

Vergaderjaar 2022–2023

**32 317**

**JBZ-Raad**

**Nr. 827**

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over de volgende stukken:

- Geannoteerde agenda JBZ-Raad 9 en 10 maart 2023 (Kamerstuk 32 317, nr. 824)
- Antwoorden op vragen commissie over o.a. de geannoteerde agenda JBZ-Raad 26 en 27 januari 2023 (Kamerstuk 32 317, nr. 805)
- Antwoorden op de resterende vragen commissie over de geannoteerde agenda JBZ-Raad 26 en 27 januari 2023 (Kamerstuk 32 317, nr. 820)
- Fiche: Richtlijn materieel insolventierecht (Kamerstuk 22 112, nr. 3598)
- Het evaluatierapport over Nederland over de wederzijdse erkenning van straffen en maatregelen (Kamerstuk 32 885, nr. 13)
- Verslag van de informele JBZ-Raad van 26 en 27 januari 2023 (Kamerstuk 32 317, nr. 819)
- Fiche: API-verordening grensbewaking (Kamerstuk 22 112, nr. 3608)
- Fiche: API-verordening rechtshandhaving (Kamerstuk 22 112, nr. 3609)
- Fiche: Mededeling over het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen (Kamerstuk 22 112, nr. 3610)
- Fiche: Herziening Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel

Bij brief van 17 maart hebben de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de vragen en gemaakte opmerkingen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van Tilburg

## I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

### Inhoudsopgave

<b>I</b>	<b>Vragen en opmerkingen vanuit de fracties</b>	<b>2</b>
	Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
	Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	6
	Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie	10
	Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie	14
	Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie	15
	Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie	19

### Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de geannoteerde agenda voor de JBZ-raad van 9 en 10 maart 2023 en de geagendeerde BNC-fiches. Deze leden stellen nog een aantal vragen aan de bewindspersonen.

*Fiche: Herziening Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel*

De leden van de VVD-fractie verwelkomen de inzet van de Europese Commissie om de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel te herzien. In verband met een effectieve opsporing, vervolging en berechting van nietsontziende mensenhandelaren is het cruciaal dat lidstaten beter samenwerken. Ook op het gebied van preventie en het vroegtijdig signaleren van slachtoffers valt nog een hoop aan de huidige aanpak te verbeteren. Is het kabinet het met deze leden eens dat het risico van herhaald slachtofferschap ook een plek zou moeten krijgen in de aanpak van mensenhandel? Zo ja, hoe wordt dat vormgegeven wat het kabinet betreft in de herziene richtlijn?

#### Antwoord

**Met de leden van de fractie van de VVD meent het kabinet dat de preventie van slachtofferschap en de vroegtijdige signalering van slachtoffers van groot belang zijn om mensenhandel op een effectieve manier te bestrijden. Vandaar ook dat deze onderwerpen onderdeel uitmaken van de reeds bestaande Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en ook een belangrijke prioriteit zijn in de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 waarover het kabinet uw Kamer middels een BNC-fiche heeft geïnformeerd.<sup>1</sup> In het herzieningsvoorstel is de aandacht voor preventie onder meer terug te zien in het voorstel om een bepaling op te nemen die lidstaten verplicht om het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, strafbaar te stellen (artikel 18a van het voorstel).**

**De aandacht voor herhaald slachtofferschap is van groot belang. Zo blijkt uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen uit 2022 dat 45% van de slachtoffers van mensenhandel binnen vijf jaar nogmaals in beeld komt als slachtoffer van enig delict (Slachtoffermonitor 2016–2020). Tegelijk blijkt uit de Dadermonitor mensenhandel 2017–2021 dat de recidive van daders hoog is en dat zij relatief snel recidiveren. Het voorkomen van herhaald slachtoffer- en**

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 22 112, nr. 3113, d.d. 21 mei 2021.

**daderschap is dan ook een belangrijk onderdeel van het kabinetsbeleid. Voor de uitgebreide reactie op de Slachtoffermonitor van de Nationaal Rapporteur en de inzet van het kabinet, verwijst het kabinet naar de beleidsreactie daarop van 7 februari 2022.<sup>2</sup> De beleidsreactie op de Dadermonitor, die in december 2022 is gepubliceerd, wordt op korte termijn naar uw Kamer gezonden. Het kabinet is van mening dat de bestaande Richtlijn in combinatie met de voorstellen om die te herzien een breed kader bieden om slachtofferschap in algemene zin te voorkomen en slachtoffers zo goed mogelijk te beschermen.**

In het coalitieakkoord is de herziening van het artikel dat mensenhandel strafbaar stelt nadrukkelijk gekoppeld aan het verbeteren van de vervolging van daders. Op welke manieren draagt de herziening van de richtlijn bij aan de vervolging van daders? Kan het kabinet bevestigen dat naast uniformering, juist ook verruiming en verbreding van de definitie van mensenhandel de inzet is bij de onderhandelingen over de herziene richtlijn? Deelt het kabinet daarbij ook dat het belangrijk is om ook de bewijslast voor mensenhandel waar mogelijk te verlagen?

#### **Antwoord**

**In algemene zin geldt dat het voorstel om de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel te herzien de sleutel vormt van een meeromvattende aanpak van mensenhandel. Vanwege de complexiteit van het fenomeen en het gegeven dat het zich in uiteenlopende vormen voordoet is die brede aanpak onontbeerlijk. De bestaande Richtlijn en het herzieningsvoorstel bevatten dan ook maatregelen van uiteenlopende aard. Sommige daarvan zien specifiek op het strafrecht, bijvoorbeeld waar het gaat om het voorstel van de Commissie om gedwongen huwelijken en illegale adoptie als vormen van uitbuiting op te nemen. De term «uitbuiting» is onderdeel van mensenhandel zoals omschreven in artikel 2, eerste lid, van de huidige Richtlijn. In zoverre is de definitie van mensenhandel bij de onderhandelingen over het herzieningsvoorstel aan de orde. Een ander voorbeeld van een strafrechtelijke maatregel is de voorgestelde strafbaarstellingsverplichting ten aanzien van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting. Een eerste waardering van deze voorstellen heeft het kabinet gegeven in het BNC-fiche.**

**Voor zover de leden van de VVD-fractie met «de bewijslast voor mensenhandel» doelen op de ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens mensenhandel geldt dat het genoemde artikel 2, eerste lid, aan de lidstaten voorschrijft welke gedragingen ten minste als mensenhandel strafbaar moeten worden gesteld, terwijl artikel 4 bepaalt welke minimale maximumstraf daarop moet worden gesteld. Binnen het kader van die meer algemene omschrijving van mensenhandel wordt aan de lidstaten ruimte gelaten om nader inkleuring te geven aan de verschillende elementen daarvan, zoals aan het begrip «uitbuiting». De precieze inkleuring – en daarmee de ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens mensenhandel – wordt mede beïnvloed door de hoogte van het strafmaximum voor mensenhandel en kan dus per lidstaat verschillen. Het kabinet vindt het belangrijk dat in het Nederlandse strafrechtstelsel de bewijslast voor mensenhandel zich redelijk verhoudt met de wettelijke**

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2021–20211, 28 638, nr. 206, d.d. 7 februari 2022.

