

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3885

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening politiesamenwerking inzake mensensmokkel en mensenhandel

Fiche: Voorstel mechanisme belemmeringen grensregio (Kamerstuk 22 112, nr. 3886)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Verordening politiesamenwerking inzake mensensmokkel en mensenhandel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politieke samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol van de voorkoming en bestrijding van die strafbare feiten, en tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794.¹
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 november 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 754
- d) *EUR-Lex*
eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=COM:2023:754:FIN
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet van toepassing.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 85, 87 en 88 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europese Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

In haar toespraak over de Staat van de Unie van 13 september 2023 riep voorzitter Von der Leyen op tot versterking van alle instrumenten waarover de Unie beschikt om mensensmokkel doeltreffend tegen te gaan. Om dat te bereiken dient het huidige wetgevingskader geactualiseerd te worden, de beheersstructuur inzake smokkel en de rol van EU-agentschappen, met name Europol, versterkt te worden en de samenwerking tussen agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en de lidstaten, en met partnerlanden te worden geïntensiveerd. Dit voorstel voor een verordening² maakt deel uit van een pakket maatregelen die tot doel hebben het bestaande rechtskader te moderniseren en te versterken en de Unie te voorzien van regels die geschikt zijn voor het beoogde doel. Het gaat vergezeld van een voorstel voor een richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.³

¹ Betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad.

² Verordening (EU) 2016/794 eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=COM:2023:754:FIN.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A755%3AFIN> en Fiche 5: Richtlijn tot wijziging minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van mensensmokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 3873).

Het onderhavige voorstel voor een verordening ziet toe op vijf doelstellingen: (1) samenwerking tussen EU-agentschappen verbeteren bij de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, (2) versterking van sturing en coördinatie op EU-niveau bij de bestrijding van (deze) misdrijven, (3) uitwisseling van informatie over mensensmokkel en mensenhandel verbeteren, (4) de middelen van lidstaten uitbreiden om (deze) misdrijven te voorkomen en te bestrijden, (5) ondersteuning van Europol versterken via operationele taskforces (OTFs)⁴ en verplichte inzet voor operationele ondersteuning.

Om de eerste en tweede doelstelling te verwezenlijken stelt de Commissie voor het Europees centrum voor de aanpak van mensensmokkel (ECMS) binnen het raamwerk van Europol te formaliseren.

De Commissie stelt voor dat voor de strategische taken van het centrum het ECMS onder andere zal bestaan uit Europol-personeel en een vertegenwoordiger van zowel Eurojust als Frontex. Ook stelt de Commissie voor dat een vertegenwoordiger van elke lidstaat afkomstig van een nationale in mensensmokkel en mensenhandel gespecialiseerde dienst bij het centrum moeten worden gestationeerd. Indien een dergelijke gespecialiseerde dienst nog niet bestaat, moet deze conform het voorstel in elke lidstaat worden opgezet en worden verbonden aan de Secure Information Exchange Network Application (SIENA) van Europol. Om effectieve sturing en coördinatie van de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel te waarborgen wordt voorgesteld dat het centrum ten minste twee keer per jaar bijeenkomt met vertegenwoordigers van elke lidstaat, Eurojust, Frontex, het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)⁵ en de Commissie. De strategische taken betreffen onder andere het verstrekken van strategische analyses en dreigingsbeoordelingen voor het vastleggen van de prioriteiten, het functioneren van OTFs en Europol inzet, het starten van strafrechtelijke onderzoeken door lidstaten en het blootleggen van modi operandi en routes op het gebied van mensensmokkel en mensenhandel. Het ECMS biedt tevens een raamwerk voor de ondersteuning van de operationele uitvoering van de strategische en operationele prioriteiten van de Unie (met name in het kader van EMPACT), het ondersteunen van de coördinatie, samenwerking en uitwisseling van informatie over mensensmokkel en mensenhandel tussen Unieorganen, het monitoren van mensensmokkel en mensenhandel die plaatsvindt in de Unie en in derde landen en het daarbij regelmatig verstrekken van informatie aan de lidstaten en de Commissie. Daarnaast zal het EMSC de uitvoerend directeur van Europol ondersteunen bij het instellen van strafrechtelijke onderzoeken. Ten behoeve van deze operationele taken wordt voorgesteld dat het centrum naast Europol-personeel ook verbindingsofficieren van de lidstaten bij Eurojust en het Europees Grens- en kustwachtagentschap worden betrokken. Het EMSC stelt een jaarverslag op over mensensmokkel en mensenhandel op, waarin de belangrijkste operationele prioriteiten en mogelijke gerelateerde acties op Unieniveau worden geïdentificeerd.

