

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

IM

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation EU

Fiche 2: Mededeling EU-strategie tegen mensenhandel 2021–2025

Fiche 3: Mededeling EU-strategie aanpak georganiseerde criminaliteit

Fiche 4: Aanbeveling mandaat onderhandelingen samenwerkingsovereenkomst EU-Interpol

Deze fiches zijn opgesteld volgens een nieuw format dat vanaf heden zal worden gehanteerd om meer recht te doen aan de toenemende aandacht van Commissievoorstellen voor geopolitieke aspecten van de EU.

Daarnaast is een aantal andere aanpassingen doorgevoerd, waaronder het verwijderen van het aparte kopje administratieve lasten in het format voor mededelingen, aangezien deze vallen onder het overkoepelende begrip «regeldruk». Tevens is een aantal verschuivingen gedaan in het format voor wetgevende voorstellen om de financiële gevolgen en de gevolgen voor verzwarende uitvoeringswerkzaamheden voor respectievelijk rijksoverheid en medeoverheden en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger beter te laten terugkomen onder paragrafen 5 en 7 in de fiches over wetgevende voorstellen.

Voor de goede orde stuur ik met deze fiches ook de nieuwe sjablonen mee voor mededeling / aanbeveling en voor wetgevende voorstellen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche 2: Mededeling EU-strategie tegen mensenhandel 2021–2025

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
april 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 171
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0171&qid=1619005522629>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 14 april jl. heeft de Commissie de EU Strategie voor de Bestrijding van Mensenhandel (hierna: de strategie) gepubliceerd. De strategie werd reeds aangekondigd in de Commissiemededeling voor de EU veiligheids-uniestrategie¹, en is tegelijkertijd met de EU Strategie tegen Georganiseerde Criminaliteit² naar buiten gebracht. Aangezien mensenhandel een vorm is van georganiseerde criminaliteit, zijn beide strategieën nauw verbonden met elkaar. Mensenhandel blijft een ernstig probleem in de EU ondanks de maatregelen en initiatieven die de afgelopen jaren zijn genomen.³ Doordat mensenhandel vaak een grensoverschrijdend karakter heeft, blijft een aanpak op EU-niveau noodzakelijk. De strategie bouwt voort op stappen die de afgelopen jaren zijn gezet. Daarbij omvat de strategie een reeks acties op nationaal, EU en internationaal niveau op een vijftal fronten.

Ten eerste, om verzekerd te zijn van een breed juridisch en beleidskader voor de bestrijding van mensenhandel zet de Commissie in op de bevordering van de implementatie van de EU mensenhandel richtlijn⁴ evenals de handhaving daarvan middels inbreukprocedures. Om lidstaten te ondersteunen in hun beleid en inzet op mensenhandel zal de Commissie fondsen⁵ beschikbaar stellen. Daarnaast is de Commissie voornemens een evaluatie van de richtlijn te starten en op basis van de uitkomsten hiervan een herziening te overwegen.

Ten tweede, om de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel terug te dringen, wil de Commissie nagaan of het mogelijk is om op EU-niveau minimumregels voor strafbaarstelling van het gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend vast te

¹ COM (2020) 605.

² COM (2021) 170. Hierover wordt separaat een BNC-fiche opgesteld dat gelijktijdig aan de Kamer wordt toegezonden.

³ Zie ook COM (2020) 661, het derde verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel.

⁴ Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.

⁵ Dit betreft de volgende fondsen: het Fonds voor asiel en migratie (AMIF), het instrument voor grensbeheer en visa (BMVI), het Fonds voor interne veiligheid (ISF), *Horizon Europe*, en het instrument voor technische ondersteuning (TSI).

stellen. De Commissie zal tevens, samen met de lidstaten en maatschappelijke organisaties, een preventiecampagne organiseren die gericht is op sectoren met een hoog risico hiertoe. De Commissie overweegt ook de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers te versterken en kondigt een wetgevend voorstel inzake *sustainable corporate governance*, inclusief *due diligence*, aan.

Ten derde, om het online en offline bedrijfsmodel van mensenhandelaren te ontwrichten, wil de Commissie de lidstaten ondersteunen bij het aanscherpen van de strafrechtelijke aanpak, bijvoorbeeld door dataverzameling te verbeteren en training van de rechtshandhaving om mensenhandel op te sporen en te bestrijden. Hierbij wordt ook gedacht aan grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van opsporing en vervolging. De Commissie constateert dat Covid-19 het gebruik van digitale middelen in de verschillende fasen van mensenhandel heeft versneld en is van plan in gesprek te gaan met internet- en technologiebedrijven om het gebruik van online platforms voor de rekrutering en uitbuiting van slachtoffers te beperken.

