelegd.*

(Amendement 4)

Overweging 2 quater (nieuw)

***De kandidaatlanden moeten tot deze gemeenschappelijke maatregelen worden overgehaald en de toetredingsstrategie van de Unie moet dienovereenkomstig worden aangepast.***

*Motivering*

*De toetredingskandidaten worden met dezelfde problemen geconfronteerd als de lidstaten van de Unie. Derhalve is het zinvol om de samenwerking reeds in de toetredingsstrategie op te nemen.*

(Amendement 5)  
Overweging 2 quinquies (nieuw)

*(2 quinquies) Er moeten inspanningen worden gedaan opdat de kandidaatlanden de gemeenschappelijke maatregelen toepassen, en de strategie van de Unie moet dienovereenkomstig worden aangepast.*

*Motivering:*

*Het gaat hier slechts om een woordelijke aanpassing, waardoor in dit verband een grotere vastberadenheid ontstaat.*

(Amendement 6)  
Overweging 3

(3) De strijd moet derhalve worden aangeboden met de bij de clandestiene immigratie verleende hulp, ongeacht of deze hulp betrekking heeft op het illegaal overschrijden van de grens in enge zin, dan wel op het bevoorraden van netwerken waarin mensen worden uitgebuit.

(3) De strijd moet derhalve worden aangeboden met de bij de clandestiene immigratie **uit direct of indirect winstbejag** verleende hulp, ongeacht of deze hulp betrekking heeft op het illegaal overschrijden van de grens in enge zin, dan wel op het bevoorraden van netwerken waarin mensen worden uitgebuit.

*Motivering*

*Het is onontbeerlijk een onderscheid te maken tussen onbaatzuchtige humanitaire hulp bij illegale immigratie en hulp uit winstbejag door leden van criminele netwerken, zoals overigens in artikel 27 van de Overeenkomst van Schengen wordt gepreciseerd.*

*Het is belangrijk duidelijk af te bakenen dat degenen die aan de illegale immigratie verdienen dit direct en actief kunnen doen als deelnemers en organisatoren van het vervoer van illegale immigranten en dat het hier ook kan gaan om personen die passief en indirect hieraan verdienen, omdat zij zich verrijken met het werk van de immigranten.*

(Amendement 7)  
Overweging 6

(6) Deze instrumenten vullen aldus de aanbevelingen aan van 22 december 1995 inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van de daartoe strekkende controlemiddelen en van 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen

(6) Deze instrumenten vullen aldus de aanbevelingen aan van 22 december 1995 inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van de daartoe strekkende controlemiddelen en van 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen

van derde landen, alsook het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, zonder vooruit te lopen op de maatregelen die in het kader van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn genomen of zullen worden genomen.

van derde landen, alsook het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, zonder vooruit te lopen op de maatregelen die in het kader van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn genomen of zullen worden genomen. ***Deze instrumenten mogen in geen geval nadelige gevolgen hebben voor de garanties en rechten die de buitenlanders beschermen, die zich beroepen op het Verdrag van de Verenigde Naties inzake vluchtelingen uit 1951.***

*Motivering:*

*Bij de maatregelen en doelstellingen hiervan moet rekening worden gehouden met de verplichtingen die de partijen bij het Verdrag van Genève van 1951 zijn aangegaan ten aanzien van asielzoekers die een lidstaat van de Europese Unie binnenkomen. Deze maatregelen kunnen nooit tot doel hebben asielzoekers ervan te weerhouden hun legitieme recht uit te oefenen om bescherming te zoeken in een land dat dit verdrag ondertekend heeft, aangezien dit een niet-naleving van het Verdrag van Genève van 1951 zou inhouden.*

(Amendement 8)

Artikel 1

Algemeen strafbaar feit

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het opzettelijk met rechtstreekse of onrechtstreekse hulp vergemakkelijken van de illegale binnenkomst, het illegale verkeer of het illegale verblijf op zijn grondgebied van een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, wordt beschouwd als een strafbaar feit.