⁴ Een operationele taskforce is een coördinatiemechanisme dat met de steun van Europol door de lidstaten wordt opgezet tussen hun bevoegde autoriteiten om gezamenlijke, gecoördineerde en geprioriteerde criminele inlichtingenactiviteiten en onderzoeken uit te voeren naar een misdrijf dat binnen de doelstellingen van Europol valt, en dat gecoördineerde en gezamenlijke actie vereist.

⁵ EMPACT is het EU-vehikel voor een EU gecoördineerde operationele inzet tegen de georganiseerde criminaliteit EU Policy Cycle – EMPACT | Europol (europa.eu).

De voorgestelde verordening versterkt de verplichtingen van de lidstaten om informatie, met inbegrip van biometrische gegevens, over mensen-smokkel en mensenhandel met Europol uit te wisselen. Dit gebeurt door onder meer te eisen dat hun bevoegde autoriteiten en immigratieverbindingsofficiëren rechtstreekse verbindingen tot stand brengen met de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Siena) van Europol. De Commissie stelt ook voor het EMSC op te dragen mensensmokkel of mensenhandel op te sporen waarbij mogelijk samenwerking met derde landen is vereist, onder meer door de uitwisseling van persoonsgegevens. Dit is bedoeld om de uitvoerend directeur te ondersteunen bij het in individuele gevallen besluiten over de overdracht van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 25, lid 5, van de Europol-verordening.

Het voorstel beoogt ook Europol te voorzien van additionele middelen om de lidstaten te ondersteunen bij het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten – breder dan mensensmokkel en mensenhandel – die binnen de doelstellingen van Europol vallen.⁶ Het voorstel bewerkstelligt dit door het mandaat van Europol middels wijziging van de Europolverordening aan te passen en zodoende het concept van OTFs te formaliseren. Daarnaast dient een wijziging van het mandaat er toe om de inzet van Europol voor operationele ondersteuning op verzoek van lidstaten (in overeenstemming met hun nationaal recht) mogelijk te maken.

Onder de eerste toevoeging aan het mandaat kunnen lidstaten voor de duur van bepaalde criminele inlichtingenactiviteiten of onderzoeken een OTF oprichten. Ook kan de Uitvoerend Directeur van Europol een voorstel doen voor een operationele taskforce. Derde landen of andere partners kunnen aan dergelijke taskforces deelnemen.

Met de tweede toevoeging aan het mandaat met betrekking tot de inzet van Europol voor operationele ondersteuning op verzoek van lidstaten wordt de inzet van personeel van Europol of gedetacheerde nationale experts op het grondgebied van een lidstaat verstaan. De precieze modaliteiten van dergelijke inzet worden in zulke gevallen tussen de lidstaat en Europol overeengekomen. De Uitvoerend Directeur van Europol krijgt de verantwoordelijkheid om verzoeken van een lidstaat in dit verband te evalueren op basis van een risicobeoordeling en deze goed te keuren. Deze goedkeuring is geldig voor een beperkte periode, die eventueel verlengd kan worden. Europol zal ten behoeve van dergelijke operationele ondersteuning een reservepool van experts uit de lidstaten opzetten. De toevoeging aan het mandaat legt verplichtingen op aan de lidstaten om de effectieve uitvoering van deze instrumenten te waarborgen en experts beschikbaar te stellen. Conform het onderhavige voorstel moet dit ook personeel omvatten van de nationale op mensen-smokkel en mensenhandel gespecialiseerde diensten.

