

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3627

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Herziening Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 december 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 732
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0732&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 425, SEC(2022) 445
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 82(2) en artikel 83(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 19 december jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel tot aanpassing van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan gepubliceerd. Het doel van het voorstel is om het Unierechtelijke kader inzake mensenhandel te versterken om de volgende vier doelstellingen te bereiken. Ten eerste moet het voorstel bijdragen aan adequate preventie, signalering en verbeterde monitoring van mensenhandel op het niveau van de Europese Unie door de capaciteit van alle stakeholders te versterken. Ten tweede richt het voorstel zich op het versterken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, zowel nationaal als internationaal. Ten derde stelt het voor om de juiste hulp, ondersteuning en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel te verzorgen. Ten vierde beoogt het voorstel bij te dragen aan het terugdringen van de vraag naar diensten geleverd door slachtoffers van mensenhandel binnen de EU ten aanzien van alle vormen van uitbuiting.

Dit voorstel is aangekondigd in het kader van de EU Strategie voor de Bestrijding van Mensenhandel.¹ De Commissie gaf in haar strategie aan dat de bestaande Richtlijn mogelijk niet langer geschikt zou zijn voor het doel en daarom aan herziening toe zou zijn. Om deze reden heeft de

¹ COM(2021) 171 final (EUR-Lex – 52021DC0171 – EN – EUR-Lex (europa.eu)) en Kamerstuk 22 112, nr. 3113.

Commissie een evaluatie uit laten voeren met betrekking tot de implementatie van de bestaande Richtlijn in de lidstaten.²

Op basis van de evaluatie stelt de Commissie dat de bestaande Richtlijn in beginsel een gedegen en effectief instrument is om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Deze Richtlijn draagt bij aan de harmonisatie van de nationale wetgeving op het gebied van het strafrecht waarmee de EU-lidstaten een gezamenlijke basis hebben gecreëerd ter bestrijding van mensenhandel. Op een aantal onderdelen signaleert de evaluatie ruimte voor verbetering en op basis daarvan heeft de Commissie de volgende aanpassingen voorgesteld.

Ten eerste geeft de Commissie aan op basis van de evaluatie dat de verschillende lidstaten uiteenlopende interpretaties hanteren van het misdrijf mensenhandel. Dit ondermijnt volgens de Commissie de effectiviteit van de bestaande Richtlijn. Daarnaast stelt de Commissie dat de verzamelde data aantoont dat vormen van mensenhandel anders dan mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting een groter aandeel van het geheel aan slachtoffers vormen dan in de voorgaande voortgangsrapportage.³ Daarom stelt de Commissie voor om gedwongen huwelijken en illegale adoptie op te nemen als vormen van uitbuiting waarop mensenhandel gericht kan zijn.

Ten tweede heeft de Commissie tekortkomingen geconstateerd rondom het onderzoek en de vervolging van mensenhandelzaken, met name op het gebied van het versterken van de capaciteit van de rechtshandhavingsorganisaties. Eén van de elementen van deze tekortkomingen betreft het groeiende aantal misdrijven dat wordt gepleegd door of gefaciliteerd met behulp van informatie- en communicatietechnologie. Met het voorstel om deze technologie expliciet te adresseren beoogt de Commissie de opsporing en vervolging van vormen van mensenhandel in het digitale domein te bevorderen.

Ten derde stelt de Commissie voor de bestaande bepaling aan te scherpen over het opleggen van maatregelen aan rechtspersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel (sancties), door daaraan niet langer een optioneel maar een verplichtend karakter te geven. Dit betekent dat dwingend wordt voorgeschreven dat het nationale recht van de lidstaten voorziet in de mogelijkheid om de genoemde sancties op te leggen aan een rechtspersoon die aansprakelijk is voor mensenhandel. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen die bij de basisvariant van mensenhandel en bij mensenhandel onder verzwarende omstandigheden moeten kunnen worden opgelegd.⁴

Ten vierde doet de Commissie het voorstel om de mogelijkheden voor inbeslagneming en confiscatie van middelen en opbrengsten van mensenhandel in lijn te brengen met het Commissievoorstel voor de herziening van de Confiscatierichtlijn, waarover de Raad momenteel in onderhandeling is.⁵

² COM(2022) 427 final (EUR-Lex – 52022SC0427 – EN – EUR-Lex (europa.eu)).