## **kwalificatie «mensenhandel» en de hoogte van het strafmaximum van twaalf jaren gevangenisstraf.**

**Het kabinet is het met de leden van de VVD-fractie evenwel eens dat aandacht voor het bewijs in mensenhandelszaken van groot belang is. In het relatief hoge aantal septs in mensenhandelszaken weerspiegelt zich de bewijsnood die zich in voorkomende zaken kan voordoen. Dat het bewijs regelmatig moeilijk te leveren is houdt verband met het gegeven dat mensenhandelspraktijken zich in het verborgene of bijvoorbeeld in een een-op-eensetting kunnen afspelen. Om die reden is het van belang dat bij opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie optimaal middelen worden benut om toch tot een bewijsbare zaak te komen. Het is bijvoorbeeld van belang dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bewijsgeving langs de weg van digitaal sporenonderzoek. Tevens is het van belang dat wordt gewerkt aan het verbeteren van de aangifte- en meldingsbereidheid van slachtoffers. Het is om die reden dat een proeftuin aangiftebereidheid is gestart waarbij het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) en de politie gezamenlijk onderzoek doen naar interventies die de aangiftebereidheid van slachtoffers van het delict mensenhandel kunnen vergroten. De proeftuin is in 2022 afgerond en wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van dit jaar door het CKM opgeleverd. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd.**

**De politie zet zich op verschillende wijzen in om mensenhandel te bestrijden en bewijsmateriaal hiervoor te vinden in het fysieke en digitale domein. De voorbereiding van het delict mensenhandel speelt zich steeds vaker online af. Door de werving, vanuit middelen uit de motie Segers-Asscher<sup>3</sup>, van verschillende digitaal rechercheurs is er een impuls gegeven aan de digitale opsporing. Politiepecialisten onderzoeken publiek toegankelijke websites, dit gaat bijvoorbeeld om websites waarover politie signalen over mogelijke gevallen van mensenhandel heeft ontvangen. Ook doen zij proactief onderzoek op het digitale landschap waar mensenhandel plaats kan vinden. Door middel van projecten wordt er met de eenheden gewerkt aan de intensivering van de eenheids-overstijgende samenwerking op digitaal vlak. Dit gebeurt binnen het Landelijke Coördinatieteam van Online Mensenhandelsignalen (LCOM), gericht op innovatie binnen de digitale aanpak van mensenhandel binnen politie en met partners.**

De leden van de VVD-fractie lezen in het BNC-Fiche dat het kabinet via het Programma «Samen tegen mensenhandel» ernaar streeft alle vormen van mensenhandel te bestrijden. Dat streven zien deze leden graag bevestigd in het doorvoeren van concrete verbeteringen in wet- en regelgeving, zowel in Nederland maar zeker ook op Europees niveau. Hoe vertaalt het kabinet dit streven bij de onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn naar een concrete bijdrage aan de opsporing en vervolging van daders en het eerder in beeld brengen van slachtoffers?

### **Antwoord**

**Op basis van de bestaande Richtlijn kunnen verschillende vormen van uitbuiting aangepakt worden. Zowel in overweging 11 als in artikel 2 van de huidige Richtlijn worden hier verschillende voorbeelden van genoemd. De omzetting hiervan naar nationaal recht heeft er ook voor gezorgd dat alle vormen van uitbuiting op**

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300, nr. 25, d.d. 19 september 2019.

**grond van artikel 273f Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn. Het kabinet is van mening dat de huidige Richtlijn in die zin voldoet aan het streven om alle vormen van uitbuiting te bestrijden. Vervolgens is het van belang dat alle lidstaten de uitvoering hiervan ook voortvarend ter hand nemen zoals in Nederland ook het streven is van alle samenwerkende partijen binnen het mensenhandelsdomein. Het voorstel van Commissie om een aantal artikelen aan te passen, zoals de toevoeging van artikel 2a en de aanvulling van artikel 11 van de huidige Richtlijn, zullen er volgens het kabinet voor zorgen dat er binnen alle EU-lidstaten extra aandacht is voor de opsporing en vervolging van mensenhandel en ook voor de signalering van slachtoffers. In dit kader is het kabinet van mening dat het ook belangrijk is om de niet-wetgevende initiatieven die de Commissie al eerder genoemd heeft in de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 uit te voeren, zoals hierboven genoemd.**

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet in de onderhandelingen kan inzetten op een uniforme strafverzwarringsgrond wanneer een uitbuiting weet of had kunnen weten dat het een kwetsbaar slachtoffer betreft. Tot slot vragen deze leden of het kabinet de herziening van deze Richtlijn mede beziet als onderdeel van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, nu mensenhandel voor veel criminele organisaties een verdienmodel is. Zo ja, welke consequenties dat heeft voor de inzet van het kabinet? Op welke termijn wordt een concept-gemeenschappelijk standpunt over het voorstel over de herziene richtlijn in de Raad verwacht?

#### **Antwoord**

**Met de leden van de VVD-fractie is het kabinet van oordeel dat strafverzwaring aangewezen is wanneer mensenhandel wordt begaan tegen een persoon bij wie misbruik van een bijzonder kwetsbare positie wordt gemaakt. In de huidige wettelijke regeling levert die situatie dan ook een strafverzwarringsgrond op (artikel 273f, derde lid, onder 3, van het Wetboek van Strafrecht). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel is tot uitdrukking gebracht dat daarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan slachtoffers met een psychische stoornis dan wel lichamelijke of verstandelijke handicap, waarbij telkens is vereist dat de dader wetenschap heeft van de bijzonder kwetsbare positie waarin het slachtoffer verkeert. Op het terrein van EU-regelgeving maakt de huidige Richtlijn al duidelijk dat in situaties waarin sprake is van een «bijzonder kwetsbaar slachtoffer» een hogere minimale maximumstraf moet gelden, waarbij aan de lidstaten de nodige ruimte wordt gelaten om die categorie slachtoffers nader af te bakenen (artikel 4, tweede lid, onder a in verbinding met overweging 12 in de Preambule). Het kabinet kan zich in deze benadering vinden. Het herzieningsvoorstel bevat op dit punt geen voorstel tot aanpassing.**

**Het kabinet focust zich in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit op de ondermijnende drugsindustrie en het geweld en de criminele geldstromen die daarmee samenhangen. De aanpak van mensenhandel maakt daar geen onderdeel van uit, wat onverlet laat dat een effectief instrumentarium tegen mensenhandel wel degelijk kan bijdragen aan het aanpakken van criminele organisaties die zich zowel met drugshandel als mensenhandel bezighouden.**

**In de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit investeert het kabinet samen met diverse betrokken partners ook**

**in een brede domeinoverstijgende preventie aanpak die moet voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in de leeftijd van 8 tot en met 27 jaar in aanraking komen met criminaliteit of daarin verder doorgroeien. In de aanpak is ook oog voor mogelijke criminele uitbuiting. Momenteel wordt er onderhandeld over het voorstel.**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad te Brussel van 9 en 10 maart 2023 en van de overige geagendeerde stukken voor dit schriftelijk overleg. Deze leden willen het kabinet enkele vragen voorleggen.

*Fiche: Richtlijn materieel insolventierecht*

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet het richtlijnvoorstel gedetailleerd vindt en dat deze onvoldoende ruimte en flexibiliteit laat voor lidstaten om de regeling goed in het nationale recht in te passen. Het kabinet geeft aan te willen inzetten op meer op uitgangspunten gebaseerde regelgeving. Hoe zal het kabinet zich in de onderhandelingen opstellen als (de meeste van) de andere lidstaten de mate van detail in het huidige voorstel wel acceptabel vinden? Is het een harde eis van het kabinet dat de Richtlijn minder gedetailleerd wordt?

### **Antwoord**

**Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen in de Raad actief inzetten voor een richtlijn die goed ingepast kan worden in het nationale recht en tegelijkertijd de beoogde doelen bereikt. Niet bij ieder onderdeel van de richtlijn zal evenveel behoefte zijn aan flexibiliteit. Juist om investeerders meer zekerheid te bieden en de kosten van grensoverschrijdende financiering te verlagen is meer geharmoniseerde en gedetailleerde Europese regelgeving wenselijk. Het is bovendien een pre als die aspecten uit de richtlijn goed aansluiten bij het Nederlandse recht omdat implementatie en toepassing in de bestaande praktijk dan eenvoudiger zijn. Op de onderdelen waar de richtlijn minder goed aansluit bij ons nationale recht zal het kabinet een belangenafweging maken over de behoefte aan een minder gedetailleerde regeling met meer flexibiliteit en de wenselijkheid van meer eenduidige EU-regels. Als de andere lidstaten op die onderdelen een meer gedetailleerde regeling voorstaan zal het kabinet zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor aanpassing van de regeling zodat die inhoudelijk goed aansluit op de beoogde doelen van het voorstel en de belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal tegengaan en daarbij niet nadelig uitpakt voor de bestaande Nederlandse insolventiepraktijk.**

De leden van de D66-fractie merken op dat volgens het kabinet bredere toegang tot bankrekeningenregisters, het UBO-register (Ultimate Beneficial Owners) en de nationale vermogensregisters wenselijk kan zijn, omdat dit de curator helpt om de omvang van de boedel te maximaliseren. Kan het kabinet aangeven hoe de Autoriteit Persoonsgegevens hierover denkt?

