Ministerie van Justitie en Veiligheid

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directie Europese en Internationale Aangelegenheden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
1 februari 2023

Ons kenmerk

Bijlagen
1

nota

BNC-fiche Aanpassing Richtlijn 2011/36/EU ter voorkoming van en bestrijding van mensenhandel

Kopie aan

Minister van Justitie en Veiligheid	Minister voor Rechtsbescherming
Datum/paraaf	Datum/paraaf

1. Aanleiding

Op 19 december 2022 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel tot aanpassing van Richtlijn 2011/36/EU ter voorkoming van en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers gepubliceerd. JenV heeft hier een BNC-fiche voor opgesteld.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te geven op het BNC-fiche.

3. Kernpunten

- Op 19 december 2022 heeft de Commissie het voorstel gepubliceerd. Het was reeds aangekondigd in de EU Strategie voor de Bestrijding van Mensenhandel van 14 april 2021.
- Het doel van het voorstel is om het Unierechtelijke wettelijke kader inzake mensenhandel te versterken.
- Nederland beoordeelt het voorstel positief met enkele aandachtspunten.
- Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit is positief en het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekening.
- JenV heeft het BNC-fiche opgesteld.

4. Toelichting

Proces

- Na bespreking in de ambtelijke voorportalen (BNC op 8 februari en CoCo op 14 februari), wordt het fiche naar verwachting ter instemming aangeboden aan de MR van 17 februari.
- Verdere behandeling van het voorstel verloopt via de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

Inhoud voorstel

- Het doel van het voorstel is om het Unierechtelijke wettelijke kader inzake mensenhandel te versterken om de volgende vier doelstellingen te bereiken.

Ten eerste, het zorgen voor adequate preventie, signalering en verbeterde monitoring van mensenhandel op EU niveau door de capaciteit van alle stakeholders te versterken. Ten tweede, de versterking van de strafrechtelijke aanpak, nationaal en internationaal. Ten derde, het zorgen voor de juiste hulp, ondersteuning en bescherming aan slachtoffers. Ten vierde, het verlagen van de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel binnen de EU ten aanzien van alle vormen van uitbuiting.

- Op basis van de evaluatie van de huidige richtlijn signaleert de Commissie op een aantal onderdelen ruimte voor verbetering.
- Dit ziet concreet op 1) het opnemen van gedwongen huwelijken en illegale adoptie als vorm van uitbuiting waarop mensenhandel kan zijn gericht, 2) het expliciet opnemen van misdrijven met een online component, 3) het aanpassen van de bepaling over sanctionering van rechtspersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel, 4) het in lijn brengen van de richtlijn met het Commissievoorstel voor de herziening van de Confiscatierichtlijn, 5) het verplichten van lidstaten om een nationaal verwijzingsmechanisme voor slachtoffers op te zetten, 6) het opnemen van een verplichting tot strafbaarstelling voor het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, en 7) een betere dataverzameling door lidstaten.

<u>Beoordeling: positief</u>

- Het kabinet is een voorstander van Europese aanpak van mensenhandel.
- Het voorstel voor aanpassing van de huidige richtlijn reflecteert een groot aantal van de Nederlandse prioriteiten, zoals de aandacht voor vormen van mensenhandel in het digitale domein. Het kabinet verwelkomt daarom ook dat het plegen van mensenhandel door middel van informatie en communicatie technologie expliciet wordt opgenomen.
- Ook het in lijn brengen van de bepaling over inbeslagname en confiscatie met het voorstel voor herziening van de Confiscatierichtlijn acht het kabinet wenselijk.

<u>Belangrijkste aandachtspunten</u>

- Het kabinet heeft enkele aandachtspunten bij het opnemen van dwanghuwelijken en illegale adoptie als vormen van uitbuiting in de Richtlijn zelf. Niet bij al deze gevallen hoeft sprake te zijn van uitbuiting en daarbij is de vraag of de mensenhandel aanpak geschikt is bij de aanpak hiervan. Indien uitbuiting plaatsheeft in het kader van gedwongen huwelijken en illegale adoptie valt dit al onder het begrip van mensenhandel zoals beschreven in Overweging 11 van de huidige Richtlijn. In gevallen van gedwongen huwelijken waar geen sprake is van uitbuitingsaspecten is de bestaande aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, met een focus op schadelijke praktijken, effectiever. Vormen van dwanghuwelijken met een cultureel, loyaliteit aan de familie of angst voor geweld aspect vragen een andere aanpak dan de aanpak van mensenhandel.
  Om het risico op misstanden (met of zonder uitbuitingsaspect) bij interlandelijke adoptie te verkleinen wordt het interlandelijke adoptiesysteem sterker gereguleerd. Bovendien vallen de situaties zonder uitbuitingsaspect niet onder de bevoegdheid van VWEU 83(2), omdat deze situaties niet vallen onder de vormen van criminaliteit als bedoeld in artikel 83(1) VWEU.
  Indien de opname van de bepaling beperkt is tot gevallen van gedwongen huwelijken en illegale adoptie waar uitbuiting aan de orde is, zien we wel mogelijkheden om mee te gaan met de Commissie. Op dit moment is de

afbakening van de gevallen dwanghuwelijken en illegale adoptie niet duidelijk, daarom zal de Commissie om extra informatie gevraagd worden.
- Ten aanzien van het voorstel om de optionele maatregelen tegen rechtspersonen (sancties) verplichtend te maken, is van belang dat ruimte wordt gelaten aan de lidstaten, ook bij de keuze of via het bestuursrecht, privaatrecht of strafrecht in die maatregelen wordt voorzien.
- Verder heeft het kabinet vragen bij de uitwerking van enkele beoogde aanpassingen. Ten aanzien van de opzet van een nationaal – en eventueel Europees – verwijzingsmechanisme, stelt het kabinet dat in eerste plaats de nationale verwijzingsmechanismen verbeterd moeten worden. En er moet duidelijkheid komen over hoe de Commissie de praktische uitwerking hiervan ziet.
- Ook wenst het kabinet meer duidelijkheid over het beoogde toepassingsbereik van de bepaling die ziet op de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting.