³ IMMC.COM%282020%29661%20final.NLD.xhtml.1_NL_ACT_part1_v2.docx (europa.eu).

⁴ Verzwarende omstandigheden die in artikel 4 lid 2 van de Richtlijn worden genoemd zijn onder andere indien sprake is van een bijzonder kwetsbaar slachtoffer zoals een kind, indien het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie of in geval van zeer ernstig letsel bij slachtoffer.

⁵ COM (2022) 245 final (EUR-Lex – 52022PC0245 – EN – EUR-Lex (europa.eu)). Zie ook het BNC Fiche Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen: Kamerstuk 2021–2022, 22 112, nr. 3467.

Ten vijfde stelt de Commissie dat de bestaande Richtlijn heeft bijgedragen aan het instellen van mechanismen om slachtoffers vroeg te signaleren en de juiste hulp, ondersteuning en bescherming te bieden. Op dit moment dienen lidstaten al een zogenaamd verwijzingsmechanisme op te zetten op grond van artikel 11(4) van de huidige Richtlijn. Verschillende lidstaten hebben een dergelijk systeem in meer of mindere mate. Hiaten blijven evenwel bestaan als het gaat om het functioneren van deze mechanismen en de coördinatie ervan op nationaal en grensoverschrijdend niveau. Daarom stelt de Commissie voor lidstaten te verplichten een nationaal verwijzingsmechanisme voor slachtoffers op te zetten en dit in enige vorm van nationale regelgeving op te nemen.

Ten zesde stelt de Commissie dat de bestaande Richtlijn niet voldoende bijdraagt aan het verminderen van de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel. Tegen die achtergrond bevat het wijzigingsvoorstel de verplichting tot strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten van personen, in de wetenschap dat de dienstverlener het slachtoffer is van mensenhandel. In de huidige Richtlijn is geen verplichting opgenomen, maar wordt de lidstaten enkel in overweging meegegeven een dergelijke strafbaarstelling in de nationale rechtsorde op te nemen. Dit betreft gebruikers van diensten van slachtoffers zowel in geval van seksuele uitbuiting als van slachtoffers van andere vormen van uitbuiting, zoals arbeidsuitbuiting.

Tenslotte is de Commissie van mening dat een verbeterde dataverzameling bijdraagt aan een realistisch beeld van de situatie met betrekking tot en de voortgang van de bestrijding van mensenhandel binnen de EU. Het voorstel bevat de verplichting dat lidstaten jaarlijks de gevraagde informatie aan de Commissie aanleveren. Onder de bestaande Richtlijn was dit een optie en werd dit elke twee jaar gevraagd. Dit betreft onder andere data ten aanzien van aantallen slachtoffers, politieonderzoeken naar, en vervolgingen en veroordelingen van daders.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment concludeert de Commissie dat mensenhandel nog steeds floreert binnen de EU, ondanks de gezamenlijke inspanningen op het gebied van preventie, opsporing en het vroegtijdig signaleren van slachtoffers. De aantallen onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen van daders van mensenhandel binnen de lidstaten blijven laag. De slachtoffers krijgen niet altijd voldoende hulp, ondersteuning en bescherming, afgestemd op hun behoeften.