### **Antwoord**

**Het kabinet kan op dit moment niet aangeven hoe de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) denkt over titel III van het richtlijnvoorstel die hierop ziet. Het ligt ook niet voor de hand om de AP daar nu naar te vragen, aangezien het richtlijnvoorstel tijdens de**

**onderhandelingen nog kan worden aangepast. Uiteraard is het van belang dat de definitieve tekst van de regeling die in de richtlijn terecht komt voldoet aan de Algemene verordening gegevensbescherming. De ervaring bij andere Europese dossiers is dat hier tijdens het onderhandelingsproces specifieke aandacht voor is. Als het conceptwetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn gereed is zal de AP om advies worden gevraagd over het voorstel tot omzetting van die regeling.**

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet ruimte ziet voor verbetering van de regeling omtrent de pre-pack procedure, omdat deze volgens het kabinet gedetailleerder is dan nodig om de insolventieregels van de lidstaten op dit onderdeel te harmoniseren. Kan het kabinet aangeven welke details uit het richtlijnvoorstel zouden moeten worden verwijderd?

#### **Antwoord**

**De pre-packprocedure in de richtlijn ziet uitsluitend op de situatie waarin een aanstaand faillissement wordt voorbereid met het oog op een mogelijke verkoop en doorstart van onderdelen van een onderneming in faillissement (hierna: «verkoop- en doorstartscenario»). In de Nederlandse rechtspraak is de pre-packmethode echter ook gebruikt om andere redenen. Dit betrof situaties waarin het van belang was om te voorkomen dat een onderneming na de faillietverklaring abrupt stil zou komen te vallen en bijvoorbeeld afnemers in problemen zouden komen omdat zij plotseling verstoken zouden raken van leveringen of een bederfelijke voorraad snel zijn waarde zou verliezen omdat die niet tijdig genoeg verkocht zou kunnen worden. Het is van belang dat dit mogelijk blijft. Idealiter zou dit mogelijk moeten zijn onder één alles omvattende regeling. Het kabinet zet zich daarom in voor een verbreding van het toepassingsbereik van de regeling betreffende de pre-packprocedure. Dit vergt dat de regels algemener geformuleerd moeten worden en zich minder moeten toespitsen op het «verkoop- en doorstartscenario». Verder meent het kabinet dat de regeling voor tussentijdse financiering en het verstrekken van zekerheden in de pre-packfase kan worden vereenvoudigd door een meer op uitgangspunten gebaseerde regeling.**

De leden van de D66-fractie merken op dat het kabinet ook op verschillende concrete aspecten kritiek heeft of meer onderbouwing/toelichting wenst. Het kabinet vindt bijvoorbeeld dat de belangen van werknemers onderbelicht zijn gebleven en vindt dat er een aantal controversiële keuzes is gemaakt zonder duidelijke belangenafweging, bijvoorbeeld op het punt van de regeling die volgens het kabinet neerkomt op een «gedwongen contractovername». Welke gevolgen zal het kabinet eraan verbinden als er op deze punten geen nadere toelichting volgt die naar tevredenheid van het kabinet is?

#### **Antwoord**

**Als op de genoemde aspecten geen bevredigende toelichting volgt zal het kabinet tijdens de onderhandelingen in de Raad zelf voorstellen aandragen om tot een verduidelijking te komen. Het kabinet zal zich er daarbij ook voor inzetten dat die verduidelijkingen door middel van aanpassing van de overwegingen of de artikelen in de richtlijn worden geïncorporeerd zodat het voor een ieder duidelijk is wat precies bedoeld wordt.**



De leden van de D66-fractie constateren dat het kabinet kritiek heeft op de voorgestelde verplichting voor bestuurders om een insolventieprocedure aan te vragen. Het kabinet acht aanpassing en verduidelijking noodzakelijk. Welke concrete aanpassingen gaat het kabinet vragen om de omschreven bezwaren weg te nemen? Is het kabinet bereid om ook aandacht te vragen voor de vraag hoe van bestuurders kan worden verwacht dat zij zelfstandig kunnen inschatten wanneer het moment is aangebroken dat ingrijpen verplicht is?

#### **Antwoord**

**Allereerst verplicht het richtlijnvoorstel dat een bestuurder een verzoek moet doen om een insolventieprocedure te openen. Naar Nederlands recht kan een bestuurder dit alleen doen met opdracht van de aandeelhouders om de belangen van de vennootschap en de aandeelhouders te beschermen. Op dit punt zou het kabinet aanpassing wensen in die zin dat het voorstel meer rekening houdt met deze belangen. Daarnaast meent het kabinet dat het nodig is om duidelijkheid te geven over het begrip «insolventie». Lidstaten hanteren nu uiteenlopende definities van dit begrip. Dat maakt onduidelijk wanneer de verplichting voor een bestuurder om faillissementsaangifte te doen precies aanvangt. Dit zal in ieder geval verduidelijkt moeten worden. In Nederland geldt nu op basis van de *Beklamel*-rechtspraak de regel dat een bestuurder geen verplichtingen meer mag aangaan wanneer hij weet of behoort te weten dat de vennootschap niet, of niet binnen een redelijke termijn, aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen en geen verhaal zou bieden voor de schade die een ander ten gevolge van die wanprestatie zou lijden.<sup>4</sup> Het kabinet zal zich inzetten om dit mechanisme te kunnen behouden. Het kabinet zal ook vragen om uitzonderingen op de aangifteplicht, bijvoorbeeld in het geval van een lege boedel. In zo een geval kan in Nederland door een besluit van de aandeelhouders worden besloten tot beëindiging van het bestaan van de rechtspersoon; de zogenaamde turbo-liquidatie (artikel 2:19 van het Burgerlijk Wetboek). Het openen van een insolventieprocedure dient in deze situatie geen doel omdat er geen baten zijn. Als de ondernemer in deze situatie wel het faillissement aanvraagt kan dat naar Nederlands recht zelfs misbruik van bevoegdheid opleveren.<sup>5</sup> Door die aanvraag neemt immers de schuldenlast toe, bijvoorbeeld als gevolg van de werkzaamheden van de curator die niet zullen worden vergoed. Het wetsvoorstel tijdelijke wet transparantie turboliquidatie is op 16 februari 2023 als hamerstuk door de Tweede Kamer en op 14 maart 2023 eveneens als hamerstuk door de Eerste Kamer aangenomen.<sup>6</sup> Dit wetsvoorstel introduceert een financiële verantwoordingsverplichting voor bestuurders en de mogelijkheid om een civielrechtelijk bestuursverbod op te leggen in geval van misbruik. Ook moet volgens het kabinet voorkomen worden dat bestuurders uit vrees om aansprakelijk gesteld te worden te snel hun pogingen staken om een faillissement nog te voorkomen. Aldus zouden schuldeisers uiteindelijk slechter af kunnen zijn. In dit verband merkt het kabinet ook op dat onduidelijk is hoe de regeling zich verhoudt tot een andere al bestaande Europese regeling die voortvloeit uit in de Richtlijn herstructurering en insolventie op basis waarvan bestuurders van een vennootschap juist de plicht**

<sup>4</sup> HR 6 oktober 1989, ECLI:NL:HR:1989:AB9521.

<sup>5</sup> HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 36 172, d.d. 12 juli 2022.



**hebben om insolventie te voorkomen.<sup>7</sup> Het zal in de praktijk moeilijk zijn om een omslagpunt aan te wijzen vanaf wanneer een ondernemer insolventie niet langer moet voorkomen, maar daarvan aangifte moet doen. In dit licht is de tweede vraag van de leden van de D66-fractie relevant. Om dit criterium in te vullen is een belangrijke vraag hoe van bestuurders kan worden verwacht dat zij zelfstandig kunnen inschatten wanneer het moment is aangebroken dat ingrijpen verplicht is. Het kabinet is dan ook bereid om hier tijdens de onderhandelingen in de Raad aandacht voor te vragen.**

De leden van de D66-fractie constateren dat het kabinet overweegt om tijdens de onderhandelingen aan te dragen om de regeling omtrent micro-ondernemingen alleen te verplichten voor lidstaten die nog geen vergelijkbaar systeem hebben en als lidstaatoptie voor lidstaten die al wel een vereenvoudigde procedure hebben die aan dezelfde uitgangspunten voldoet. Overweegt het kabinet ook bij andere aspecten uit het richtlijnvoorstel om dit aan te dragen?