<u>Beoordeling subsidiariteit en proportionaliteit</u>
- 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 en, is sprake van een grensoverschrijdend karakter van het gebruik van techniek, waardoor internationale samenwerking van essentieel belang is. Dit wordt ook onderstreept door de uitkomsten van het impact assessment dat is uitgevoerd. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.
- Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekening. Ten aanzien van de opname van de fenomenen illegale adoptie en gedwongen huwelijken in de Richtlijn zelf, wordt aangegeven dat we deze bepalingen proportioneel achten, als het gaat om de situatie dat er ook een uitbuitingsaspect is. Indien dat niet het geval is dan is deze bepaling niet proportioneel. Ten aanzien van de bepaling rondom de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting is niet voldoende duidelijk wat de Commissie hiermee beoogt. Indien deze bepaling slechts burgers betreft die willens en wetens gebruik maken van een dergelijke dienst, beoordeelt het kabinet dat deze maatregel proportioneel is. Maar gelet op de onduidelijkheid omtrent deze bepaling kan de proportionaliteit onvoldoende beoordeeld worden en zal eerst de Commissie om verduidelijking gevraagd moeten worden.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het overige is geen informatie opgenomen in de nota die niet openbaar gemaakt kan worden.

Digitale minuut: BNC-fiche Aanpassing Richtlijn 2011/36/EU ter voorkoming van ... - 4468940

000073000014

Organisatieonderdeel

Behandelaar zaak

Werkstroomeigenaar

Datum en tijd aangeboden
15-02-2023 om 11:34

BNC-fiche aanpassing richtlijn mensenhandel

Externe id's:	
Instructie:	- SJenV: Graag uw instemming met het fiche dat op woensdag 8 februari en dinsdag 14 februari ambtelijk in resp. de BNC en de CoCo zal worden besproken en naar verwachting ter instemming voorligt tijdens de MR van 17 februari. - Ter informatie aan MJenV en MRb
Toelichting op documenten:	-

Werkstroomverloop

Werkstroom afgesloten
15-02-2023 11:34

Afsluiten
15-02-2023 11:34

Afstemmen
09-02-2023 16:40
BWP akkoord. Akkoord MJenV in zaak toegevoegd

Eindparaaf - Minister voor Rechtsbescherming behandeld door Weerwind, F.M. - BD/AL
09-02-2023 12:49

Eindparaaf - Staatssecretaris van JenV behandeld door Burg, E. van der - BD/AL
09-02-2023 09:03

Visie vooraf
08-02-2023 18:50

Visie vooraf
08-02-2023 14:02
Betreft beslisnota en BNC fiche Mensenhandel. SJenV en MRb waren akkoord met eerdere versie. Nav vragen MJenV zijn er kleine wijzigingen gemaakt in het fiche en de beslisnota, waarmee MJenV akkoord is. Wijzigingen staan geel gearceerd en zien op tekst gedwongen huwelijken en adoptie. Betreft geen wijzigingen in het NL standpunt, maar nadere toelichting op de inzet.

Behandelen reactie
07-02-2023 16:44
Aanpassingen verwerkt zoals voorgelegd aan de minister van JenV en akkoord bevonden

---

Eindparaaf - Minister voor Rechtsbescherming behandeld door Weerwind, F.M. - BD/AL
07-02-2023 07:30

Behandelen retour advies
06-02-2023 13:17
Besproken in staf, graag nav opmerkingen van MJenV aanpassen.

Instructie op taak: Kort in staf ajb, voor een verduidelijkende vraag

Eindparaaf - Minister van JenV behandeld door Yeşilgöz - Zegerius, D. - BD/AL
05-02-2023 13:15
Kort in staf ajb, voor een verduidelijkende vraag

Eindparaaf - Staatssecretaris van JenV behandeld door Burg, E. van der - BD/AL
03-02-2023 16:56

Paraferen
03-02-2023 16:16

Visie vooraf
03-02-2023 16:08
Ter instemming SJenV, ter info MJenV en MRb BNC fiche aanpassing Richtlijn mensenhandel.

Paraferen
02-02-2023 16:44

Afstemmen
02-02-2023 16:39

Werkstap verwijderd
02-02-2023 16:33

Document 'COM(2022)732 Commissievoorstel Mensenhandel.pdf' toegevoegd
02-02-2023 11:57

Document 'BNC-fiche Richtlijn aanpassing voorkoming en bestrijding van mensenhandel - DEF schoon.doc' toegevoegd
02-02-2023 11:57

Document 'Beslisnota BNC-fiche mensenhandel' toegevoegd
02-02-2023 11:57