De Commissie heeft onderzocht of de voorkeur uitgaat naar niet-wetgevende maatregelen, naar wetgevende maatregelen of een combinatie van beide. De voorkeur gaat uit naar de derde optie, waarbij ten aanzien van de vier doelstellingen zowel wetgevende als niet-wetgevende maatregelen zijn voorgesteld. In het impact assessment noemt de Commissie als niet-wetgevende maatregelen bijvoorbeeld het plan om een «Knowledge and Expertise Hub» op te zetten die zich zal moeten inzetten ten behoeve van de samenwerking met technologie bedrijven. Ook wordt gesproken over gezamenlijke bewustwordingscampagnes zodat er een brede bewustwording binnen de hele Unie zal ontstaan. Met het voorstel de bestaande Richtlijn te wijzigen zet de Commissie op dit moment echter alleen in op een wetgevende maatregel. Het onderliggende BNC fiche beperkt zich daarom tot dit voorstel. Het kabinet zal informeren naar hoe de Commissie voornemens is om invulling te geven aan de niet-wetgevende maatregelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hanteert een integrale aanpak van mensenhandel die zich over verschillende interventiegebieden uitstrekt: preventie, identificatie, signalering, opsporing en vervolging van daders, opvang en ondersteuning van slachtoffers en internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Deze aanpak is gestoeld op de aandachtsgebieden in de huidige Richtlijn. De bestrijding van mensenhandel vindt plaats in het kader van het interdepartementale programma «Samen tegen mensenhandel» (hierna: het Programma).⁶ Het Programma beslaat een breed scala aan trajecten, projecten en initiatieven die gebundeld langs vijf actielijnen elkaar aanvullen en versterken. Het kabinet streeft er via het Programma naar alle vormen van mensenhandel te bestrijden: seksuele en criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. De bestrijding van mensenhandel, een misdrijf dat voor de buitenwereld vaak niet zichtbaar is, vergt de inzet van een groot aantal actoren uit verschillende domeinen. Alleen in gezamenlijkheid kan mensenhandel effectief worden voorkomen en bestreden. Het Programma is daarom geschreven in samenwerking met een groot aantal organisaties. Naast de Ministeries van Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Buitenlandse Zaken, zijn ook partners als gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, scholen, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), private partijen en internationale partners actief betrokken.

In het coalitieakkoord van december 2021 zijn middelen gereserveerd om het huidige Programma te versterken.⁷ In dit verband zijn in het najaar van 2022 meerdere bijeenkomsten georganiseerd om met alle betrokken organisaties in gesprek te gaan en informatie op te halen over de huidige ontwikkelingen, de problemen, achterliggende oorzaken, en mogelijke oplossingsrichtingen. Het doel is om vanuit een gezamenlijke opgave tot een gedragen langetermijnvisie te komen voor een integrale aanpak van mensenhandel.

Het coalitieakkoord zet ook in op de modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). De centrale doelstelling is het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel, waardoor de vervolging van daders en de bescherming van slachtoffers wordt verbeterd. Dat wordt gedaan door het toegankelijker maken van de regeling als geheel, zodat duidelijker is wat onder mensenhandel wordt verstaan en de rechtspraktijk beter met het wetsartikel uit de voeten kan. Daarnaast zet het kabinet in op het op onderdelen verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, in het bijzonder ten aanzien van arbeidsuitbuiting.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is voorstander van een EU-aanpak van mensenhandel, ook gezien het grensoverschrijdende karakter ervan. Mensenhandel is een ernstig misdrijf waarbij de georganiseerde criminaliteit een grote rol speelt en tegelijk sprake is van grove schending van fundamentele mensenrechten van slachtoffers. Mensenhandel komt voor op lokaal,

⁶ Samen tegen Mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl en Kamerstuk 28 638, nr. 164.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

regionaal, nationaal en internationaal niveau, en de aanpak dient daarom integraal en in gezamenlijkheid plaats te vinden.

Het kabinet is positief over het voorstel, dat een brede EU-aanpak beoogt voor de bestrijding van mensenhandel, en voortbouwt op de stappen die in dit kader reeds zijn gezet. Het voorstel voor herziening van de huidige Richtlijn reflecteert een groot aantal van de kabinetsprioriteiten, zoals de aandacht voor vormen van mensenhandel in het digitale domein. Het kabinet verwelkomt daarom ook dat informatie- en communicatietechnologie expliciet wordt opgenomen in het voorstel. Ook het in lijn brengen van de bepaling over inbeslagname en confiscatie met het voorstel voor herziening van de Confiscatierichtlijn acht het kabinet wenselijk.⁸