#### **Antwoord**

**Op dit moment verwacht het kabinet dat het voor de andere aspecten uit het richtlijnvoorstel niet nodig is om over te gaan tot een lidstaatoptiebepaling. Maar dat kan in de toekomst anders zijn. Dit zal afhangen van hoe het richtlijnvoorstel zich ontwikkelt tijdens de onderhandelingen in de Raad. Voor nu verwacht het kabinet door in te zetten op aanpassing of verduidelijking van bepaalde aspecten dat het richtlijnvoorstel op goede wijze kan worden omgezet in het Nederlandse recht.**

*Fiche: API-verordening grensbewaking*

De leden van de D66-fractie hebben bezorgd kennisgenomen van het bericht van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) dat de grootschalige verwerking van reisdetails van luchtvaartpassagiers door het Ministerie van Justitie en Veiligheid onrechtmatig is, en de opdracht aan de Minister van Justitie en Veiligheid om hier per direct mee te stoppen. Wat is de huidige stand van zaken van het uitvoeren van deze opdracht? Erkent het kabinet dat het voorstel tot aanscherping van de API-richtlijn (Advance Passenger Information) vanuit de Europese Commissie in combinatie met de opdracht van de AP, geen twijfel meer laat over de noodzaak tot aanpassing van de huidige werkwijze?

#### **Antwoord**

**Zoals het kabinet ook in de brief van 10 maart<sup>8</sup> aan uw Kamer heeft aangegeven heeft de Autoriteit Persoonsgegevens heeft het kabinet op 21 februari 2023 verzocht om met onmiddellijke ingang alle benodigde maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de «Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven» en bijbehorende verwerkingen van passagiersgegevens in overeenstemming worden gebracht met de interpretatie van de richtlijn die het Hof heeft gegeven. Het kabinet onderschrijft deze oproep en heeft in**

<sup>7</sup> Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 (PbEU 2019, L 172).

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 34 861, nr. 35, d.d. 10 maart 2023.

de brief aan de Kamer van 30 juni 2022<sup>9</sup> aangegeven dat het kabinet al enige tijd samen met alle betrokken partners werkt op nationaal en op Europees niveau aan de juridische, operationele en technische uitwerking van maatregelen.

**Naast de bestaande privacy waarborgen zal het kabinet nog dit jaar – in lijn met de uitspraak van het Hof en het verzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens – een aantal aanpassingen doen in de verwerking van passagiersgegevens door de Passagiersinformatie-eenheid Nederland. In reactie aan de Autoriteit Persoonsgegevens en in de brief van 10 maart 2023 is het kabinet uitgebreid ingegaan op deze aanpassingen en hoe deze zorgen voor een evenredig én proportioneel pakket aan maatregelen en waarborgen die noodzakelijk zijn voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit.**

**Met bovenstaande maatregelen geeft het kabinet invulling aan een evenredig en proportioneel pakket aan maatregelen en waarborgen die noodzakelijk zijn voor de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit, met de noodzakelijke bescherming van persoonsgegevens.**

De leden van de D66-fractie lezen in het fiche dat het kabinet aanhaalt dat voor rechtshandavingsdoeleinden API-gegevens intra-EU mogen worden verzameld en dat het kabinet er voorstander van is om dit ook voor grensbewakingsdoeleinden mogelijk te maken. Dit met het oog op het gebruik van API-gegevens van vluchten binnen het grondgebied van de EU om illegale en secundaire migratie te bestrijden. Het kabinet geeft daarbij aan dat er dan wel passende maatregelen moeten worden geboden en dat een controle bij overschrijding van de binnengrenzen niet een gelijke werking mag hebben als een controle aan de buitengrenzen met derde landen. Kan het kabinet aangeven wat voor concrete maatregelen zij voorstelt?

De leden van de D66-fractie lezen in het fiche dat het kabinet tijdens de onderhandelingen zal onderzoeken of het mogelijk is de vroegtijdige verstrekking van API-data aan grensbewakingsautoriteiten ook te gaan benutten voor andere vervoersmodaliteiten, zoals trein- en busverkeer. Wat is de verwachting van het kabinet van de standpunten van andere lidstaten op dit punt?

#### **Antwoord**

**Voor wat betreft de maatregelen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan selectie van vluchten en/of andere soorten vervoer binnen de Unie waarvoor er aanwijzingen bestaan dat toepassing van API gerechtvaardigd is en die toepassing regelmatig herzien in het licht van gewijzigde omstandigheden, zodat die toepassing steeds in de mate van het strikt noodzakelijke is. De bespreking van de eventuele uitbreiding naar andere vervoersmodaliteiten bevindt zich nog in de beginfase.**

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de JBZ-raad van 9 en 10 maart 2023 en de overige stukken op de agenda. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om nog enkele vragen te stellen over de geannoteerde agenda

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 29 754, nr. 644, d.d. 30 juni 2022.

van de JBZ-raad en het Fiche omtrent de herziening van de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

*Modus operandi en aanpak van georganiseerde mensensmokkelnetwerken*

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet op dit moment geen signalen heeft dat georganiseerde criminele mensensmokkelnetwerken overstappen op andere misdaad, zoals cocaïnesmokkel. Deze leden vragen of cijfers bekend zijn van andere Europese lidstaten op het gebied van criminele netwerken die zich zowel bezighouden met mensensmokkel als met andere vormen van misdaad. Zo ja, zijn deze cijfers vergelijkbaar met de signalen in Nederland?

**Antwoord**

**Nederland werkt middels verschillende initiatieven en projecten samen met andere landen, EU-agentschappen zoals Europol (o.a. binnen Empact – het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging), Eurojust en Frontex om mensensmokkel te bestrijden. Zodoende is een zo compleet mogelijk en EU-breed beeld van het fenomeen mensensmokkel en de netwerken daarachter beschikbaar. Zo kan men bijvoorbeeld over de werkwijze van criminele netwerken in het jaarlijkse rapport van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel (EMSC) van Europol lezen dat het criminele mensensmokkellandschap in de EU divers, flexibel, genetwerkt en winstgedreven is. Daarbij worden logistieke infrastructuren of bepaalde dienstverleners door meerdere netwerken gebruikt. Ook worden deze soms gebruikt door netwerken om verschillende misdaden mee te plegen. Sommige criminele netwerken combineren migrantensmokkel ook met handel in illegale goederen zoals drugs, tabaksproducten of gestolen goederen.<sup>10</sup> Dit gedeelte Europese beeld herkent het kabinet en is ook niet nieuw: dergelijke polycriminaliteit onder mensensmokkelnetwerken is al langer bekend. Dit gedeelte beeld gebruikt Nederland ook om ons eigen nationale beeld mee aan te vullen.**

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet inzet op het versterken van de aanpak van mensensmokkel en de netwerken daarachter, onder andere door middel van een wijziging van het Wetboek van Strafrecht die verband houdt met artikel 197a Sr inzake mensensmokkel. Kan het kabinet al meer vertellen over deze voorgenomen wetswijziging en kan zij aangeven wanneer dit wetsvoorstel naar de Kamer wordt gezonden?

**Antwoord**

**De Raad van State heeft op 27 februari 2023 zijn advies gepubliceerd over het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van de wettelijke strafmaxima van mensensmokkel en de uitbreiding van de toepasselijkheid van de strafwet op mensensmokkel begaan buiten Nederland.<sup>11</sup> Momenteel wordt dit advies zorgvuldig bestudeerd voordat het wetsvoorstel uiteindelijk naar uw Kamer toegestuurd zal worden. Het kabinet verwacht het voorstel rond de zomer toe te kunnen sturen.**

<sup>10</sup> EMSC, 6th annual report, <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EMSC%206%20th%20Annual%20Report.pdf>

<sup>11</sup> Raad van State, Advies wetsvoorstel verhoging strafmaxima en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel, <https://www.raadvanstate.nl/@134050/w16-22-00174-ii>

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Europese Commissie aangeeft op basis van de evaluatie dat op dit moment de lidstaten uiteenlopende interpretaties hanteren van het misdrijf mensenhandel en dit de effectiviteit van de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel ondermijnt. Deze leden vragen of de Nederlandse definitie van mensenhandel, zoals vastgelegd in het huidige artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, veel verschilt van de aangehouden definities in andere Europese lidstaten.