Ten vierde, om ervoor te zorgen dat slachtoffers eerder herkend, en beter beschermd en ondersteund worden, wil de Commissie de lidstaten ondersteunen bij het uitwisselen van *best practices*. Daarnaast zal de Commissie bijdragen aan de financiering van gespecialiseerde opvang in de EU, ondersteuningscentra in derde landen en genderspecifieke en kindgerichte opleidingen om politieagenten, maatschappelijk werkers, grenswachten en gezondheidswerkers te helpen slachtoffers te herkennen. Zij streeft er tevens naar een Europees verwijzingsmechanisme op te zetten. Het doel van dit verwijzingsmechanisme, dat slachtoffers doorverwijst naar de juiste bijstands- en beschermingsdiensten, om slachtoffers in grensoverschrijdende situaties beter te ondersteunen. De Commissie heeft bij deze acties bijzondere aandacht voor vrouwen en kinderen, en de positie van migranten(kinderen).

Tot slot, gezien het feit dat de helft van in de EU geïdentificeerde slachtoffers afkomstig is uit derde landen, acht de Commissie samenwerking met internationale partners van groot belang. De Commissie legt daarbij ook de link tussen gemengde migratiestromen via verschillende migratieroutes en mensenhandel. Zij is daarom voornemens haar externe instrumentarium in te zetten om mensenhandel in de landen van herkomst en doorreis te helpen bestrijden. Ook het verwachte EU-actieplan tegen mensensmokkel zal hier een rol in gaan spelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hanteert een integrale aanpak van mensenhandel die zich over verschillende interventiegebieden uitstrekt: preventie, identificering, detectie, opsporing en vervolging van daders, opvang en ondersteuning van slachtoffers en internationale samenwerking. De bestrijding van mensenhandel vindt plaats in het kader van het interdepartementale programma «Samen tegen mensenhandel»⁶. Het programma beslaat een breed scala aan trajecten, projecten en initiatieven die gebundeld langs vijf actielijnen elkaar aanvullen en versterken. Het kabinet streeft er via het programma naar alle vormen van mensenhandel te bestrijden: seksuele en criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel>

De bestrijding van dit vaak nog onzichtbare probleem vergt de inzet van een groot aantal actoren uit verschillende domeinen. Alleen in gezamenlijkheid kan mensenhandel effectief worden voorkomen en bestreden. Het programma «Samen tegen mensenhandel» is daarom geschreven in samenwerking met een groot aantal organisaties. Naast de ministeries van Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Buitenlandse Zaken, zijn ook partners als gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie en Naturalisatiedienst, opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, scholen, NGO's, private partijen en internationale partners actief betrokken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de strategie, die een multidisciplinaire, brede EU-aanpak beoogt voor de bestrijding van mensenhandel, en voortbouwt op de stappen die reeds in dit kader zijn gezet. De strategie reflecteert een groot aantal van de Nederlandse prioriteiten, zoals de aandacht voor het digitale domein en internationale samenwerking. Het kabinet ziet daarbij wel enkele aandachtspunten. Het kabinet betreurt het gebrek aan aandacht voor criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering als vormen van mensenhandel naast seksuele en arbeidsuitbuiting. Mensenhandel is een complex fenomeen en er is vaak sprake van een vermenging van verschillende uitbuitingsvormen en vermenging met andere vormen van criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, fraude en cybercrime. Het belang van domein-overstijgende samenwerking komt nog onvoldoende naar voren in de strategie. Hier zal door het kabinet voortdurend aandacht voor worden gevraagd.

Hieronder worden langs de vijf actielijnen die de Commissie voorstelt de voor het kabinet prioritaire aandachtspunten benoemd.

Wat betreft een brede aanpak van mensenhandel, onderschrijft het kabinet het belang van de implementatie en naleving van reeds bestaande wetgeving. Het kabinet is positief over de keuze van de Commissie om de richtlijn eerst te evalueren, alvorens eventuele herziening te overwegen. Het kabinet verwelkomt het feit dat de Commissie EU-middelen beschikbaar wil maken voor de bestrijding van mensenhandel zowel binnen als buiten de Unie.