Ten aanzien van het voorstel om de richtlijnbeepaling omtrent de optionele maatregelen tegen rechtspersonen verplichtend te maken, stelt het kabinet voorop dat het de toegevoegde waarde ziet om naast geldboetes ook andere maatregelen te kunnen opleggen aan rechtspersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel. Het kabinet vindt het evenwel belangrijk dat de lidstaten op dit punt ruimte wordt gelaten, ook bij de keuze of via het bestuursrecht, privaatrecht of strafrecht in die maatregelen wordt voorzien. Daarbij is het van belang dat de regelingen van maatregelen tegen rechtspersonen (sancties) in de verschillende EU-richtlijnen – waaronder de richtlijn milieucriminaliteit⁹ waarover de Raad in december 2022 een algemene oriëntatie heeft aangenomen¹⁰ – een consistent en evenwichtig geheel vormen.

Het kabinet staat niet onwelwillend tegenover de voorgestelde aanvulling van de richtlijnbeepaling waarin de vormen van uitbuiting worden genoemd, maar heeft behoefte aan nadere duiding door de Commissie. Het kabinet merkt op dat praktijken die samenhangen met een dwanghuwelijk reeds strafbaar zijn op basis van het Nederlandse strafrecht. Ditzelfde geldt ook voor bepaalde praktijken die kunnen samenhangen met illegale adoptie, bijvoorbeeld bij verkoop en handel van kinderen, valsheid in geschrifte en verduistering van Staat¹¹.

Het kabinet is van mening dat internationale samenwerking bij het bestrijden van dwanghuwelijken en illegale adoptie van belang is. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat uit het voorstel van de Commissie onvoldoende kan worden afgeleid waarom deze fenomenen als vorm van uitbuiting in het kader van mensenhandel dienen te worden opgenomen. In eerste instantie bevat het voorstel geen toelichting over het probleem dat hiermee wordt opgelost. Voorts is het kabinet van mening dat vanwege de reeds ruime uitleg van het begrip uitbuiting binnen de bestaande Richtlijn, er bijzondere redenen moeten zijn om de opname van specifieke verschijningsvormen daarvan te rechtvaardigen. Situaties waar dwanghuwelijken en illegale adoptie als middel worden gebruikt voor uitbuiting vallen reeds onder het begrip mensenhandel (Overweging 11 huidige Richtlijn) en de aanpak van mensenhandel. Situaties van gedwongen huwelijken waarbij geen uitbuittingsaspect speelt, bijvoorbeeld vanwege cultuur of loyaliteit aan de familie, kunnen en worden effectiever aangepakt binnen de aanpak van huiselijk geweld, specifiek gericht op schadelijke praktijken en eengerelateerd geweld. Hiermee wordt het begrip uitbuiting onnodig en wellicht niet ten gunste van het slachtoffer verruimd. Het risico op situaties van onrechtmatige

⁸ COM (2022) 245 final (EUR-Lex – 52022PC0245 – EN – EUR-Lex (europa.eu)).

⁹ BNC fiche Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit, Kamerstuk 22 112, nr. 3312.

¹⁰ Council agrees its negotiating mandate on the environmental crime directive – Consilium (europa.eu).

¹¹ Bij verduistering van Staat is de afstamming van een kind bewust onduidelijk gemaakt.

interlandelijke adoptie, ook wanneer hierbij geen uitbuittingsaspect speelt, wordt verder verkleind door het sterker reguleren van het Nederlandse adoptiesysteem en het intensiveren van de internationale samenwerking. De aanpak is daarmee veel breder dan via de strafrechtelijke route en de aanpak van mensenhandel. Bovendien kan op grond van artikel 83(2) VWEU de Richtlijn alleen die vormen van illegale adoptie en dwanghuwelijken regelen die óók als mensenhandel kunnen worden aangemerkt. Zodra er meer duidelijkheid komt over het toepassingsbereik van de voorgestelde aanvulling van de richtlijnbeëpalng – in het bijzonder onder welke bijkomende omstandigheden een gedwongen huwelijk en illegale adoptie gelden als vorm van uitbuiting – kan het kabinet een oordeel vormen over de wenselijkheid van het voorstel van de Commissie om deze fenomenen als vorm van uitbuiting in de definitie van mensenhandel op te nemen. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om het beoogde toepassingsbereik van de voorgestelde richtlijnbeëpalng te verduidelijken, onder andere wat betreft de expliciete situaties die de Commissie hierbij voor ogen heeft.