#### **Antwoord**

**De strafbaarstelling van mensenhandel is in Nederland opgenomen in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. In het eerste lid van dit artikel staan de gedragingen die wettelijk worden gekwalificeerd als mensenhandel. Het gaat daarbij niet alleen om gedragingen verricht door de mensenhandelaar zelf, maar bijvoorbeeld ook op gedragingen van personen die profiteren van mensenhandel. De gedragingen in subleden 1 en 2 in het eerste lid betreffen de bijna letterlijk uit internationale rechtsinstrumenten overgenomen definities van mensenhandel, respectievelijk gepleegd tegen meerder- en minderjarigen. Deze definities kennen hun oorsprong in het Mensenhandelprotocol van de Verenigde Naties uit 2000 en zijn ook de grondslag geweest voor de definities in de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel van de EU. Waar het om die definities gaat is sprake van welhaast identieke definities in de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht omvat daarnaast ook andere gedragingen die als mensenhandel zijn gekwalificeerd. Op basis van de Richtlijn zijn de lidstaten derhalve nu al verplicht om mensenhandel strafbaar te stellen maar hebben hierbij de vrijheid om de precieze ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid verschillend vast te leggen. Het kabinet heeft geen zicht op de wijze waarop elk van de lidstaten hieraan uitvoering heeft gegeven.**

De leden van de CDA-fractie vragen aan het kabinet wat de voorgenomen herziening van de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel betekent voor het voorstel om artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht inzake mensenhandel te moderniseren. Op welk termijn kan de Kamer het voorstel van de modernisering van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht verwachten? Loopt deze modernisering vertraging op door de onderhavige herziening van de Richtlijn? Hierbij benadrukken deze leden dat het van groot belang is voor de effectiviteit van de aanpak en opsporing van mensenhandel dat het wetsartikel zo spoedig mogelijk wordt gemoderniseerd.

#### **Antwoord**

**Het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel is recentelijk in (internet)consultatie gegeven. De consultatietermijn eindigt op 25 april 2023. Daarna zullen de ontvangen adviezen worden verwerkt en zal dit wetsvoorstel – na instemming van de ministerraad – voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Het streven is om het wetsvoorstel dit najaar bij uw Kamer in te dienen. Met de leden van de CDA-fractie ziet het kabinet de noodzaak om – met gepaste zorgvuldigheid – het wetsvoorstel zo spoedig**

**mogelijk verder in procedure te brengen. De voortgang van dit wetgevingstraject wordt op zichzelf niet beïnvloed door de lopende onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Mocht dit laatste traject tot nadere wetsaanpassingen nopen dan kan daaraan via een afzonderlijk implementatiewetsvoorstel uitvoering worden gegeven.**

De leden van de CDA-fractie vragen aan het kabinet wat de recente resultaten zijn van de internationale aanpak tegen mensenhandel. Deze leden vragen ook of er al criminele geldstromen zijn bevroren dankzij de internationale aanpak. Zo ja, kan het kabinet nader ingaan op de vraag hoe dat proces is verlopen?

#### **Antwoord**

**Vanuit het instrumentarium dat het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voorhanden heeft draagt Nederland bij aan het beschermen van slachtoffers van mensenhandel en het verbeteren van de opsporing en vervolging van daders in West- en Noord-Afrika.**

**Zo steunt Nederland het PROMIS project uitgevoerd door UNODC en OHCHR, gericht op het verbeteren van wetgeving, opsporingscapaciteit, vervolging en internationale samenwerking. In voorgaande jaren zijn in het kader van dit project in Mali, Senegal en Gambia zes gespecialiseerde wetten op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel ontwikkeld. Momenteel wordt gewerkt aan de aannames van deze wetsvoorstellen door de parlementen. In Niger en Ivoorkust bestond deze gespecialiseerde wetgeving al en werkt UNODC aan het verankeren van mensenrechten in deze wetgeving. Ook faciliteert het PROMIS programma de uitwisseling van Nigeriaanse openbaar aanklagers in Europa.**

**In Noord-Afrika heeft UNODC met steun van Nederland trainingen verzorgd voor financiële instellingen om geldstromen te onderzoeken die voortkomen uit de opbrengsten van mensenhandel en -smokkel en het witwassen daarvan. Deze trainingen hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van verbeterde anti-witwaswetgeving in Marokko en Egypte.**

**Ook vindt er Europese operationele samenwerking plaats binnen het samenwerkingsverband EMPACT-THB. Nederland is sinds 2019 trekker van EMPACT THB (European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats). Binnen dit project is aandacht voor diverse vormen van uitbuiting waarbij in EU-verband multidisciplinair wordt samengewerkt. Onder leiding van Nederland wordt ingezet om de aanpak van mensenhandel verder te verbreden en te verdiepen. Naast informatieuitwisseling, analyse en opsporing wordt ingezet op samenwerking met gemeenten en NGO's. De deelname aan het EMPACT-project is multidisciplinair, waarbij politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie, KMar en het Openbaar Ministerie nauw samenwerken. In totaal nemen 29 landen en vier EU-agentschappen deel aan het project. Er is meer aandacht voor het criminele gebruik van internet en social media en nieuwe technologieën. Ook wordt vanuit EMPACT THB met niet-EU landen samengewerkt. Bij verschillende projecten is aandacht voor herkomst- en transitlanden. Voor de resultaten van de verschillende initiatieven op EU-niveau verwijst het kabinet uw Kamer naar het vierde**

**voortgangsrapport dat de Europese Commissie heeft uitgebracht.<sup>12</sup>**

**Het bevriezen van gelden is mogelijk bij het uitvoeren van sancties, politieke maatregelen die worden ingezet tegen personen, organisaties of landen die internationaal recht, mensenrechten, of democratische beginselen niet naleven. In Nederland is het witwassen van (crimineel) geld een zelfstandig delict, het zogenaamde brondelict hoeft niet te worden bewezen. Het is ook niet altijd bekend wat het onderliggend delict of welke combinatie van strafbare feiten hebben geleid tot het criminele vermogen.**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie hebben de agenda van de JBZ-Raad van 9 en 10 maart 2023 gelezen. Deze leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de SP-fractie lezen dat er gesproken zal worden over twee belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van het verzamelen van persoonsgegevens betreffende vliegreizen. Er ligt er een voorstel voor ter vervanging van de API-richtlijn. Ook heeft het Europees Hof een belangrijke uitspraak gedaan over het gebruik van PNR-data (Passenger Name Record) gevolgd door een ultimatum van de Autoriteit Persoonsgegevens aan het kabinet. De API-richtlijn kent een aantal veranderingen ten aanzien van de richtlijn van 2004, zoals geautomatiseerde gegevensverzameling, een centrale router beheerd door een Europees Agentschap en een actualisatie van de rechten en plichten omtrent het mogen verzamelen van gegevens. Deze leden constateren dat dit kabinet hier nog een schepje bovenop zou willen doen door de «scope» uit te breiden tot intra-EU vluchten en tot bijvoorbeeld bus- en treinreizen. Waar ligt de noodzaak in dit uit te breiden volgens het kabinet? Op welke manier heeft een verbreding positieve effecten op de onderwerpen die het kabinet noemt zoals migratie en klimaat? Waarom wilt het kabinet de optie openhouden voor het langer bewaren van persoonsgegevens dan is voorgesteld?

### **Antwoord**

**Het kabinet is van mening dat het gebruik van API-gegevens van vluchten binnen het grondgebied van de EU kan bijdragen aan onder andere de bestrijding van illegale en secundaire migratie. Daarbij moeten uiteraard passende waarborgen worden geboden en mag controle bij overschrijding van de binnengrenzen niet een gelijke werking hebben als buitengrenscntroles. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen onderzoeken of het mogelijk is deze verstrekking ook te benutten voor andere vervoersmodaliteiten, zoals trein- en busverkeer dat veelal intra-EU plaatsvindt. Door de klimaatambities kunnen reizigers in de toekomst steeds meer gebruik maken van internationaal bus- en treinverkeer waarbij van belang is ook in deze segmenten controles te kunnen uitoefenen.**

**Wat betreft de bewaartermijnen kan het in uitzonderlijke gevallen nodig zijn om de data langer te bewaren ten behoeve van de bestrijding van illegale migratie en de grenspassage, bijvoorbeeld wanneer API-gegevens gebruikt moeten worden voor het verifiëren van nationaliteit, identiteit en reisroute bij mogelijke asielaanvragen van derdelanders op de luchthaven.**

<sup>12</sup> Fourth report on progress fight against trafficking human beings (europa.eu)

Deze leden delen de zorgen zoals geuit door de Autoriteit Persoonsgegevens ten aanzien van het nog niet in lijn brengen van de PNR-richtlijn in nationale wetgeving. De AP heeft het kabinet een ultimatum gegeven. Wat is het kabinet van plan hiermee te doen? Wanneer gaat hierop worden gereageerd?