Wat betreft het terugdringen van de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel, staat het kabinet in beginsel positief tegenover het initiatief van de Commissie om EU-brede bewustwordingscampagnes over mensenhandel te organiseren om zodoende de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel terug te dringen, maar acht het tegelijkertijd van belang om op dit thema de mogelijkheid tot lokaal maatwerk te behouden. Het kabinet is terughoudend wat betreft het eventueel formuleren van minimumregels voor strafbaarstelling van het gebruik maken van door slachtoffers van mensenhandel verleende diensten. Alhoewel het kabinet de achterliggende doelstelling onderschrijft, is – in lijn met de huidige mensenhandel richtlijn – de keuze om dergelijke gedragingen al dan niet strafbaar te stellen naar het oordeel van het kabinet aan de individuele lidstaten. Het kabinet juicht de voorgestelde acties gericht op het bedrijfsleven toe en zal de Commissie aanmoedigen deze acties spoedig uit te voeren. Zo verwelkomt het kabinet de herziening van de sanctierichtlijn voor werkgevers, ondersteuning van bedrijven bij het uitvoeren van *due diligence* en Europese samenwerking tussen arbeidsinspecties. De afgelopen jaren heeft Nederland reeds stappen ondernomen in de Europese samenwerking

tussen arbeidsinspecties. Tot slot kijkt het kabinet met veel interesse uit naar de aangekondigde publicatie van een wetgevend voorstel met betrekking tot *sustainable corporate governance*, inclusief *due diligence*.

Wat betreft het ontwrichten van de verdienmodellen van mensenhandelaren, staat het kabinet positief ten opzichte van de aandacht voor digitale ontwikkelingen. Het kabinet beschouwt actie op EU-niveau van grote meerwaarde. In aanvulling op de verplichtingen onder het onlangs uitgebrachte Digital Services Act voor online platformen om illegale content van hun platformen te verwijderen, zal de Commissie de dialoog aangaan met relevante online platformen en bedrijven om het gebruik daarvan voor mensenhandel te verminderen. Het kabinet is van mening dat doeltreffende en evenredige maatregelen nodig zijn tegen de verspreiding van illegale inhoud online. Van de Commissie wordt dan ook een aanjagersrol verwacht in gesprekken met technologiebedrijven en online platformen hiertoe.

Daarnaast verwelkomt het kabinet het voorgestelde pakket aan acties om de operationele samenwerking tussen lidstaten te bevorderen, waarbij gebruik wordt gemaakt van EU-fondsen en reeds bestaande instrumenten. Het kabinet staat eveneens positief tegenover de verbetering van dataverzameling, maar merkt daarbij op dat zoveel als mogelijk dient te worden aangesloten op bestaande statistische informatie. Het kabinet verwelkomt tevens de aandacht voor de rol van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) in dit opzicht, waarin Nederland binnen het mensenhandel traject (EMPACT THB) een voortrekkersrol inneemt.

Wat betreft het beschermen en ondersteunen van slachtoffers, is het kabinet positief over de deskundigheidsbevordering op het gebied van mensenhandel onder (gezondheids)zorg- en andere professionals die met slachtoffers in aanraking kunnen komen. Dit is ook een onderdeel van het al bestaande nationale programma. Het kabinet juicht daarnaast de beschikbaarstelling van gerichte financiering voor opvang van slachtoffers toe. Het kabinet heeft daarentegen een kritische houding ten aanzien van de oprichting van een Europees verwijzingsmechanisme. De meerwaarde hiervan is onduidelijk en de Commissie zal dan ook gevraagd worden om verduidelijking. Daarnaast verschaft de strategie weinig duidelijkheid over de beoogde positie van potentiële migrantenslachtoffers van mensenhandel en verlangt het kabinet ook in dit opzicht nadere toelichting. Bovendien valt op dat mannelijke slachtoffers en slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek (o.a. psychische problemen, een verslaving en/of een verstandelijke beperking) nauwelijks worden benoemd. Het kabinet heeft expliciet aandacht voor deze groepen slachtoffers en zet extra in op het bieden van de juiste zorg, opvang en bescherming.⁷

Wat betreft de internationale samenwerking vindt het kabinet het belangrijk dat de link wordt gemaakt met het komende actieplan mensen-smokkel. Het kabinet onderstreept de verwijzing naar het EU Pact voor Asiel en Migratie en het belang van brede EU-partnerschappen met landen van herkomst en transit, omdat het tegengaan van mensenhandel hier ook onderdeel vanuit maakt. Het kabinet is positief over de aandacht voor versterkte samenwerking met derde landen en relevante interna-

⁷ Zo zijn met financiële ondersteuning vanuit het Ministerie van VWS vijf zorg- en hulporganisaties gestart met het ontwikkelen van een aanbod van hulp en zorg voor mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting. Om de signalering en bewustwording van seksuele uitbuiting bij jongens en mannen te verbeteren is door het Ministerie van JenV in nauwe samenwerking met VWS een voorlichtingsfilm over seksuele uitbuiting bij jongens en mannen gemaakt.