Indien de Commissie met dit voorstel uitdrukking wil geven aan de opvatting dat gedwongen huwelijken en illegale adoptie op zichzelf (en derhalve ook situaties waarbij geen uitbuittingsaspect speelt) moeten worden beschouwd als vormen van uitbuiting, kan het kabinet dit niet ondersteunen.

Het kabinet is van oordeel dat de begrippen «gedwongen huwelijk» en «illegale adoptie» in het voorstel niet voldoende worden gedefinieerd, waardoor onduidelijk blijft wat de verhouding is tot de terminologie die in andere internationale rechtsinstrumenten wordt gebruikt en de verplichtingen die daaruit voortvloeien.¹² Bij het in zijn geheel opnemen van gedwongen huwelijken en illegale adoptie in de definitie van mensenhandel bestaat het risico dat uitbuiting dan als vereiste voor veroordeling van huwelijksdwang en illegale adoptie wordt gezien terwijl daar lang niet altijd sprake van is. Daarnaast is het de vraag of de mensenhandelaanpak in alle gevallen geschikt is voor het tegengaan van huwelijksdwang of illegale adoptie.

Indien de begrippen illegale adoptie en gedwongen huwelijk beperkt zijn tot slechts de vormen van deze fenomenen die onder het begrip mensenhandel vallen, dan kan het kabinet zich vinden in de opname van deze fenomenen.

Ten aanzien van het voorstel om de instelling van een verwijzingsmechanisme door opname in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen heeft het kabinet vragen bij de daadwerkelijke structuur van een dergelijk mechanisme. Het kabinet kan instemmen met het door de Commissie gedane voorstel voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen om een nationaal verwijzingsmechanisme te realiseren. Dergelijke nationale mechanismes zijn namelijk cruciaal om passende ondersteuning te bieden aan slachtoffers. Wel heeft het kabinet nog vragen over de verhouding tussen nationale verwijzingsmechanismes en de instelling van een Europees verwijzingsmechanisme zoals dat nu in de toelichting op het voorstel wordt genoemd. Op dit moment is niet duidelijk hoe de Commissie de praktische uitwerking van een Europees verwijzingsmechanisme ziet.

¹² Artikel 35 van het IVRK bevat een definitie van «verkoop van kinderen» en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25-05-2000.

Net als de Commissie is het kabinet van oordeel dat maatregelen die strekken tot ontmoediging en afname van de vraag naar diensten geleverd door slachtoffers van mensenhandel, welke de voedingsbodem is voor alle vormen van uitbuiting, kunnen bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. In dit kader stelt de Commissie voor dat lidstaten worden verplicht tot strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de dienstverlener het slachtoffer is van mensenhandel. Het Nederlandse strafrecht kent al een dergelijke strafbaarstelling waar het gaat om het met wetenschap gebruikmaken van seksuele diensten verleend door een slachtoffer van mensenhandel.¹³

Op dit moment is onvoldoende duidelijk wat de Commissie voor ogen heeft als het gaat om de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling. Het kabinet acht het van essentieel belang dat deze bepaling voldoende wordt afgebakend, zodat duidelijk is in welke gevallen strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden gevestigd en het duidelijk is dat er niet op meer gevallen strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt gevestigd dan nodig is voor het bestrijden van mensenhandel. Het kabinet zal de Commissie vragen om het beoogde toepassingsbereik van de voorgestelde richtlijn bepaling te verduidelijken, onder andere wat betreft de kring van geadresseerden, de aard van de diensten en de vormen van uitbuiting die de Commissie hierbij voor ogen heeft. Ook is niet duidelijk welke eisen gesteld worden aan de wetenschap die een persoon moet hebben van de uitbuiting (de vergewisplicht). Pas nadat het kabinet zich een beeld heeft kunnen vormen van het beoogde toepassingsbereik van die bepaling kan het zich – mede in het licht van de beoordeling van de proportionaliteit alsook de handhaafbaarheid van de beoogde strafbaarstelling – een oordeel vormen over de wenselijkheid van dit onderdeel van het herzieningsvoorstel. Indien het voorgestelde artikel 18a over de strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers van uitbuiting slechts burgers betreft die willens en wetens gebruik maken van een dergelijke dienst, dan kan het kabinet zich hierin vinden.