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het opzettelijk met rechtstreekse of onrechtstreekse hulp ***uit direct of indirect winstbejag*** vergemakkelijken van de illegale binnenkomst, het illegale verkeer of het illegale verblijf op zijn grondgebied van een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, wordt beschouwd als een strafbaar feit.

*Motivering*

*In dit artikel wordt de wetgeving van de lidstaten niet erg exact weergegeven. De bestrijding van mensensmokkel en humanitaire vluchthulp mag niet worden verwisseld. Derhalve is het van belang het in de wetgeving van de lidstaten gebruikelijke onderscheid van winstbejag in de definitie op te nemen.*



*Tevens kan worden verduidelijkt dat dit winstbejag direct of indirect kan zijn, afhankelijk van de aard van de actie, waarbij het kan gaan om een direct economisch voordeel dat voortvloeit uit deelneming aan en rechtstreekse organisatie van de omschreven delicten. Anderzijds kan het om een indirect economisch voordeel gaan dat voortvloeit uit het profiteren van het werk van immigranten.*

(Amendement 9)

Artikel 2

Deelneming, uitlokking en poging

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deelneming, als medeplichtige of uitlokker, aan het in artikel 1 bedoelde strafbare feit, alsmede de poging om dat feit te plegen, eveneens als een strafbaar feit worden beschouwd.

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deelneming, als medeplichtige of uitlokker, aan het in artikel 1 bedoelde strafbare feit, alsmede de poging om dat feit te plegen, eveneens als een strafbaar feit worden beschouwd. ***Buitenlanders wier illegale binnenkomst door het feit wordt bevorderd, mogen niet als medeplichtigen worden gestraft.***

*Motivering*

*Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen illegale binnenkomst en hulp bij illegale binnenkomst. Bij vele illegale immigranten gaat het om vluchtelingen die na hun binnenkomst in de Unie asiel krijgen. Derhalve moeten zij van strafvervolging in verband met mensensmokkel worden ontheven. Hierdoor kunnen getuigenverklaringen worden vergemakkelijkt die voor een doelmatige bestrijding van mensensmokkel onontbeerlijk zijn.*

(Amendement 10)

Artikel 2 bis (nieuw)

***Aansprakelijkheid van de werkgever***

***Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat elke werkgever van illegale arbeiders, alsmede elke persoon die uit winstbejag illegaal werk of het illegale verkeer van arbeiders vergemakkelijkt, kan worden veroordeeld tot doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve en/of strafrechtelijke sancties.***

*Motivering:*

*Overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad van 22 december 1995 en 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen worden de*

*lidstaten in het voorgestelde nieuwe artikel ertoe aangespoord de werkgevers van illegale arbeiders te straffen.*

(Amendement 11)

Artikel 4

Niet-aansprakelijkheid, paragraaf 2 (nieuw)

***Verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen of groepen personen die uit humanitaire overwegingen handelen, worden van strafvervolging vrijgesteld.***

*Motivering*

*Dit amendement wordt ingegeven door het streven om normale hulp door de naasten van de immigrant alsmede door humanitaire organisaties van strafvervolging vrij te stellen.*

(Amendement 12)

Artikel 4, tweede alinea (nieuw)

***Van verantwoordelijkheid voor steun in de zin van de artikelen 1 en 2 worden vrijgesteld de wettelijk erkende verenigingen en organisaties die zich tot doel stellen burgers uit derde landen te verdedigen, te beschermen en bij te staan, wanneer zij uit humanitaire overwegingen handelen.***

*Motivering:*

*Dit amendement heeft tot doel om zowel de logische hulp die wordt verleend door de naasten van de immigrant als die welke wordt verleend door humanitaire verenigingen van strafvervolging uit te sluiten. De vrijstelling van aansprakelijkheid veronderstelt het ontbreken van strafvervolging en dit komt beter overeen met het doel dat met dit artikel wordt nagestreefd.*

(Amendement 13)

Artikel 5 bis (nieuw)

***De lidstaten verrichten compensatiebetalingen aan landen en regio's die vanwege hun ligging en hoedanigheid bijzonder door illegale immigratie worden getroffen. De Commissie creëert hiertoe een begrotingslijn en werkt een procedure voor***

