



Brussel, 28.11.2023
COM(2023) 755 final

2023/0439 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

Migrantensmokkel is een criminele activiteit waarbij uit winstbejag het menselijk leven wordt geminacht en mensen hun waardigheid wordt ontnomen, de grondrechten worden geschonden en de doelstellingen van de EU op het gebied van migratiebeheer worden ondermijnd.

Het bestrijden en voorkomen van migrantensmokkel is een van de prioriteiten van de Europese Unie en is cruciaal om irreguliere migratie op een alomvattende manier aan te pakken. Criminele netwerken profiteren van de wanhoop van mensen en maken gebruik van land-, zee- en luchtroutes om irreguliere migratie te faciliteren. Daarbij brengen ze het leven van mensen in gevaar en proberen ze op alle manieren zoveel mogelijk winst te maken.

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 EU beschikt om migrantensmokkel doeltreffend tegen te gaan, door het huidige, meer dan 20 jaar oude wetgevingskader te actualiseren. Zij riep ook op tot een versterking van de governance inzake migrantensmokkel en een grotere rol voor EU-agentschappen, met name Europol. Zij benadrukte voorts dat er met partners moet worden samengewerkt om deze mondiale uitdaging aan te pakken, en daarom organiseert de Commissie een internationale conferentie, waarbij een wereldwijde alliantie wordt opgericht met een oproep tot actie ter bestrijding van migrantensmokkel.

Migrantensmokkel naar en binnen de EU bereikt nieuwe pieken, aangewakkerd door de toenemende vraag als gevolg van opkomende en steeds ernstigere crises, met name economische recessies, milieucrisis als gevolg van klimaatverandering, conflicten en demografische druk in veel derde landen. Migrantensmokkel zorgt voor een toename van irreguliere binnenkomsten in de EU: in 2022 werden ongeveer 331 000 irreguliere binnenkomsten aan de buitengrenzen van de EU vastgesteld, het hoogste niveau sinds 2016, wat neerkomt op een stijging van 66 % ten opzichte van het voorgaande jaar¹. In 2023, in de periode tot eind september, werden aan de buitengrenzen van de EU ongeveer 281 000 irreguliere grensoverschrijdingen vastgesteld, hetgeen neerkomt op een stijging van 18 % ten opzichte van dezelfde periode in 2022. Dit valt samen met een toename van de smokkelactiviteiten, zoals blijkt uit een nieuw recordniveau met meer dan 15 000 migrantensmokkelaars die de lidstaten in 2022 aan Frontex hebben gemeld². Rekening houdend met de toename van het aantal irreguliere binnenkomsten in 2023 en de diverse wereldwijde crises in een aantal landen van herkomst en doortocht, kunnen aanhoudend hoge en mogelijk toegenomen migratiestromen naar Europa³ en daarmee verband houdende criminele smokkelactiviteiten worden verwacht.

Naar schatting maakt meer dan 90 % van de irreguliere migranten die de EU bereiken, gebruik van de diensten van mensensmokkelaars⁴, meestal georganiseerd in criminele groepen. Voorts maken smokkelnetwerken aanzienlijke winsten met hun criminele activiteiten. Geschat wordt dat die wereldwijd tussen 4,7 en 6 miljard EUR per jaar bedragen⁵.

¹ Frontex, Risicoanalyses voor 2023/2024.

² Frontex, Risicoanalyses voor 2023/2024.

³ Frontex, Risicoanalyses voor 2023/2024.

⁴ Ramingen door Europol.

⁵ Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, wereldwijde studie over migrantensmokkel, 2018.

Een krachtig en standvastig antwoord op de activiteiten van mensensmokkelaars is daarom van het allergrootste belang om irreguliere migratie terug te dringen. Geschat wordt dat de activiteiten van meedogenloze migrantensmokkelaars, met name op zee, sinds 2014 hebben geleid tot een schrikbarend dodental van meer dan 28 000 mensen⁶.

Ongeveer de helft van de netwerken van migrantensmokkel is ook betrokken bij andere misdrijven, zoals mensenhandel, drugshandel en vuurwapensmokkel, en faciliteert ook niet-toegestane verplaatsingen binnen de EU. De rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten worden geconfronteerd met talrijke en voortdurend evoluerende uitdagingen: de snelle verandering en aanpassing van de werkwijzen van smokkelaars; het toegenomen gebruik van bedreigingen en geweld jegens migranten en rechtshandhavingsinstanties⁷; de moeilijkheden bij het opsporen en arresteren van smokkelaars die zich in landen buiten de EU schuilhouden; het gebruik van een brede waaier aan vervoermiddelen, waaronder niet-zeewaardige, minder detecteerbare vaartuigen (zoals vissersboten en geïmproviseerde metalen boten), wegvoertuigen waarin migranten op gevaarlijke wijze worden verborgen, alsook commerciële en chartervluchten die steeds vaker worden gebruikt om migranten naar landen in de buurt van of aan de grens van de EU te brengen, van waaruit migranten de EU op irreguliere wijze proberen binnen te komen⁸; het gebruik van digitale instrumenten in alle stadia van het proces, met onlinereclame voor smokkeldiensten, -routes en -prijzen en voor het vervalsen van documenten; het gebruik van cryptovaluta, digitaal geld of andere niet-officiële vormen van betaling (bv. hawala)⁹.

Het aanpakken van migrantensmokkel is essentieel voor het ontmantelen van georganiseerde criminele netwerken die mensenrechtenschendingen en de dood van migranten kunnen veroorzaken, en voor het tegengaan van de toename van irreguliere migratie naar de EU. Een alomvattende en duurzame aanpak van migratie vereist een combinatie van robuuste en efficiënte acties in aanvulling op wederzijds voordelige partnerschappen met landen van herkomst en doortocht, waarbij de onderliggende oorzaken van migratie, en met name irreguliere migratie, worden aangepakt en tegelijkertijd de georganiseerde misdaad, met inbegrip van migrantensmokkel en mensenhandel, wordt bestreden. In het nieuwe migratie- en asielpact¹⁰ is de preventie en bestrijding van migrantensmokkel een centraal onderdeel van de alomvattende aanpak van migratie.

Het bestaande wettelijke en operationele kader van de EU inzake migrantensmokkel moet worden gemoderniseerd en versterkt om de instrumenten te versterken waarover de Europese Unie beschikt om deze continu veranderende criminaliteit te voorkomen en erop te reageren, onder meer in het kader van de wettelijke verplichtingen van de Unie en haar lidstaten in het internationaal recht uit hoofde van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht.

Dit voorstel voor een richtlijn maakt deel uit van een pakket maatregelen die tot doel hebben gevolg te geven aan de oproep van voorzitter Von der Leyen en waarmee ernaar wordt gestreefd het bestaande rechtskader te moderniseren en te versterken en de Unie te voorzien van regels die geschikt zijn voor het beoogde doel. Met dit voorstel worden de bestaande strafrechtelijke EU-voorschriften van het zogenaamde hulpverleningspakket geactualiseerd en gemoderniseerd. Dit pakket bestaat uit Richtlijn 2002/90/EG tot omschrijving van

⁶ Internationale Organisatie voor Migratie, project inzake vermiste migranten, beschikbaar op: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

⁷ Europol, Criminal Networks in Migrant Smuggling, Europol Spotlight, 2023.

⁸ Frontex, Risicoanalyses voor 2023/2024.

⁹ Europol, Criminal Networks in Migrant Smuggling, Europol Spotlight, 2023.

¹⁰ COM(2020) 609 final.

hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf¹¹, en Kaderbesluit 2002/946/JBZ tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf¹².

Dit voorstel gaat vergezeld van een voorstel voor een verordening van de Commissie¹³, dat de politieke samenwerking en de bevoegdheden van Europol op het gebied van migrantensmokkel en mensenhandel versterkt, met name door de oprichting van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel binnen Europol te codificeren en de daarmee samenhangende bevoegdheden te versterken. Het voorstel versterkt de strategische en operationele taken van Europol op het gebied van de bestrijding van migrantensmokkel om de activiteiten van het Centrum te sturen en te ondersteunen en operationele prioriteiten en acties vast te stellen en uit te voeren. Er wordt een governancekader vastgesteld, waarbij de entiteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor migrantensmokkel, de Commissie en andere EU-agentschappen betrokken zijn. Het voorstel versterkt de onderlinge samenwerking met Frontex en Eurojust en intensificeert de samenwerking tussen Europol en derde landen.

Dit pakket wordt gepresenteerd op de dag van de internationale conferentie “a Global Alliance to counter migrant smuggling” (een wereldwijde alliantie ter bestrijding van migrantensmokkel). Met deze conferentie creëert de Commissie een kader voor sterke politieke samenwerking met internationale partners om migrantensmokkel wereldwijd gezamenlijk tegen te gaan.

Deze drie initiatieven vormen een aanvulling op de bestaande initiatieven op het gebied van de bestrijding van migrantensmokkel en voeren het vernieuwde EU-actieplan tegen mensensmokkel (2021-2025)¹⁴ uit door het bestaande rechtskader van de EU te actualiseren om migrantensmokkelaars die actief zijn op de migratieroutes te bestraffen en een vernieuwd, juridisch, operationeel en internationaal samenwerkingskader voor de bestrijding van migrantensmokkel voor de komende jaren vast te stellen.

Samen beogen deze voorstellen het rechtskader voor de bestrijding van migrantensmokkel te moderniseren en ervoor te zorgen dat we over de nodige juridische en operationele instrumenten beschikken om te reageren op de nieuwe *modus operandi* van mensensmokkelaars, zoals uiteengezet in het op 17 oktober 2023 aangekondigde werkprogramma van de Commissie voor 2024.

Doelstellingen van het voorstel

Het huidige rechtskader van de EU inzake hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de EU is in 2002 aangenomen op grond van bepalingen die dateren van vóór het Verdrag van Lissabon. De algemene doelstelling van dit voorstel voor een richtlijn is de totstandbrenging van een modern strafrechtelijk EU-instrument dat het strafbare feit van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de EU duidelijk definieert en doeltreffend bestraft, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Protocol van de Verenigde Naties tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht.

Dit voorstel voor een richtlijn heeft de volgende specifieke doelstellingen:

¹¹ PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17.

¹² PB L 328 van 5.12.2002, blz. 1.

¹³ COM(2023) 754 final.

¹⁴ COM(2021) 591 final.