Om de doelstellingen en activiteiten in het voorstel te verwezenlijken stelt de Commissie voor om de financiële en menselijke middelen van Europol te verhogen.

⁶ Zie Bijlage I van Verordening (EU) 2016/794 VERORDENING (EU) 2016/794 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD – van 11 mei 2016 – betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad (europa.eu).

Vanwege de dringende operationele behoeften van lidstaten om de ondersteuning van Europol bij de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel te verbeteren is er geen impact assessment opgesteld. Dit voorstel bouwt voort op de gegevens verzameld door het bijzonder verslag van de Europese Rekenkamer in 2021 over de ondersteuning van Europol bij de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel en de feedback ontvangen tijdens de raadpleging van belanghebbenden. Het kabinet zal vragen of het alsnog mogelijk is een impact assessment te laten plaatsvinden. Het voorstel gaat qua operationele inzet verder dan enkel de fenomenen mensensmokkel en mensenhandel. Zo wordt de lijst met vormen van criminaliteit waar Europol bevoegdheid over heeft uitgebreid met «schendingen van beperkende maatregelen van de Unie.» Van belang is dat dit laatste ook wordt meegenomen met een impact assessment.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De aanpak van mensensmokkel en mensenhandel is een prioriteit van het kabinet en is vastgelegd in de Veiligheidsagenda 2023–2026 (bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 1139). Het gaat hier om twee verschillende delicten, al kunnen beide delicten in combinatie voorkomen. Teneinde beide vaak met elkaar verband houdende misdrijven zo goed mogelijk tegen te gaan is in Nederland het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) opgericht.

Het nationale Beleidskader aanpak mensensmokkel 2023–2026 zet de huidige beleidsprioriteiten op dit gebied uiteen.⁷ Daarin wordt onder andere genoemd dat de (*upstream*) aanpak van mensensmokkel en de netwerken daarachter van groot belang is. Daarbij is intensivering van structurele operationele samenwerking en meer gecoördineerde inzet nodig, ook tussen Europese lidstaten. Om de internationale aanpak van mensensmokkel te versterken is op dit moment een wetsvoorstel aanhangig in de Tweede Kamer.⁸

Internationaal werkt Nederland ook middels diverse initiatieven en projecten samen met EU-lidstaten en derde landen, EU-agentschappen zoals Europol, Eurojust, Frontex en andere internationale organisaties om irreguliere migratie tegen te gaan en mensensmokkel te bestrijden.

In het kader van samenwerking met derde landen neemt Nederland actief deel aan Interpol. Daarnaast doet Nederland mee als leader, co-leader of als participant op het merendeel van de deelacties van EMPACT. Mensen-

⁷ *Kamerstukken II, 2022–23, 28 638, nr. 235.*

⁸ Dit voorstel strekt ertoe mensensmokkel effectiever te kunnen aanpakken en bij de bron te bestrijden. In dit verband wordt voorgesteld de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen naar een maximum van acht jaar (basisdelict mensensmokkel) tot eenentwintig jaar (mensensmokkel met dodelijk gevolg) zodat meer recht wordt gedaan aan de ernst van het mensensmokkeldelict. Tevens wordt voorgesteld de extraterritoriale rechtsmacht inzake mensensmokkel uit te breiden, zodat een ieder die zich schuldig maakt aan mensensmokkel, deelname daaraan dan wel poging of voorbereiding daartoe, in Nederland kan worden vervolgd. Zo worden de mogelijkheden vergroot om niet-Nederlandse daders van internationale georganiseerde mensensmokkel te kunnen vervolgen en kan makkelijker worden deelgenomen aan (gezamenlijke) internationale onderzoeken.

smokkel en mensenhandel zijn twee van de tien geprioriteerde criminele fenomenen van EMPACT.⁹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt in algemene zin het voorstel en onderschrijft het voornaamste doel dat de Commissie heeft met dit voorstel: de samenwerking tussen politieautoriteiten en de ondersteunende rol van Europol bij de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel en de beperkende maatregelen van de Unie te verbeteren.