#### **Antwoord**

**De Autoriteit Persoonsgegevens heeft het kabinet op 21 februari 2023 verzocht om met onmiddellijke ingang alle benodigde maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de «Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven» en bijbehorende verwerkingen van passagiersgegevens in overeenstemming worden gebracht met de interpretatie van de richtlijn die het Hof heeft gegeven. Het kabinet onderschrijft deze oproep en, zoals eerder in een brief aan de Kamer van 30 juni 2022 aangegeven<sup>13</sup>, werkt het kabinet al enige tijd, samen met alle betrokken partners, op nationaal en op Europees niveau aan de juridische, operationele en technische uitwerking van maatregelen. Het kabinet verwijst graag verder naar de antwoorden van de D66-fractie over dit onderwerp.**

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

De leden van de ChristenUnie-fractie danken de regering voor de toegezonden stukken. Deze leden hebben behoefte aan het stellen van enkele nadere vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met veel enthousiasme kennisgenomen van het voorstel tot herziening van de Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Deze leden zien dat bij het bestrijden van dit gruwelijk onrecht Europese samenwerking noodzakelijk is. Zij vinden het een goede zaak dat het voorstel kijkt naar verbreding van de vormen van uitbuiting die worden genoemd. Zij waarderen het dat het kabinet hier niet onwelwillend tegenover staat. Voorts brengen zij het kabinet in herinnering dat de Commissie-Joustra in haar onderzoek naar interlandelijke adoptie ook heeft aangedrongen bijzonder scherp te zijn op misstanden bij commercieel draagmoederschap. De Commissie-Joustra stelt dat wetgeving en toezicht hierop onvoldoende is geregeld. Deze leden vragen of het kabinet bereid is voor te stellen te onderzoeken op welke wijze misstanden rondom commercieel draagmoederschap onder het bereik van deze richtlijn kunnen komen. Zij vragen het kabinet voorts of criminele uitbuiting reeds afdoende is ondergebracht onder de Richtlijn.

#### **Antwoord**

**De Staatscommissie Herijking ouderschap heeft in haar rapport uit 2016 zorgen geuit over sommige praktijken rond draagmoederschap, niet alleen binnen Nederland maar ook in het buitenland. De Staatscommissie noemde onder meer dat het onderscheid tussen betaald draagmoederschap en kinderkoop niet altijd scherp te maken.<sup>14</sup> In zeer uitzonderlijke omstandigheden, als het oogmerk is het kind uit te buiten, zou zelfs sprake kunnen zijn van kinderhandel als vorm van mensenhandel (artikel 273f, eerste lid, onderdeel 2°, Sr). Van uitbuiting van het kind is bij de overname van de zorg voor een kind voor gezinsvorming doorgaans echter juist geen sprake. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) heeft**

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 29 754, nr. 644, d.d. 30 juni 2022.

<sup>14</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2016–2017, 33 836, nr. 18, d.d. 7 december 2016.



opgemerkt dat zich gevallen kunnen voordoen waarbij een draagmoeder onder druk is gezet of, verkerend in armoede, een groot geldbedrag wordt geboden om draagmoeder te zijn. Dan kan sprake zijn van gedwongen dienstverlening waarmee de draagmoeder wordt uitgebuit. Een dergelijke situatie kan in Nederland vallen onder het bereik van mensenhandel in de zin van artikel 273f Sr en kan ook al onder het bereik van de huidige Richtlijn 2011/36/EU vallen. Gevallen waarin geen sprake is van uitbuiting, en daarmee ook niet van mensenhandel, vallen niet binnen het bereik van deze richtlijn.

Het rapport van de Staatscommissie is voor het kabinet aanleiding geweest te werken aan een wettelijke regeling voor draagmoederschap in Nederland. Hierin wordt een norm gelegd voor verantwoord draagmoederschap en worden wensouders, indien zij kiezen voor een buitenlands traject, gestimuleerd te kiezen voor een traject dat voldoet aan bepaalde waarborgen. Deze wettelijke regeling zal ook een strafbaarstelling bevatten van het betalen voor de overdracht van het ouderschap over een kind en van het doen en ontvangen van betalingen voor draagmoederschap die bij algemene maatregel van bestuur bepaalde maximale vergoedingen te boven gaan. Met het voorgaande wordt in den brede getracht misstanden en bestaande risico's rond (internationaal) draagmoederschap zo veel mogelijk te beperken. Daarvoor zijn aanvullende voorzieningen onder de herziene richtlijn niet nodig aangezien, zoals aangegeven, de bestaande richtlijn uitbuitingssituaties bij draagmoederschap al toereikend adresseert.

Ten aanzien van criminele uitbuiting merkt het kabinet op dat de uitbuiting van strafbare activiteiten, een synoniem voor criminele uitbuiting, eveneens reeds onder het bereik van de bestaande Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel valt (zie artikel 2, derde lid, van de Richtlijn).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het kabinet met voorbeelden te onderbouwen in welke gevallen wat haar betreft geen sprake zou zijn van uitbuiting bij gedwongen huwelijken en illegale adoptie.

#### **Antwoord**

Een illegale adoptie of een gedwongen huwelijk kan een middel zijn om bijvoorbeeld de (beoogde) seksuele uitbuiting of de (beoogde) arbeidsuitbuiting te faciliteren. In zoverre vallen deze verschijningsvormen onder de bestaande Richtlijn voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Een sterke strafrechtelijke aanpak van deze vormen van mensenhandel is niet alleen voor Nederland, maar ook op Europees niveau van belang. Niet alle vormen van illegale adoptie en gedwongen huwelijken hebben evenwel de uitbuiting van een persoon als einddoel.

Daarbij kan in het geval van een adoptie worden gedacht aan het niet strikt volgen van de voorgeschreven procedures of het bewust onduidelijk maken van de afstamming van het desbetreffende kind. Dit soort gedragingen zijn uiteraard niet acceptabel en veelal ook reeds strafbaar. Dit laat onverlet dat hierbij geen sprake hoeft te zijn van daadwerkelijke uitbuiting of het oogmerk van uitbuiting, bijvoorbeeld in de zin dat de biologische ouders zijn gedwongen hun kind af te staan of dat de intentie is om het geadopteerde kind uit te buiten. Ook een adoptie die niet aan de voorwaarden die gelden voor interlandelijke adoptie voldoet kan

immers het tot doel hebben het kind een liefdevol gezin te bieden. Dergelijke verschijningsvormen van illegale adoptie – waarbij geen sprake is van een uitbuitingsaspect – vragen om een andere aanpak.

Van huwelijksdwang is bijvoorbeeld sprake als één of beide partners onder grote druk worden gezet om te trouwen. De druk kan komen van ouders, familie of breder vanuit de gemeenschap. Men kan dit huwelijk dan zien als een manier om (familie en/of gemeenschaps) belangen veilig te stellen, familierelaties te versterken of om problemen op te lossen. Ook zaken als het bewaken van de familie-eer, het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor een partner uit het herkomstland en online shaming kunnen een reden voor huwelijksdwang zijn. Deze verschijningsvorm van huwelijksdwang wordt gezien als een vorm van huiselijk geweld (schadelijke praktijk), mogelijk eengerelateerd maar kan op zichzelf niet worden aangemerkt als mensenhandel. Dit vraagt om een aanpak die gericht is op het voorkomen en tegengaan van huiselijk geweld of eengerelateerd geweld. Deze vorm van huwelijksdwang kan op grond van de strafbaarstelling van dwang (artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht) vervolgd worden en wordt voorkomen of verbroken met de Wet tegengaan huwelijksdwang.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat in de aanpak van de Europese Commissie de positie van de afnemer, de klant, ook aan bod komt. Deze leden vragen het kabinet of het bestrijden van de vraag naar uitbuiting, welke de voedingsbodem is voor alle vormen van uitbuiting, op dit moment afdoende gewicht krijgt in de mensenhandel aanpak. Welke aanvullende maatregelen ziet het kabinet voor zich om die voedingsbodem weg te nemen? Deze leden roepen het kabinet op in de onderhandelingsinzet op dit punt het belang van het slachtoffer voorop te stellen en niet te pleiten voor een afzwakking van artikel 18a.