- *Zorgen voor het doeltreffend onderzoeken, vervolgen en bestraffen van georganiseerde criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor migrantensmokkel*

In de Refit-evaluatie van het huidige hulpverleningspakket van 2017 en de daaropvolgende monitoring van de uitvoering van het pakket werd gewezen op de pijnpunten die verband hielden met de ruime definitie van wat onder hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf moet worden verstaan. In de evaluatie werd er namelijk op gewezen dat het hulpverleningspakket er niet in geslaagd is om duidelijkheid en rechtszekerheid te scheppen over het onderscheid tussen hulpverlening bij irreguliere migratie en humanitaire bijstand, vanwege de ruime definitie van het strafbare feit en het ontbreken van uitzonderingen. Dit voorstel scheidt duidelijkheid over welke feiten strafbaar moeten worden gesteld. Hierbij gaat het onder meer om hulpverlening met het oog op financieel of materieel voordeel of de belofte daarvan; hulpverlening die zeer waarschijnlijk ernstige schade zal berokkenen aan een persoon, ook al wordt zij uitgevoerd zonder financieel of materieel voordeel; en het openlijk aanzetten van onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld via internet, om de Europese Unie op irreguliere wijze binnen te komen, door te reizen of er irregulier te verblijven. In het voorstel wordt ook verduidelijkt dat de richtlijn niet tot doel heeft onderdanen van derde landen voor het feit dat zij worden gesmokkeld, bijstand aan familieleden, of humanitaire bijstand of ondersteuning in fundamentele menselijke behoeften die aan onderdanen van derde landen wordt verleend in overeenstemming met wettelijke verplichtingen, strafbaar te stellen.

Voorts wordt in de verfijnde definitie ook bepaald dat het strafbare feit van hulpverlening kan plaatsvinden op het grondgebied van elke lidstaat, waardoor de justitiële samenwerking tussen de lidstaten wordt vergemakkelijkt.

- *Meer geharmoniseerde sancties die rekening houden met de ernst van de overtreding*

Sinds de goedkeuring van het hulpverleningspakket in 2002 hebben criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel steeds vaker hun toevlucht genomen tot geweld tegen migranten en rechtshandavingsinstanties, met gevaar voor mensenlevens. Het voorstel introduceert de definitie van gekwalificeerde strafbare feiten (bv. strafbare feiten gepleegd als lid van een criminele organisatie, die leiden tot ernstige schade, mensenlevens of de gezondheid in gevaar brengen, de dood veroorzaken) waarvoor overeenkomstige hogere strafrechtelijke sancties gelden. Het minimumniveau van de maximumstraffen in de voorgestelde richtlijn is hoger dan die van het huidige hulpverleningspakket (dat voorzag in een maximumgevangenisstraf van ten minste acht jaar) en is vastgesteld met inachtneming van de algemene sanctieregeling die door de strafrechtelijke instrumenten van de EU is ingevoerd. Het basisdelict hulpverlening zou strafbaar zijn met een maximum gevangenisstraf van ten minste drie jaar, terwijl voor gekwalificeerde strafbare feiten (bv. georganiseerde misdaad, gebruik van ernstig geweld) straffen van ten minste tien jaar en voor de ernstigste strafbare feiten (die de dood veroorzaken) straffen van vijftien jaar zouden gelden.

- *Verbetering van het bereik van de rechtsmacht*

Organisatoren en uitvoerders van migrantensmokkel wonen vaak buiten de EU en vallen dus buiten het bereik van de rechtsmacht van de lidstaten. Om de mogelijkheden te vergroten om sancties op te leggen aan belangrijke doelwitten die smokkelactiviteiten organiseren en om te voorkomen dat geen enkele staat rechtsmacht kan uitoefenen over ernstige en tragische gevallen van smokkel, bijvoorbeeld in internationale wateren, breidt de voorgestelde richtlijn de bevoegdheid van de lidstaten uit tot gevallen waarin de hulpverlening bij illegale binnenkomst in de EU mislukt en onderdanen van derde landen omkomen: dit is bijvoorbeeld het geval wanneer niet-zeewaardige boten in internationale wateren zinken voordat zij de

territoriale wateren van een lidstaat of een derde land bereiken. De voorgestelde richtlijn breidt ook de rechtsmacht uit voor strafbare feiten die zijn gepleegd aan boord van schepen of luchtvaartuigen die in een lidstaat zijn geregistreerd of de vlag van die lidstaat voeren, en strafbare feiten die zijn gepleegd door rechtspersonen die zaken doen maar niet noodzakelijkerwijs in de EU gevestigd zijn.

- *Versterking van de middelen van de lidstaten om migrantensmokkel aan te pakken en te voorkomen*

Om ervoor te zorgen dat de lidstaten migrantensmokkel doeltreffend bestrijden, zijn de lidstaten op grond van de voorgestelde richtlijn verplicht ervoor te zorgen dat de ter zake bevoegde rechtshandavings- en justitiële autoriteiten over voldoende middelen beschikken, voldoende opgeleid en gespecialiseerd zijn om migrantensmokkel doeltreffend te voorkomen en te onderzoeken en daders te vervolgen. Daarnaast moeten de lidstaten ook werken aan het voorkomen van migrantensmokkel, door middel van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes, onderzoeks- en onderwijsprogramma's.

- *Verbetering van gegevensverzameling en verslaglegging*

Het gebrek aan robuuste, alomvattende en vergelijkbare gegevens over strafbare feiten in verband met migrantensmokkel en strafrechtelijke respons op nationaal en Europees niveau is in de evaluatie van 2017¹⁵ aangemerkt als een essentieel element dat de beoordeling van de effecten van het hulpverleningspakket in de lidstaten belemmert; bovendien belet het nationale beleidsmakers en professionals om de doeltreffendheid van hun maatregelen te monitoren en te meten. Om deze tekortkoming aan te pakken en voor een betere monitoring te zorgen, verplicht het voorstel de lidstaten om jaarlijks statistische gegevens te verzamelen en te rapporteren. Dit zou bijdragen tot een beter begrip van de aard en de omvang van migrantensmokkel, de opsporing van smokkel en de respons van de strafrechtstelsels van de lidstaten en zou empirisch onderbouwde beleidsvorming ondersteunen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel is in overeenstemming met het nieuwe migratie- en asielpact, dat voorziet in een krachtige Europese respons op migrantensmokkel binnen en buiten de EU als essentieel onderdeel van de alomvattende aanpak van migratie. Het pact geeft uitvoering aan het vernieuwde EU-actieplan tegen mensensmokkel (2021-2025)¹⁶ door het bestaande rechtskader van de EU te actualiseren en te moderniseren om migrantensmokkelaars die actief zijn op de migratieroutes te bestraffen. Het voorstel is consistent en coherent met de door de Commissie gepresenteerde actieplannen van de EU voor het centrale Middellandse Zeegebied, het oostelijke Middellandse Zeegebied, het westelijke Middellandse Zeegebied en de Atlantische Oceaan, en de Westelijke Balkanroutes, alsook met de toolbox voor de aanpak van de inzet van commerciële vervoermiddelen om irreguliere migratie naar de EU te faciliteren¹⁷ en met het voorstel voor een verordening betreffende maatregelen tegen vervoerders die mensenhandel of migrantensmokkel faciliteren of zich daarmee inlaten in verband met illegale binnenkomst op het grondgebied van de Europese Unie¹⁸. Het is ook in overeenstemming met de toezeggingen in het kader van brede partnerschappen op het gebied van migratie die op internationaal niveau zijn aangegaan.

¹⁵ SWD(2017) 117 final.

¹⁶ COM(2021) 591 final.

¹⁷ Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3057.

¹⁸ COM(2021) 753 final.

Dit voorstel is ook in overeenstemming met het VN-protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, dat een aanvulling vormt op het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, waarbij de Europese Unie partij is. Het VN-protocol heeft ook betrekking op financiële of andere materiële voordelen als bestanddeel van het misdrijf en bepaalt dat onderdanen van derde landen op grond van het Protocol niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd wegens het feit dat zij het slachtoffer zijn geweest van het strafbare feit.

Het voorstel ondersteunt de doelstellingen van de EU-strategie voor de veiligheidsunie¹⁹, de EU-strategieën voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025²⁰ en de bestrijding van mensenhandel 2021-2025²¹, alsook de herziene EU-strategie voor maritieme veiligheid²².

Het voorstel is in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie van 2020 voor de uitvoering van de EU-regels inzake de omschrijving en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf²³, waarin wordt gesteld dat humanitaire bijstand die wettelijk verplicht is (bijvoorbeeld in het kader van opsporings- en reddingsoperaties) niet strafbaar kan en mag worden gesteld, dat de strafbaarstelling van niet-overheidsactoren die opsporings- en reddingsoperaties op zee uitvoeren, een schending van het internationaal recht vormt en derhalve niet is toegestaan door het EU-recht, en dat waar nodig per geval moet worden beoordeeld, met inachtneming van alle relevante omstandigheden, of een handeling onder het begrip “humanitaire bijstand” valt – een begrip dat niet zodanig mag worden uitgelegd dat een wettelijk voorgeschreven handeling strafbaar kan worden gesteld.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel voor een richtlijn is in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen van de Unie, en met name met:

- Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie en het voorstel voor een richtlijn betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen²⁴;
- Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie;
- Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken;
- Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad;
- Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad;

¹⁹ COM(2020) 605 final.

²⁰ COM(2021) 170 final.

²¹ COM(2021) 171 final.

²² Conclusies 14280/23 van de Raad van 24 oktober 2023 over de herziene EU-strategie voor maritieme veiligheid (EUSMV) en het bijbehorende actieplan.

²³ PB C 323 van 1.10.2020, blz. 1.

²⁴ COM(2022) 245 final.

- Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie;
- 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);
- Verordening (EU) 2018/1727 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), en tot vervanging en intrekking van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad;
- Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaaldienstenverordening);
- Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen;
- Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures en het voorstel voor een verordening betreffende de overdracht van procedures in strafzaken²⁵.

Dit voorstel laat Richtlijn 2004/38/EG²⁶ en het Terugtrekkingsakkoord²⁷ onverlet. Het voorstel wijzigt in geen enkel opzicht Richtlijn 2004/38/EG of Terugtrekkingsakkoord.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 83, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin de bevoegdheid van de EU is vastgelegd om minimumvoorschriften vast te stellen indien de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor de doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld. Het gemeenschappelijk immigratiebeleid, met name de voorwaarden voor toegang en verblijf, illegale immigratie en illegaal verblijf, en het beheer van de buitengrenzen van de EU, is reeds geharmoniseerd op grond van het acquis van de Unie op het gebied van titel V van het VWEU betreffende vrijheid, veiligheid en recht, hoofdstuk 2 beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, en het is essentieel dat de effectieve uitvoering ervan wordt gewaarborgd door de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht.