Het kabinet acht de versterking van het EMSC in de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel van toegevoegde waarde, omdat het centrum over belangrijke expertise en ervaring beschikt in de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel. Bovendien kan het door zijn positie fungeren als een centraal knooppunt in de coördinatie van de Europese aanpak.

Onduidelijk is of het voorstel – vooral met betrekking tot de strategische taken – additionele capaciteit vanuit de lidstaten voor het EMSC verlangt die momenteel nog niet wordt geleverd. Ook is het niet duidelijk waarom de verlangde liaison ten behoeve van de operationele taken van het EMSC beperkt lijkt te zijn tot «specifiek mensensmokkel» terwijl de operationele taken van het centrum op zowel mensensmokkel als mensenhandel toezien. Daarnaast ziet het kabinet in principe geen coördinerende rol voor het EMSC weggelegd waar het gaat om operationele samenwerking. Dit valt momenteel niet binnen het mandaat van Europol en vindt plaats in EMPACT-verband. In dit verband zal het kabinet daarom tijdens de onderhandelingen aandringen op verduidelijking en aansturen op een coördinerende rol voor het EMSC die niet ziet op operationele samenwerking.

Ook is het kabinet in de context van het bredere Europol beleid terughoudend tegenover de formalisering van het EMSC en andere soortgelijke centra. De huidige Europol-verordening vermeldt de verschillende bestaande expertisecentra binnen Europol niet. Centra zoals het EMSC zijn in het verleden door de Management Board van Europol gelanceerd zonder wetgevend initiatief met nuttige resultaten als gevolg. Andere centra richten zich op terrorisme, cybercrime, georganiseerde criminaliteit en financieel-economische criminaliteit en werden opgericht vanuit operationele en organisatorische overwegingen maar binnen bestaande wettelijke kaders voor Europol als geheel. Het kabinet heeft twijfels ten aanzien van de noodzakelijkheid om het EMSC wel middels een wetgevend initiatief te verankeren. Dit zal het kabinet tijdens de onderhandelingen naar voren brengen.

In Nederland wordt momenteel al gewerkt met een op mensensmokkel en mensenhandel gespecialiseerde multidisciplinaire dienst (het EMM). Daarnaast is in Nederland de taak met betrekking tot de aanpak van mensensmokkel primair belegd bij de Koninklijke Marechaussee, de aanpak van arbeidsuitbuiting bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en met betrekking tot alle andere vormen van mensenhandel ligt de taak bij specialistische teams van de politie. Daarmee lijkt Nederland reeds te voldoen aan hoe het voorstel van lidstaten verlangt om op nationaal niveau te komen tot op mensensmokkel en mensenhandel gespecialiseerde diensten. Het kabinet moedigt in algemene zin het initiatief aan om alle lidstaten te bewegen om op vergelijkbare manieren informatie te verzamelen, te analyseren en te delen met Europol. Dit is in lijn met de

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/>.

reeds bestaande richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten.¹⁰ Doordat er sprake is van verschillende nationale contexten in relatie tot bijvoorbeeld (uitvoering van) het strafrecht is het van belang dat de Commissie flexibiliteit aan de lidstaten overlaat. Deze flexibiliteit ziet het kabinet onvoldoende terug in het voorstel.

Het delen van aan mensensmokkel en mensenhandel gerelateerde informatie met Europol door lidstaten zoals in het voorstel wordt benadrukt, acht het kabinet van groot belang. De plicht om relevante informatie met Europol te delen bestaat echter al. Het kabinet steunt de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen EU-agentschappen, zoals met Frontex en Eurojust; daar bestaat momenteel nog meer ruimte voor synergie. Het kabinet merkt daarbij op dat het voor organisaties actief in het migratiedomein, zoals Frontex, makkelijker moet worden om informatie die wordt uitgewisseld door migranten over mensensmokkelaars (bijvoorbeeld gegevens van hun mobiele telefoons) te delen met rechtshandavingsautoriteiten. Het kabinet zet zich daar in het kader van de onderhandelingen over het voorstel voor in.