#### **Antwoord**

**Het beleid is erop gericht om klanten bewust te maken van hun verantwoordelijkheden. Zo heeft het kabinet het afgelopen jaar een integraal pakket aan uw Kamer gepresenteerd dat ervoor moet zorgen dat klanten zich bewust zijn van hun rol.<sup>15</sup> Met dit integrale pakket aan maatregelen komt er meer zicht op klantadapters en wordt een heldere norm geformuleerd voor klanten die gebruik maken van betaalde seks. Als onderdeel van dit pakket voert het CKM verder onderzoek uit naar klanten die seks tegen betaling hebben gehad met slachtoffers jonger dan zestien jaar.<sup>16</sup> Het onderzoek zal nader ingaan op klanten die seks kopen van een minderjarige en onderzoekt in hoeverre kan worden gesproken van een kentering in de aanpak van dit fenomeen sinds de Valkenburgse zedenzaak. Daarnaast wordt ingegaan op de achtergrond, motieven en modus operandi van veroordeelde klanten en wordt gekeken naar de wijze waarop de opsporing en vervolging van klanten van minderjarige slachtoffers vanuit de opsporing wordt vormgegeven. De uitkomsten van het onderzoek worden binnenkort verwacht.**

**In aanvulling op het wettelijk kader voor klanten van betaalde seks zijn klanten op grond van artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht sinds 1 januari 2022 ook strafbaar als zij een seksuele dienst afnemen van een sekswerker van wie de verdachte weet of**

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2022–2022, 28 638, nr. 205, d.d. 11 januari 2022.

<sup>16</sup> Idem.

ernstige reden heeft om te vermoeden dat hij of zij slachtoffer is van mensenhandel. Bij twijfels over of wetenschap van misstanden wordt van de klant verwacht af te zien van de seks tegen betaling. Om klanten over het wettelijk kader en verantwoord klantengedrag te informeren, startte het Ministerie van Justitie en Veiligheid de campagne «Niet alles is wat het lijkt».

Via artikel 18a stelt de Commissie voor dat lidstaten worden verplicht tot strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de dienstverlener het slachtoffer is van mensenhandel. Zoals reeds benoemd in het fiche is het kabinet van oordeel dat maatregelen die strekken tot ontmoediging en afname van de vraag naar diensten geleverd door slachtoffers van mensenhandel kunnen bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Echter, op dit moment is het voor het kabinet onvoldoende duidelijk wat de Commissie voor ogen heeft als het gaat om de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling. Het kabinet acht het van essentieel belang dat deze bepaling voldoende wordt afgebakend zodat duidelijk is in welke gevallen strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden gevestigd en het duidelijk is dat er niet op meer gevallen strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt gevestigd dan nodig is voor het bestrijden van mensenhandel. Het kabinet zal de Commissie vragen om het beoogde toepassingsbereik van de voorgestelde richtlijnbeepaling te verduidelijken. Pas nadat het kabinet zich een beeld heeft kunnen vormen van het beoogde toepassingsbereik van die bepaling kan het zich – mede in het licht van de beoordeling van de proportionaliteit alsook de handhaafbaarheid van de beoogde strafbaarstelling – een oordeel vormen over de wenselijkheid van dit onderdeel van het herzieningsvoorstel. Indien het voorgestelde artikel 18a over de strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers van uitbuiting slechts burgers betreft die willens en wetens gebruik maken van een dergelijke dienst, dan kan het kabinet zich hierin vinden.

Het kabinet ziet dan ook met belangstelling de discussie tegemoet binnen de Raad ten aanzien van het voorstel van de Commissie dat ziet op de strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers van overige vormen van uitbuiting (artikel 18a).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit voorstel ook ruimte biedt om in gesprek te gaan met landen waaruit mannen en vrouwen naar Nederland worden verhandeld om te werken in de seksindustrie. Welke mogelijkheden ziet het kabinet om tot afspraken te komen om in die landen mensenhandel aan te pakken en gemeenschappen weerbaarder te maken?

#### **Antwoord**

Er vindt internationale samenwerking plaats op verschillende niveaus en tussen verschillende partners. Zo wisselt politie actief kennis uit met partnerlanden op het gebied van de aanpak mensenhandel en vice versa. Vanuit Nederland zijn drie Liaison Officers geplaatst in de bron- en transitlanden Polen (met accreditatie Hongarije), Kroatië (met accreditatie Slovenië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro) en Italië die daar werkzaamheden in het kader van preventie maar ook capaciteitsopbouw verrichten. Daarnaast wordt ingezet om regionale samenwerking met derde landen te verbeteren, bijvoorbeeld via Interpol.

**Voorts is Nederland trekker van EMPACT Mensenhandel waarbij EU-landen samenwerken om mensenhandel aan te pakken. Hierbij verwijst het kabinet ook naar het antwoord op de vraag van de CDA-fractie over de resultaten van de internationale aanpak van mensenhandel. Naast het genoemde PROMIS project worden via het COMPASS-programma van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) slachtoffers van mensenhandel ondersteund met hulp en opvang. COMPASS is gericht op het beschermen van migranten, het tegengaan van mensensmokkel en -handel, het vergroten van bewustzijn van de risico's van irreguliere migratie en het faciliteren van vrijwillige terugkeer en herintegratie. Hiervoor werkt IOM in 14 landen met migranten, hun families en gemeenschappen, evenals maatschappelijke organisaties en overheden. Tenslotte vinden er ook verschillende concrete initiatieven plaats gericht op preventie en voorlichting van en over slachtofferschap van mensenhandel. Het kabinet verwijst naar de activiteiten van International Justice Mission<sup>17</sup> en tevens naar een voorlichtingsproject gericht op (potentiële) slachtoffers van mensenhandel in diverse bronlanden van mensenhandel (voor 2023 staan Moldavië, Hongarije, Polen en Roemenië op de planning).**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie**

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 9 en 10 maart 2023 en het verslag van de informele JBZ-Raad van 26 en 27 januari 2023. Daarover hebben deze leden nog enkele vragen.

Allereerst stellen de leden van de Volt-fractie enkele vragen over het verslag van de informele JBZ-Raad van 26 en 27 januari 2023. In de strijd tegen (grensoverschrijdende) georganiseerde misdaad omschreef Europol georganiseerde misdaad als een goed georganiseerde diensteneconomie die profiteert van gaten in de rechtshandhaving op nationaal niveau. Daarom is een Europese aanpak essentieel. Deze leden delen die laatste opvatting. Om de strijd tegen georganiseerde misdaad aan te pakken moet volgens Europol ook beter gebruikt worden gemaakt van digitale middelen zoals nieuwe analysetools voor grote datasets en moeten we opnieuw kijken naar digitale technieken zoals versleuteling. De Europese Commissie onderstreept ook dat voor een effectieve misdaadbestrijding de balans tussen privacy en veiligheid/effectieve rechtshandhaving dient te worden hersteld. Kan het kabinet aangeven hoe zij deze opvatting heeft begrepen? Hoe is die balans nu volgens het kabinet en welke maatregelen moeten er volgens haar worden genomen om de balans te herstellen? Welke experts stelt het kabinet voor om onderzoek (naar Zweeds initiatief) te laten doen? In de brief wordt geschreven dat een aantal lidstaten het lastig vindt om de balans te vinden. Valt Nederland daaronder? Welke andere lidstaten gaat het om? Welke lidstaten wezen op de samenwerking met de technologische industrie? Wat bedoelden zij daarmee? Welk standpunt heeft Nederland uitgedragen met betrekking tot end-to-end-encryptie en dataretentie?