²⁵ COM(2023) 185 final.

²⁶ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

²⁷ Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (2019/C 384 I/01) (PB C 384 I van 12.11.2019, blz. 1).

- **Subsidiariteit**

Migrantensmokkel is een grensoverschrijdend misdrijf dat rechtstreeks gevolgen heeft voor de Unie, haar buitengrenzen en vaak meer dan één lidstaat. Lidstaten die alleen optreden, kunnen deze grensoverschrijdende criminaliteit niet met succes aanpakken. Een verdere onderlinge aanpassing van de definitie van het strafbare feit, de hoogte van de sancties en de toepasselijke preventieve maatregelen in de lidstaten kan zorgen voor een doeltreffender optreden bij het opsporen, onderzoeken en vervolgen van migrantensmokkel en het voorkomen van vormen van “forumshopping” door criminelen die misbruik maken van systemen met minder strenge straffen.

Om het afschrikkende effect van de sancties in de Unie te vergroten, introduceert het voorstel gekwalificeerde strafbare feiten, waarvoor overeenkomstige hogere straffen gelden, alsook verzwarende omstandigheden, bijvoorbeeld in geval van recidive, indien het strafbare feit is gepleegd door een overheidsfunctionaris of door een persoon die een vuurwapen bij zich draagt. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, lopen de maximumstraffen voor hulpverlening bij illegale binnenkomst en illegale doortocht in de lidstaten momenteel uiteen van maximaal één jaar in België en Spanje tot maximaal tien jaar in Bulgarije, Cyprus, Ierland en Slovenië. Strafrechtelijke sancties voor hulpverlening bij verblijf in de lidstaten variëren van maximaal één jaar in Oostenrijk, België, Tsjechië, Estland en Spanje tot maximaal vijftien jaar in Cyprus. Sinds 2015 hebben vijftien lidstaten²⁸ het nodig geacht hun nationale wetgeving te wijzigen (in drie lidstaten worden er momenteel wijzigingen behandeld²⁹), met inbegrip van strengere sancties³⁰, strafbaarstelling van pogingen tot smokkel³¹ en de uitzondering voor humanitaire hulp bij illegale doortocht³².

De doelstellingen van het voorstel kunnen overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, onvoldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en derhalve beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt. Gezien de transnationale dimensie van migrantensmokkel en rekening houdend met de reeds bestaande EU-wetgeving, wordt verwacht dat optreden op EU-niveau doeltreffender en efficiënter zal zijn en een tastbare meerwaarde zal opleveren in vergelijking met maatregelen die de lidstaten afzonderlijk nemen. Optreden van de EU zou meerwaarde creëren door het strafrecht van de lidstaten verder op elkaar af te stemmen en zo bij te dragen tot een gelijk speelveld tussen de lidstaten.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het in artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel blijft de voorgestelde richtlijn beperkt tot wat nodig is om het EU-kader voor het voorkomen en bestrijden van migrantensmokkel te versterken en gaat zij niet verder dan wat nodig is om de beleidsdoelstellingen in kwestie te verwezenlijken.

Met het oog op de specifieke aanpak van ernstige vormen van migrantensmokkel, bijvoorbeeld die welke leiden tot ernstige schade of verlies van mensenlevens, die momenteel niet uitdrukkelijk worden genoemd in het hulpverleningspakket, voorziet het voorstel voor een richtlijn in de definitie van gekwalificeerde strafbare feiten, alsook een reeks verzwarende en verzachtende omstandigheden, die de evenredigheid van de strafrechtelijke sancties

²⁸ België, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Ierland, Italië, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije.

²⁹ Frankrijk, Nederland, Slowakije.

³⁰ Cyprus, Italië, Nederland, Slovenië.

³¹ België.

³² Frankrijk.

waarborgen, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel inzake strafrechtelijke sancties zoals verankerd in artikel 49, lid 3, van het Handvest.

- **Keuze van het instrument**

Overeenkomstig artikel 83, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van strafrecht die nodig blijkt voor de doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, alleen tot stand worden gebracht door middel van een volgens de gewone wetgevingsprocedure vastgestelde richtlijn van het Europees Parlement en de Raad.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

In 2017 is in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) van de Commissie een evaluatie van het hulpverleningspakket uitgevoerd. De evaluatie was erop gericht te beoordelen of het hulpverleningspakket geschikt was voor het beoogde doel. Daartoe werden de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde van de bestaande bepalingen geëvalueerd. Uit de evaluatie is gebleken dat alle lidstaten het hulpverleningspakket hebben omgezet en hun wetgeving dienovereenkomstig hebben gewijzigd. Met de aanneming van het hulpverleningspakket werd het onderscheid tussen migrantenmokkel en mensenhandel verduidelijkt en kon een verdere onderlinge aanpassing van de definitie van het strafbare feit tot stand komen tussen alle lidstaten die sancties invoeren voor hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

De bevindingen van de evaluatie wezen op een ernstig gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens over strafbare feiten op het gebied van migrantenmokkel en strafrechtelijke respons op nationaal en Europees niveau, met gevolgen voor bijna alle evaluatiecriteria. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens is het niet mogelijk te beoordelen hoe en in welke mate de toename van de opsporing en vervolging van migrantenmokkelaars, of de nauwere samenwerking tussen de lidstaten, rechtstreeks verband houdt met de uitvoering van het hulpverleningspakket. Het verzamelen en analyseren van betrouwbare en tijdig ingediende statistische gegevens over criminaliteit en strafrecht is onontbeerlijk voor de ontwikkeling van empirisch onderbouwd beleid op EU-niveau.

Uit de beschikbare gegevens en de standpunten van de belanghebbenden kwamen zowel kritische als bevredigende aspecten naar voren met betrekking tot de doeltreffendheid van het hulpverleningspakket bij de verwezenlijking van de doelstellingen ervan. Hoewel bijvoorbeeld de afschrikkende werking van deze wetgeving in twijfel werd getrokken tegen de achtergrond van de toenemende migrantenmokkel naar de EU, werd de onderlinge aanpassing van het strafrechtelijk kader positiever beoordeeld.

Er werden ook verschillen geconstateerd tussen de verschillende categorieën belanghebbenden, die uiteenlopende en soms tegenstrijdige standpunten over verschillende aspecten van het hulpverleningspakket naar voren brachten. De meeste geraadpleegde personen en organisaties waren sterke voorstanders van een wijziging van de bestaande definitie van het strafbare feit. Ondanks het feit dat het huidige artikel 1, lid 2, van de richtlijn hulpverlening aan de lidstaten de keuze laat om hulpverlening bij illegale binnenkomst en illegale doortocht vrij te stellen van strafrechtelijke sancties wanneer deze hulpverlening

gebeurde op humanitaire gronden, werd deze bepaling bekritiseerd vanwege het facultatieve karakter ervan, hetgeen een gebrek aan duidelijkheid en rechtszekerheid met zich zou meebrengen. De vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld hebben hun bezorgdheid geuit over de vermeende risico's van strafbaarstelling van bijstand door maatschappelijke organisaties of personen die bijstand verlenen aan en/of werken met irreguliere migranten.

Deze percepties en kritiek hadden betrekking op zowel humanitaire hulp op het grondgebied van een lidstaat als aan de grenzen of op volle zee, ondanks de verschillende rechtskaders die op dergelijke gedragingen van toepassing zijn. Uit de analyse van de uitvoering van het hulpverleningspakket is gebleken dat er in de lidstaten uiteenlopende benaderingen bestaan ten aanzien van wat een misdrijf is: terwijl in sommige lidstaten de autoriteiten zich concentreren op gevallen van hulpverlening wanneer deze worden gepleegd met een winstoogmerk of door criminele organisaties, worden in andere lidstaten, vanwege de ruime definitie van het strafbare feit, personen die in het kader van hun beroepsactiviteiten diensten verlenen aan irreguliere migranten of bijstand verlenen om onbaatzuchtige redenen, ook vervolgd.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie heeft over de uitvoering van het hulpverleningspakket een reeks gerichte raadplegingen gehouden met een breed scala aan belanghebbenden. Er vond onder meer overleg plaats met rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten van de lidstaten, ter zake bevoegde EU-agentschappen (Eurojust, Europol, het Europees Grens- en kustwachtagentschap, het Bureau voor de grondrechten) en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld die werden geraadpleegd in het kader van de voorbereiding van de evaluatie van het hulpverleningspakket in 2017, bij de voorbereiding van de richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van de EU-regels inzake de definitie en voorkoming van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in 2020, bij de voorbereiding van het vernieuwde EU-actieplan tegen smokkel (2021-2025) en in de loop van 2023 als onderdeel van de monitoring en het in kaart brengen van de uitvoering van het hulpverleningspakket in de lidstaten.

In het algemeen waren de belanghebbenden positief over de onderlinge aanpassing van het strafrechtelijk kader in de lidstaten. Verschillende categorieën belanghebbenden hebben uiteenlopende standpunten geuit over de definitie van het strafbare feit en het facultatieve karakter van het vrijstellen van acties op humanitaire gronden. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties benadrukten dat een ruime definitie van het strafbare feit leidt tot een gebrek aan duidelijkheid en rechtszekerheid en tot het risico van strafbaarstelling van humanitaire hulp door maatschappelijke organisaties of personen die bijstand verlenen aan en/of werken met irreguliere migranten, terwijl de lidstaten geen melding maakten van de noodzaak om de definitie van het strafbare feit strikter af te bakenen of een verplichte vrijstelling van strafbaarstelling in te voeren. Omdat de uiteenlopende nationale benaderingen van het misdrijf hulpverlening afbreuk doen aan de doeltreffendheid van een gemeenschappelijk EU-optreden, en om de nadruk te leggen op strafbare feiten die met een winstoogmerk worden gepleegd, met name door criminele organisaties, moet het strafbare feit hulpverlening duidelijk worden omschreven. Deze aanpak kwam ook naar voren uit de raadpleging van Europol en Eurojust, omdat zo de operationele samenwerking en respons zou worden vergemakkelijkt.