Ten slotte beoogt het voorstel de ondersteuning van Europol bij de preventie en bestrijding van de vormen van criminaliteit waarover Europol bevoegdheid heeft via OTF's en inzet van Europol voor operationele ondersteuning te versterken middels een aanpassing van het Europolmandaat. Hierbij merkt het kabinet op dat recent in juni 2022 een nieuwe Europol-verordening in werking is getreden.¹¹ Het kabinet vindt dan ook dat zorgvuldig moet worden overwogen of een uitbreiding van het mandaat en de bevoegdheden van Europol de enige oplossing is om de beoogde doelstellingen in dit verband te bereiken. Europol is momenteel geen opsporingsorganisatie en het valt buiten het bestaande mandaat van Europol om te coördineren op operationele samenwerking. Dergelijke coördinatie vindt plaats door de lidstaten zelf, in EMPACT-verband. Het kabinet is geen voorstander van het formuleren van nieuwe taken of verantwoordelijkheden wanneer de bestaande onvoldoende worden benut. Het kabinet zal dit dan ook bij de verdere behandeling van het voorstel naar voren brengen.

Het kabinet staat niet per definitie negatief tegenover het voornemen van verdere formalisering van OTF's mits deze formalisering de bestaande opsporings- en vervolgingsbevoegdheden van de nationale instanties onverlet laat en mits de noodzaak hiertoe door de Commissie wordt verhelderd. Hierbij wil het kabinet wel benadrukken dat er in de praktijk zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van, of aansluiting moet worden gezocht bij, al bestaande initiatieven, zoals EMPACT, en andere samenwerkingsvormen met agentschappen, zoals Eurojust en Frontex en buiten EU-verband Interpol.

Dit voorstel ziet niet enkel op uitbreiding van de bevoegdheden in relatie tot mensensmokkel en mensenhandel, maar op alle fenomenen waar Europol bevoegdheden voor heeft. Het kabinet is voornamelijk niet overtuigd van de noodzaak tot uitbreiding van bevoegdheden voor criminaliteitsfenomenen buiten mensenhandel en mensensmokkel.

Het kabinet is voorts geen voorstander van het *verplichten* van lidstaten tot het leveren van personele inzet middels nationale experts en het onderhouden van een reservepool van experts in het kader van operationele ondersteuning van Europol aan lidstaten. Nederland heeft