Het kabinet acht samenhang van de inspanningen tegen dwangarbeid en andere vormen van uitbuiting van belang. Daarom zou het kabinet graag een toelichting van de Commissie willen krijgen op de beoogde samenhang tussen dit voorstel en de eveneens voorgestelde verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie (COM(2022) 453).¹⁴ Ook de samenhang met de voorgestelde Richtlijn gepaste zorgvuldigheidsverplichting voor ondernemingen (COM (2022) 71) kan in dit verband van belang zijn.¹⁵

Tot slot, wat betreft de verplichting tot het aanleveren van de genoemde data in het voorstel is het kabinet terughoudend. Het is van belang dat tijdens de onderhandelingen een goede afweging wordt gemaakt tussen het nut en de noodzaak van de data en de extra capaciteit die bij lidstaten nodig is om alle genoemde data te kunnen aanleveren. Bovendien is het noodzakelijk dat er overeenstemming is over de definities ten aanzien van de data die aangeleverd wordt, zodat er een deugdelijke vergelijking tussen lidstaten gemaakt kan worden.

¹³ Artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0453&from=EN>, zie ook het BNC-fiche: Concept BNC-fiche dwangarbeid (overheid.nl).

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>, zie ook het BNC-fiche: BNC-fiche IMVO (overheid.nl).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In algemene zin onderschrijven alle lidstaten het belang van een brede aanpak van mensenhandel. Wel is de verwachting dat andere lidstaten net als Nederland ook aandachtspunten hebben bij het voorstel, bijvoorbeeld wat betreft het expliciet in de Richtlijn opnemen van gedwongen huwelijk en illegale adoptie als strafbare feiten op het gebied van mensenhandel en de verplichting om het gebruikmaken van diensten van slachtoffers van vormen van uitbuiting strafbaar te stellen.

Ook het Europees Parlement hecht aan een brede EU-aanpak van mensenhandel. Het Europees Parlement heeft op 10 februari 2021 een Resolutie aangenomen¹⁶ waarin verschillende onderdelen van de bestrijding van mensenhandel zijn opgenomen, zoals de aandacht voor slachtoffers van met name seksuele uitbuiting en slachtoffers die zich in bijzonder kwetsbare posities bevinden, de wens om het gebruik van seksuele diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen, en de aandacht voor de kansen en dreigingen van technologie. De Commissie heeft met dit voorstel gehoor gegeven aan de wens van het Europees Parlement en gaat hierin nog verder door ook het gebruik van diensten van slachtoffers van andere vormen van uitbuiting strafbaar te willen stellen. In dat licht is het de verwachting dat een meerderheid van de fracties van het Europees Parlement dit voorstel zullen verwelkomen. Het voorstel zal worden behandeld in het LIBE Comité.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 82(2) en artikel 83(1) VWEU. Op grond artikel 82(2) VWEU is de EU bevoegd om voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen op het gebied van mensenhandel. Het kabinet kan zich daarom vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag.

Op grond van artikel 83(1) VWEU is de EU bevoegd om bij richtlijn minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, waaronder mensenhandel.

Op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU).