Bij de voorbereiding van dit voorstel heeft de Commissie de lidstaten, Eurojust, Europol en het Europees Grens- en kustwachtagentschap geraadpleegd over de belangrijkste hiaten in het juridische en operationele kader van de EU en over de mogelijke reactie daarop.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel wordt bij wijze van uitzondering ingediend zonder begeleidende effectbeoordeling. Dit voorstel bouwt echter voort op de gegevens die zijn verzameld in het kader van de Refit-evaluatie van het hulpverleningspakket in 2017, de openbare raadpleging over het vernieuwde EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025), de door Europol, Eurojust en Frontex verstrekte informatie en bewijsstukken, alsook op de samenwerking met de lidstaten en belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld in het kader van de monitoring op de uitvoering van het huidige rechtskader. De informatie en het bewijsmateriaal die tijdens deze raadplegingen zijn verzameld, wezen op tekortkomingen met betrekking tot een ernstig gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens over strafbare feiten in verband met migrantensmokkel en strafrechtelijke reacties op nationaal en Europees niveau, de noodzaak om de definitie van het strafbaar feit verder op elkaar af te stemmen en het strafbaar feit in de EU-wetgeving duidelijker te definiëren, met name wat betreft het element van financieel gewin, het facultatieve karakter van de vrijstelling van strafrechtelijke sancties voor handelingen die gericht zijn op het verlenen van humanitaire bijstand, de vermeende risico's van strafbaarstelling en de afschrikkende werking van de bestaande wetgeving.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

In overeenstemming met het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) van de Commissie moeten alle initiatieven die ten doel hebben bestaande EU-wetgeving te herzien, en gericht zijn op vereenvoudiging en efficiëntere verwezenlijking van de gestelde beleidsdoelstellingen (d.w.z. door onnodige regelgevingskosten en de administratieve lasten voor de lidstaten te verminderen). De voorgestelde richtlijn heeft tot doel de lidstaten beter in staat te stellen migrantensmokkel efficiënt tegen te gaan, met name in verband met dreigingen en tendenzen die de afgelopen twee decennia sinds de inwerkingtreding van het hulpverleningspakket zijn ontstaan en zich hebben ontwikkeld.

Het voorstel zal het juridische randvoorwaarden voor de strafbaarstelling en bestraffing van migrantensmokkel in de lidstaten beter op elkaar afstemmen. De nieuwe regels zullen naar verwachting meer rechtszekerheid bieden met betrekking tot strafbaar gestelde gedragingen en de strafrechtelijke sancties aanpassen aan de ernst van de strafbare feiten.

- **Grondrechten**

Dit voorstel eerbiedigt de grondrechten en de beginselen die zijn vervat in de artikelen 2 en 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“Handvest”).

Verschillende in het Handvest verankerde grondrechten en fundamentele vrijheden zijn relevant in het kader van de bestrijding van migrantensmokkel. Het gaat onder meer om het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid (artikel 1), het recht op leven en lichamelijke integriteit (artikelen 2 en 3), het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4), het recht op persoonlijke vrijheid (artikel 6), de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7), het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), het recht op eigendom (artikel 17), het recht op asiel (artikel 18), de rechten van het kind (artikel 24), het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47), het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging (artikel 48), het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen (artikel 49) en het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbaar feit te worden berecht of gestraft (artikel 50).

Dit voorstel voor een richtlijn zou, door de opname van gekwalificeerde strafbare feiten, verzwarende en verzachtende omstandigheden, de sanctieregeling voor rechtspersonen en het vereiste van preventieve maatregelen, de bestrijding van migrantensmokkel doeltreffender maken en een evenredige respons waarborgen. Dit verhoogt ook de bescherming van alle relevante grondrechten van de betrokken onderdanen van derde landen.

De bepalingen tot invoering van nieuwe strafbare feiten of sancties, of tot wijziging van de definitie van het misdrijf zijn grondig geanalyseerd in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake strafbare feiten en straffen, en het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbaar feit te worden berecht of gestraft. Zij werden ook geanalyseerd vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de vrijheid van vergadering en vereniging en het recht op een gezinsleven.

Deze richtlijn moet worden omgezet in nationaal recht met eerbiediging van de grondrechten. De lidstaten moeten er met name voor zorgen dat het opleggen van sancties in overeenstemming is met de beginselen van het Handvest, met inbegrip van het voorrecht om zichzelf niet te belasten, het zwijgrecht en het verbod om tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft. De lidstaten moeten ook waarborgen dat de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafrechtelijke procedures ten volle worden geëerbiedigd, zoals verankerd in de zes EU-richtlijnen inzake procedurele rechten, namelijk de Richtlijnen 2010/64/EU³³, 2012/13/EU³⁴, 2013/48/EU³⁵, (EU) 2016/343³⁶, (EU) 2016/800³⁷ en (EU) 2016/1919³⁸ van het Europees Parlement en de Raad.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel heeft gevolgen voor de begroting van de Unie, met name de extra personele middelen die de Europese Commissie nodig heeft (4 vte's) om de lidstaten te ondersteunen bij de omzetting en correcte uitvoering van het wetgevingspakket waarvan deze richtlijn en het voorstel voor een verordening 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 dergelijke strafbare feiten, deel uitmaken.

³³ Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures (PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1).

³⁴ Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1).

³⁵ Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB L 294 van 6.11.2013, blz. 1).

³⁶ Richtlijn 2016/343/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1).

³⁷ Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1).

³⁸ Richtlijn 2016/1919/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1).

Deze behoeften worden nader toegelicht en gemotiveerd in de bijlage bij het financieel memorandum bij dit voorstel en het voorstel voor een verordening.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Overeenkomstig dit voorstel voor een richtlijn moeten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn aan deze richtlijn te voldoen, en de Commissie de tekst van de desbetreffende bepalingen meedelen. In de overeenkomstige nationale bepalingen moet uitdrukkelijk naar deze richtlijn worden verwezen.

• **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Toelichtende stukken over de omzetting worden niet noodzakelijk geacht.

• **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 – Onderwerp: in deze bepaling wordt het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn uiteengezet, met name dat zij minimumvoorschriften vaststelt voor de definitie van strafbare feiten en sancties met betrekking tot hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf van onderdanen van derde landen in de Unie, alsmede maatregelen om deze hulp beter te voorkomen en tegen te gaan.

Artikel 2 – Definities: deze bepaling bevat definities van de belangrijkste termen die in de richtlijn worden gebruikt, namelijk “onderdaan van een derde land”, “niet-begeleide minderjarige” en “rechtspersoon”.

Artikel 3 – Strafbare feiten: in deze bepaling wordt bepaald dat het opzettelijk bijstaan van een onderdaan van een derde land bij binnenkomst in, doortocht van of verblijf op het grondgebied van een lidstaat een strafbaar feit vormt wanneer er sprake is van een daadwerkelijk of toegezegd financieel of materieel voordeel, of wanneer het strafbare feit een persoon zeer waarschijnlijk ernstige schade zal berokkenen. Het publiekelijk aanzetten van onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld via internet, om op irreguliere wijze de Unie binnen te komen, door te reizen of er irregulier te verblijven, wordt eveneens als een strafbaar feit beschouwd. In de overwegingen van het voorstel wordt ook benadrukt dat de richtlijn niet tot doel heeft onderdanen van derde landen strafbaar te stellen voor het feit dat zij worden gesmokkeld. Bovendien wordt in de overwegingen ook verduidelijkt dat deze richtlijn niet tot doel heeft enerzijds bijstand aan familieleden en anderzijds humanitaire bijstand of ondersteuning in fundamentele menselijke behoeften die aan onderdanen van derde landen wordt verleend in overeenstemming met wettelijke verplichtingen, strafbaar te stellen.

Artikel 4 – Gekwalificeerde strafbare feiten: deze bepaling definieert de strafbare feiten met betrekking tot ernstigere gedragingen in verband met hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, bijvoorbeeld wanneer het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie, ernstige schade toebrengt aan de desbetreffende onderdanen van derde landen of hun leven in gevaar brengt, met gebruikmaking van ernstig geweld is gepleegd, of wanneer de gesmokkelde migranten bijzonder kwetsbaar zijn, met inbegrip van niet-begeleide minderjarigen. Hulpverlening die de dood van een of meer onderdanen van derde landen veroorzaakt, is ook een gekwalificeerd strafbaar feit.

Artikel 5 - Uitlokking, medeplichtigheid en poging: deze bepaling verplicht de lidstaten om vormen van medeplichtigheid aan, uitlokking van en poging tot de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten strafbaar te stellen.

Artikel 6 – Sancties voor natuurlijke personen: deze bepaling stelt minimumvoorschriften vast met betrekking tot de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten en gekwalificeerde strafbare feiten. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. De voorgestelde strafmaat weerspiegelt de ernst van de strafbare feiten: het basisdelict van hulpverlening moet worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste drie jaar; gekwalificeerde strafbare feiten moeten worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste drie jaar; de ernstigste gekwalificeerde strafbare feiten, met name die welke de dood van onderdanen van derde landen veroorzaken, moeten worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste vijftien jaar. Het voorgestelde artikel bevat ook de aanvullende sancties of maatregelen die kunnen worden opgelegd aan veroordeelde natuurlijke personen.

Artikel 7 – Aansprakelijkheid van rechtspersonen: deze bepaling bevat verplichtingen om de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten te waarborgen, wanneer deze strafbare feiten in hun voordeel zijn gepleegd. In het artikel is ook bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een gebrek aan toezicht en controle waardoor het plegen van een strafbaar feiten voordele van de rechtspersoon mogelijk is gemaakt. Bovendien mag de aansprakelijkheid van de rechtspersoon niet uitsluiten dat tegen natuurlijke personen strafvervolgning wordt ingesteld.

Artikel 8 – Straffen tegen rechtspersonen: deze bepaling bevat de sancties die van toepassing zijn op rechtspersonen die betrokken zijn bij de strafbare feiten waarop dit voorstel betrekking heeft. Dergelijke sancties moeten in verhouding staan tot de ernst van het strafbare feit. De opgelegde boeten moeten variëren van 3 % van de totale wereldwijde omzet voor het basisdelict tot 5 % voor gekwalificeerde strafbare feiten en tot 6 % voor gekwalificeerde strafbare feiten met de dood tot gevolg.

Artikel 9 – Verzwarende omstandigheden: deze bepaling beschrijft de verzwarende omstandigheden waarmee de rechterlijke autoriteiten rekening moeten houden bij het opleggen van sancties in verband met de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten.

Artikel 10 – Verzachtende omstandigheden: deze bepaling beschrijft de verzachtende omstandigheden waarmee de rechterlijke autoriteiten rekening moeten houden bij het opleggen van sancties in verband met de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten.

