

Fiche 1: Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ

Datum Commissiedocument: 29 maart 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 95

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=199158 (Engelstalige versie)

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

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep materieel strafrecht (DROIPEN), Comité artikel 36 (CATS), COREPER, JBZ-Raad (naar verwachting onder Belgische voorzitterschap)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement :* gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing EP)
- c) *Comitologie :* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

inhoud voorstel

Het voorliggende voorstel inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers bouwt voort op de consensus die in 2009 is bereikt over een voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers (COM (2009) 136). Dit ontwerp-kaderbesluit kon evenwel niet voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 formeel worden vastgesteld. Om die reden heeft de Commissie nu een voorstel voor een richtlijn gepresenteerd waarin al rekening is gehouden met de consensus die was bereikt over het ontwerp-kaderbesluit.

Voorliggend voorstel voor een richtlijn brengt – evenals het eerdere ontwerp-kaderbesluit – de EU-regelgeving op het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel en gaat op een aantal punten verder. Ten opzichte van het oude kaderbesluit verbreedt de voorgestelde richtlijn de huidige definitie van mensenhandel tot mensenhandel met het oog op het wegnemen van organen en tot uitbuiting van gedwongen bedelarij en van criminele activiteiten. De minimum maximum-straffen (maximum straffen van niet minder dan een bepaalde duur) worden verhoogd. De strafverzwarendes omstandigheden worden uitgebreid. De extraterritoriale rechtsmacht wordt uitgebreid. Nieuw zijn ook regels inzake bescherming van slachtoffers, bejegening van slachtoffers tijdens de strafprocedure, onderzoek, preventie en monitoring door nationale rapporteurs of gelijksoortige mechanismen.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel is gebaseerd op artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU

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 het terrein van de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en op het terrein van voorkoming van terrorisme) met nieuwe, inhoudelijk min of meer gelijklopende, instrumenten komen. In dit verband verdient vermelding het schriftelijk overleg met de vaste commissie voor de JBZ-Raad uit de Eerste Kamer over de samenhang tussen EU-instrumenten en verdragen van de Raad van Europa (Kamerstukken I 2009/10, 32 317, B).

Het Verdrag ter bestrijding van mensenhandel dat in het kader van de Raad van Europa is overeengekomen heeft een groter geografisch bereik dan het onderhavige voorstel voor een richtlijn; het onderhavige voorstel voor een richtlijn heeft een groter bindend karakter dan het Verdrag ter bestrijding van mensenhandel en heeft voorts een materiële meerwaarde.

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

Voorliggende voorstel vervangt kaderbesluit 2002/629/JBZ door een aanzienlijk ruimere richtlijn. Het neemt enerzijds oude bepalingen van het kaderbesluit 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:

- o een aan de ernst van de strafbare feiten aangepast niveau van bestraffing (artikel 4);
- o 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 7);
- o 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 9);

- o hogere normen voor de bijstand aan slachtoffers, in het bijzonder wat medische behandeling, scholing en juridische bijstand betreft (artikelen 10 en 11);
- o nieuwe bepalingen over een specifieke behandeling van minderjarige slachtoffers in strafprocedures, ter voorkoming van secundaire victimisatie (artikel 14).

Impact assessment Commissie

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

Beleidsoptie (1): geen nieuwe maatregelen op EU-niveau;

Beleidsoptie (2): niet-wetgevende maatregelen;

Beleidsoptie (3): nieuwe wetgeving inzake vervolging, bijstand aan slachtoffers, preventie en monitoring;

Beleidsoptie (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 artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU. De voorgestelde richtlijn bevat, anders dan de reeds tot stand gebrachte kaderbesluiten inzake materieel strafrecht, niet alleen bepalingen over harmonisatie van materieel strafrecht, maar ook bepalingen over preventie, vervolging, strafprocesrecht en slachtofferhulp.

b) Functionele toets:

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

Mensenhandel heeft een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie. Om de strijd tegen mensenhandel adequaat aan te pakken, 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. Het opnemen van de kernresultaten die met het Verdrag van de Raad van Europa zijn behaald 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. 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. Een effectieve aanpak van mensenhandel vereist een alomvattende benadering. Dat vraagt naast strafbepalingen, ook om preventieve maatregelen en bescherming van slachtoffers. Het voorstel voorziet om die reden zowel in wetgevende als beleidsmaatregelen. 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, zoals ook bepleit in de Mensenrechtenstrategie voor het Nederlands buitenlandbeleid "Naar een menswaardig bestaan". Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is positief. Het voorstel bouwt voort op de consensus die in 2009 was bereikt over een voorstel voor een ontwerp-kaderbesluit. Voormeld ontwerp-kaderbesluit kon evenwel niet voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 formeel worden vastgesteld. Om die reden heeft de Commissie nu een voorstel voor een richtlijn gepresenteerd.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting: geen*

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

Naar verwachting zeer beperkt. De wettelijke strafmaxima voor het misdrijf mensenhandel zijn met ingang van 1 juli 2009 verhoogd (Wet van 12 juni 2009, Stb 245). Dit gaat verder dan de in de richtlijn 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. Mogelijk dat de bepaling inzake gesubsidieerde rechtsbijstand voor minderjarige slachtoffers beperkte financiële consequenties zal hebben. Indien er 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*

In Nederland is op 1 april 2010 de wetgeving die strekt tot uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Stb. 2009, 525) in werking getreden. Voorts zijn de wettelijke strafmaxima voor het misdrijf mensenhandel met ingang van 1 juli 2009 verhoogd (Wet van 12 juni 2009, Stb 245). Dit hiervoor vermelde wetwijzigingen sluiten goed aan bij de in deze richtlijn voorgestelde verruiming van rechtsmacht respectievelijk de verhoging van de maximum vrijheidsstraffen. Voor het overige kan op dit moment nog niet geheel worden overzien tot welke aanvullingen het onderhavige voorstel noopt.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De implementatietermijn zal naar verwachting twee jaar bedragen. Dat is haalbaar.

c) *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. 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.

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 richtlijn voorziet in aanpassing van de regels inzake extraterritoriale

rechtsmacht 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.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

In het JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014, het Stockholm Programma, is het verzoek om nieuwe wetgeving betreffende bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers aan te nemen expliciet aangegeven. Het voorstel bouwt voort op de consensus die in 2009 is bereikt over een voorstel voor een ontwerp-kaderbesluit, maar dat als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in een richtlijn moest worden omgezet. Nederland acht een spoedige totstandkoming van de richtlijn van belang. De bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan behoeft een krachtige internationale aanpak. Iedere zinvolle 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 (bijvoorbeeld terzake de bescherming van slachtoffers), ook op EU-niveau worden geborgd. Het opnemen van dezelfde normen 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 sluit goed aan bij de prioriteit die de aanpak van mensenhandel in Nederland heeft.

Nederland acht het van belang dat de verplichtingen inzake bijstand aan slachtoffers in artikel 10 van de ontwerp-richtlijn niet interfereren met de regels die gelden voor het verblijf van illegale vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Het verdient de voorkeur dat het voorstel op dit punt wordt verduidelijkt.

Er moet voor worden gewaakt dat behandeling en implementatie van het onderhavige voorstel voor een richtlijn niet ten koste gaan van de ratificatie door de lidstaten van de Europese Unie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Het verdient de voorkeur daaraan in de preambule aandacht te besteden.