



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.02.2002
COM(2002) 71 definitief

2002/0043 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de
slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde
autoriteiten samenwerken**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND

Deze richtlijn betreft een probleem dat steeds zorgwekkender wordt, namelijk de toename van de illegale immigratie en met name de twee afschuwelijkste vormen daarvan, te weten die via netwerken van mensensmokkelaars die om andere dan humanitaire redenen op dit gebied actief zijn en de uitbuiting van vreemdelingen in het kader van de mensenhandel.

1.1. Algemene presentatie van het verschijnsel

Hoewel het moeilijk is exacte cijfers te verschaffen betreffende een realiteit die zich per definitie in het verborgene afspeelt, blijkt uit studies en verslagen¹ dat het verschijnsel zowel op internationaal als op Europees niveau uitbreiding neemt en dat de lidstaten van de Europese Unie er in toenemende mate mee te maken krijgen. Het gaat daarbij meestal om netwerken in de sfeer van de transnationale criminaliteit, die met het grootste misprijzen voor de menselijke waardigheid te werk gaan en het leven van hun slachtoffers op het spel zetten met het doel winst te maken.

Uit juridisch oogpunt zijn hulp bij illegale immigratie en mensenhandel twee verschillende delicten, maar in de praktijk blijken zij elkaar vaak te overlappen. Dat geldt bijvoorbeeld in het geval van migranten die reeds tijdens de reis worden uitgebuit om de door de mensensmokkelaar gevraagde prijs te betalen, die na aankomst in het land van bestemming gedwongen worden te werken om hun schuld af te betalen of die, hopen op een beter leven in een meer ontwikkeld land, slachtoffer worden van seksuele uitbuiting of uitbuiting op arbeidsgebied.

Een aantal aanvullende kenmerken maken het mogelijk dit verschijnsel verder af te bakenen en rechtvaardigen de ter bestrijding ervan voorgestelde maatregelen. Aangezien het om illegale immigratie gaat, bevinden de slachtoffers zich uit administratief oogpunt in een onregelmatige, of op zijn minst precaire situatie. Zelfs wanneer zij slachtoffer zijn van bovengenoemde strafbare feiten, durven zij zich meestal niet wenden tot de autoriteiten van het land waar zij zich bevinden, uit angst wegens hun verblijfssituatie onmiddellijk naar hun land van herkomst te worden teruggezonden. Dat betekent voor hen een dubbele mislukking - en bijgevolg zwijgen zij meestal, met als gevolg dat andere slachtoffers in dezelfde val lopen. Daarbij komt de vrees voor rechtstreeks tegen henzelf of tegen hun gezin, hun verwanten in het land van herkomst gerichte vergeldingsacties van de mensensmokkelaars.

Een dergelijke situatie is niet alleen onbevredigend uit het oogpunt van de slachtoffers, maar ook uit dat van de autoriteiten van de lidstaten, die alles in het werk stellen om dit verschijnsel te bestrijden en om de netwerken op te sporen en te ontmantelen. De slachtoffers geven immers, ongeacht of zij in de illegaliteit verstrikt blijven dan wel of zij onmiddellijk het land worden uitgezet, niet de waardevolle

¹ Er zijn door de IOM, de UNHCR en de OVSE verscheidene studies over dit onderwerp verricht. Het Franse voorzitterschap heeft tevens op 20 en 21 juli 2000 een seminar over het illegale immigrantenverkeer georganiseerd.

informatie door waarover zij ingevolge hun situatie, ingevolge hetgeen zij hebben gezien en gehoord, beschikken. Om deze delicten doeltreffend te kunnen bestrijden, hebben de bevoegde onderzoeks- en vervolgingsautoriteiten echter juist nood aan dat soort informatie en inlichtingen. Wanneer de slachtoffers ertoe kunnen worden gebracht met de bevoegde instanties samen te werken, kan belangrijke informatie (namen, adressen, organisaties, enz.) worden verzameld. Hoe groter de tegemoetkoming waarop het slachtoffer kan rekenen, hoe bereidwilliger het als bron van informatie zal zijn. Daarom moet worden gezorgd voor een stimulans die de slachtoffers ertoe aanzet hun medewerking te verlenen en die tegemoet komt aan hun noden.

1.2. Door de lidstaten goedgekeurde rechtsvoorschriften

Om bovenstaande redenen bekommeren verschillende lidstaten zich reeds verscheidenen jaren om de slachtoffers, om aldus doeltreffender tegen de daders van de misdrijven te kunnen optreden. Zo hebben België in 1994, Italië en Nederland in 1998 en Spanje in 2000 hun interne wet- en regelgevende bepalingen aangepast om het slachtoffer, naar gelang van het geval, de mogelijkheid te geven terug te keren en zich opnieuw te integreren, samen te werken met de onderzoeks- of vervolgingsautoriteiten door informatie te verschaffen, en zelfs klacht in te dienen tegen de vermoedelijke daders van de strafbare feiten. Wanneer het slachtoffer bereid is daadwerkelijk met de autoriteiten samen te werken, krijgt het, eventueel na een bepaalde bedenktijd, een beperkt geldige verblijfstitel. Ter dekking van zijn behoeften op het gebied van huisvesting, bestaansmiddelen, medische hulp, enz., wordt aan het slachtoffer de vereiste bijstand verleend. Voorts is, voor zover nodig, het gewone recht inzake de bescherming van getuigen van toepassing.

Er zij op gewezen dat de drie lidstaten die het eerst dergelijke bepalingen hebben aangenomen, daarbij de mensenhandel op het oog hadden, terwijl Spanje daaraan ook de illegale immigratie, de illegale handel in arbeidskrachten en de uitbuiting in de prostitutie heeft toegevoegd. De meeste andere lidstaten geven in die omstandigheden een verblijfsvergunning om humanitaire redenen af.

1.3. Het Verdrag van de Verenigde Naties en zijn twee protocollen

Terwijl door de lidstaten bepalingen in hun wetgeving werden opgenomen om dit zorgwekkende verschijnsel het hoofd te bieden, legden de Verenigde Naties in december 2000 te Palermo het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, alsmede het aanvullende protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, en het protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht ter ondertekening voor. Dit verdrag is door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen en door 135 landen ondertekend, de protocollen door respectievelijk 93 en 89 landen. Aangezien het om een kaderinstrument gaat dat zowel de landen van herkomst, van doorgang als van bestemming betreft, zijn de strafbare feiten er weliswaar in gedefinieerd, maar is de werkingssfeer van de artikelen die betrekking hebben op de bescherming van de slachtoffers van mensenhandel uit een juridisch oogpunt beperkt.

1.4. Reacties op het niveau van de Europese Gemeenschap

De Europese Gemeenschap heeft zich reeds vanaf het einde van de jaren tachtig op verschillende niveaus met deze problematiek beziggehouden.

Reeds in 1989 keurde het Europees Parlement een resolutie goed over prostitutie en mensenhandel, waarin de lidstaten wordt verzocht te garanderen dat aangifte kan worden gedaan zonder dat de slachtoffers onmiddellijk uitzetting uit het land hoeven te vrez². Deze resolutie werd gevolgd door die van 1993 over vrouwenhandel, waarin wordt verzocht een beleid op te stellen om illegale immigratie tegen te gaan en immigranten een verblijfsrecht te garanderen door ze vóór, tijdens en na een proces inzake mensenhandel als getuigen te beschermen en slachtoffers van de internationale vrouwenhandel toestemming te geven op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, met name wanneer hun repatriëring een gevaar zou kunnen zijn voor hun persoonlijke veiligheid of wanneer zij opnieuw zouden kunnen worden uitgebuit³. In een resolutie van 1996 over de mensenhandel werd eveneens verzocht maatregelen te treffen om, in geval van aangifte van de uitbuiters, de veiligheid en de waardigheid van de slachtoffers te beschermen door hun het recht te waarborgen om zich burgerlijke partij te stellen, door hun een tijdelijke verblijfsvergunning om humanitaire redenen te verstrekken en hen in hun hoedanigheid van getuigen tijdens en na het proces te beschermen⁴.