Artikel 11 – Verjaringstermijnen voor strafbare feiten: in deze bepaling worden de verjaringstermijnen vastgesteld om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen de onder dit voorstel vallende strafbare feiten te onderzoeken, te vervolgen en te berechten, alsmede de tenuitvoerlegging van de desbetreffende sancties, gedurende een voldoende lange periode. In dit voorstel wordt de minimumduur van de verjaringstermijnen vastgesteld tussen zeven (met een afwijking tot vijf jaar) en vijftien jaar, afhankelijk van de ernst van de overtreding.

Artikel 12 – Rechtsmacht: op grond van deze bepaling moeten de lidstaten rechtsmacht vestigen voor de in dit voorstel omschreven strafbare feiten. Elke lidstaat dient zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van strafbare feiten die geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied zijn gepleegd, of die zijn gepleegd door een onderdaan of een persoon die zijn gewone verblijfplaats heeft in de lidstaat, of die zijn gepleegd op een schip of luchtvaartuig dat op zijn grondgebied is geregistreerd, of ten behoeve van een rechtspersoon die op zijn grondgebied is gevestigd of actief is. In de bepaling wordt ook vastgesteld dat de lidstaten rechtsmacht moeten vestigen ten aanzien van pogingen die tot het overlijden van de betrokken onderdanen van derde landen hebben geleid.

Artikel 13 – Preventie: op grond van deze bepaling moeten de lidstaten preventieve maatregelen nemen om het plegen van de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten terug te dringen, bijvoorbeeld door middel van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes en onderwijsprogramma's.

Artikel 14 – Middelen: deze bepaling heeft tot doel ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten die strafbare feiten op het gebied van hulpverlening opsporen, onderzoeken, vervolgen en berechten, over voldoende gekwalificeerd personeel en over voldoende financiële, technische en technologische middelen beschikken om hun taken doeltreffend uit te voeren.

Artikel 15 – Opleiding: op grond van deze bepaling moeten de lidstaten voorzien in gespecialiseerde opleidingen voor de bevoegde autoriteiten en hun personeel en ervoor zorgen dat hiervoor voldoende middelen beschikbaar zijn.

Artikel 16 – Onderzoeksinstrumenten: dit artikel moet ervoor zorgen dat onderzoeksinstrumenten waarin de nationale wetgeving ten aanzien van georganiseerde misdaad of andere zware criminaliteit voorziet, ook kunnen worden ingezet bij hulpverlening bij irreguliere migratie.

Artikel 17: Gegevensverzameling en statistieken: deze bepaling voorziet in de noodzaak om systematisch informatie te verzamelen over de inspanningen om de hulpverlening bij irreguliere migratie tegen te gaan en om statistische gegevens over dit misdrijf te verstrekken met het oog op de ontwikkeling van empirisch onderbouwd beleid op EU-niveau. De lidstaten moeten de relevante statistische gegevens jaarlijks verzamelen, publiceren en aan de Commissie toezenden.

Artikel 18: Vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad: deze bepaling vervangt de huidige bepalingen op het gebied van de strafbaarstelling van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf met betrekking tot de lidstaten die door deze richtlijn gebonden zijn.

Artikel 19 – Omzetting: in deze bepaling worden de voorwaarden voor de omzetting vastgesteld, met name dat de lidstaten de richtlijn binnen een jaar na de inwerkingtreding in hun nationale rechtsorde moeten omzetten.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 83, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie zijn criminele activiteiten die mensenlevens in gevaar brengen en afbreuk doen aan de menselijke waardigheid met het oog op het behalen van hoge winsten, waardoor de grondrechten worden ondermijnd. Deze criminele activiteiten dragen bij tot irreguliere migratie en ondermijnen de doelstellingen van de Unie op het gebied van migratiebeheer. Dergelijke criminele activiteiten worden begaan als gevolg van de toenemende vraag en de hoge winsten die deze activiteiten aan criminele organisaties opleveren. Het voorkomen en bestrijden van deze strafbare feiten blijft een prioriteit voor de Unie.
- (2) Richtlijn 2002/90/EG³ en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad⁴ (het "hulpverleningspakket") vormen het rechtskader van de Unie ter bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf van onderdanen van derde landen. De richtlijn bevat een gemeenschappelijke definitie van de strafbare feiten van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, en stelt het strafrechtelijk kader vast voor de bestraffing van dergelijke strafbare feiten. Om veranderende tendensen aan te pakken en de

¹ PB C van ..., blz.

² PB C van ..., blz.

³ Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/90/oj>).

⁴ Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/90/oj>).

doeltreffendheid van het Uniekader voor het voorkomen en bestrijden van deze strafbare feiten verder te vergroten, moet het bestaande rechtskader worden geactualiseerd.

- (3) In de conclusies van de Europese Raad van 9 februari 2023 werd bevestigd dat de Europese Unie haar maatregelen moet opvoeren om irreguliere migratie en verlies van mensenlevens te voorkomen, met name door de samenwerking met landen van herkomst en doortocht te intensiveren en door te zorgen voor een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en met Europol, Frontex en Eurojust. Het vernieuwde actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) bevat de beleidsrespons op migrantensmokkel, als essentieel onderdeel van de alomvattende aanpak van migratie die in het nieuwe migratie- en asielpact is uiteengezet. Het actieplan bevat zeventien acties in vier prioriteitsgebieden: versterkte samenwerking met partnerlanden en internationale organisaties; bestraffing van migrantensmokkelaars en voorkoming van de uitbuiting van migranten; versterking van de samenwerking en ondersteuning van de werkzaamheden van rechtshandhavinginstanties en de rechterlijke autoriteiten; en het verbreden van de kennisbasis.
- (4) Hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf is een transnationaal verschijnsel, en de maatregelen die op het niveau van de Unie en op nationaal niveau worden vastgesteld, moeten deze internationale dimensie weerspiegelen. Bij het optreden van de Unie en de lidstaten moet derhalve rekening worden gehouden met de internationale verbintenissen van de Unie en haar lidstaten, onder meer met betrekking tot het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee, het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind en de werkzaamheden van het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdadbestrijding.
- (5) Rekening houdend met de ontwikkeling van de activiteiten op het gebied van de hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, alsook met de wettelijke verplichtingen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van het internationaal recht, moet de definitie van strafbare feiten in alle lidstaten verder onderling worden aangepast, zodat zij de desbetreffende gedragingen vollediger bestrijkt.
- (6) In overeenstemming met de beginselen van legaliteit en evenredigheid van het strafrecht en om criminele activiteiten aan te pakken die mensenlevens in gevaar brengen en de menselijke waardigheid schenden met het oog op het behalen van winst, moet een nauwkeurige en gedetailleerde definitie worden gegeven van de strafbare feiten om deze criminele gedragingen tegen te gaan. Bijstand bij illegale binnenkomst, illegale doortocht of illegaal verblijf in de Unie moet een strafbaar feit vormen wanneer er een verband bestaat met een daadwerkelijk of toegezegd financieel of materieel voordeel. Dit gedrag moet ook strafbaar worden gesteld op voorwaarde dat het zeer waarschijnlijk is dat het ernstige schade zal toebrengen aan de onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn geweest van het strafbaar feit of aan andere personen, ook al is er geen financieel of materieel voordeel of geen belofte van een dergelijk voordeel. Om de werkwijze te ontmoedigen van personen die publiekelijk, bijvoorbeeld via internet, onderdanen van derde landen ertoe aanzetten zonder toestemming de Unie binnen te komen, door te reizen of er te verblijven, moet dit als

een strafbaar feit worden aangemerkt. Het verstrekken van objectieve informatie of advies aan onderdanen van derde landen over de voorwaarden voor legale binnenkomst en legaal verblijf in de Unie en over internationale bescherming mag niet worden opgevat als publieke aansporing.

- (7) Het is passend te voorzien in strafrechtelijke aansprakelijkheid wanneer er een verband is met een financieel of materieel voordeel of wanneer migranten hoogstwaarschijnlijk ernstige schade zullen ondervinden. Aan deze elementen zal doorgaans niet worden voldaan wanneer het gaat om bijstand aan familieleden of humanitaire bijstand of ondersteuning in fundamentele menselijke behoeften. Onderdanen van derde landen mogen niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld omdat zij het slachtoffer zijn geweest van dergelijke strafbare feiten. Bovendien heeft deze richtlijn niet tot doel enerzijds bijstand aan familieleden en anderzijds humanitaire bijstand of ondersteuning in fundamentele menselijke behoeften die aan onderdanen van derde landen wordt verleend in overeenstemming met wettelijke verplichtingen, strafbaar te stellen.
- (8) Het effect van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf strekt zich uit tot buiten de lidstaat van illegale binnenkomst. Minimumvoorschriften betreffende de definitie van strafbare feiten moeten ook betrekking hebben op gedragingen die plaatsvinden op het grondgebied van om het even welke lidstaat, zodat andere lidstaten dan die waarin de illegale binnenkomst plaatsvond, tegen dergelijke strafbare feiten kunnen optreden, op voorwaarde dat de betrokken lidstaten hun rechtsmacht ten aanzien van deze strafbare feiten vestigen.
- (9) Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het strafbaar feit van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie en de gekwalificeerde strafbare feiten die personen en de samenleving meer schade berokkenen. De strafmaat moet een weerspiegeling zijn van de grotere maatschappelijke bezorgdheid over ernstiger en schadelijker gedrag, en daarom moeten gekwalificeerde strafbare feiten worden bestraft met zwaardere strafrechtelijke sancties.
- (10) De lidstaten moeten deze richtlijn toepassen in overeenstemming met en met volledige inachtneming van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 1967, de verplichtingen met betrekking tot de toegang tot internationale bescherming, met name het beginsel van non-refoulement, en de grondrechten.
- (11) De sancties voor de strafbare feiten moeten doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn. Daartoe moeten minimumniveaus voor de maximumgevangenisstraf voor natuurlijke personen worden vastgesteld. Accessoire maatregelen zijn vaak doeltreffend en moeten daarom ook in strafprocedures beschikbaar zijn. Onderdanen van derde landen die de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten hebben gepleegd, moeten gezien het mogelijke gevaar dat zij kunnen vormen voor de openbare orde en de openbare veiligheid, worden teruggezonden overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad⁵ of overeenkomstig het nationale recht indien de lidstaten gebruik hebben gemaakt van artikel 2, lid 2, punt b), van die richtlijn,

⁵ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>)

hetzij nadat zij de gevangenisstraf in een lidstaat hebben ondergaan, hetzij met het oog op het ondergaan van de gevangenisstraf, of een deel daarvan, in een derde land, onverminderd gunstiger bepalingen die op grond van het Unierecht of het nationale recht van toepassing zijn; onverminderd gunstiger bepalingen die krachtens het Unierecht of het nationale recht van toepassing zijn, moet het die onderdanen van derde landen bovendien worden verboden het grondgebied van de lidstaten opnieuw binnen te komen voor een passende, per geval te bepalen periode, die in de ernstigste gevallen tien jaar kan bedragen. Dit mag geen afbreuk doen aan de discretionaire bevoegdheid van rechters of rechtbanken in strafprocedures om in individuele gevallen passende sancties op te leggen.