¹⁰ Richtlijn – 2023/977 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

¹¹ EUR-Lex – 32022R0991 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

momenteel een medewerker vanuit de Koninklijke Marechaussee geplaatst bij het EMSC. Het kabinet ziet liever een systematiek waarin bijdrages optioneel in plaats verplicht zijn, zodat lidstaten zelf de afweging kunnen maken of het aanwenden van personeel in Europol verband het meest opportuun is gezien de beperkte inzetbaarheid van personele capaciteit. Daarnaast is het wat het kabinet betreft nog niet voldoende duidelijk wat met deze extra inzet exact beoogd wordt, hoe deze er concreet uit komt te zien, hoe groot de behoeftestelling is voor de reservepool, en wat dit precies betekent voor de bevoegdheden van dergelijk personeel. Het gaat hierbij niet alleen om de reserve pool, maar ook om de nationale specialist(en) die op grond van artikel 7 door de lidstaten aangewezen worden en die een heel erg open en onbeperkte hoop informatie moet gaan verwerven en delen. Deze vergaande verplichting roept eens te meer de vraag op onder wiens verantwoordelijkheid zij vallen. Als het de bedoeling is dat ze in dienst blijven van de nationale instanties zou helder moeten zijn dat ze ook (uitsluitend) ressorteren onder die instanties, en niet voor een stukje ook onder Europol. Dat dit deels door de Management Board van Europol wordt vastgelegd, is voor het kabinet geen afdoende concretisering. Momenteel heeft Europol de mogelijkheid tot inzet van contractanten. Het kabinet vraagt zich af wat de meerwaarde is van de reservepool ten opzichte van de inzet van deze «contractanten». Het kabinet zal dan ook in dit verband om verduidelijking vragen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Gelet op eerdere posities van lidstaten in deze context, lijkt er groot draagvlak te zijn voor het voornaamste doel: de samenwerking tussen politieautoriteiten en de ondersteunende rol van Europol bij de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel en de beperkende maatregelen van de Unie te verbeteren. Wel zullen zienswijzen over de manieren waarop dit moet gebeuren uiteenlopen. Meerdere lidstaten lijken terughoudend te zijn wat betreft het aanpassen van de Europolverordening en een voorstander te zijn van het verder benutten van reeds bestaande mogelijkheden binnen het huidige mandaat van Europol. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend. Op dit moment is de commissie waaraan het voorstel toebedeeld zal worden ook nog onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 85, lid 1 VWEU, artikel 87, lid 2 VWEU en artikel 88, lid 2 VWEU. Deze rechtsgrondslagen geven de EU allereerst de bevoegdheid tot het bepalen van de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Eurojust en Europol, samen met het vaststellen van regels voor politieke samenwerking met betrekking tot verwerking van relevante informatie, personeelssteun en onderzoekstechnieken. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, doordat het voorstel beoogt politieke samenwerking te versterken en de bevoegdheden van Europol uitbreidt.

Op het terrein van de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht, is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, op grond van 4, lid 2, sub j VWEU.

Het voorstel heeft ook betrekking op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), specifiek op het gebied van internationale samenwerking tegen georganiseerde misdaad. Op het terrein van het GBVB (artikel 2, lid 4 VWEU) is de EU bevoegd een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te bepalen en te voeren. De lidstaten zijn op dit terrein bevoegd om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. Dit heeft voornamelijk betrekking op toekomstige afspraken met derde landen die uit dit voorstel zullen volgen over informatie-uitwisseling en specifieke samenwerking in het kader van het ECMS en OTFs.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel politieke samenwerking en de ondersteuning van Europol te versterken ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van mensensmokkel, door vijf verschillende doelstellingen. Gezien het feit dat de in dit voorstel specifiek genoemde criminaliteitsvormen mensensmokkel en mensenhandel bij uitstek grensoverschrijdend van aard zijn en alleen effectief bestreden kunnen worden door een combinatie van lokale, nationale, EU en internationale interventies, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig.

Door een Europese aanpak, specifiek in het kader van het versterken van politieke samenwerking en de ondersteuning vanuit Europol, wordt de samenwerking op het gebied van het bestrijden van mensensmokkel en mensenhandel effectief verwezenlijkt en versterkt. Bovendien kan aanpassing van bestaande EU-wetgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekeningen en een aandachtspunt. Het voorstel heeft tot doel politieke samenwerking en de ondersteuning van Europol te versterken ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van mensensmokkel, door vijf verschillende doelstellingen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, doordat de voorgestelde doelstellingen met betrekking tot het opzetten van een centrum tegen mensensmokkel, samenwerking tussen lidstaten, en tussen Europol en derde landen, versterken, informatie-uitwisseling bevorderen en Europolis mandaat uitbreiden, alle de versterking van politieke samenwerking ten behoeve van het bestrijden van mensensmokkel daadwerkelijk bevorderen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden in het algemeen niet verder dan noodzakelijk, omdat het merendeel van de doelstellingen voornamelijk gericht is op het versterken van samenwerking en genoeg ruimte overlaat aan de lidstaten.

Wel plaatst het kabinet een kanttekening bij de uitbreiding van het mandaat van Europol. Het kabinet is van mening dat de uitbreiding van het mandaat van Europol verder gaat dan noodzakelijk om het doel van het voorstel te bereiken, doordat er al bestaande initiatieven zijn zoals EMPACT en andere samenwerkingsvormen met Eurojust en Interpol op dit gebied. De uitbreiding van Europol's mandaat zal naar mening van het kabinet leiden tot een parallel coördinatiemechanisme in relatie tot dezelfde onderwerpen, wat inefficiënt zou zijn en verder zou gaan dan noodzakelijk om samenwerking ten behoeve van het bestrijden van mensensmokkel te versterken. Een minder vergaand alternatief zou zijn

om de huidige samenwerkingsvormen uit te breiden of te versterken ten behoeve van optimale benutting van deze verbanden.

Ook plaatst het kabinet een kanttekening bij de formalisering van EMSC en OTFs, omdat deze maatregel verder gaat dan noodzakelijk om de doelstellingen van het voorstel te bereiken. Deze formalisering zou namelijk de huidige flexibiliteit van lidstaten met betrekking tot deelname hieraan en organisatie hiervan inperken en niet voldoende ruimte overlaten aan de lidstaten, terwijl die inperking niet strikt noodzakelijk is voor het versterken van politieke samenwerking.

Verder is op dit moment onduidelijk of en op welke wijze lidstaten met de formalisering verplicht worden om een reservepool van experts te leveren voor operationele ondersteuning. Dit is voor het kabinet een aandachtspunt. Het kabinet acht het van belang dat het voorstel voldoende ruimte overlaat aan lidstaten om zelf invulling te geven aan deelname aan Europol's activiteiten en zelf ook invloed te hebben op zowel het aanleveren van experts voor de reservepool, als de inzet van experts. Indien lidstaten geen zeggenschap zouden hebben over zowel een besluit van Europol om dergelijke experts in te zetten, als een besluit over de manier waarop, zou het kabinet hier een kanttekening bij plaatsen, doordat het verder zou gaan dan noodzakelijk om de politieke samenwerking te versterken en onvoldoende ruimte zou overlaten.

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

a) Consequenties EU-begroting

Sinds 2022 en de laatste herziening van het mandaat van Europol is er een groei van Europol's diensten, onder andere op het gebied van mensen-smokkel en mensenhandel. In het onderliggende voorstel worden de bevoegdheden van Europol nog verder uitgebreid. Dit kan niet worden gedekt met de huidige middelen. De Commissie schat in dat er een extra budget van ongeveer 49 miljoen euro nodig is voor de periode 2024–2027, waarvan ongeveer 9 miljoen euro voor 50 extra medewerkers. De budgettaire impact van de aanvullende financiële middelen zal gedeeltelijk beschikbaar worden gesteld via de marge (20 miljoen euro) en via budgettaire compensatie tegen BMVI- (Subsidieregeling voor grensbeheer en visa) en ISF (Subsidieregeling Internal Security Fund) fondsenprogramma's. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden 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. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personeel) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

De financiële consequenties voor de Rijksoverheid zijn nog niet duidelijk. Hoewel Nederland al personeel levert in EMSC verband, is het niet precies duidelijk of dit onder het voorstel meer zal worden – mogelijk leidt het voorstel dus ook tot geringe extra inzet van personeel. Het voorstel omvat daarnaast de oprichting van een pool van experts die ter beschikking moet worden gesteld aan Europol ten behoeve van ondersteunende operationele inzet aan lidstaten. Deze pool van experts dient door de lidstaten te worden samengesteld en heeft dus mogelijk vergaande consequenties voor de inzet van personeel. Dit aspect is dan ook een punt

van aandacht bij het voorstel, zeker gezien de krappe arbeidsmarkt waardoor het voor de eigen nationale diensten al lastig is om aan personeel te komen, en zal ook nader in kaart te brengen financiële consequenties hebben. De budgettaire gevolgen zullen worden ingepast binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel geeft op dit moment geen aanleiding voor regeldruk en administratieve lasten voor het bedrijfsleven of burgers. Dit kan veranderen als duidelijk wordt of van Nederland verwacht wordt dat ze nog meer personeel levert. Bij de nog te volgen concretisering door de Commissie zal het kabinet in de gaten houden of dit verandert; bijvoorbeeld ten aanzien van de gevraagde inzet en capaciteit van taakorganisaties in de voorgestelde samenwerkingsverbanden en in hoeverre daarbij ook rekening wordt gehouden met relevante publiek-private samenwerking. Eventuele stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden voorkomen of zullen zoveel mogelijk lastenluw worden geïmplementeerd.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor de concurrentiekracht van de EU.

Het voorstel heeft geopolitieke aspecten als het gaat om de relatie tussen bron-, transit- en bestemmingslanden van mensensmokkel en mensenhandel waarbij deze rollen zowel op EU-lidstaten als op derde landen van toepassing zijn. Met het voorstel worden wereldwijde criminele netwerken tegengegaan.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel ziet niet alleen op mensensmokkel en mensenhandel maar ook op alle vormen van criminaliteit als bedoeld in Bijlage I van de Europol verordening. In die zin zijn de wijzigingen verstrekkend te noemen. Uit het voorstel valt nu nog niet goed af te leiden of wijziging van het mandaat van Europol de opsporings- en vervolgingsbevoegdheden van de nationale instanties onverlet laat. Europol heeft een ondersteunende en versterkende taak, geen zelfstandige opsporings- en vervolgingsbevoegdheden. Mocht het mandaat wel wijzigen dan kan dit grote consequenties hebben voor de nationale wet- en regelgeving, specifiek strafprocesrechtelijke wet- en regelgeving, zoals onder andere het Wetboek van Strafvordering, met betrekking tot de opsporings- en vervolgingsbevoegdheden van nationale instanties, en de verhouding van Europol daarmee.

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 Verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De inwerkingtredingsdatum van de verordening is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen over dit wetgevende voorstel tussen de Raad en het Europees Parlement. Gezien de nog openstaande punten is het voor het kabinet momenteel niet mogelijk om een inschatting te maken ten aanzien van de haalbaarheid van het voorstel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen expliciete evaluatie- of horizonbepaling. Het kabinet acht het in algemene zin wenselijk dat de implementatie van het voorstel wordt gemonitord en geëvalueerd.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering van de voorgestelde verordening leidt in de huidige vorm tot extra werkzaamheden en personele inzet. Hoewel Nederland al enig personeel levert in EMSC verband, is het niet precies duidelijk of dit onder het voorstel meer zal worden – mogelijk leidt het voorstel dus ook tot geringe extra inzet van personeel door de opsporingsdiensten (Koninklijke Marechaussee, Politie en/of EMM). Het voorstel omvat daarnaast de oprichting van een pool van experts die ter beschikking moet worden gesteld aan Europol ten behoeve van ondersteunende operationele inzet aan lidstaten. Deze pool van experts dient door de lidstaten te worden samengesteld en heeft dus mogelijk consequenties voor de inzet van personeel uit de rechtshandhavingsdiensten, waaronder in ieder geval de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Dit is dan ook een punt van aandacht bij het voorstel, zeker gezien de krappe arbeidsmarkt waardoor het voor de eigen nationale diensten al lastig is om aan personeel te komen. Uit het voorstel wordt niet duidelijk wat de financiële consequenties zijn voor de nationale rechthandhavingsdiensten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden zijn niet zelden bron- en transitlanden voor wat betreft mensensmokkel en mensenhandel. In en tussen deze landen zijn vaak criminele netwerken actief die zich met beide delicten bezighouden. Het voorstel ziet erop toe de Europese strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel en mensenhandel en de criminele netwerken daarachter te versterken. Dit heeft mogelijk ook zijn weerslag op de Europese aanpak van de delicten upstream in derde landen. Het voorstel kan zodoende mogelijk ook bijdragen aan de gezamenlijke aanpak in en met deze derde landen en zo helpen mensensmokkel en mensenhandel aldaar tegen te gaan.