Datzelfde jaar maakte de Commissie in haar mededeling betreffende de vrouwenhandel voor seksuele uitbuiting uitdrukkelijk gewag van een tijdelijke verblijfsvergunning, en meer in het bijzonder van het onderzoeken van de "mogelijkheid een tijdelijke verblijfsvergunning af te geven aan slachtoffers die bereid zijn voor de rechter te getuigen en te zorgen voor een passende coördinatie tussen de justitiële en politieële diensten om uitzetting zonder voorafgaand overleg te voorkomen"⁵. In de desbetreffende resolutie van het Europees Parlement worden de concrete elementen voor de uitvoering ervan opgesomd: status van voorlopig ingezetene, sociale, psychologische en gezondheidszorg, arbeidsvergunning en de mogelijkheid dat slachtoffers tijdens het verblijf een opleiding krijgen...⁶.

De lijn van haar mededeling van 1996 doortrekkend, diende de Commissie twee jaar later een mededeling in over nieuwe maatregelen ter bestrijding van de vrouwenhandel⁷. Daarin onderstreept zij de bijzonder belangrijke interactie tussen enerzijds de behoefte aan een immigratiebeleid dat is aangepast aan de situatie van de slachtoffers van de mensenhandel en anderzijds de kwestie van de verbetering van de capaciteit van de rechtbanken om de mensenhandelaren te veroordelen, en wijst zij op het verband tussen de verbetering van de vervolging van de schuldigen en de mogelijkheid voor het slachtoffer om in het gastland te verblijven en te worden geholpen. Zich baserend op de nationale ervaringen van België, Italië en Nederland,

² Resolutie A2-52/89, van 14 april 1989, PB C 120 van 16 mei 1989, blz. 352 e.v., met name punt 8.2.

³ Resolutie B3-1264, 1283 en 1309/93 van 16 september 1993, PB C 268 van 4 oktober 1993, blz. 141 e.v., met name de punten 2 en 10.

⁴ Resolutie A4-0326/95, 18 januari 1996, PB C 032 van 5 februari 1996, blz. 88 e.v., met name punt 25.

⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de vrouwenhandel voor seksuele uitbuiting van 20 november 1996, COM(96) 567 def.

⁶ Resolutie over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake vrouwenhandel voor seksuele exploitatie A4-0372/1997 van 16 december 1997.

⁷ COM(1998) 726 van 9 december 1998.

verklaarde de Commissie ervan overtuigd te zijn dat op dit gebied in alle lidstaten meer moest worden gedaan en kondigde zij aan dat een wetgevingsvoorstel zou worden ingediend betreffende de voorlopige verblijfsvergunning voor slachtoffers die bereid zijn te getuigen, waarbij de recente met de nationale bepalingen opgedane ervaringen in aanmerking zouden worden genomen teneinde het gevaar van eventueel misbruik van toekomstige mechanismen te voorkomen.

Ook op het niveau van de Raad wordt deze toenemende aandacht voor het probleem vastgesteld. Onder het Nederlandse voorzitterschap werd op 26 april 1997 de ministeriële verklaring van Den Haag aangenomen, waarin de status van tijdelijk ingezetenschap wordt genoemd als een van de maatregelen die de slachtoffers ertoe kunnen aanmoedigen zich tot de politieke autoriteiten te wenden en te getuigen. Deze status van tijdelijk ingezetenschap werd overgenomen in het Gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen⁸.

Daarnaast werd door de Gemeenschap in 1996 ook het stimulerings- en uitwisselingprogramma voor personen die verantwoordelijk zijn voor de acties ter bestrijding van de mensenhandel en de seksuele uitbuiting van kinderen (Stop) opgezet voor een periode van vijf jaar, dat met een periode van twee jaar werd verlengd en het communautaire actieprogramma Daphne (2000-2003) betreffende preventieve maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen aanvult.

Aangezien door het Verdrag van Amsterdam intussen bevoegdheden op het gebied van immigratie aan de Gemeenschap werden overgedragen, werd tijdens de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 gespecificeerd welke maatregelen dienden te worden genomen om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. Overeenkomstig punt 3 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere moet "illegale immigratie een halt worden toegeroepen en moeten degenen die deze immigratie organiseren en daarmee verband houdende misdrijven begaan, worden bestreden"; in punt 23 verklaart de Raad vastbesloten te zijn "om de illegale immigratie bij de bron aan te pakken, meer bepaald door de strijd aan te binden met diegenen die zich met mensenhandel en economische uitbuiting van migranten bezighouden."

Tot slot wordt in de zeer recente mededeling van de Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie⁹ ook dit wetgevingsvoorstel aangekondigd: onder de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de illegale immigratie vermeldt de Commissie dat zij een wetgevingsvoorstel zal indienen betreffende vergunningen tot verblijf van korte duur voor slachtoffers van mensenhandel die bereid zijn mede te werken aan onderzoeken en strafprocedures tegen hun uitbuiters.

⁸ PB L 63 van 4 maart 1997, blz. 2 e.v.

⁹ COM(2001)672 def., met name punt 4.7.2.

2. DOEL : INTENSIVERING VAN DE STRIJD TEGEN DE ILLEGALE IMMIGRATIE

Dit voorstel voor een richtlijn heeft ten doel de instrumenten ter bestrijding van de illegale immigratie te versterken door een verblijfstitel voor de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie en mensenhandel in te voeren en dezen er aldus toe aan te moedigen om in de strijd tegen de vermoedelijke daders van genoemde strafbare feiten met de bevoegde autoriteiten samen te werken. Dit voorstel is voorbereid op basis van een grondig onderzoek van de wetgevingen en methoden van de lidstaten, van de antwoorden die de Commissie heeft ontvangen op een vragenlijst die in het voorjaar 2000 aan de lidstaten werd toegezonden, alsmede van het overleg tijdens het Europees forum voor de preventie van de georganiseerde criminaliteit van 30 oktober 2001.

2.1. Een verblijfstitel waardoor tot samenwerking met de autoriteiten wordt aangemoedigd

Deze titel wordt afgegeven aan de slachtoffers, die worden gedefinieerd als meerderjarige onderdanen van derde landen (of eventueel minderjarigen die aan bepaalde, in het interne recht vastgestelde voorwaarden voldoen), die schade hebben geleden die rechtstreeks is veroorzaakt door een gedraging die wordt beschouwd als hulp bij illegale immigratie of mensenhandel. Wanneer de politieke autoriteiten te maken krijgen met personen die in die zin als slachtoffers kunnen worden beschouwd, brengen zij dezen ervan op de hoogte dat zij een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur kunnen verkrijgen. Wanneer het slachtoffer daadwerkelijk alle contacten met de vermoedelijke daders van de strafbare feiten verbreekt, krijgt het dertig dagen bedenktijd om met kennis van zaken te beslissen of het zijn samenwerking met de politieke en justitiële autoriteiten wil voortzetten.

Tijdens die periode verleent de lidstaat het slachtoffer aan zijn noden aangepaste steun (huisvesting, medische en psychologische hulp, eventueel sociale bijstand), om het te helpen de materiële en psychologische zelfstandigheid terug te vinden, die nodig is om een dergelijke beslissing tot samenwerking te kunnen nemen. Tijdens diezelfde periode bepaalt de onderzoeks- en vervolgingsautoriteit, die naar gelang van het geval en van de lidstaat een justitiële of politieke autoriteit kan zijn, tevens of de aanwezigheid van het slachtoffer nuttig is voor het onderzoek of het instellen van de vervolging tegen de vermoedelijke daders. Deze autoriteit moet ook de bereidheid tot samenwerking van het slachtoffer beoordelen, alsmede het feit of het zijn banden met de vermoedelijke daders daadwerkelijk heeft verbroken. Het slachtoffer kan op verschillende manieren zijn medewerking verlenen: van het eenvoudig verstrekken van informatie of de indiening van een klacht tot het afleggen van een getuigenverklaring tijdens een eventueel proces.

Indien aan deze drie voorwaarden is voldaan en het slachtoffer geen bedreiging vormt voor de openbare orde en de interne veiligheid, wordt een verblijfstitel met een geldigheidsduur van zes maanden afgegeven. Door deze verblijfstitel krijgt het slachtoffer toegang tot de arbeidsmarkt, tot onderwijs en beroepsopleiding. Het krijgt tevens ruimere toegang tot de gezondheidszorg. De lidstaten kunnen het ten slotte de mogelijkheid verschaffen met het oog op vestiging of op terugkeer naar het land van herkomst aan een integratieprogramma deel te nemen.