- (12) De beoordeling van de ernst van het strafbare feit moet zich ook uitstrekken tot pogingen tot het plegen van het strafbare feit die niet leiden tot illegale binnenkomst in de Unie. Pogingen die de dood van een of meer onderdanen van derde landen veroorzaken, moeten worden bestraft met strengere straffen dan andere soorten pogingen. Het vaststellen van minimumniveaus voor maximumstraffen op het niveau van de Unie voor dergelijke pogingen is gerechtvaardigd en evenredig in het licht van de transnationale dimensie van het strafbare feit en aangezien een poging tot het plegen van het strafbare feit dat de dood van onderdanen van derde landen tot gevolg heeft, even ernstig is als een gepleegd strafbaar feit dat de dood tot gevolg heeft.
- (13) Wanneer het nationale recht daarin voorziet, moeten rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie. Lidstaten waarvan het nationale recht niet voorziet in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, moeten ervoor zorgen dat hun administratieve sanctieregelingen voorzien in doeltreffende, afschrikkende en evenredige soorten en niveaus van sancties, zoals vastgelegd in deze richtlijn, teneinde de doelstellingen ervan te verwezenlijken. Deze sancties moeten vergezeld gaan van accessoire maatregelen. De financiële situatie van rechtspersonen moet in aanmerking worden genomen om ervoor te zorgen dat de opgelegde sanctie met strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke boeten afschrikkend is, rekening houdend met de wereldwijde omzet van de rechtspersonen.
- (14) De doeltreffendheid van de in de praktijk opgelegde sancties moet worden bevorderd door te voorzien in verzwarende omstandigheden die de ernst van het strafbare feit weerspiegelen. Verzwarende omstandigheden moeten situaties omvatten die andere onwettige activiteiten in de hand werken, zoals uitbuiting, met inbegrip van seksuele uitbuiting, instrumentalisering, het ontnemen van identiteitsdocumenten en betrokkenheid bij illegale arbeid.
- (15) De onderlinge aanpassing en doeltreffendheid van de in de praktijk opgelegde sanctieniveaus moeten ook worden bevorderd met gemeenschappelijke verzachtende omstandigheden die de bijdrage weerspiegelen van natuurlijke of rechtspersonen die een in deze richtlijn bedoeld strafbaar feit hebben gepleegd, door middel van samenwerking met de bevoegde nationale autoriteiten bij het onderzoek of de opsporing van een dergelijk strafbaar feit.
- (16) De lidstaten moeten regels vaststellen inzake verjaringstermijnen die nodig zijn om de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten doeltreffend te kunnen bestrijden, onverminderd nationale regels die geen verjaringstermijnen voor onderzoek, vervolging en handhaving bevatten.
- (17) Om hulp bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie tegen te gaan, is het van het grootste belang ervoor te zorgen dat de opbrengsten van

het misdrijf en de hulpmiddelen die worden gebruikt om de strafbare feiten te plegen, met inbegrip van bijvoorbeeld boten, motoren en andere bootonderdelen en voertuigen, daadwerkelijk in beslag worden genomen. Daartoe moet ten volle gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten voor de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij misdrijven, zoals Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad⁶.

- (18) Gezien het grensoverschrijdende karakter van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, de mobiliteit van daders van illegale gedragingen en de mogelijkheid van grensoverschrijdend onderzoek, is het noodzakelijk regels vast te stellen voor de vestiging van rechtsmacht door de lidstaten om dergelijke gedragingen doeltreffend tegen te gaan. De illegale doortocht die of het illegaal verblijf dat geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van een lidstaat plaatsvindt, moet een andere lidstaat dan de lidstaat van eerste illegale binnenkomst in staat stellen zijn rechtsmacht te vestigen. De ernst en de grensoverschrijdende aard van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten vereisen dat de rechtsmacht niet alleen kan worden gevestigd ten aanzien van de natuurlijke personen die onderdaan zijn van de betrokken lidstaat, maar ook over de onderdanen van derde landen die gewoonlijk op het grondgebied van die lidstaat verblijven. De rechtsmacht over rechtspersonen dient te worden gevestigd wanneer deze in de betrokken lidstaat zijn gevestigd of ten aanzien van alle zakelijke activiteiten die geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van die lidstaat worden verricht. Om dezelfde redenen is het noodzakelijk dat een lidstaat rechtsmacht vestigt voor strafbare feiten die zijn gepleegd aan boord van schepen en luchtvaartuigen die in die lidstaat zijn geregistreerd of die zijn vlag voeren. De lidstaten, met inbegrip van de andere lidstaten dan die van eerste illegale binnenkomst, moeten rechtsmacht vestigen met betrekking tot de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, wanneer dit leidt tot de binnenkomst, de doortocht of het verblijf van de onderdanen van derde landen die het voorwerp uitmaken van het strafbare feit in de betrokken lidstaat.
- (19) Wanneer bijstand wordt verleend aan een onderdaan van een derde land om het grondgebied van een lidstaat te bereiken, kunnen de betrokken lidstaten hun rechtsmacht ten aanzien van pogingen ook vestigen, zelfs indien de onderdaan van een derde land hun grondgebied niet binnenkomt. De lidstaten moeten ten minste hun rechtsmacht vestigen met betrekking tot de poging tot het plegen van een strafbaar feit dat de dood van een onderdaan van een derde land heeft veroorzaakt.
- (20) Wanneer een strafbaar feit onder de rechtsmacht van meer dan één lidstaat valt, werken deze lidstaten samen om te bepalen welke lidstaat het best in staat is om vervolging in te stellen. Wanneer de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, na samenwerking of rechtstreeks overleg uit hoofde van Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad⁷, besluiten de strafvervolging in één lidstaat te centraliseren door middel van de overdracht van strafvervolging, moet voor een dergelijke overdracht gebruik worden gemaakt van Verordening (EU).../... [*voorgestelde verordening betreffende de overdracht van strafvervolging*]⁸. Daartoe moet naar behoren rekening worden

⁶ Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/42/oj>).

⁷ Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures (PB L 328 van 15.12.2009, blz. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2009/948/oj).

⁸ COM(2023) 185 final.

gehouden met de relevante criteria van artikel 5 van die verordening. De prioriteit en het gewicht van dergelijke criteria moeten worden gebaseerd op de feiten en de gegrondheid van elk afzonderlijk geval.

- (21) Om hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie tegen te gaan, moeten zowel strafrechtelijke als preventieve mechanismen worden gebruikt. Het voorkomen van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten moet de behoefte aan strafrechtelijke respons beperken en moet bredere voordelen bieden inzake criminaliteitsbestrijding. Dergelijke maatregelen moeten gericht zijn op bewustmaking van het publiek en voorlichtingscampagnes, onderzoeks- en onderwijsprogramma's omvatten. Deze moeten worden uitgevoerd in samenwerking met andere lidstaten, ter zake bevoegde agentschappen van de Unie en derde landen.
- (22) Het gebrek aan middelen en handhavingsbevoegdheden voor nationale autoriteiten die de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten opsporen, onderzoeken, vervolgen of berechten, vormt een belemmering voor de doeltreffende preventie en bestraffing daarvan. Met name kan een tekort aan middelen de autoriteiten beletten actie te ondernemen of hun handhavingsmaatregelen beperken, waardoor overtreders aan hun aansprakelijkheid kunnen ontsnappen of een straf kunnen krijgen die niet overeenstemt met de ernst van het strafbare feit. Daarom moeten minimumcriteria inzake middelen en handhavingsbevoegdheden worden vastgesteld.
- (23) De effectieve werking van de handhavingsketen hangt af van een reeks gespecialiseerde vaardigheden. De complexiteit van de uitdagingen in verband met hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en de aard van dergelijke strafbare feiten vereisen een multidisciplinaire aanpak, een hoog niveau van juridische kennis, technische deskundigheid en financiële steun, alsmede een hoog niveau van opleiding en specialisatie bij alle relevante bevoegde autoriteiten. De lidstaten moeten voorzien in een passende opleiding voor degenen die strafbare feiten in verband met hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie opsporen, onderzoeken, vervolgen of berechten.
- (24) Met het oog op een succesvolle handhaving moeten de lidstaten doeltreffende onderzoeksinstrumenten ter beschikking stellen met betrekking tot de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, zoals die welke in hun nationale wetgeving zijn opgenomen ter bestrijding van georganiseerde of andere ernstige criminaliteit, waaronder bijvoorbeeld het onderscheppen van communicatie, geheime observatie, met inbegrip van elektronische surveillance, monitoring van bankrekeningen en andere financiële onderzoeksinstrumenten. Deze instrumenten moeten worden toegepast in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en met volledige inachtneming van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Overeenkomstig het nationale recht moeten de aard en de ernst van de onderzochte strafbare feiten het gebruik van deze onderzoeksmiddelen rechtvaardigen. Het recht op bescherming van persoonsgegevens moet worden geëerbiedigd.
- (25) Online-inhoud die in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten vormt of faciliteert, met name het verlenen van bijstand aan of het publiekelijk aanzetten tot illegale binnenkomst in, illegale doortocht van en illegaal verblijf in de EU via het internet, is

onderworpen aan maatregelen uit hoofde van Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad⁹ met betrekking tot illegale inhoud.