### **Antwoord**

**De zoektocht naar een balans tussen privacy en effectieve misdaadbestrijding is van alle tijden en ook actueel bij de digitale opsporing. Bij het vinden van een balans moet goed gekeken worden naar de uitdagingen die het digitale domein vormt voor de effectieve misdaadbestrijding. De uitdagingen waar de opsporing voor staat in het digitale domein zijn uiteengezet in de**

<sup>17</sup> International Justice Mission | End Modern Slavery for Good (ijm.org)

**brief inzake de integrale aanpak cybercrime van 4 november 2022.<sup>18</sup> Indien maatregelen voor een effectievere rechtshandhaving worden overwogen worden daarin ook de proportionaliteit en subsidiariteit meegenomen. Deze zoektocht naar een balans is een continu proces wanneer men gelijke tred wil houden met actuele ontwikkelingen. Voor wat betreft het sturen van experts naar het Zweedse initiatief is het te vroeg in het proces om daar een uitspraak over te doen.**

**Het vinden of behouden van een balans is erg lastig, bijvoorbeeld omdat ontwikkelingen in het digitale domein elkaar snel opvolgen en betrokken belangen als een effectieve rechtshandhaving, cybersecurity en fundamentele rechten (waaronder privacy) zwaarwegend en legitiem zijn. Het kabinet kan geen uitspraken doen over opvattingen van andere lidstaten hierover. Voor wat betreft end-to-end encryptie kan het kabinet vermelden dat het toegang krijgen tot data, ook versleutelde, belangrijk is voor de opsporing, zonder de voordelen van encryptie te verliezen. Nederland vindt het daarbij van groot belang dat wetsvoorstellen end-to-end-encryptie niet onmogelijk maken, conform de motie Van Raan<sup>19</sup>, en verwelkomt onderzoek hieromtrent.**

Met betrekking tot end-to-end-encryptie geeft Nederland aan dat het van belang is om vat te krijgen op versleutelde data zonder dat de voordelen van encryptie verloren gaan. De leden van de Volt-fractie zijn echter niet bekend met maatregelen die ontsleutelen van informatie mogelijk maken en tegelijkertijd geen afbreuk doen aan het in stand houden van end-to-end-encryptie. Deelt het kabinet de opvatting van deze leden dat hier tegenstrijdigheid aanwezig is? Zo nee, kan zij een toelichting geven aan welk type maatregelen gedacht wordt?

#### **Antwoord**

**Er zijn verschillende voorbeelden om data te ontsleutelen en (end-to-end) encryptie in stand te houden. Bijvoorbeeld via het toegang verkrijgen tot inbeslaggenomen geautomatiseerde werken of de bevoegdheid tot het heimelijk en op afstand binnendringen in een geautomatiseerd werk. Deze bevoegdheid is recent geëvalueerd en uw Kamer ontvangt in het voorjaar 2023 een beleidsreactie op deze evaluatie.<sup>20</sup> Tevens is uw Kamer bekend met de inventarisatie naar rechtmatige toegang tot versleutelde informatie.<sup>21</sup> Meest recent is specifiek over end-to-end encryptie met uw Kamer gecommuniceerd in de brief waarin bekend werd gemaakt hoe het kabinet uitvoering geeft aan de motie Van Raan van 23 september 2022.<sup>22</sup> Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van wat in deze laatste brief staat vermeld.**

De leden van de Volt-fractie vragen of het kabinet kennisgenomen heeft van het artikel van Carnegie: «Moving the Encryption Policy Conversation Forward»<sup>23</sup>. Hierin wordt gesteld dat technologie-onafhankelijke oplossingen om wettelijk toegang te krijgen tot versleutelde gegevens, zonder de beveiliging te verzwakken, de komende tijd niet verwacht worden. Om verder te komen met het ontwikkelen van beleid zouden we het probleem

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 26 643, nr. 930, d.d. 4 november 2022.

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 26 643, nr. 908, d.d. 23 september 2022.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 34 372, nr. 30, d.d. 16 september 2022.

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, Aanhangsel 2095 en 2345.

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 26 643, nr. 908, d.d. 23 september 2022.

<sup>23</sup> Carnegie Endowment for International Peace (2019), Moving the Encryption Policy Conversation Forward (<https://carnegieendowment.org/2019/09/10/moving-encryption-policy-conversation-forward-pub-79573>)

nader moeten analyseren, om vervolgens in specifieke gevallen te kijken naar welke technologische oplossingen voorhanden zijn en om per geval een afweging te maken. Deelt het kabinet deze opvatting? Zo ja, hoe gaat zij hier invulling aan geven? Verder vragen deze leden welke waarden het kabinet meeweegt bij het beoordelen of alternatieven voor het beperken van encryptie proportioneel zijn.

#### **Antwoord**

**Deze manier van werken wordt reeds gehanteerd in de inventarisatie naar rechtmatige toegang tot versleutelde informatie.<sup>24</sup> Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum doet onderzoek naar de impact van encryptie in de opsporing en het kabinet verwacht dit rapport vroeg in het jaar met uw Kamer te kunnen delen.<sup>25</sup> Tevens kunnen binnen de inventarisatie technische mogelijkheden voor rechtmatige toegang tot versleutelde informatie worden onderzocht om vervolgens de voor- en nadelen van die mogelijkheden voor alle bovengenoemde betrokken (zwaarwegende) belangen te analyseren. Hierbij worden oplossingen niet bij voorbaat uitgesloten, wel wordt tijdens deze inventarisatie expliciet de mogelijkheid opgehouden dat er geen proportionele oplossing zal zijn waardoor voortgang op dat moment niet prudent is. Daarbovenop worden in de afweging de effectiviteit van alternatieve bevoegdheden meegenomen en mogelijke verbeteringen in de effectiviteit daarvan. Zoals de bevoegdheid tot het heimelijk en op afstand binnendringen in een geautomatiseerd werk. Ook bij het afwegen van alternatieven worden belangen zoals de rechtshandhaving, cybersecurity en fundamentele rechten (waaronder privacy) meegewogen.**

De leden van de Volt-fractie hebben ook kennisgenomen van de BNC-fiches ten aanzien van de Advance Passenger Information (API). Het kabinet schrijft dat zij de nieuwe API-Verordeningen wil inzetten om meer grip te krijgen op secundaire migratiestromen. Hoe verhoudt deze intensivering van het toezicht op passagiersstromen en gegevensverwerking zich tot het recht op asiel en het recht op bescherming van persoonsgegevens en privéleven van de betrokken personen? Daarnaast vragen deze leden het kabinet om nader uiteen te zetten, het liefst aan de hand van voorbeelden, waarom het volgens haar nodig is om de reikwijdte van de API-verordeningen uit te breiden naar intra-EU vluchten. Hoe denken andere lidstaten over dit voorstel?

De leden van de Volt-fractie vragen welke waarborgen volgens het kabinet ingebouwd moeten worden om deze verwerkingen mogelijk te maken zonder inbreuk te maken op het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op privéleven. Welke afweging maakt het kabinet bij de keuze om de reikwijdte uit te willen breiden naar andere vervoersmodaliteiten, zoals trein- en busverkeer? Hoe verhoudt deze wens tot uitbreiding, die mede wordt ingegeven door het behalen van klimaatdoelstellingen, zich tot het recht op bescherming van de hiervoor genoemde grondrechten? Hoe denkt het kabinet dat deze gewenste uitbreiding zal bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen? Wat zijn de standpunten van andere lidstaten met betrekking tot dit voorstel?

#### **Antwoord**

**Het kabinet merkt op dat de huidige API-richtlijn omgezet wordt in twee API-verordeningen, respectievelijk voor grensbewaking en rechtshandhaving. Ten aanzien van de reikwijdte van de**

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, Aanhangsel 2095.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2022/2023, 26 643, nr. 908, d.d. 23 september 2022.

**API-grensbewaking onderzoekt het kabinet of het mogelijk is API-data voor trein- en busverkeer toe te passen dat veelal intra-EU plaatsvindt. Mede ingegeven door de klimaatambities kunnen reizigers in de toekomst steeds meer gebruik maken van internationaal bus- en treinverkeer waarbij ook in deze segmenten het opportuun is om efficiënte en effectieve uit controles uit te oefenen, conform daarbij vigerende wettelijke kaders en grondrechten. Wat betreft de afweging inzake recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op privéleven moeten de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming in acht worden genomen en passende waarborgen worden geboden. De bespreking met andere lidstaten bevindt zich nog in de beginfase. De uitkomsten zullen gedeeld worden met uw Kamer.**