tionale organisaties. Het kabinet wijst op het belang dat bij opsporing van mensenhandel, zowel wanneer het gaat om capaciteitsopbouw als bij andere vormen van samenwerking op het gebied van opsporing, mensenrechten een centrale rol zouden moeten spelen. Daar had de strategie nog meer over kunnen uitweiden. De aandacht voor de rol die het EU-buitenlandbeleid, inclusief het bijbehorende diplomatieke instrumentarium, in dit opzicht kan spelen, is een positieve ontwikkeling. Het kabinet verwelkomt dan ook de coördinerende rol die de Commissie hier op zich wil nemen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In algemene zin onderschrijven alle lidstaten en het Europees Parlement het belang van een brede aanpak van mensenhandel. Het Europese Parlement heeft op 10 februari 2021 een Resolutie aangenomen waarin verschillende onderdelen van de bestrijding van mensenhandel zijn opgenomen, zoals de aandacht voor slachtoffers van met name seksuele uitbuiting en slachtoffers die zich in bijzonder kwetsbare posities bevinden, de wens om het gebruik van seksuele diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen, en de aandacht voor de kansen en dreigingen van technologie. In dat verband is het de verwachting dat een meerderheid van de lidstaten en de fracties van het Europees Parlement de onderwerpen in de strategie zullen ondersteunen.

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

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De doelstelling van het overwogen optreden, te weten het ondersteunen van lidstaten bij het bestrijden van mensenhandel, kan volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau, gelet op de aard en omvang en het inherent grensoverschrijdende karakter van mensenhandel. Voorbeelden hiervan zijn de uitbuiting van arbeidsmigranten en de internationale modus operandi van georganiseerde misdaadgroepen die zich schuldig maken aan mensenhandel. Bovendien speelt technologie in toenemende mate een rol in de verschillende fasen van uitbuiting, waardoor internationale samenwerking van essentieel belang is. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd. Een aandachtspunt is de door de Commissie overwogen strafbaarstelling op EU-niveau van het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel. Het kabinet is van mening dat de beslissingsbevoegdheid over een dergelijke strafbaarstelling op nationaal niveau moet blijven, omdat de verwezenlijking van de bijbehorende doelstelling beter op nationaal niveau kan worden uitgevoerd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De voorgestelde acties zijn geschikt om hun doel te bereiken, namelijk om de lidstaten te ondersteunen bij de bestrijding van mensenhandel, en gaan niet verder dan noodzakelijk. Zo verwelkomt het kabinet onder meer de beschikbaarstelling van EU-middelen voor de bestrijding van mensenhandel, de ondersteuning van bedrijven bij de uitvoering van hun *due diligence* verplichtingen en de handhaving van reeds bestaande wetgeving. Daarbij wordt over het algemeen voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten, doordat de Commissie zichzelf hoofdzakelijk ondersteunende acties heeft toebedeeld en de acties gericht aan de lidstaten voldoende ruimte bieden tot nadere invulling toegespitst op de nationale context. Echter, zoals hierboven reeds benoemd zal het Europees verwijzingsmechanisme een aandachtspunt blijven voor het kabinet. Hoewel dit voorstel nadere toelichting behoeft, vraagt het kabinet zich af of een Europees verwijzingsmechanisme geschikt is om bij te dragen aan het bieden van passende ondersteuning aan slachtoffers, aangezien de nationale verwijzingsmechanismes van de lidstaten daarvoor eerst nog verbeterd moeten worden. Het kabinet is dan ook van mening dat in de eerste plaats nationale verwijzingsmechanismes verbeterd dienen te worden, om zodoende passende ondersteuning te bieden aan slachtoffers.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De Commissie geeft aan dat de benodigde middelen gevonden worden binnen de budgetten van bestaande EU-programma's, waaronder het BMVI, TSI, ISF, AMIF en *Horizon Europe*.

Er worden geen bindende wetsvoorstellen aangekondigd die op nationaal niveau geïmplementeerd dienen te worden. De Commissie moedigt de lidstaten wel aan om bepaalde acties uit te voeren, waarvan een groot aantal binnen bestaand beleid valt en reeds wordt opgepakt. Eventuele aanvullende budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers.

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete aangekondigde beleidsmaatregelen. Het is niet uit te sluiten dat zowel de uitvoering van afzonderlijke beleidsmaatregelen als de uitvoering van de beleidsmaatregelen in onderling verband bezien aanleiding geven tot nieuwe regels of verhoging van de uitvoeringslasten. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele gevolgen voor lokale overheden.

Alhoewel een aantal van de voorgestelde acties zich richten tot het bedrijfsleven wordt niet verwacht dat deze strategie directe gevolgen zal hebben voor de concurrentiekracht van de EU.

Tot slot wordt er niet verwacht dat de mensenhandel-strategie geopolitieke consequenties zal hebben. Omdat bij mensenhandel slachtoffers vallen, is het een onderwerp waarop over het algemeen relatief goed met andere overheden kan worden samengewerkt. De voorziene interventies passen daarnaast in het huidige beleid van verschillende lidstaten, waaronder Nederland.