- (26) Om hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie doeltreffend aan te pakken, is het noodzakelijk dat de bevoegde autoriteiten in de lidstaten nauwkeurige, consistente en vergelijkbare gegevens verzamelen over de omvang en de tendenzen van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, de inspanningen om deze te bestrijden en de resultaten daarvan. De lidstaten moeten relevante statistische gegevens over dergelijke strafbare feiten verzamelen en aan de Commissie rapporteren. De Commissie moet de resultaten regelmatig beoordelen en publiceren op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens. De lidstaten moeten ook regelmatig statistische gegevens en informatie over de toepassing van deze richtlijn verzamelen en verspreiden om het toezicht op de uitvoering ervan mogelijk te maken. De tussen de lidstaten uitgewisselde statistische gegevens en informatie moeten vergelijkbaar zijn en op basis van gemeenschappelijke minimumnormen worden verzameld.
- (27) Aangezien de doelstelling van deze richtlijn, namelijk de vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, onvoldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang en de gevolgen van het optreden beter op het niveau van de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- (28) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name het respect voor en de bescherming van de menselijke waardigheid, het recht op menselijke integriteit, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen, het recht op vrijheid en veiligheid, de rechten van het kind, de vrijheid van vereniging, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake strafbare feiten en straffen, en het ne bis in idem-beginsel.
- (29) Deze richtlijn heeft tot doel de bepalingen van Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ te wijzigen en uit te breiden. Aangezien de aan te brengen wijzigingen wat betreft hun inhoud aanzienlijk zijn, dienen Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ ter wille van de duidelijkheid integraal te worden vervangen voor de door deze richtlijn gebonden lidstaten.
- (30) Deze richtlijn laat de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁰ en het Terugtrekkingsakkoord¹¹ onverlet.

⁹ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>).

¹⁰ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen

- (31) Ierland neemt aan deze richtlijn deel overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Protocol nr. 19 betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en overeenkomstig artikel 6, lid 2, van Besluit 2002/192/EG van de Raad¹².
- (32) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken. Aangezien deze richtlijn voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over deze richtlijn of het deze in zijn interne recht zal omzetten.
- (33) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze richtlijn een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹³ die vallen onder de gebieden bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad¹⁴.
- (34) Wat Zwitserland betreft, vormt deze richtlijn een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis, in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹⁵ die vallen onder de gebieden bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad¹⁶.
- (35) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze richtlijn een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis, in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de

64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77, <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj>).

¹¹ Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (2019/C 384 I/01) (PB C 384 I van 12.11.2019, blz. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/treaty/withd_2019\(3\)/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/withd_2019(3)/oj)).

¹² Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2002/192/oj>).

¹³ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree_international/1999/439\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_international/1999/439(1)/oj).

¹⁴ Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1999/437/oj>).

¹⁵ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

¹⁶ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2011/350/oj>).

Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹⁷ die vallen onder de gebieden bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad¹⁸.

- (36) Wat Cyprus, Bulgarije en Roemenië betreft, vormt deze richtlijn een rechtshandeling die op het Schengenacquis voortbouwt, of anderszins daaraan is gerelateerd in de zin van respectievelijk artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte van 2003 en artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2005,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp

Deze richtlijn stelt minimumvoorschriften vast voor de definitie van strafbare feiten en sancties op het gebied van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf van onderdanen van derde landen, alsmede maatregelen ter voorkoming en bestrijding van het plegen van dergelijke strafbare feiten.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. “onderdaan van een derde land”: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en die geen persoon is die onder het Unierecht inzake vrij verkeer valt, als gedefinieerd in artikel 2, punt 5, van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad¹⁹;
2. “niet-begeleide minderjarige”: een onderdaan van een derde land, jonger dan 18 jaar, die zonder begeleiding van een krachtens de wet of de gangbare praktijk van de betrokken lidstaat voor hem verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij/zij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke persoon staat; onder dit begrip valt ook een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij/zij op het grondgebied van een lidstaat is aangekomen;

¹⁷ PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

¹⁸ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2011/350/oj>).

¹⁹ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

3. “rechtspersoon”: iedere juridische entiteit die deze hoedanigheid krachtens het toepasselijke nationale recht bezit, met uitzondering van staten of overheidslichamen in de uitoefening van het overheidsgezag en van publiekrechtelijke internationale organisaties.

Artikel 3

Strafbare feiten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat het opzettelijk bijstaan van een onderdaan van een derde land bij binnenkomst in, doortocht van of verblijf op het grondgebied van een lidstaat in strijd met het toepasselijke Unierecht of de wetgeving van de betrokken lidstaat inzake binnenkomst, doortocht en verblijf van onderdanen van derde landen een strafbaar feit vormt wanneer:
 - a) de persoon die de gedraging verricht, direct of indirect een financieel of materieel voordeel of een belofte daarvan vraagt, ontvangt of aanvaardt, of de gedraging verricht om een dergelijk voordeel te verkrijgen; of
 - b) het zeer waarschijnlijk is dat een persoon ernstige schade wordt toegebracht.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat het publiekelijk aanzetten van een onderdaan van een derde land tot illegale binnenkomst in, doortocht van en illegaal verblijf op het grondgebied van een lidstaat in strijd met het toepasselijke Unierecht of de wetgeving van de betrokken lidstaat inzake binnenkomst, doortocht en verblijf van onderdanen van derde landen een strafbaar feit vormt.

Artikel 4

Gekwalificeerde strafbare feiten

De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 3 bedoelde gedragingen een gekwalificeerd strafbaar feit vormen wanneer:

- a) het strafbare feit werd gepleegd in het kader van een criminele organisatie in de zin van Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad²⁰,
- b) het strafbare feit opzettelijk of door grove nalatigheid ernstige schade heeft toegebracht aan de onderdanen van derde landen op wie het strafbare feit betrekking had, of hun leven in gevaar heeft gebracht;
- c) het strafbare feit is gepleegd met ernstige geweldpleging;
- d) de onderdanen van derde landen die het slachtoffer waren van het strafbare feit bijzonder kwetsbaar waren, met inbegrip van niet-begeleide minderjarigen;
- e) het strafbare feit heeft geleid tot de dood van onderdanen van derde landen op wie het strafbare feit betrekking had.

²⁰ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (PB L 300 van 11.11.2008, blz. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2008/841/oj).

Artikel 5

Uitlokking, medeplichtigheid en poging

De lidstaten zorgen ervoor dat uitlokking van, medeplichtigheid aan en poging tot het plegen van een van de in de artikel 3, lid 1, en artikel 4 bedoelde strafbare feiten strafbaar worden gesteld.

Artikel 6

Sancties voor natuurlijke personen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 3 bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste drie jaar.
3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 4, punten a) tot en met d), bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste tien jaar.
4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 4, punt e), bedoelde strafbare feiten, met inbegrip van pogingen tot het plegen van de in die bepaling bedoelde strafbare feiten, kunnen worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste vijftien jaar.
5. Naast de overeenkomstig de leden 1 tot en met 4 opgelegde strafrechtelijke sancties nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aan natuurlijke personen die zijn veroordeeld voor het plegen van een van de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten, al dan niet strafrechtelijke sancties of maatregelen kunnen worden opgelegd door een bevoegde autoriteit, met inbegrip van:
 - a) intrekking van vergunningen of toestemmingen voor het uitoefenen van activiteiten die hebben geleid tot het plegen van het strafbare feit, of een verbod om rechtstreeks of via een tussenpersoon de beroepsactiviteit uit te oefenen in het kader waarvan het strafbare feit is gepleegd;
 - b) terugkeer na de strafuitvoering in een lidstaat, of het ondergaan van de opgelegde sanctie, of een deel daarvan, in het derde land van terugkeer, onverminderd gunstiger bepalingen die op grond van het Unierecht of het nationale recht van toepassing kunnen zijn;
 - c) een verbod op toegang tot en verblijf op het grondgebied van de lidstaten gedurende een passende periode van maximaal tien jaar, onverminderd gunstigere bepalingen die krachtens het Unierecht of het nationale recht van toepassing kunnen zijn;
 - d) uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering, waaronder aanbestedingsprocedures, subsidies en concessies;
 - e) geldboeten;

f) bevrozing en confiscatie van de opbrengsten van en de hulpmiddelen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit, overeenkomstig Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad²¹.

Artikel 7

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld voor de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten, te zijnen/haren voordele gepleegd door een persoon die individueel of als deel van een orgaan van de rechtspersoon optreedt en bij de rechtspersoon een leidende positie heeft, die gebaseerd is op:
 - a) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen;
 - b) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen;
 - c) de bevoegdheid om binnen de rechtspersoon toezicht uit te oefenen.
2. De lidstaten nemen tevens de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gehouden wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon een van de in de artikelen 3, 4 en 5 genoemde strafbare feiten kon worden gepleegd, ten voordele van die rechtspersoon door een persoon die onder diens gezag staat.
3. De aansprakelijkheid van een rechtspersoon krachtens de leden 1 en 2 sluit niet de strafrechtelijke vervolging uit van natuurlijke personen die als dader, uitlokker of medeplichtige betrokken zijn bij een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5.

Artikel 8

Sancties voor rechtspersonen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die aansprakelijk is gesteld overeenkomstig artikel 7, kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat sancties of maatregelen ten aanzien van rechtspersonen die overeenkomstig artikel 7 aansprakelijk zijn voor de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten, het volgende kunnen omvatten:
 - a) strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboeten;
 - b) uitsluiting van door de overheid verleende voordelen, steun of subsidies;
 - c) tijdelijke of permanente uitsluiting van toegang tot overheidsfinanciering, waaronder aanbestedingsprocedures, subsidies en concessies;
 - d) een tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten,

²¹ Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/42/oj>).

- e) plaatsing onder toezicht van de rechter;
 - f) gerechtelijke ontbinding;
 - g) de tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit;
 - h) intrekking van vergunningen en toestemmingen voor het uitoefenen van activiteiten die tot het plegen van het strafbare feit hebben geleid;
 - i) bevrozing en confiscatie van de opbrengsten van en de hulpmiddelen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit, overeenkomstig Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad²².
3. Het bedrag van de strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboeten staat in verhouding tot de ernst van de gedraging en tot de individuele, financiële en andere omstandigheden van de betrokken rechtspersoon. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de maximumhoogte van deze boeten niet lager is dan:
- a) 3 % van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het boekjaar waarin het strafbare feit is gepleegd, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van de geldboete, voor de in artikel 3 bedoelde strafbare feiten;
 - b) 5 % van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het boekjaar waarin het strafbare feit is gepleegd, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van de geldboete, voor de in artikel 4, punten a) tot en met d), bedoelde strafbare feiten;
 - c) 6 % van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het boekjaar waarin het strafbare feit is gepleegd, hetzij in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van de geldboete, voor de in artikel 4, punt e) bedoelde strafbare feiten.
4. Wanneer de lidstaten overeenkomstig lid 3 in strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboeten voorzien, kunnen zij voorzien in regels die van toepassing zijn in gevallen waarin het niet mogelijk is het bedrag van de geldboete vast te stellen op basis van de totale wereldwijde omzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan het boekjaar waarin het strafbare feit is gepleegd, of in het boekjaar voorafgaand aan het besluit tot oplegging van de geldboete.