De verblijfstitel wordt verlengd onder dezelfde voorwaarden als die welke voor de afgifte ervan gelden. Hij wordt niet meer verlengd wanneer een rechterlijke

beslissing de procedure beëindigt. Vanaf dat ogenblik geldt het gewone vreemdelingenrecht en indien het slachtoffer op een andere grond om een verblijfsvergunning verzoekt, houdt de lidstaat bij het onderzoek van dit verzoek rekening met zijn bereidheid tot samenwerking in het kader van de strafprocedure.

De verblijfstitel met een korte geldigheidsduur kan anderzijds worden ingetrokken wanneer blijkt dat het slachtoffer opnieuw contacten met de vermoedelijke daders heeft aangeknoopt of dat zijn medewerking misleidend was.

2.2. Slachtoffers van hulp bij illegale immigratie en mensenhandel

2.2.1. Van vrouwen- en kinderhandel tot mensenhandel

Dit voorstel voor een richtlijn heeft betrekking op de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel. Zoals blijkt uit de verschillende werkzaamheden en overlegfasen die tot dit voorstel hebben geleid, werd er aanvankelijk van uitgegaan dat het bij mensenhandel in eerste instantie om vrouwenhandel ging. Dat komt omdat het merendeel van de slachtoffers vrouwen waren. Zeer snel werd het begrip echter uitgebreid tot kinderen, toen werd vastgesteld in welke mate zij eveneens bij dit verschijnsel betrokken waren. Vervolgens werd gekozen voor de term mensenhandel, zodat alle categorieën van mogelijke slachtoffers in aanmerking worden genomen.

2.2.2. Van de slachtoffers van mensenhandel tot de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie

Dat de slachtoffers van illegale immigratie en de slachtoffers van mensenhandel in eenzelfde tekst worden behandeld, is het gevolg van het feit dat beide strafbare feiten, mensenhandel en hulp bij illegale immigratie, twee bijzonder verfoeilijke uitdrukkingsvormen van een algemener probleem zijn, namelijk de toename van de illegale immigratie. Terwille van de doeltreffendheid is het derhalve beter een enkel rechtsinstrument goed te keuren, dat betrekking heeft op beide strafbare feiten. Bovendien is er in de praktijk sprake van overlappingen, omdat de betrokkenen vaak slachtoffer zijn van beide strafbare feiten.

Er moet echter duidelijk op worden gewezen dat het begrip "slachtoffer" strikt in de zin van artikel 1 van dit voorstel voor een richtlijn moet worden opgevat. Het begrip "slachtoffer van mensenhandel" (dat trouwens voorkomt in het protocol van de Verenigde Naties ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen) levert immers weliswaar geen moeilijkheden op, doch het begrip "slachtoffer van hulp bij illegale immigratie" heeft een zeer specifieke betekenis, in die zin dat het niet alle personen betreft die hun toevlucht nemen tot hulp bij illegale immigratie, maar uitsluitend diegenen die redelijkerwijze kunnen worden beschouwd als slachtoffers die schade hebben geleden (en om die reden komt het ook niet voor in het protocol van de Verenigde Naties tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht). Het in artikel 1 gehanteerde begrip slachtoffer beoogt personen te omvatten die schade, zoals de bedreiging van hun leven of de aantasting van hun lichamelijke integriteit, hebben geleden.

2.3. Geen slachtoffer- en geen getuigenbescherming

Dit voorstel voor een richtlijn betreft een verblijfstitel en stelt de daarvoor geldende regeling vast. Voor zover een aantal bepalingen inzake de verblijfsvoorwaarden beschermende maatregelen vormen (te beginnen met de verblijfstitel zelf, die *de facto* "bescherming" tegen verwijdering biedt), kan de indruk ontstaan dat dit voorstel voor een richtlijn de bescherming van de slachtoffers ten doel heeft. Dat is echter niet het geval: door dit voorstel voor een richtlijn wordt een verblijfstitel ingevoerd, en het heeft zeker geen betrekking op de bescherming van getuigen en evenmin op die van slachtoffers. Dat is niet het doel van dit voorstel en evenmin de rechtsgrond ervan. De bescherming van slachtoffers en getuigen valt onder het nationale of Europese gewone recht.

Op Europees niveau bevat het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹⁰ gedetailleerde regels inzake het recht op informatie en inzake de specifieke bijstand, die aan slachtoffers verschuldigd zijn, alsmede inzake het recht op schadeloosstelling. Elke lidstaat waarborgt dat bijzonder kwetsbare slachtoffers een specifieke behandeling kunnen krijgen. Elke lidstaat waarborgt tevens een passend niveau van bescherming voor het slachtoffer en, in voorkomend geval, diens familieleden of gelijkgestelde personen, wanneer er naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten een ernstige bedreiging van wraakacties bestaat of er sterke aanwijzingen zijn dat de persoonlijke levenssfeer ernstig en opzettelijk wordt aangetast.

In de resolutie van de Raad van 23 november 1995 inzake de bescherming van getuigen in het kader van de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit¹¹ wordt de lidstaten verzocht een voldoende bescherming van getuigen te garanderen voor, tijdens en na het proces. Deze bescherming moet ook worden geboden aan ouders, kinderen of andere bloedverwanten.

3. KEUZE VAN DE RECHTSGROND

De keuze van de rechtsgrond is coherent met de wijzigingen die door het op 1 mei 1999 van kracht geworden Verdrag van Amsterdam in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn aangebracht. In artikel 63, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is bepaald dat de Raad maatregelen aanneemt "inzake immigratiebeleid op de volgende gebieden: a) voorwaarden voor toegang en verblijf ...; b) illegale immigratie en illegaal verblijf". Dit artikel vormt de rechtsgrond voor een voorstel voor een richtlijn waarin de voorwaarden voor de afgifte, het verblijf en de intrekking, resp. de niet-verlenging zijn vastgelegd van een verblijfstitel die wordt afgegeven aan personen die zich uit administratief oogpunt in een onregelmatige of preciaire situatie bevinden.

Met dit voorstel voor een richtlijn wordt beoogd een verblijfstitel in te voeren, om aldus de illegale immigratie beter te kunnen bestrijden. Het is niet de bedoeling de netwerken van de georganiseerde criminaliteit te incrimineren of de bescherming van de slachtoffers of getuigen te organiseren. Deze aspecten worden niet behandeld, hoewel er een zeker verband met het voorwerp van het voorstel bestaat.

¹⁰ PB L 82 van 22 maart 2001, blz. 1 e.v.

¹¹ PB C 327 van 7 december 1995, blz. 5 e.v.

Het voorstel voor een richtlijn moet worden goedgekeurd volgens de procedure van artikel 67 van het Verdrag, waarin is bepaald dat de Raad met eenparigheid van stemmen moet besluiten op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat, na raadpleging van het Europees Parlement. Titel IV van het EG-Verdrag is niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk en Ierland, tenzij deze kiezen voor een "opt in" overeenkomstig het aan het Verdrag gehechte protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Krachtens het aan het Verdrag gehechte protocol betreffende de positie van Denemarken geldt titel IV evenmin voor Denemarken.

4. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID: RECHTVAARDIGING EN TOEGEVOEGDE WAARDE

Door de invoeging in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van de nieuwe titel IV inzake visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, zijn bevoegdheden op deze terreinen aan de Europese Gemeenschap toegekend. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met artikel 5 van het EG-Verdrag, dat wil zeggen indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het voorgestelde optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het voorstel voor een richtlijn beantwoordt aan deze criteria.

Subsidiariteit

Dit voorstel voor een richtlijn heeft als voornaamste doel de strijd tegen de illegale immigratie te intensiveren door een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur in te voeren voor de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of van mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken. Momenteel beschikken bepaalde lidstaten reeds over regelingen op dit gebied, hoewel deze sterk verschillen. Andere lidstaten beschikken niet over een dergelijk rechtskader. Deze sterk uiteenlopende situaties leiden ertoe dat de misdaadorganisaties hun activiteiten verplaatsen naar de landen waar zij het minste risico lopen. Daarom dienen de regels te worden geharmoniseerd, hetgeen alleen op communautair niveau mogelijk is.

Evenredigheid

De vorm van het communautaire optreden moet de eenvoudigste zijn om de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken en zo doeltreffend mogelijk ten uitvoer te leggen. In die geest is als rechtsinstrument voor een richtlijn gekozen, die de mogelijkheid biedt algemene beginselen vast te stellen waarbij aan de lidstaten tot welke de richtlijn is gericht, de keuze wordt overgelaten van de meest geschikte vorm en middelen voor de tenuitvoerlegging van die beginselen binnen hun eigen juridisch kader en hun nationale context. In het voorstel voor een richtlijn zijn gemeenschappelijke definities opgenomen en worden de criteria voor de afgifte van de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur, de voorwaarden voor verblijf van de houder ervan en de omstandigheden waarin deze wordt ingetrokken of niet verlengd, vastgesteld. De richtlijn laat de lidstaten de mogelijkheid gunstiger voorwaarden voor de slachtoffers vast te stellen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk I : Algemene bepalingen

Artikel 1 :

De richtlijn betreft de invoering van een verblijfstitel voor de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie en mensenhandel die bij de bestrijding van mensensmokkelaars en -handelaars met de politieke en justitiële autoriteiten samenwerken, alsmede de verschillende daarmee samenhangende aspecten, zoals de procedure en de criteria voor de afgifte van deze titel (hoofdstuk II), de voorwaarden voor verblijf voor de houders van de titel (hoofdstuk III) en ten slotte de niet-verlenging of de intrekking van de titel (hoofdstuk IV).

Artikel 2 :

In dit artikel worden de verschillende in dit voorstel gebruikte begrippen gedefinieerd.

a) Onder het concept "onderdanen van derde landen" vallen alle personen met uitzondering van burgers van de Unie zoals gedefinieerd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Het geldt voor personen die de nationaliteit van een derde land bezitten, alsook voor staatloze personen in de zin van het Verdrag van New York van 28 september 1954.

b) Onder "hulp bij illegale immigratie" worden de strafbare feiten verstaan, die zijn omschreven in de artikelen 1 en 2 van Richtlijn .../.../EG van de Raad [tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf].

c) Onder "mensenhandel" worden de strafbare feiten verstaan die zijn omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van het kaderbesluit van de Raad van [...] [ter bestrijding van de mensenhandel].

d) Voor het begrip "maatregel tot uitvoering van een verwijderingsbesluit" is teruggegrepen op Richtlijn 2001/40/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen. Het begrip blijft echter niet beperkt tot de door de administratieve autoriteiten genomen besluiten, maar beoogt ook besluiten van de rechterlijke instanties.

e) Het begrip "verblijfstitel met een korte geldigheidsduur" wordt in dit voorstel voor een richtlijn nauwkeurig gedefinieerd wat betreft de criteria voor de afgifte ervan, de voorwaarden voor verblijf en de omstandigheden waarin deze wordt ingetrokken of niet verlengd.

Artikel 3 :

1. In artikel 3 wordt het toepassingsgebied van de richtlijn vastgesteld. De richtlijn geldt voor de slachtoffers van de in artikel 2, onder b) en c), bedoelde strafbare feiten. Gezien de risico's die slachtoffers lopen wanneer zij met de autoriteiten samenwerken - en de vergeldingsacties waarmee zowel zijzelf als hun familie vaak door de leden van het netwerk worden bedreigd - betreft dit voorstel in de eerste plaats meerderjarige personen.

2. Het feit dat de slachtoffers in vele gevallen minderjarigen zijn, wordt hierdoor echter niet ontkend of genegeerd. De lidstaten kunnen aan minderjarige slachtoffers een verblijfsvergunning om humanitaire (of andere) redenen verstrekken. Lidstaten die minderjarigen in dergelijke omstandigheden in het kader van hun interne recht een zekere

mate van handelingsbevoegdheid toekennen, kunnen gebruikmaken van de krachtens artikel 3, lid 2, geboden mogelijkheid om te besluiten de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn uit te breiden tot de minderjarigen die voldoen aan de in hun intern recht vastgestelde voorwaarden. De lidstaten beslissen dan zelf vanaf welk ogenblik een minderjarig slachtoffer over voldoende maturiteit beschikt om juist in te schatten welk risico het door het verlenen van zijn medewerking loopt en om op doeltreffende wijze met de autoriteiten te kunnen samenwerken.

Artikel 4 :

In dit artikel is bepaald dat de regeling waarin het voorstel voor een richtlijn voorziet geen afbreuk doet aan de bescherming die wordt geboden aan vluchtelingen, aan rechthebbenden op subsidiaire bescherming en aan aanvragers van internationale bescherming, en wordt verwezen naar het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het aanvullende protocol van New York van 21 januari 1967. Deze bepaling betreft in het bijzonder aanvragers van internationale bescherming die zich met de hulp van netwerken van mensensmokkelaars of -handelaars naar het grondgebied van een ander land begeven. Zij betreft tevens situaties waarin slachtoffers, gezien het risico van vergeldingsacties dat zij lopen nadat zij bij de bestrijding van mensensmokkelaars of -handelaars met de autoriteiten hebben samengewerkt, internationale bescherming wensen aan te vragen. De bepalingen van dit voorstel voor een richtlijn laten ook de toepassing onverlet van de artikelen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de protocollen daarbij; dit geldt in het bijzonder voor de voorwaarden inzake verblijf en verwijdering.

Artikel 5 :

Deze richtlijn geldt per definitie voor alle categorieën van personen, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, etnische herkomst, godsdienst, enz. Overeenkomstig deze bepaling dienen de lidstaten er bij de uitvoering van alle in deze richtlijn vastgelegde verplichtingen op toe te zien dat het non-discriminatiebeginsel wordt nageleefd. De bepaling is bijgevolg in overeenstemming met artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Artikel 6 :

Het voorstel voor een richtlijn voorziet in een minimumregeling voor de slachtoffers van de genoemde strafbare feiten die met de politieke en justitiële autoriteiten samenwerken. Deze maatregelen vormen een gemeenschappelijke basis en doen geen afbreuk aan andere nationale of communautaire bepalingen die de betrokkenen, met name op het gebied van de rechten van de slachtoffers, de bescherming van getuigen of van minderjarigen, zouden kunnen doen gelden. Overeenkomstig dit artikel kunnen de lidstaten derhalve gunstiger voorwaarden vaststellen, mits deze verenigbaar zijn met de bepalingen van dit voorstel voor een richtlijn. Dergelijke gunstiger voorwaarden kunnen reeds in het nationale recht bestaan of later worden ingevoerd.

Hoofdstuk II : Procedure voor de afgifte van verblijfstitels met een korte geldigheidsduur

Artikel 7 :

1. In dit artikel wordt de eerste fase van de procedure beschreven: de autoriteiten van een lidstaat komen in contact met een slachtoffer van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel, dat door de autoriteiten zelf is ontdekt, door een vereniging of een niet-gouvernementele organisatie naar deze autoriteiten is verwezen of op eigen initiatief contact met hen heeft opgenomen. Wanneer deze autoriteiten van oordeel zijn dat het om een slachtoffer van een van bovengenoemde strafbare feiten gaat, brengen zij de betrokkene op de hoogte van de bepalingen van deze richtlijn, d.w.z. van de regeling die van toepassing is wanneer hij met hen samenwerkt.

De lidstaten kunnen deze bevoegdheid overdragen aan een plaatselijke autoriteit, een vereniging of een niet-gouvernementele organisatie die op dit gebied actief is. Dat een beroep op hun diensten wordt gedaan, wordt gerechtvaardigd door de rol die de verenigingen en niet-gouvernementele organisaties op dit gebied vervullen. De betrokken staat kan het bovendien beter achten voor de slachtoffers dat zij in contact komen met vertegenwoordigers van deze verenigingen of organisaties in plaats van met vertegenwoordigers van de overheid.

Artikel 8 :

1. Eens het slachtoffer op de hoogte is gebracht van het bestaan van de kortlopende verblijfstitel en van de voorwaarden voor de verkrijging ervan, kan het besluiten om vooruit te gaan in het proces. Daartoe moet het een eerste daad stellen, namelijk alle contacten met de mensenhandelaars of -smokkelaars verbreken. Vanaf dat ogenblik beschikt het over 30 dagen bedenktijd, tijdens welke het toegang heeft tot een reeks in artikel 9 aangegeven bijstands- en hulpmaatregelen.

Deze periode van 30 dagen is gerechtvaardigd gezien de kwetsbare situatie, de toestand van afhankelijkheid waarin dergelijke slachtoffers zich bevinden. Na de beproevingen die zij hebben doorstaan, hetgeen *a fortiori* geldt voor de slachtoffers van mensenhandel, zijn zij vaak niet in staat onmiddellijk te beslissen of zij met de autoriteiten willen samenwerken, vooral gezien de risico's die zij lopen. Vaak ontfermen verenigingen of niet-gouvernementele organisaties zich op dat ogenblik over de slachtoffers.

2. De situatie van het slachtoffer kan reeds in deze fase van de procedure bepaalde bijstands- of medische hulpmaatregelen noodzakelijk maken. De toegang daartoe is niet afhankelijk van het feit of het slachtoffer zich uit administratief oogpunt in een regelmatige situatie bevindt of bereid is met de autoriteiten samen te werken (in tegenstelling tot wat geldt voor de gunstiger regeling - zie hoofdstuk III - waartoe het eventueel op een later tijdstip toegang verkrijgt, mits bepaalde garanties, zoals de medewerking van het slachtoffer). In artikel 9 is bepaald om welke bijstand en medische hulp het gaat. Het slachtoffer kan aldus afstand nemen en dankzij de bijstand, de medische hulp, de steun van een vereniging, met kennis van zaken beslissen of het bereid is met de autoriteiten samen te werken.

De duur van deze bedenktijd geeft het slachtoffer de mogelijkheid om lichamelijk en geestelijk voldoende op te knappen, zonder evenwel zo aantrekkelijk te zijn dat er gevaar voor misbruik van de regeling bestaat.

Tijdens deze bedenktijd mogen de autoriteiten het slachtoffer niet van hun grondgebied verwijderen. Zij kunnen echter wel een besluit tot verwijdering nemen, dat niet onmiddellijk wordt uitgevoerd. Dit besluit kan worden uitgevoerd wanneer de betrokkene beslist niet met de autoriteiten samen te werken, of het kan worden opgeheven wanneer aan de betrokkene een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur wordt toegekend.

3. In tegenstelling tot de regeling die van toepassing wordt door de afgifte van de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur, is de bedenktijd slechts een overgangperiode gedurende welke wordt geduld dat het slachtoffer op het grondgebied van de lidstaat verblijft in afwachting dat de bevoegde autoriteit een beslissing neemt over zijn toekomstige status. Deze bedenktijd geeft derhalve naderhand geen enkel recht op verblijf uit hoofde van deze richtlijn.

4. Aangezien als voorwaarde voor de toekenning van de bedenktijd geldt dat het slachtoffer alle contacten met de mensensmokkelaars of -handelaars moet hebben verbroken, kan deze bedenktijd worden onderbroken ingeval het slachtoffer opnieuw contact met hen opneemt. De staat behoudt tevens gedurende de hele procedure de mogelijkheid redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid aan te voeren om de bedenktijd te beëindigen.

Artikel 9 :

1. Dit artikel voorziet in een aantal maatregelen voor het verlenen van bijstand aan slachtoffers die zich in een kwetsbare situatie bevinden. In lid 1, eerste zin, is bepaald dat het geen afbreuk doet aan de nationale of Europese bepalingen welke van toepassing zijn op het gebied van de bescherming van slachtoffers of van getuigen (bijvoorbeeld het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹² en de resolutie van de Raad van 23 november 1995 inzake de bescherming van getuigen in het kader van de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit¹³).

De bepalingen van dit artikel hebben met name ten doel het slachtoffer de mogelijkheid te geven na afloop van de bedenktijd met kennis van zaken een beslissing te nemen, zonder zijn kwetsbare situatie uit te buiten. Het slachtoffer krijgt medische en psychologische hulp alsmede de door zijn toestand vereiste materiële bijstand. Met medische behandelingen die niet kunnen worden uitgesteld wordt medische hulp bedoeld die wordt verleend om noodgevallen te voorkomen.

Deze maatregelen moeten het de slachtoffers mogelijk maken uit de illegaliteit te treden en voorkomen dat zij opnieuw contact opnemen met de mensensmokkelaars of -handelaars. Zij vloeien voort uit voorstellen in die zin in de ministeriële verklaring van Den Haag van 26 april 1997, in de mededeling van de Commissie van 9 december 1998¹⁴ en in de verslagen van het Europees Parlement (Verslag Sörensen¹⁵ en verslag Klamt¹⁶).

2. In het belang van de procedure en van een optimale samenwerking garanderen de lidstaten het slachtoffer tevens kosteloze rechtshulp en taalkundige bijstand.

¹² PB L 82 van 22 maart 2001, blz.1 e.v.

¹³ PB C 327 van 7 december 1995, blz. 5 e.v.

¹⁴ COM(1998) 726.

¹⁵ A5-0127-2000, 2 mei 2000.

¹⁶ A5-0183/2001, 30 mei 2001.

Artikel 10 :

1. De onderzoeks- of vervolgingsautoriteit moet uitspraak doen over drie elementen en beschikt daartoe over een termijn die 10 dagen langer is dan die waarover het slachtoffer beschikt.

Zij moet beslissen:

- ten eerste, of de aanwezigheid van het slachtoffer nuttig is. Het nut ervan wordt, naar gelang van het geval, geëvalueerd op grond van de bereidheid van het slachtoffer om met de autoriteiten samen te werken of van het feit of het nodig is dat het aan de verschillende fasen van de procedure deelneemt;

- ten tweede, of het slachtoffer duidelijk blijkt heeft gegeven van zijn bereidheid tot samenwerking: hiervoor is met name de inhoud van zijn verklaringen van groot belang. De indiening van een klacht wordt als een duidelijke blijk van die bereidheid tot samenwerking beschouwd.

- ten derde, of het slachtoffer daadwerkelijk alle contacten met de mensensmokkelaars of -handelaars heeft verbroken.

2. Ingeval de met het onderzoek of de vervolging belaste autoriteit een gunstig advies uitbrengt, geven de voor de afgifte van de verblijfstitels bevoegde autoriteiten aan het slachtoffer een verblijfstitel van korte duur af, mits de betrokkene geen bedreiging vormt voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

3. De verblijfstitel heeft een geldigheidsduur van zes maanden. Hij wordt verlengd zolang aan volgende voorwaarden is voldaan: de aanwezigheid van het slachtoffer is nuttig, het slachtoffer is duidelijk tot samenwerking bereid, het heeft de contacten met de daders van de strafbare feiten verbroken en het vormt geen bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.

4. Lid 4 betreft de zeer concrete situatie van een persoon die samen met familieleden slachtoffer is geweest van een van de beide bedoelde strafbare feiten, maar als enige in aanmerking is genomen voor een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur. Dat is met name het geval als de aanwezigheid van slechts één familielid door de met het onderzoek of de vervolging belaste autoriteit nuttig wordt geacht en de getuigenissen van de echtgenoot of, in voorkomend geval, de kinderen niet in aanmerking worden genomen, omdat deze geen aanvullende aanwijzingen zouden opleveren. Ook in die omstandigheid moet rekening worden gehouden met de kwetsbare situatie van de slachtoffers. Wanneer de lidstaten het voordeel van de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur aan een slachtoffer toekennen, nemen zij om die reden dit gegeven in aanmerking bij het onderzoek van de mogelijkheid om aan de familieleden een verblijf om humanitaire redenen toe te staan. De beoogde familieleden zijn, overeenkomstig het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in strafzaken¹⁷, de familieleden van het slachtoffer en gelijkgestelde personen.

¹⁷ PB L 82 van 22 maart 2001, blz. 1 e.v.

Artikel 11 :

In dit artikel is de vorm van de verblijfstitel gepreciseerd. Deze moet worden afgegeven volgens het model van Verordening (EG) nr. .../... van de Raad [betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen]¹⁸.

Hoofdstuk III : Voorwaarden voor verblijf

Artikel 12 :

Rekening houdend met het doel ervan, geeft de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur de houder ervan toegang tot de arbeidsmarkt, de mogelijkheid studies voort te zetten of een beroepsopleiding te volgen, en helpt hem aldus uit de illegaliteit te treden en onafhankelijk te worden van het netwerk van mensensmokkelaars of -handelaars. De toegang tot de arbeidsmarkt moet het hem mogelijk maken in zijn levensonderhoud te voorzien; de toegang tot onderwijs en beroepsopleiding moet hem in staat stellen de nodige kwalificaties te verwerven om later zijn brood te verdienen. Het betreft een zeer belangrijke maatregel die het de betrokkene op middellange en lange termijn mogelijk moet maken zich opnieuw in het gewone leven te integreren. Door deze bepaling moet ook worden voorkomen dat het slachtoffer in het gastland, of zelfs na zijn terugkeer in zijn land van herkomst, opnieuw contact opneemt met het oude netwerk omdat het geen uitweg ziet uit zijn situatie.

Artikel 13 :

1. Artikel 13 betreft de uitbreiding van de gezondheidszorg waartoe het slachtoffer toegang heeft. Na het ingaan van de bedenktijd heeft het toegang tot medische en psychologische spoedbehandelingen en tot medische behandelingen die niet kunnen worden uitgesteld. Na de afgifte van de verblijfstitel heeft de houder ervan daarnaast ook toegang tot de eerstelijnsgezondheidszorg, d.w.z. tot de door de huisarts verstrekte gezondheidszorg. Uitgesloten is specialistische gezondheidszorg, die alleen mag worden verstrekt wanneer deze niet kan worden uitgesteld (bijvoorbeeld bepaalde tandheelkundige behandelingen).

2. In lid 2 is bepaald dat de lidstaten tegemoet moeten komen aan de bijzondere behoeften van bepaalde categorieën personen, waarvan voorbeelden worden gegeven. Deze precisering is belangrijk omdat vele slachtoffers tot een van deze categorieën behoren.

Artikel 14 :

Artikel 14 omvat de bepalingen die de lidstaat moet toepassen wanneer hij gebruikmaakt van de krachtens artikel 3, lid 2, geboden mogelijkheid om het toepassingsgebied van deze richtlijn tot minderjarigen uit te breiden.

In punt a) wordt verwezen naar artikel 3, lid 1, van het internationale Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 en naar artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het hogere belang van het kind kan in het kader van deze richtlijn specifieke aanpassingen met betrekking tot de procedure, en in het bijzonder de bedenktijd, impliceren.

In punt b) is bepaald dat toegang tot onderwijs moet worden verleend onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de onderdanen van het gastland.

¹⁸ PB L ... van ... [COM(2001)157].

In punt c) worden de bepalingen van de resolutie van de Raad van 26 juni 1997 inzake niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen¹⁹ overgenomen. Deze betreffen in het bijzonder de vaststelling van hun identiteit en hun vertegenwoordiging. De bepalingen inzake niet-begeleide minderjarigen vullen de voorgaande aan.

Artikel 15 :

Als tegenprestatie voor de gunstige regeling die de lidstaten de slachtoffers in het kader van de verblijfstitel garanderen, kunnen zij van hen verlangen dat zij een herintegratieprogramma volgen, dat ten doel heeft op korte termijn de herintegratie van de slachtoffers te bevorderen en op langere termijn te voorkomen dat zij opnieuw in een netwerk verstrikt geraakt. Naar gelang van de mogelijkheden en de behoeften van het slachtoffer, zijn deze programma's gericht op integratie in het gastland (bijvoorbeeld aanvullende studies of beroepsopleiding) of op terugkeer naar het land van herkomst of naar een andere staat die bereid is hem op te vangen (bijvoorbeeld uitwerking van een economisch uitvoerbaar project).

Hoofdstuk IV : Niet-verlenging en intrekking

Artikel 16 :

1. De verblijfstitel met een korte geldigheidsduur wordt verlengd naar gelang van de behoeften van de procedure. Hij wordt niet verlengd wanneer de procedure beëindigd is (bijvoorbeeld na een besluit tot buitenvervolginstelling of een veroordeling van de daders) of wanneer de voorwaarden die tot de afgifte ervan hebben geleid niet langer vervuld zijn (wanneer de aanwezigheid van het slachtoffer bijvoorbeeld niet meer nodig wordt geacht, wanneer het slachtoffer niet meer bereid is tot samenwerking of, ingeval een lidstaat ingevolge artikel 15 besluit de afgifte van de titel te koppelen aan het volgen van een herintegratieprogramma, wanneer het slachtoffer dit programma niet volgt).

2. De niet-verlenging van de titel behelst niet dat op verzoek niet een ander soort verblijfsvergunning aan het slachtoffer kan worden afgegeven. In dat geval geldt het gewone immigratierecht en de lidstaat kan, afhankelijk van zijn nationaal recht, bijvoorbeeld een verblijfstitel om humanitaire redenen toekennen wanneer de situatie van het slachtoffer dit vereist, of een verblijfstitel voor arbeids- of studiedoeleinden, als de betrokkene aan de voorwaarden daarvoor voldoet. De afgifte van een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur geeft de betrokkene na afloop van de procedure geen enkel recht op verblijf. De lidstaat moet echter rekening houden met de bereidheid tot samenwerking van het slachtoffer - omdat deze beslissend is geweest voor de procedure en tot een gunstig resultaat heeft geleid, of omdat het slachtoffer als gevolg ervan bijzondere risico's loopt in geval van verwijdering. Het gaat om een aanvullende stimulans, die de slachtoffers ertoe moet aanmoedigen te getuigen en alle informatie te verstrekken waarover zij beschikken.

Artikel 17 :

Hoewel de verblijfstitel in principe voor zes maanden wordt afgegeven, kan hij te allen tijde worden ingetrokken. Hij kan bijvoorbeeld bij wijze van sanctie worden ingetrokken ingeval het slachtoffer niet meer voldoet aan een van de oorspronkelijke voorwaarden en bijvoorbeeld opnieuw contact opneemt met de mensensmokkelaars- of handelaars, de met de verblijfstitel verbonden mogelijkheid misbruikt of met oneerlijke bedoelingen gebruikt (bijvoorbeeld door uit de lucht gegrepen of duidelijk onware verklaringen af te leggen), of wanneer zijn gedrag

¹⁹ PB C 221 van 19 juli 1997, blz. 23 e.v.

onverenigbaar is met het voorbehoud betreffende de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.

Hoofdstuk V : Slotbepalingen

Artikel 18 :

Dit artikel is een standaardbepaling in het Gemeenschapsrecht, waardoor wordt voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Het geeft de lidstaten de discretionaire bevoegdheid de toepasselijke sancties vast te stellen in geval van schending van de nationale bepalingen die met toepassing van de richtlijn zijn aangenomen.

Artikel 19 :

De uitwisseling van informatie is belangrijk omdat op die manier kan worden vastgesteld in hoeverre de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur bijdraagt tot het bereiken van het doel ervan. Teneinde een adequate follow-up mogelijk te maken, verzamelen de lidstaten de gegevens betreffende de verblijfstitels en betreffende de ermee verband houdende gerechtelijke procedures, en wisselen deze uit. Zij doen dat ook voor de herintegratieprogramma's waarin artikel 15 voorziet, op korte termijn met het oog op evaluatie en op langere termijn met het oog op de uitwisseling van goede werkmethoden. Dergelijke programma's zijn niet verplicht; toch kunnen er nuttige gegevens betreffende hun doeltreffendheid uit worden afgeleid, in het bijzonder wanneer zij tot positieve resultaten leiden.

Artikel 20 :

De Commissie dient verslag uit te brengen over de stand van de toepassing van de richtlijn door de lidstaten, zulks overeenkomstig haar taak toezicht uit te oefenen op de door de instellingen uit hoofde van het Verdrag aangenomen bepalingen. Zij dient tevens voorstellen te doen voor eventuele wijzigingen.

Artikel 21 :

De lidstaten moeten deze richtlijn uiterlijk op 30 juni 2003 in nationale wetgeving hebben omgezet. Zij stellen de Commissie in kennis van de wijzigingen van hun desbetreffende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Bij de aanneming van die bepalingen nemen zij een verwijzing naar deze richtlijn op.

Artikel 22 :

In dit artikel wordt de datum van inwerkingtreding van de richtlijn vastgelegd.

Artikel 23 :

De richtlijn is uitsluitend gericht tot de lidstaten.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 63, eerste alinea, punt 3,

Gezien het voorstel van de Commissie²⁰,

Gezien het advies van het Europees Parlement²¹,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité²²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²³,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De ontwikkeling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat de omschrijving van de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van vreemdelingen alsmede maatregelen ter bestrijding van de illegale immigratie omvat, is een wezenlijk aspect van de doelstelling van de Europese Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen.
- (2) De Europese Raad heeft tijdens zijn speciale bijeenkomst van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 blijk ervan gegeven vastbesloten te zijn om de illegale immigratie bij de bron aan te pakken, meer bepaald door de strijd aan te binden met diegenen die zich met mensenhandel en economische uitbuiting van migranten bezighouden. De lidstaten wordt aanbevolen hun inspanningen te richten op het opsporen en ontmantelen van de betrokken criminele netwerken en ervoor te zorgen dat de rechten van de slachtoffers worden gewaarborgd.
- (3) Het steeds zorgwekkender karakter van dit op internationaal niveau in omvang toenemende verschijnsel blijkt uit het feit dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een Verdrag tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, alsmede een aanvullend protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, en een

²⁰ PB C van , blz. .

²¹ PB C van , blz. .

²² PB C van , blz. .

²³ PB C van , blz. .

protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht heeft aangenomen. De Gemeenschap en de 15 lidstaten hebben deze in december 2000 ondertekend.

- (4) Op het niveau van de Europese Gemeenschap liggen momenteel verscheidene teksten ter goedkeuring voor, waarin de de begrippen hulp bij illegale immigratie en mensenhandel worden omschreven²⁴.
- (5) Er dient een verblijfstitel voor de slachtoffers van bovengenoemde strafbare feiten te worden ingevoerd, die voldoende stimulansen biedt om hen ertoe aan te moedigen met de bevoegde autoriteiten samen te werken en waaraan bepaalde voorwaarden zijn verbonden om misbruik te voorkomen.
- (6) Daartoe dient het begrip verblijfstitel met een korte geldigheidsduur te worden gedefinieerd en dienen de criteria voor de afgifte ervan, de voorwaarden voor verblijf en de omstandigheden waarin deze niet wordt verlengd of wordt ingetrokken, te worden vastgesteld.
- (7) Het is van belang dat het slachtoffer in kennis wordt gesteld van de mogelijkheid deze verblijfstitel te verkrijgen en dat het over bedenktijd beschikt. Deze moet het slachtoffer de mogelijkheid geven met kennis van zaken - en met in aanmerkingneming van de risico's die het loopt - te beslissen of het al dan niet met de politieke en justitiële autoriteiten wil samenwerken, zodat het zijn medewerking op vrijwillige basis verleent en deze derhalve doeltreffender is. Gelet op de zeer kwetsbare situatie waarin het slachtoffer verkeert, dient het toegang te krijgen tot de bijstand en medische hulp die zijn situatie vereist.
- (8) Wanneer het slachtoffer duidelijk blijkt ervan heeft gegeven tot samenwerking bereid te zijn en de gerechtelijke autoriteit oordeelt dat zijn aanwezigheid nuttig is voor de procedure, geeft de bevoegde administratieve autoriteit een verblijfstitel met een geldigheidsduur van zes maanden af, die telkens met een periode van zes maanden kan worden verlengd.
- (9) Teneinde het slachtoffer de mogelijkheid te geven zijn onafhankelijkheid te verwerven en te garanderen dat het niet naar het netwerk terugkeert, dient de verblijfstitel toegang te geven tot de arbeidsmarkt, tot beroepsopleiding en onderwijs. Bovendien kunnen de lidstaten aan de afgifte van deze titel de voorwaarde verbinden dat het slachtoffer moet deelnemen aan programma's die erop zijn gericht zijn integratie te bevorderen of het voor te bereiden op zijn terugkeer.
- (10) Deze richtlijn doet geen afbreuk aan andere bepalingen betreffende de bescherming van slachtoffers, getuigen of bijzonder kwetsbare personen. Zij doet evenmin afbreuk aan de prerogatieven van de lidstaten inzake het om humanitaire of andere redenen toegekende recht van verblijf.
- (11) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend, in aanmerking genomen.

²⁴ Richtlijn .../.../EG van de Raad [tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf], PB L van , blz. [JAI(2000)22]; kaderbesluit van de Raad van [...] [inzake de bestrijding van mensenhandel], PB L van , blz. [COM(2000)854, 22 januari 2001].

- (12) De doelstellingen van het voorgestelde optreden, namelijk de invoering van een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur voor slachtoffers die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensensmokkelaars en -handelaars, kunnen niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt. De misdaadorganisaties zijn immers per definitie op internationaal niveau actief. Om dit verschijnsel te bestrijden heeft een toenemend aantal lidstaten verblijfstitels ingevoerd met het oog op samenwerking met de gerechtelijke instanties, hetgeen gunstige resultaten heeft opgeleverd. Het zou nefast zijn wanneer de dispariteit van de maatregelen tussen de lidstaten zou leiden tot een verplaatsing van de activiteiten van de internationale netwerken naar de lidstaten waar zij met minder problemen worden geconfronteerd of waar zij minder risico lopen. Aangezien de beoogde doelstellingen gezien de omvang van de actie beter op communautair niveau kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen treffen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dat is neergelegd in artikel 5 van het Verdrag. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat in hetzelfde artikel is verwoord, gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Hoofdstuk I

Algemene bepalingen

Artikel 1 *Voorwerp*

Deze richtlijn heeft ten doel een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur in te voeren, die wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van strafbare feiten in de vorm van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel (hierna "slachtoffers" te noemen), die hun medewerking verlenen bij de bestrijding van de daders van deze strafbare feiten.

Artikel 2 *Begripsomschrijvingen*

In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) "onderdaan van een derde land": elke persoon die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag, met inbegrip van staatloze personen;
- b) "hulp bij illegale immigratie": de strafbare feiten die zijn omschreven in de artikelen 1 en 2 van Richtlijn .../.../EG van de Raad [tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf];
- c) "mensenhandel": de strafbare feiten die zijn omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van het kaderbesluit van de Raad van ... [...] [inzake de bestrijding van mensenhandel];
- d) "maatregel tot uitvoering van een verwijderingsbesluit": elke maatregel die door een lidstaat wordt getroffen met het oog op de uitvoering van een door een administratieve

instantie genomen besluit waarin de verwijdering van een onderdaan van een derde land wordt bevolen;

e) "verblijfstitel met een korte geldigheidsduur": iedere door een lidstaat overeenkomstig zijn wetgeving verstrekte vergunning of machtiging op grond waarvan het slachtoffer op het grondgebied van die lidstaat mag verblijven om met de bevoegde autoriteiten samen te werken.

Artikel 3 *Toepassingsgebied*

1. Deze richtlijn geldt voor slachtoffers in de zin van artikel 1 die de meerderjarige leeftijd hebben bereikt.

2. De lidstaten kunnen besluiten de bepalingen van deze richtlijn toe te passen op minderjarigen die aan bepaalde, in hun nationaal recht omschreven voorwaarden voldoen.

Artikel 4 *Vrijwaringsclausule*

Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bescherming die overeenkomstig het internationale vluchtelingenrecht aan vluchtelingen, aan rechthebbenden op subsidiaire bescherming en aan aanvragers van internationale bescherming wordt verleend. Zij doet evenmin afbreuk aan de andere instrumenten betreffende mensenrechten.

Artikel 5 *Non-discriminatie*

De lidstaten passen deze richtlijn toe zonder discriminatie op grond van met name geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale herkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of wereldbeschouwing, politieke of andere overtuigingen, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicaps, leeftijd of seksuele gerichtheid.

Artikel 6 *Gunstiger bepalingen*

De bepalingen van deze richtlijn doen geen afbreuk aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die gunstiger zijn voor de begunstigen van deze richtlijn.

Hoofdstuk II

Procedure voor de afgifte van verblijfstitels met een korte geldigheidsduur

Artikel 7

Verschaffing van informatie aan het slachtoffer

Wanneer de bevoegde autoriteiten van mening zijn dat iemand slachtoffer is in de zin van artikel 1 van deze richtlijn, wordt de betrokkene onverwijld ervan in kennis gesteld dat hij de in artikel 1 van deze richtlijn omschreven verblijfstitel met een korte geldigheidsduur kan verkrijgen.

Deze informatie wordt hem verschaft door de onderzoeks- of vervolgingsautoriteiten, een vereniging of een niet-gouvernementele organisatie.

Artikel 8

Bedenktijd

1. Er wordt het slachtoffer een bedenktijd van dertig dagen toegekend om te besluiten met de bevoegde autoriteiten samen te werken. Deze termijn loopt vanaf het ogenblik waarop het alle contacten met de vermoedelijke daders van de in artikel 2, onder b) en c), bedoelde strafbare feiten heeft verbroken.

2. Tijdens die termijn heeft het, in afwachting dat de onderzoeks- of vervolgingsautoriteit een beslissing neemt overeenkomstig artikel 10, lid 1, toegang tot de bijstand en de hulp waarin artikel 9 voorziet en mag geen enkele tegen hem genomen verwijderingsmaatregel ten uitvoer worden gelegd.

3. De bedenktijd geeft geen recht op verblijf uit hoofde van deze richtlijn.

4. De staat kan de bedenktijd te allen tijde beëindigen indien de betrokkene opnieuw contact heeft opgenomen met de daders van de in artikel 2, onder b) en c), bedoelde strafbare feiten of om redenen die verband houden met de bescherming van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.

Artikel 9

Bijstand en medische hulp

1. Onverminderd de toepassing van de maatregelen betreffende de bescherming van slachtoffers en getuigen, zorgen de lidstaten ervoor dat het slachtoffer toegang krijgt tot passende huisvesting, tot medische en psychische spoedbehandelingen en tot medische behandelingen die niet kunnen worden uitgesteld. Zij zorgen er tevens voor dat het de nodige hulp inzake sociale bijstand en levensonderhoud ontvangt, wanneer het over onvoldoende middelen beschikt. Zij houden rekening met de bijzondere noden van de meest kwetsbare personen.

2. De lidstaten garanderen het slachtoffer kosteloze rechtshulp en taalkundige bijstand.

Artikel 10
Afgifte en verlenging van de verblijfstitel

1. De onderzoeks- of vervolgingsautoriteit beslist onverwijld en uiterlijk tien dagen na het verstrijken van de bedenktijd of:

a) de aanwezigheid van het slachtoffer nuttig is;

b) het slachtoffer tegenover de onderzoeks- of vervolgingsautoriteiten door een eerste wezenlijke verklaring, de indiening van een klacht of elk ander instrument waarin het recht van de lidstaat voorziet, duidelijk blijkt heeft gegeven van zijn bereidheid tot samenwerking;

c) het slachtoffer alle contacten met de vermoedelijke daders van een van de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten heeft verbroken.

2. De verblijfstitel met een korte geldigheidsduur wordt afgegeven wanneer:

a) de onderzoeks- of vervolgingsautoriteit van oordeel is dat aan de in lid 1 vermelde criteria is voldaan;

b) geen met de bescherming van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid verband houdende redenen zich daartegen verzetten.

3. De verblijfstitel heeft een geldigheidsduur van zes maanden. Wanneer de voorwaarden van lid 2 vervuld blijven, wordt hij telkens met een periode van zes maanden verlengd.

4. Wanneer de lidstaten een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur afgeven aan een persoon die samen met familieleden of met familieleden gelijkgestelde personen slachtoffer is geweest van een van de in artikel 2, onder b) en c), bedoelde strafbare feiten, houden zij daarmee rekening bij het onderzoek van de mogelijkheid hun een verblijfsvergunning om humanitaire redenen af te geven.

Artikel 11
Model van de verblijfstitel

De verblijfstitel met een korte geldigheidsduur kan de vorm aannemen van een kleeftblad of een afzonderlijk document. Hij wordt afgegeven overeenkomstig de regels en het standaardmodel van Verordening (EG) nr. .../... van de Raad [betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen]²⁵. In de rubriek betreffende het soort verblijfstitel vullen de lidstaten "verblijfstitel met een korte geldigheidsduur" in.

²⁵ PB L ... [COM(2001)157].

Hoofdstuk III

Voorwaarden voor verblijf

Artikel 12

Arbeid, beroepsopleiding en onderwijs

De lidstaten geven de houder van de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur toegang tot de arbeidsmarkt, tot beroepsopleiding en onderwijs.

Artikel 13

Medische en psychologische hulp

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de houder van de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur toegang heeft tot de in artikel 9 bedoelde bijstand en hulp alsmede tot de eerstelijnsgezondheidszorg.

2. De lidstaten voorzien in de bijzondere behoeften van slachtoffers, zoals zwangere vrouwen, gehandicapten of slachtoffers van verkrachting of andere vormen van gender-gerelateerd geweld en, ingeval de lidstaten gebruikmaken van de krachtens artikel 3, lid 2, geboden mogelijkheid, minderjarigen.

Artikel 14

Minderjarige slachtoffers

Wanneer de lidstaten gebruikmaken van de krachtens artikel 3, lid 2, geboden mogelijkheid, gelden de volgende bepalingen:

a) De lidstaten houden bij de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn naar behoren rekening met de belangen van het kind. Zij zien erop toe dat de procedure afgestemd is op de leeftijd en de maturiteit van het kind. Als zij dat in het belang van het kind achten, kunnen zij met name de bedenktijd verlengen.

b) De lidstaten verlenen het kind toegang tot het onderwijsstelsel onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de nationale onderdanen. De lidstaten kunnen bepalen dat deze toegang beperkt blijft tot het openbaar onderwijs.

c) Wanneer het slachtoffer een niet-begeleide minderjarige is, nemen de lidstaten voorts de nodige maatregelen om diens identiteit vast te stellen en om vast te stellen dat hij niet begeleid is. Zij stellen alles in het werk om zijn familie zo snel mogelijk terug te vinden en nemen ten spoedigste de maatregelen die nodig zijn om te garanderen dat hij in rechte vertegenwoordigd is, inclusief zo nodig in het kader van de strafprocedure.

Artikel 15

Programma's voor de herintegratie van het slachtoffer

De lidstaten kunnen de afgifte van de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur afhankelijk stellen van de deelneming van het slachtoffer aan een programma dat zijn integratie in het gastland ten doel heeft en hem, in voorkomend geval, de mogelijkheid biedt een

beroepsopleiding te volgen of hem voorbereidt op zijn terugkeer naar zijn land van herkomst of naar een ander land dat bereid is hem op te nemen.

Hoofdstuk IV

Niet-verlenging en intrekking

Artikel 16 *Niet-verlenging*

1. De verblijfstitel met een korte geldigheidsduur wordt niet verlengd wanneer de voorwaarden van artikel 10, lid 2, niet meer vervuld zijn, wanneer de procedure door een gerechtelijke beslissing is beëindigd of wanneer de houder van de titel, in voorkomend geval, niet aan het in artikel 15 bedoelde herintegratieprogramma deelneemt.

2. Na afloop van de geldigheidstermijn van de verblijfstitel is het gewone vreemdelingenrecht van toepassing. Wanneer het slachtoffer een ander soort verblijfstitel aanvraagt, houden de lidstaten bij het onderzoek van zijn aanvraag rekening met zijn medewerking.

Artikel 17 *Intrekking*

De verblijfstitel met een korte geldigheidsduur kan te allen tijde worden ingetrokken:

- a) wanneer de houder ervan opnieuw contact heeft opgenomen met de vermoedelijke daders van strafbare feiten, of
- b) wanneer de betrokken gerechtelijke autoriteit van oordeel is dat de samenwerking of de klacht van het slachtoffer misleidend of te kwader trouw is, of
- c) om redenen die verband houden met de bescherming van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.

Hoofdstuk V

Slotbepalingen

Artikel 18 *Sancties*

De lidstaten stellen het stelsel van de sancties vast dat van toepassing is op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en treffen alle maatregelen die nodig zijn om de toepassing ervan te waarborgen. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op de in artikel 21 genoemde datum in kennis van de desbetreffende bepalingen en delen haar alle latere wijzigingen ervan zo spoedig mogelijk mede.

Artikel 19
Uitwisseling van informatie

De lidstaten stellen de Commissie jaarlijks in kennis van bijgewerkte gegevens over:

- a) het aantal afgegeven verblijfstitels met een korte geldigheidsduur, de ingeleide procedures en de resultaten daarvan;
- b) de in artikel 15 bedoelde herintegratieprogramma's alsmede een beoordeling van hun doeltreffendheid voor de herintegratie van het slachtoffer.

Artikel 20
Verslaglegging

1. Uiterlijk op 30 juni 2007 brengt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten en stelt zij eventueel noodzakelijke wijzigingen voor. De lidstaten doen de Commissie alle voor de opstelling van dat verslag nuttige informatie toekomen.

2. Na indiening van het in lid 1 bedoelde verslag brengt de Commissie ten minste om de drie jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten .

Artikel 21
Omzetting

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 30 juni 2003 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

Artikel 22
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 23
Geadresseerden

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De Voorzitter