Met betrekking tot de opname van de begrippen illegale adoptie en gedwongen huwelijk in de richtlijn heeft het kabinet nog meer duidelijkheid nodig om te beoordelen of dit onder de bevoegdheid van artikel 83(1) VWEU valt. Dit volgt uit het feit dat deze begrippen zonder nadere definitie met betrekking tot de constitutieve elementen van mensenhandel in de tekst van artikel 1 van het wijzigingsvoorstel zijn opgenomen. Indien de begrippen illegale adoptie en gedwongen huwelijk alleen verwijzen naar de vormen daarvan die onder het begrip mensenhandel vallen, is het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid op dit punt positief. Op dit moment is echter niet helder of ook de vormen van illegale adoptie en gedwongen huwelijk die niet onder

¹⁶ EUR-Lex – 52021IP0041 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

het begrip mensenhandel vallen zijn opgenomen in de richtlijn. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De doelstelling van het overwogen optreden, te weten het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, evenals het beschermen van slachtoffers van mensenhandel, kan volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau, gelet op de aard, omvang en het dikwijls grensoverschrijdende karakter van mensenhandel. Bovendien speelt digitale technologie in toenemende mate een rol in de verschillende fasen van uitbuiting, waardoor internationale samenwerking van essentieel belang is door het grensoverschrijdende karakter van het gebruik van techniek. Dit wordt ook onderstreept door de uitkomsten van het impact assessment dat is uitgevoerd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met aandachtspunten. De voorgestelde acties zijn voor het grootste deel geschikt om het doel te bereiken, namelijk het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, evenals het beschermen van slachtoffers van mensenhandel. De voorgestelde opname van het gedwongen huwelijk en illegale adoptie in de vorm van mensenhandel, de expliciete opname van mensenhandel in digitale vorm in de richtlijn, de opname van een verplicht sanctieregime, de vaststelling van een verwijzingspunt voor slachtoffers, de verplichting om het gebruik van diensten met de kennis dat de dienstverlener een slachtoffer is van mensenhandel strafbaar te stellen, de nieuwe rapportage- en datacollectieverplichtingen bevorderen in beginsel allemaal de bestrijding van mensenhandel en zijn daar geschikt voor. De voorgestelde opname van het gedwongen huwelijk en illegale adoptie als gevolg van uitbuiting, de expliciete opname van mensenhandel in digitale vorm in de richtlijn, de opname van een verplicht sanctieregime, de vaststelling van een verwijzingspunt voor slachtoffers en de nieuwe rapportage- en datacollectieverplichtingen gaan volgens het kabinet ook niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken.

Echter, indien de begrippen van illegale adoptie en gedwongen huwelijk een bredere betekenis hebben die zich ook uitstrekt tot situaties die niet als mensenhandel kunnen worden beschouwd, vindt het kabinet opname van deze begrippen niet geschikt en gaat deze verder dan noodzakelijk voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het steunen van slachtoffers van mensenhandel. Indien de begrippen illegale adoptie en gedwongen huwelijk beperkt zijn tot slechts de vormen van deze fenomenen die onder het begrip mensenhandel vallen, is het oordeel van het kabinet dat de opname van deze fenomenen wel geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk om het gestelde doel van het voorstel te bereiken. Tot op heden heeft de Commissie hier nog geen duidelijkheid over gegeven. Voorts heeft het kabinet vragen bij de uitvoerbaarheid van deze bepalingen. Zoals eerder vermeld zal het kabinet de Commissie daarom om extra verduidelijking verzoeken.

Bovendien heeft het kabinet vragen bij de strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers van andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting. Zoals eerder aangegeven acht het kabinet het van essentieel belang dat deze bepaling voldoende wordt afgebakend, zodat

duidelijk is in welke gevallen strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden gevestigd en het duidelijk is dat er niet op meer gevallen strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt gevestigd dan nodig is voor het bestrijden van mensenhandel. Zo dient duidelijk te zijn hoe groot de kring van geadresseerden is en hoe ver de vergewisplicht van burgers zal gaan. Zoals hierboven aangegeven, zal het kabinet om verduidelijking vragen over de reikwijdte van deze bepaling. Voor de uiteindelijke beoordeling of deze maatregel verder gaat dan noodzakelijk is, is deze verdere uitleg van de Commissie nodig. Indien het voorgestelde artikel 18a over de strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers van uitbuiting slechts burgers betreft die willens en wetens gebruik maken van een dergelijke dienst, beoordeelt het kabinet dat deze maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk is.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt dat het voorstel geen impact zal hebben op het EU-budget. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde middelen dienen te worden gevonden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet zal verduidelijking vragen over de financiering van de maatregelen die voortvloeien uit de voorgestelde wijziging van de bestaande Richtlijn.

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

Het voorstel behoeft omzetting in nationale wetgeving. Hier zijn kosten aan verbonden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Bovendien zullen eventuele wijzigingen ten aanzien van opname van gedwongen huwelijken en illegale adoptie als vormen van uitbuiting in het kader van mensenhandel in de Richtlijn, maar ook de reikwijdte van de strafbaarstelling van gebruikers van diensten van slachtoffers mensenhandel, invloed hebben op de budgetten van uitvoeringsorganisaties. Dit zal dan nader moeten worden bezien.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het kabinet verwacht geen significante financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet verwacht geen gevolgen voor de concurrentiekracht en ook geen bijzonderheden op het gebied van geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Voor de implementatie van de herziene Richtlijn is naar verwachting aanpassing van nationale wet- en regelgeving nodig. Aan de strafwetgeving ten aanzien van mensenhandel zouden de uitbuitingsvormen «gedwongen huwelijk» en «illegale adoptie» moeten worden toegevoegd, terwijl de verplichting tot strafbaarstelling van – kort gezegd – het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting mogelijk zou leiden tot verruiming van de huidige reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid op dit punt. Voorts moet mogelijk het instellen van een nationaal verwijzingsmechanisme in wet- of regelgeving vastgelegd worden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

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

De Richtlijn is beoogd in werking te treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De lidstaten zijn verplicht om de Richtlijn vervolgens uiterlijk een jaar daarna geïmplementeerd te hebben.

Gelet op de gevolgen van deze Richtlijn voor de Nederlandse overheid is deze termijn te kort, nu implementatie van deze Richtlijn formele wetgeving vergt. Het kabinet acht deze termijn dan ook niet haalbaar en zet in op een termijn van ten minste 36 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal de impact van deze Richtlijn monitoren en evalueren volgens de al bestaande mechanismes, opgenomen in artikel 19 van de huidige Richtlijn. Dit houdt in dat resultaten van acties op het gebied van de bestrijding van mensenhandel zullen worden gemeten waarbij statistieken zullen worden verzameld. Daarnaast zal via de tweejaarlijkse voortgangsrapportage gerapporteerd worden aan de *Anti-Trafficking Coordinator*. Hierbij zal de impact van de herziene Richtlijn meegenomen worden. Voorts dient er apart gerapporteerd te worden over een eventuele strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers mensenhandel op grond van artikel 23(3) van de herziene Richtlijn.

e) Constitutionele toets

Het herzieningsvoorstel strekt tot versterking van de minimumharmonisatie bij het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Mensenhandel vormt een ernstige aantasting van het recht op de onaantastbaarheid van de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid. De bescherming van deze fundamentele rechten wordt onder andere in artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgd, waarin een expliciet verbod op mensenhandel is opgenomen. Het voorstel bevat geen ongeoorloofde inperkingen van grondrechten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen, met name ten aanzien van opname van gedwongen huwelijk en illegale adoptie in artikel 2, maar ook ten aanzien van een eventuele uitbreiding van de strafbaarstelling van gebruikers van diensten van slachtoffers mensenhandel, en de verplichting een nationaal verwijzingsmechanisme in te stellen, zullen de uitvoeringsgevolgen nader in kaart moeten worden gebracht. De voorstellen zullen naar verwachting wijzigingen van werkprocessen inhouden en extra capaciteit vergen van de betrokken diensten.

9. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Mensenhandel vindt internationaal plaats, waaronder ook vanuit, via en met ontwikkelingslanden. Echter, de implicaties van het voorstel zijn gelijk voor alle derde landen, en richten zich niet specifiek op ontwikkelingslanden. Het kabinet acht de impact voor derde landen in het algemeen als geheel beperkt.