***compensatiebetalingen uit.***

***Motivering:***

*Sommige lidstaten worden wegens hun ligging, bijvoorbeeld een lange kuststrook, bijzonder door illegale immigratie getroffen. Deze landen dragen derhalve een grote last van het gemeenschappelijk beleid in de Unie. Door compensatiebetalingen wordt de solidariteit in de Unie ook op dit gebied versterkt.*

## ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

**Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van de richtlijn van de Raad tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf (10675/2000 – C5-0427/2000 – 2000/0821(CNS))**

**(Raadplegingsprocedure)**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het initiatief van de Franse Republiek (10675/2000<sup>1</sup>),
  - gelet op artikel 61, sub a) en artikel 63, sub 3 b) van het EG-Verdrag,
  - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag (C5-0427/2000),
  - gelet op artikel 67 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0315/2000),
1. hecht zijn goedkeuring aan het aldus gewijzigde initiatief van de Franse Republiek;
  2. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
  3. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het initiatief van de Franse Republiek;
  4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie evenals de regering van de Franse Republiek.

---

<sup>1</sup> PB C 253 van 4.9.2000, blz. 1.

## WETGEVINGSVOORSTEL

### 2. Initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van het kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf (10676/2000 – C5-0426/2000 – 2000/0820(CNS))

Dit initiatief wordt als volgt gewijzigd:

Door de Franse Republiek voorgestelde tekst<sup>1</sup>

Amendementen van het Parlement

(Amendement 1)  
Overweging 5

Dit kaderbesluit vult aldus de aanbevelingen aan van 22 december 1995 inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van de illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van de daartoe strekkende controlemiddelen, en van 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen, alsook gemeenschappelijk optreden 97/154/JBZ van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen zonder vooruit te lopen op de maatregelen die in het kader van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn genomen of zullen worden genomen.

Dit kaderbesluit vult aldus de aanbevelingen aan van 22 december 1995 inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van de illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van de daartoe strekkende controlemiddelen, en van 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen, alsook gemeenschappelijk optreden 97/154/JBZ van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen zonder vooruit te lopen op de maatregelen die in het kader van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn genomen of zullen worden genomen. ***Met onderhavig kaderbesluit worden de verplichtingen gerespecteerd die zijn aangegaan door de lidstaten van de Europese Unie die het Verdrag van Genève inzake vluchtelingen uit 1951 hebben ondertekend. In geen geval mag inbreuk worden gemaakt op de rechten en garanties die aan asielzoekers worden toegekend, welke een beroep doen op de bescherming van een lidstaat van de Unie.***

*Motivering:*

*Het is zeer belangrijk dat het kaderbesluit op geen enkele wijze afbreuk doet aan het beginsel van asiel en toevlucht, aangezien dit beginsel in alle landen van de Europese Unie een van de*

<sup>1</sup> PB C 253 van 4.9.2000, blz. 6.

*hoekstenen vormt van de bescherming van de rechten van mensen die hun land ontvluchten om redenen die in het Verdrag van Genève van 1951 worden genoemd.*

(Amendement 2)  
Artikel 1, inleiding

1. Straffen

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in richtlijn 2000/.../...omschreven strafbare feiten worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties waaronder, voor de strafbare feiten gepleegd in de in artikel 2 bedoelde omstandigheden, vrijheidsstraffen die kunnen leiden tot uitlevering, en in voorkomend geval **andere sancties** zoals:

1. Straffen

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in richtlijn 2000/.../...omschreven strafbare feiten worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties waaronder, voor de strafbare feiten gepleegd in de in artikel 2 bedoelde omstandigheden, vrijheidsstraffen die kunnen leiden tot uitlevering, en in voorkomend geval **bijkomende straffen** zoals:

*Motivering:*

*Het opleggen van een vrijheidsstraf houdt niet in dat de daaropvolgende straffen worden uitgesloten, maar dat zij bijkomend kunnen zijn.*

(Amendement 3)  
Artikel 1, eerste streepje

- confiscatie van het vervoermiddel dat bij het plegen van het **strafbaar** feit werd gebruikt;

- confiscatie van het vervoermiddel dat bij het plegen van het **bestrafte** feit werd gebruikt;

*Motivering:*

*Indien een handeling niet als een strafbaar feit is beschouwd en is bestraft, kan geen bijkomende straf worden opgelegd.*

(Amendement 4)  
Artikel 1, tweede streepje

- een **verbod** om rechtstreeks of via een tussenpersoon het beroep uit te oefenen in het kader waarvan het **strafbaar** feit is gepleegd;

- een **tijdelijke schorsing** om rechtstreeks of via een tussenpersoon het **gereguleerde** beroep uit te oefenen in het kader waarvan het **bestrafte** feit is gepleegd;

*Motivering:*

*De sancties moeten evenredig en evenwichtig zijn. Er moet worden gestreefd naar evenredigheid tussen straf en strafbaar feit.*

(Amendement 5)  
Artikel 1, lid 1 bis (nieuw)

***1 bis. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat elke werkgever van illegale arbeiders, alsmede elke persoon die uit winstbejag illegaal werk of het illegale verkeer van arbeiders vergemakkelijkt, kan worden veroordeeld tot doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve en/of strafrechtelijke sancties.***

*Motivering:*

*Overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad van 22 december 1995 en 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen worden de lidstaten in het voorgestelde nieuwe lid ertoe aangespoord de werkgevers van illegale arbeiders te straffen.*

(Amendement 6)

Artikel 3, lid 3 bis (nieuw)

***3 bis. De rechtspersonen naar wie in dit artikel wordt verwezen, alsmede hun vertegenwoordigers, gevolmachtigden en werknemers worden van aansprakelijkheid met betrekking tot de in richtlijn 2000/.../EG bedoelde strafbare feiten vrijgesteld, indien de onderdanen van derde landen die naar een land van de Unie zijn vervoerd, om bescherming vragen, zoals bedoeld in het Verdrag van Genève inzake de bescherming van vluchtelingen van 1951.***

*Motivering:*

*De vervoerders kunnen op geen enkele wijze aansprakelijk worden gesteld voor het vervoer van personen die onmiddellijk na hun aankomst op het grondgebied van een lidstaat asiel aanvragen, omdat wij hen anders zouden verplichten asielzoekers eraan te hinderen te reizen en bescherming te vragen, zoals bedoeld in het Verdrag van Genève van 1951. Anderzijds is de vervoerder noch in staat noch gerechtigd de gegrondheid van een asielaanvraag te beoordelen en derhalve mag hij in geen geval direct of indirect via deze instrumenten ertoe worden aangezet om deze gegrondheid te beoordelen. De sancties moeten evenredig en evenwichtig zijn. Er moet worden gestreefd naar evenredigheid tussen sanctie en strafbaar feit.*

(Amendement 7)

Artikel 3, lid 3 ter (nieuw)

***3 ter. Worden van rechtsvervolging***

*ontheven de rechtspersonen naar wie in dit artikel wordt verwezen, alsmede hun vertegenwoordigers, gevolmachtigden en werknemers, indien het gaat om organisaties en verenigingen zonder winstoogmerk, die wettig erkend zijn en tot doel hebben onderdanen van derde landen te verdedigen, te beschermen en bij te staan, en uit humanitaire motieven handelen.*

*Motivering:*

*Vrijstelling van aansprakelijkheid houdt in dat geen strafprocedure bestaat, hetgeen beter overeenkomt met het doel waarnaar met dit amendement wordt gestreefd ten aanzien van humanitaire organisaties die zonder winstbejag opgaven en taken vervullen en die zich niet met de smokkel en uitbuiting van buitenlanders bezighouden.*

(Amendement 8)  
Artikel 4, lid 1

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechtspersoon die volgens artikel 3, 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:

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om tegen een rechtspersoon die volgens artikel 3, 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 **bijkomende straffen** omvatten zoals:

*Motivering:*

*De in dit artikel opgesomde straffen moeten telkens bijkomend zijn ten opzichte van de belangrijkste strafmaatregel of boete, en zij mogen elkaar niet uitsluiten.*

(Amendement 9)  
Artikel 4, sub b)

b) tijdelijk **of permanent** verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten;

b) tijdelijk verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten;

*Motivering:*

*"Permanent" wordt geschrapt met het oog op het evenwicht tussen sanctie en strafbaar feit.*

(Amendement 10)  
Artikel 5 bis (nieuw)

***De lidstaten verrichten compensatiebetalingen aan landen en***



***regio's die vanwege hun ligging en  
hoedanigheid bijzonder door illegale  
immigratie worden getroffen. De  
Commissie creëert hiertoe een  
begrotingslijn en werkt een procedure  
voor compensatiebetalingen uit.***

*Motivering*

*Sommige de lidstaten worden wegens hun ligging, bijvoorbeeld een lange kuststrook, bijzonder door illegale immigratie getroffen. Deze landen dragen derhalve een grote last van het gemeenschappelijk beleid in de Unie. Door compensatiebetalingen wordt de solidariteit in de Unie ook op dit gebied versterkt.*

## ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

**Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van het kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf (10676/2000 – C5-0426/2000 – 2000/0820(CNS))**

**(Raadplegingsprocedure)**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het initiatief van de Franse Republiek (10676/2000<sup>1</sup>),
  - gelet op artikel 34, lid 2, sub b) en de artikelen 29 en 31, sub e) van het EU-Verdrag,
  - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 39, lid 1 van het EU-Verdrag (C5-0426/2000),
  - gelet op de artikelen 67 en 106 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0315/2000),
1. hecht zijn goedkeuring aan het aldus gewijzigde initiatief van de Franse Republiek;
  2. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
  3. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het initiatief van de Franse Republiek;
  4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie evenals de regering van de Franse Republiek.

---

<sup>1</sup> PB C 253 van 4.9.2000, blz. 1.

## TOELICHTING

De twee onderhavige voorstellen betreffen de omschrijving en de bestrijding van de hulp bij illegale immigratie. De kwesties inzake vorm en inhoud die hierbij aan bod komen, maken het mogelijk één enkel verslag in te dienen en een aantal amendementen te formuleren.

### **I. Evaluatie van de rechtsgrond van de voorstellen**

#### **1. Twee rechtsgrondslagen**

De beide voorstellen, die voortvloeien uit initiatieven van het Franse voorzitterschap vallen onder twee verschillende pijlers, respectievelijk de eerste en de derde pijler. Het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreft de omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf en is gebaseerd op artikel 61, sub a) en 63, lid 3, sub b) van het EG-Verdrag waarmee aan de Gemeenschap de bevoegdheid wordt verleend voor de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk immigratiebeleid.

Het voorstel voor een kaderbesluit betreft de versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf, en is gebaseerd op artikel 29, artikel 31, sub e) en artikel 34, lid 2, sub b) van het EU-Verdrag met betrekking tot de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

#### **2. Eén enkel verslag**

Het zou de voorkeur verdienen beide voorstellen op dezelfde rechtsgrondslagen te baseren, namelijk die van de eerste pijler, te weten de artikelen 61 en 63 van het EG-Verdrag waarin de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk immigratiebeleid wordt geregeld. De bevoegdheid zou immers in de eerste plaats moeten worden afgeleid uit de aard en de doelstelling van de geplande maatregel(en). De omschrijving van de hulp bij illegale immigratie, alsmede de versterking van de strafrechtelijke vervolging van dergelijke handelingen stroken immers met het in titel IV van de eerste pijler geuite voornemen om in de vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een gemeenschappelijk immigratiebeleid vast te stellen. De door de Raad gekozen oplossing komt erop neer dat eenzelfde kwestie kunstmatig in stukken wordt gehakt. Bovendien heeft deze keuze het bezwaar dat een reeks geplande maatregelen, te weten de bestrijding, onder de intergouvernementele procedure valt en aan de eventuele medebeslissingsbevoegdheid van het EP ter zake wordt onttrokken, indien de periode van vijf jaar is verstreken (artikel 67, lid 2). Voorlopig is de bevoegdheid van het EP ter zake, of het nu gaat om de eerste of de derde pijler, slechts van raadgevende aard zodat er vanuit juridisch oogpunt niet veel op het spel staat. Toch was het zaak op deze juridische aspecten te wijzen en met het oog op de samenhang beide voorstellen in één enkel verslag te behandelen.

### **II. Algehele evaluatie van de inhoud van de voorstellen**

De beide voorstellen betreffen slechts de bestrijding van de hulp bij illegale immigratie. Doch zelfs op dit deelgebied bieden de voorstellen niet de oplossingen die voldoende op de problemen zijn afgestemd.

## **1. Een gedifferentieerd immigratie- en vluchtelingenbeleid**

De Europese Unie ziet zich door de huidige wereldwijde immigratiebewegingen met nieuwe uitdagingen geconfronteerd waarop met veelomvattende concepten moet worden gereageerd. Dit houdt enerzijds in dat een doelmatig en billijk beschermingssysteem voor vluchtelingen in het leven wordt geroepen en anderzijds maatregelen worden goedgekeurd om de toelating, het verblijf en de vestiging te regelen van voorlopig of op langere termijn opgenomen migranten en hun gezinsleden.

Een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid van de lidstaten kan slechts doelmatig zijn, wanneer het een allesomvattend concept heeft en hierin alle wezenlijke toelatingmogelijkheden aan bod komen. Het beleid moet bovendien sociaal verteerbaar zijn en op de demografische, economische en humanitaire eisen van de lidstaten worden afgestemd. Hierbij moeten ook overwegingen op het stuk van het arbeidsmarktbeleid een bijzondere rol spelen.

In alle industrielanden neemt het aantal mensen toe die zonder verblijfsvergunning leven. Strengere wettelijke bepalingen of verscherpte grenscontroles houden de illegale immigratie nauwelijks op.

Wie zijn deze mensen? Een nadere analyse vertelt ons niet alleen iets over hun motieven, maar ook over hun levensomstandigheden.

a) Een grote groep wordt gevormd door uitgeprocedeerde asielzoekers die uit angst dat zij naar hun land van oorsprong worden uitgewezen, gewoonweg onderduiken. Zij vallen vaak onder de beschermende bepalingen van het Verdrag van Genève inzake vluchtelingen, maar blijven steken in de asielprocedure van de lidstaten. Zij kiezen dan ook voor de illegaliteit.

b) Ook gezinsleden van immigranten en vluchtelingen die geen visum hebben gekregen of wier verzoek om gezinshereniging is verworpen of op de lange baan geschoven, kiezen voor illegale binnenkomst.

c) Vaak gaat het om vluchtelingen die na hun binnenkomst aan de illegaliteit de voorkeur geven, omdat hun asielaanvraag waarschijnlijk niet zou worden ingewilligd en zij derhalve door de instanties niet gesnapt willen worden.

d) Ook vrouwen die het slachtoffer van mensenhandelaren zijn, vormen een grote groep. Zij komen meestal met een toeristenvisum in de EU aan. Zodra zij Europees grondgebied betreden, wordt hun door souteneurs of bordeelbezitters hun pas afgenomen. Zij leven in de kamers van hun bordeel en durven nauwelijks de straat op te komen. Zelfs hun medische verzorging is niet gewaarborgd.

e) Een grote groep wordt zeker ook gevormd door mensen die werk zoeken. Deze mensen worden gedeeltelijk door derden aan een baan geholpen, maar vaak handelen zij op eigen initiatief. Zij kunnen als moderne slaven worden beschouwd, aangezien zij volledig afhankelijk zijn van hun werkgevers. Zij worden zonder sociale bescherming tot het uiterste uitgebuit.

Uit de herhaalde legaliseringscampagnes in de lidstaten blijkt zeer duidelijk dat de "illegaliteit" van deze mensen vaak wordt veroorzaakt door het ontbreken van een gedifferentieerd immigratie- en asielbeleid. De lidstaten zouden in plaats van herhaalde legaliseringscampagnes veeleer een immigratiebeleid moeten ontwikkelen dat op de behoeften van de betrokkenen is afgestemd.

## **2. De vaak dramatische omstandigheden van de illegale immigratie**

De illegale immigratie speelt zich vaak in dramatische omstandigheden af of het nu gaat om de binnenkomst of het verblijf op het grondgebied van de Unie.

a) De dramatische omstandigheden van de binnenkomst van illegale immigranten. De tragedie van Dover in juni jl. heeft, als dat nog nodig was, de dramatische omstandigheden onthuld waarin de illegale immigratie zich afspeelt. Jaar in jaar uit komen dagelijks honderden illegale immigranten om het leven bij hun poging om illegaal het grondgebied van de Unie te bereiken. De meesten van hun zijn het slachtoffer van mensensmokkelaars en mensenhandelaars die handelen uit winstbejag.

b) De ontoelaatbare levensomstandigheden van illegalen  
Wanneer zij eenmaal met gevaar voor eigen leven het grondgebied van de Unie hebben bereikt, moeten de illegalen vaak in ontoelaatbare omstandigheden leven. Worden zij niet als delinquenten opgesloten, dan worden zij in detentiecentra, afgesloten van de buitenwereld, vastgehouden of zien zij zich, om uitzetting te voorkomen, gedwongen om in hongerstaking te gaan en hun gezondheid op het spel te zetten. Het EP heeft onlangs in zijn resolutie van 6 juli 2000<sup>1</sup> deze situatie aan de kaak gesteld en er bij de Commissie en de Raad op aangedrongen dat zij passende maatregelen nemen om hieraan een einde te maken. Uiteraard moet doortastend worden opgetreden tegen de netwerken voor mensensmokkel. Doch de individuele situaties maken een allesomvattende en genuanceerde benadering noodzakelijk. Dit essentiële onderscheid ontbreekt in beide teksten die ter behandeling aan ons zijn voorgelegd.

## **3. Een betere omschrijving van het strafbaar feit**

In het voorstel voor een richtlijn wordt geen onderscheid gemaakt tussen het zeer laakbare optreden van georganiseerde netwerken voor mensensmokkel en de "humanitaire" hulp die natuurlijke of rechtspersonen te goeder trouw bieden en die niet als een strafbaar feit mag worden aangemerkt (bijvoorbeeld de hulp bij illegaal verblijf van immigranten die door kerken en organisaties wordt geboden).

In dit verband zijn de voorgestelde amendementen erop gericht het strafbare feit beter af te bakenen door te wijzen op het essentiële karakter van winstbejag dat smokkelaars tot dit delict aanzet, zoals reeds in artikel 27 van de Overeenkomst van Schengen wordt aangegeven. Het is van fundamenteel belang een onderscheid te maken tussen de onbaatzuchtige hulp van natuurlijke of rechtspersonen die van strafvervolging moeten worden vrijgesteld, en de hulp

---

<sup>1</sup> Resolutie van het Europees Parlement over illegale immigratie en de ontdekking van 58 stoffelijke overschotten van illegale immigranten in Dover (B5-0596, 0598, 0603 en 0606/2000).

van criminele netwerken die daarentegen streng moet worden gestraft.

#### **4. Een bruikbaar kader voor de bestrijding**

Het strafrechtelijk kader van de hulp bij illegale immigratie zou ook erop vooruitgaan, in het verlengde van voorafgaande opmerkingen, wanneer dit beter is aangepast aan de gewraakte handelingen.

Hoewel het met betrekking tot artikel 2 buiten kijf staat dat de in de eerste twee streepjes genoemde omstandigheden (lidmaatschap van een criminele organisatie en mensenhandel) verzwarend zijn, zou de specifieke verantwoordelijkheid van de werkgevers van illegale immigranten in een derde streepje, of beter nog, in een apart artikel strafbaar moeten worden gesteld. Onder geen beding mogen de illegale werknemers zelf uit dien hoofde worden vervolgd in het licht van de problemen waarmee de illegalen worden geconfronteerd om te kunnen overleven. Overigens zou artikel 3 van het kaderbesluit met betrekking tot de aansprakelijkheid van rechtspersonen die netwerken van mensenhandel en uitbuiting verbergen, moeten worden versterkt.

#### **5. Een betere juridische en inhoudelijke coördinering van initiatieven**

Het onderhavige kaderbesluit van de Raad voor de bestrijding van de hulp bij illegale immigratie en illegaal verblijf voldoet in de huidige versie niet aan de gestelde eisen. Een aanpassing van de tekst zou zinvol zijn om de volgende redenen:

- a. De rechtsgrondslag van het onderhavige initiatief van het Franse Raadsvoorzitterschap werpt vragen op die ook niet worden opgehelderd door de onderverdeling van het initiatief in een “definitie” met een voorstel voor een richtlijn en een “strafrechtelijk kader” middels een kaderbesluit. Het initiatief zou juridisch en inhoudelijk coherenter worden geformuleerd, wanneer het zou berusten op artikel 63 van de Verdragen. De tegenstrijdigheid wordt ook duidelijk door het besluit van het Franse Raadsvoorzitterschap inzake de “wederzijdse erkenning van besluiten over het terugvoeren van onderdanen van derde landen” (TO6939 – (CNS000819-101030/00-C5-0398/00)). Voor dit initiatief, waarbij een verdergaande bevoegdheid aan de lidstaten wordt toegekend en ook de kwestie van jurisdictie aan de orde komt, heeft het Franse Raadsvoorzitterschap zich bij het opstellen van zijn richtlijn gebaseerd op artikel 63, lid 3 van de Verdragen. De rapporteur is van mening dat een kaderbesluit inzake de strafrechtelijke vervolging van de mensenhandel en het seksueel misbruik van kinderen dringend vereist is en dat hieraan in de derde pijler vorm moet worden gegeven, maar dat het probleem van de “hulp bij illegale immigratie” met alle daarmee samenhangende juridische aspecten geregeld moet worden in het kader van artikel 63.
- b. Ook inhoudelijk treden er tegenstrijdigheden op vanwege de problematische rechtsgrondslag. Door de Overeenkomst van Schengen werden verschillende aspecten van het onderhavige initiatief reeds geregeld, die nu naar de eerste pijler worden overgebracht. Door de verdeling van het initiatief over twee delen, elk met zijn eigen rechtsgrondslag, wordt de coördinatie tussen de lidstaten en het niveau van de Europese Unie eerder bemoeilijkt. Op dit gebied is veeleer een initiatief vereist om meer duidelijkheid te brengen in de bevoegdheden, aangezien er ook op nationaal vlak al coördinatieproblemen

bestaan.

- c. De Commissie heeft aangekondigd in de komende maanden een ontwerprichtlijn in te dienen met betrekking tot deze problematiek. Uit de uiteenzettingen die de Commissie voor onze commissie heeft gegeven, bleek dat zij haar gedachten reeds over deze kwestie heeft laten gaan en dat de hoofdlijnen van haar initiatief al geformuleerd zijn. Het zou voor het Europees Parlement zinvol zijn de indiening van dit initiatief af te wachten, alvorens een definitief standpunt in te nemen naar aanleiding van deze kwestie.

### **Conclusies**

Om doeltreffend te zijn, zou de weldoordachte verscherping van de bestrijding van de hulp bij illegale immigratie gecombineerd moeten worden met een versterkte justitiële en politieke samenwerking in het kader van Europol en Eurojust.

Ten slotte zijn deze bestrijdingsmaatregelen slechts een aspect van een allesomvattend Europees immigratiebeleid dat node wordt gemist. Een doeltreffende beheersing van de illegale immigratie is immers slechts mogelijk, indien sprake is van justitiële samenwerking met het oog op de vervolging van deze delicten in derde landen van oorsprong of doorgang van deze illegale immigratiestromen. Tevens zouden in deze landen voorlichtingscampagnes moeten worden gevoerd over de risico's die verbonden zijn met illegale immigratie.

Bovendien moet de Europese Unie onverwijld een Europees immigratiebeleid instellen waarmee de legale immigratie op haar grondgebied wordt gestimuleerd en de daadwerkelijke integratie van de legale immigranten wordt gewaarborgd wier belangrijke bijdrage tot de Europese economie moet worden onderstreept.