

Fiche 4: Kaderbesluit inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ

Datum Commissiedocument: 25 maart 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 136 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198095

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SEC (2009) 358 (impact-assessment), SEC (2009) 359 (samenvatting impact-assessment),
opinie IAB niet beschikbaar

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep DROIPEN, CATS, JBZ-Raad.
Eerste presentatie van het voorstel tijdens de JBZ-Raad van 6 april 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

Eenparigheid in de Raad, raadpleging van het Europees Parlement

c) Comitologie n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Dit voorstel voor een kaderbesluit inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers brengt, onder intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ ter bestrijding van mensenhandel¹, de EU-regelgeving op dit terrein op het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, en gaat op een aantal punten zelfs verder.

Het voorgestelde kaderbesluit verbreedt de definitie van mensenhandel tot mensenhandel met het oog op het wegnemen van organen. De minimum maximumstraffen² worden verhoogd. De strafverzwarende omstandigheden worden uitgebreid. De extraterritoriale rechtsmacht wordt uitge-

¹ PB L 203 van 1.8.2002, blz. 1

² Maximale straffen van niet minder dan een bepaalde periode.

breid. Nieuw zijn ook regels inzake bescherming van slachtoffers, bejegening van slachtoffers tijdens de strafprocedure, onderzoek, preventie en monitoring door nationale rapporteurs.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel is gebaseerd op art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag.

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Risico's / implicaties/ kansen

De vraag kan worden gesteld of het wenselijk is dat de Raad van Europa en de Europese Unie op verschillende terreinen (naast mensenhandel, ook op de terreinen bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en voorkoming van terrorisme) met nieuwe, inhoudelijk min of meer gelijklopende, instrumenten komen. Het voorstel kan de bereidheid tot uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel doen afnemen.

Het Verdrag ter bestrijding van mensenhandel, dat in het kader van de Raad van Europa is overeengekomen, kent een groter geografisch bereik dan het onderhavige voorstel voor een kaderbesluit; het onderhavige voorstel voor een kaderbesluit heeft een groter bindend karakter dan het Verdrag ter bestrijding van mensenhandel.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland verwelkomt in het algemeen dit voorstel om via een krachtige Europese aanpak mensenhandel te bestrijden en slachtoffers te beschermen.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Dit voorstel vervangt Kaderbesluit 2002/629/JBZ door een aanzienlijk ruimer kaderbesluit. Het neemt enerzijds oude bepalingen ervan over en voegt er anderzijds nieuwe elementen aan toe met betrekking tot het materiele strafrecht, rechtsmacht en vervolging, rechten van het slachtoffer in strafprocedures, bescherming en bijstand aan slachtoffers, preventie en monitoring.

Het voorstel bouwt voort op het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel van 2005 en gaat uit van dezelfde alomvattende benadering waarbij voorstellen worden gedaan terzake materieel strafrecht, preventie, vervolging, bescherming van de slachtoffers en monitoring. Het voorstel voegt er de volgende punten aan toe:

- een aan de ernst van de strafbare feiten aangepast niveau van bestraffing (artikel 3);
- een bredere reikwijdte van de bepaling inzake de niet-toepassing van sancties ten aanzien van de slachtoffers voor hun betrokkenheid bij onwettige activiteiten, ongeacht de onwettige methoden die door de mensenhandelaars worden gebruikt (artikel 6);
- een ruimere en meer bindende regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht, op grond waarvan de lidstaten verplicht zijn onderdanen en personen die gewoonlijk op hun grondgebied verblijven te vervolgen wanneer deze zich buiten het grondgebied van de lidstaat schuldig maken aan mensenhandel (artikel 8);
- nieuwe bepalingen over een specifieke behandeling van kwetsbare slachtoffers in

- strafprocedures, ter voorkoming van secundaire victimisatie (artikel 9);
- hogere normen voor de bijstand aan slachtoffers, in het bijzonder wat medische behandeling betreft (artikel 10).

Impact assessment Commissie

Vier beleidsopties werden overwogen als middel om het beoogde doel te bereiken:

Beleids optie (1):	geen nieuwe maatregelen op EU-niveau
Beleids optie (2):	niet-wetgevende maatregelen
Beleids optie (3):	nieuwe wetgeving inzake vervolging, bijstand aan slachtoffers, preventie en monitoring
Beleids optie (4):	nieuwe wetgeving (zoals in optie 3) + niet-wetgevende maatregelen (zoals in optie 2)

Op grond van de analyse van de economische en sociale gevolgen en van de implicaties t.a.v. grondrechten komen de opties 3 en 4 naar voren als de beste aanpak van het probleem, die aan de doelstellingen van het voorstel beantwoordt. Uit het impact assessment blijkt dat optie 4 de voorkeursoptie is.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder, EU-Verdrag. Het voorgestelde kaderbesluit bevat, anders dan de reeds tot stand gebrachte kaderbesluiten inzake materieel strafrecht, niet alleen bepalingen over harmonisatie van materieel strafrecht bevat, maar ook bepalingen over preventie, vervolging, strafprocesrecht en slachtofferhulp. Er moet zekerheid zijn dat de voorgestelde rechtsgrondslag adequaat is.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:*

Mensenhandel heeft een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie. Om de strijd tegen mensenhandel te kunnen winnen, moeten de lidstaten hun inspanningen op elkaar afstemmen en internationaal samenwerken. Verschillen in de juridische aanpak in de lidstaten staan gecoördineerde inspanningen in de weg en belemmeren internationale rechtshandhaving en justitiële samenwerking. Dit vereist een optreden van de EU. Dit leidt tot een positief subsidiariteitsoordeel.