Artikel 9

Verzwarende omstandigheden

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende omstandigheden kunnen worden beschouwd als verzwarende omstandigheden met betrekking tot de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten:

- a) het strafbare feit is gepleegd door een overheidsfunctionaris bij de uitvoering van zijn taken;

²² Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/42/oj>).

- b) het strafbare feit heeft de betrokkenheid van onderdanen van derde landen op wie het strafbare feit van illegale arbeid als bedoeld in Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad betrekking had, met zich meegebracht of heeft daartoe geleid²³;
- c) de dader is eerder onherroepelijk veroordeeld voor soortgelijke strafbare feiten uit hoofde van de artikelen 3, 4 of 5;
- d) het strafbare feit heeft de uitbuiting of instrumentalisering van onderdanen van derde landen op wie het strafbare feit betrekking had, met zich meegebracht of heeft daartoe geleid;
- e) het ontnemen van de identiteits- of reisdocumenten van de onderdanen van derde landen op wie het strafbare feit betrekking heeft;
- f) bij het plegen van het strafbare feit droegen de daders een vuurwapen.

Artikel 10

Verzachtende omstandigheden

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het met betrekking tot de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten als een verzachtende omstandigheid kan worden beschouwd dat de dader de bevoegde autoriteiten informatie verstrekt die zij anders niet hadden kunnen verkrijgen, om hen te helpen:

- a) andere daders te identificeren of voor het gerecht te brengen; of
- b) bewijs te vergaren.

Artikel 11

Verjaringstermijnen voor strafbare feiten

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te voorzien in een verjaringstermijn waardoor de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten voldoende lange tijd nadat deze zijn gepleegd nog aan onderzoek, strafvervolging, een proces en een rechterlijke beslissing kunnen worden onderworpen, zodat die strafbare feiten effectief kunnen worden aangepakt.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de volgende strafbare feiten aan onderzoek, strafvervolging, een proces en een rechterlijke beslissing te kunnen onderwerpen:
 - a) de in artikel 3 bedoelde strafbare feiten, gedurende een termijn van ten minste zeven jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd;
 - b) de in artikel 4, punten a) tot en met d), bedoelde strafbare feiten, gedurende een termijn van ten minste tien jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd;

²³ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj>).

- c) de in artikel 4, punt e), bedoelde strafbare feiten, met inbegrip van pogingen om het in artikel 4, punt e), bedoelde strafbare feit te plegen, gedurende een termijn van ten minste vijftien jaar vanaf het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd.
3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de tenuitvoerlegging mogelijk te maken van:
- a) een gevangenisstraf in het geval van een strafbaar feit, opgelegd na een definitieve veroordeling voor een in artikel 3 bedoeld strafbaar feit, gedurende ten minste zeven jaar te rekenen vanaf de datum van de definitieve veroordeling;
- b) een gevangenisstraf in het geval van een strafbaar feit, opgelegd na een definitieve veroordeling voor een in artikel 4, punten a) tot en met d), bedoeld strafbaar feit, gedurende ten minste tien jaar te rekenen vanaf de datum van de definitieve veroordeling;
- c) een gevangenisstraf in het geval van een strafbaar feit, opgelegd na een definitieve veroordeling voor een in artikel 4, punt e), bedoeld strafbaar feit, met inbegrip van pogingen om het in artikel 4, punt e), bedoelde strafbare feit te plegen, gedurende ten minste vijftien jaar te rekenen vanaf de datum van de definitieve veroordeling.
4. In afwijking van de leden 2 en 3 kunnen de lidstaten een kortere verjaringstermijn vaststellen, mits die termijn door bepaalde handelingen kan worden gestuit of geschorst. Deze verjaringstermijn mag niet korter zijn dan:
- a) vijf jaar voor de in artikel 3 bedoelde strafbare feiten;
- b) acht jaar voor de in artikel 4, punten a) tot en met d), bedoelde strafbare feiten;
- c) tien jaar voor de in artikel 4, punt e), bedoelde strafbare feiten, met inbegrip van pogingen om het in artikel 4, punt e), bedoelde strafbare feit te plegen.

Artikel 12

Rechtsmacht

1. Iedere lidstaat vestigt zijn rechtsmacht ten aanzien van een in de artikelen 3, 4 en 5 bedoeld strafbaar feit wanneer het strafbare feit:
- a) geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd;
- b) is gepleegd door een van zijn onderdanen of door een onderdaan van een derde land die zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de lidstaat heeft;
- c) is gepleegd ten behoeve van een rechtspersoon
- i) die op het grondgebied van de lidstaat gevestigd is;
- ii) voor alle geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van de lidstaat verrichte zakelijke transacties;
- d) is gepleegd aan boord van een schip of een luchtvaartuig dat daar is geregistreerd of de vlag van de lidstaat voert;
- e) leidt tot de binnenkomst in, de doortocht van of het verblijf op het grondgebied van die lidstaat van onderdanen van derde landen op wie het strafbare feit betrekking had.
2. De lidstaten vestigen rechtsmacht ten aanzien van pogingen tot het plegen van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 4, punt e), indien de gedraging een strafbaar feit

zou zijn geweest ten aanzien waarvan de rechtsmacht zou zijn vastgesteld overeenkomstig lid 1.

3. Met het oog op de vervolging van de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten die buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gepleegd, neemt iedere lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zijn rechtsmacht niet aan een van de volgende voorwaarden is onderworpen:
 - a) de feiten zijn strafbaar op de plaats waar zij zijn gepleegd,
 - b) de vervolging kan alleen worden ingesteld nadat informatie is verstrekt door de staat van de plaats waar het strafbare feit is gepleegd.
4. Wanneer een in de artikelen 3, 4 en 5 bedoeld strafbaar feit onder de rechtsmacht van meer dan één lidstaat valt, werken deze lidstaten samen om te bepalen welke lidstaat de strafprocedure moet voeren. In voorkomend geval wordt de zaak overeenkomstig artikel 12 van Kaderbesluit 2009/948/JBZ naar Eurojust verwezen.

Artikel 13

Preventie

1. De lidstaten nemen passende maatregelen, zoals voorlichtings- en bewustmakingscampagnes en onderzoeks- en onderwijsprogramma's, die tot doel hebben het publiek bewuster te maken en het plegen van de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten terug te dringen.
2. In voorkomend geval nemen de lidstaten de nodige maatregelen om de in lid 1 bedoelde activiteiten uit te voeren in samenwerking met andere lidstaten, ter zake bevoegde agentschappen van de Unie en derde landen.

Artikel 14

Middelen

De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor het opsporen, onderzoeken, vervolgen of berechten van de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten over voldoende gekwalificeerd personeel en over voldoende financiële, technische en technologische middelen beschikken om hun taken in verband met de uitvoering van deze richtlijn doeltreffend te kunnen vervullen.

Artikel 15

Opleiding

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te zorgen voor voldoende middelen en voor regelmatige gespecialiseerde opleiding ten behoeve van de leden van de rechtshandavingsinstanties en de rechterlijke macht en het personeel van de autoriteiten die belast zijn met strafrechtelijke onderzoeken en procedures betreffende de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten.
2. Onverminderd de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechters, aanklagers, rechtshandavings- en justitieel personeel en personeelsleden van bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij strafrechtelijke procedures en onderzoeken, regelmatig gespecialiseerde opleiding krijgen met betrekking tot de doelstellingen van deze richtlijn.

Artikel 16

Onderzoeksinstrumenten

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat doeltreffende en evenredige onderzoeksmiddelen beschikbaar zijn voor het onderzoeken en/of vervolgen van de in de artikelen 3, 4 en 5 bedoelde strafbare feiten. In voorkomend geval omvatten deze instrumenten speciale onderzoeksmiddelen, zoals die welke worden gebruikt bij de bestrijding van georganiseerde misdaad of andere gevallen van zware criminaliteit.

Artikel 17

Gegevensverzameling en statistieken

1. De lidstaten verzamelen statistische gegevens die zijn uitgesplitst naar het soort strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5.
2. De in lid 1 bedoelde statistische gegevens omvatten ten minste het volgende:
 - a) het aantal onderdanen van derde landen tegen wie het strafbare feit is gepleegd, uitgesplitst naar staatsburgerschap, geslacht en leeftijd (kind/volwassene);
 - b) de gemiddelde duur van strafrechtelijke onderzoeken;
 - c) het aantal natuurlijke personen dat is vervolgd wegens de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar geslacht en staatsburgerschap;
 - d) het aantal natuurlijke personen dat is vervolgd wegens de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar plaats van vestiging;
 - e) het aantal besluiten van het openbaar ministerie, uitgesplitst naar soort besluit (om al dan niet tot vervolging over te gaan);
 - f) het aantal definitieve rechterlijke uitspraken, uitgesplitst naar soort uitspraak (veroordeling, vrijspraak, septs in verband met de grond van de zaak en andere septs, met inbegrip van buitengerechtelijke afdoeningen);
 - g) het aantal natuurlijke personen dat is veroordeeld wegens de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar geslacht en staatsburgerschap;
 - h) het aantal natuurlijke personen aan wie sancties zijn opgelegd, uitgesplitst naar soort en hoogte van de sanctie (gevangenisstraf, boeten, andere), geslacht en staatsburgerschap;
 - i) het aantal rechtspersonen dat wegens de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten is veroordeeld en bestraft;
 - j) het aantal rechtspersonen dat is bestraft, uitgesplitst naar plaats van vestiging en soort sanctie (boeten, andere);
 - k) de gemiddelde duur van gerechtelijke procedures in eerste aanleg, tweede aanleg en cassatie.
3. De lidstaten publiceren jaarlijks uiterlijk op 1 juli de in lid 2 bedoelde statistische gegevens over het voorgaande jaar in een machineleesbaar en uitgesplitst formaat en verstrekken deze gegevens aan de Commissie.

Artikel 18

Vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ

1. Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ worden vervangen voor de door deze richtlijn gebonden lidstaten, onverminderd de verplichtingen van die lidstaten betreffende de datum van omzetting van die instrumenten in intern recht.
2. Voor de door deze richtlijn gebonden lidstaten gelden verwijzingen naar Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ als verwijzingen naar deze richtlijn.

Artikel 19

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [*één jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn*] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.
2. Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
3. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 20

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 21

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter