

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

(2002/C 126 E/17)

COM(2002) 71 def. — 2002/0043(CNS)

(Door de Commissie ingediend op 11 februari 2002)

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 Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité,

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

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 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 begrippen hulp bij illegale immigratie en mensenhandel worden omschreven ⁽¹⁾.

- (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 justitiele 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 blijk 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.

⁽¹⁾ Richtlijn ... van de Raad [tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf], PB L ... [JAI(2000)22]; kaderbesluit van de Raad van [...] [inzake de bestrijding van mensenhandel], PB L ... [COM(2000) 854, 22 januari 2001].

- (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.
- (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 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

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

HOOFDSTUK II

Artikel 10

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 bedenktime 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 bedenktime geeft geen recht op verblijf uit hoofde van deze richtlijn.

4. De staat kan de bedenktime 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.

Afgifte en verlenging van de verblijfstitel

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

- de aanwezigheid van het slachtoffer nuttig is;
- 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 gegeven van zijn bereidheid tot samenwerking;
- 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:

- de onderzoeks- of vervolgingsautoriteit van oordeel is dat aan de in lid 1 vermelde criteria is voldaan;
- 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] ⁽¹⁾. In de rubriek betreffende het soort verblijfstitel vullen de lidstaten „verblijfstitel met een korte geldigheidsduur” in.

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.

⁽¹⁾ PB L . . . [COM(2001) 157].

*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.