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om het beoogde doel (de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers) te verwezenlijken. Dit leidt tot een positief proportionaliteitsoordeel.

c) Nederlands oordeel

Nederland verwelkomt in het algemeen dit voorstel om via een krachtige Europese aanpak mensenhandel te bestrijden en slachtoffers te beschermen.

Hoewel het oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel positief is, plaatst Nederland wel een kanttekening: er is gerede twijfel mogelijk omtrent de noodzaak om op EU-niveau bindende regels te stellen over de strafrechtspraktijk en de strafrechts-- toepassing, zoals t.a.v. onderzoek en het verhoor van slachtoffers. De vraag rijst of deze op de rechtspraktijk gericht te onderwerpen thuis horen in een kaderbesluit. Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is derhalve niet onverkort positief.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen. Thans is in Nederland een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer (wetsvoorstel 31 386) aanhangig dat strekt tot verhoging van de wettelijke strafmaxima voor het misdrijf mensenhandel. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de in het kaderbesluit voorgestelde verhoging van de maximum vrijheidsstraffen. Dat betekent dat dit voorstel geen financiële (nationale) gevolgen met zich mee zal brengen als gevolg van langere hechtenis.

Indien er toch financiële consequenties uit het voorstel voortvloeien, dienen de budgettaire gevolgen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: Geen

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden: Geen

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Thans is in Nederland een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig ter uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (wetsvoorstel 31 391). Daarnaast is een wetsvoorstel dat strekt tot verhoging van de wettelijke strafmaxima voor het misdrijf mensenhandel aanhangig bij de Eerste Kamer (wetsvoorstel 31 386). Voornoemd voorstel sluit aan bij de in het kaderbesluit voorgestelde verhoging van de maximum vrijheidsstraffen. Voor het overige kan op dit moment nog niet geheel worden overzien tot welke aanvullingen het onderhavige voorstel noopt.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van zijn bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De implementatietermijn zal twee jaar bedragen. Dat is haalbaar.

b) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling in het voorstel opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Er worden geen problemen t.a.v. de uitvoerbaarheid voorzien.

b) Handhaafbaarheid

Er worden geen problemen t.a.v. de handhaafbaarheid voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Mensenhandel heeft een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie. Om de strijd tegen mensenhandel effectief te kunnen voeren, moeten lidstaten hun inspanningen op elkaar afstemmen, ook met ontwikkelingslanden. Dit voorstel voor een kaderbesluit voorziet in aanpassing van de regels inzake territoriale bevoegdheid om ervoor te zorgen dat personen uit de EU voor mensenhandel vervolgd kunnen worden, ook wanneer zij hun misdrijven buiten de EU, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden, plegen. Goede afspraken met politie en justitie in die landen zijn onontbeerlijk.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland verwelkomt het voorstel. De bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan behoeven een krachtige internationale aanpak. Iedere inspanning om de internationale samenwerking te intensiveren en verder te verbeteren, wordt door Nederland toegejuicht. Nederland ziet de voordelen ervan in dat de kernresultaten die met het Verdrag van de Raad van Europa zijn behaald, ook op EU-niveau worden geborgd. Het opnemen van bepalingen met een gelijkaardige inhoud als bestaande verdragsbepalingen in het EU-acquis, biedt voordelen die voortvloeien uit de sterkere verbindende kracht die de rechtsorde van de EU tot stand brengt, met name de onmiddellijke inwerkingtreding en het toezicht op de naleving.

Het voorstel zal het materiële strafrecht en de procedureregels van de lidstaten dichter tot elkaar brengen dan het geval is met het huidige kaderbesluit. Dit zal de internationale rechtshandhaving en justitiële samenwerking, en de bescherming van en bijstand aan de slachtoffers ten goede komen.

Het voorstel sluit goed aan bij de prioriteit die de aanpak van mensenhandel in Nederland heeft.

Er moet voor worden gewaakt dat behandeling en implementatie van het onderhavige voorstel voor een kaderbesluit niet ten koste gaan van de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Het verdient aanbeveling om in de preambule van het voorstel aandacht te besteden aan dit punt.

De Commissie neemt wel een zeker risico door de opneming van onderdelen in het kaderbesluit waarvan de grondslag niet onomstreden is danwel die tot nu toe geen onderdeel hebben uitgemaakt van een materieel strafrechtelijk kaderbesluit (zoals de bindende regels t.a.v. onderzoek en het verhoor van slachtoffers). Er moet zekerheid zijn dat de voorgestelde rechtsgrondslag van art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag adequaat is. De voorstellen behoeven en verdienen een hecht fundament. Het is van belang dat op korte termijn duidelijkheid komt over de vraag of voor alle onderdelen van het kaderbesluit de juiste rechtsgrondslag bestaat.

Met het voorstel tot uitbreiding van de regeling voor slachtoffers van mensenhandel wordt een voorschot genomen op een voorgenomen horizontale regeling voor slachtoffers van criminaliteit. Daarom kunnen enige vraagtekens worden gezet bij de opportuniteit van dit voorstel.

Met het voorstel tot monitoring van de implementatie van dit kaderbesluit door nationale rapporteurs of andere gelijksoortige mechanismen heeft de Commissie een andere procedure voorgesteld dan gebruikelijk in kaderbesluiten. Door het toekennen van een wettelijke taak tot monitoring komt de onafhankelijke positie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in het geding. Gelet op de vele overeenkomsten met het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel moet ervoor worden gewaakt doorkruising of dubbelingen te voorkomen met de GRETA-monitoring³.

³ GRETA: Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings van de Raad van Europa