

Vergaderjaar 2023–2024

32 317

JBZ-Raad

Nr. 880

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 juni 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Ministers van Justitie en Veiligheid, voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de JBZ-Raad van 13 en 14 juni 2024 (algemeen) (Kamerstuk 32 317, nr. 879) en de JBZ-Raad van 4 en 5 maart 2024 (algemeen) (Kamerstuk 32 317, nr. 873 en Kamerstuk 32 317, nr. 877) en het Fiche: Herziening richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende kindermisbruik (Kamerstuk 22 112, nr. 3950).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 juni 2024 aan de Ministers van Justitie en Veiligheid, voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 12 juni 2024 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,
Vroege

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie	7
Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie	10
Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie	11
II Reactie van de Minister	

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de JBZ-Raad van 4 en 5 maart 2024 en van de agenda van de JBZ-Raad van 13 en 14 juni 2024. Deze leden stellen graag nog enkele vragen.

Verslag JBZ-raad 4–5 maart

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling in het verslag van de JBZ-Raad gelezen dat er door het voorzitterschap een nieuw tekstvoorstel is verspreid betreffende de Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (CSAM-verordening) en dat de technische discussies hierover zijn aangevangen. Kan de Minister schetsen hoe deze discussies verliepen – ook in het licht van de moeizame voortgang op deze verordening? Waaruit bestond het nieuwe voorstel van het voorzitterschap? Waren dit tekstsuggesties waar de Minister zich in kon vinden?

Antwoord

Het Belgische voorzitterschap heeft zich de afgelopen maanden met name ingezet om nadere waarborgen te stellen aan de toepassing van het zogeheten, en veelbesproken, detectiebevel. De technische discussies hierover verliepen constructief, maar laten tegelijk zien dat lidstaten nog niet op één lijn liggen met betrekking tot de regeling over het detectiebevel. Nederland kan zich op onderdelen vinden in het tekstvoorstel van het Voorzitterschap, maar blijft, zoals uw Kamer weet, geen voorstander van detectie van onbekend materiaal en grooming.¹

EU-agenda 2024–2029

De leden van de VVD-fractie weten dat er met de verkiezing van een nieuw Europees Parlement (EP) ook een nieuw samengestelde Europese Commissie (EC) in zicht komt, met daarbij een nieuw Europees Unie (EU)-werkprogramma. Klopt het, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dat de Minister al actief bezig is met een lobby richting de EC om de Nederlandse belangen goed in dat werkprogramma te krijgen? Waaruit bestaat de lobby van de Minister? Welke onderwerpen wil de Minister terugzien in het EU-werkprogramma? Heeft zij ook contact met gelijkgestemde lidstaten voor een gezamenlijke lobby richting het EC? Zo ja, om welke gezamenlijke prioriteiten gaat het dan?

¹ Zie in dit verband ook de brief van 18 september 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 26 643, nr. 1069.

Antwoord

Ter verankering van de Nederlandse prioriteiten op het gebied van Justitie en Veiligheid in de beleidsagenda van de nieuwe Commissie is een aantal non-papers opgesteld en breed verspreid. De non-papers zijn op 23 februari jl. met uw Kamer gedeeld.² Met deze non-papers als uitgangspunt worden de Nederlandse standpunten en prioriteiten zowel op ambtelijk – bijvoorbeeld in raads werkgroepen – als op ministerieel niveau – in individuele gesprekken op politiek niveau en in de JBZ-Raad – actief uitgedragen. Hierbij wordt zoveel mogelijk samenwerking gezocht met gelijkgestemde lidstaten. Het verschilt per onderwerp welke landen dit betreft. Zo trekt Nederland nauw op met de landen uit de coalitie tegen ondermijning, maar wordt ook breed gezocht naar andere lidstaten die de Nederlandse standpunten delen.

De non-papers richten zich op de JenV-prioriteiten zoals de aanpak van georganiseerde criminaliteit, waaronder de bestuurlijke aanpak en het tegengaan van voortgezet handelen in detentie, maar ook het tegengaan van illegaal vuurwerk. Ook vraagt het kabinet aandacht voor het mogelijk maken van GPS-tracken van voertuigen in andere lidstaten in het kader van het Europees Opsporingsbevel en het codificeren van het verzamelen van persoonsgegevens in het kader van rechtshandhaving. Op het gebied van migratie onderstrepen de non-papers wat Nederland op dit moment verwacht van de nieuwe Commissie op het gebied van asiel en migratie, en in het bijzonder bij de implementatie van het asiel- en migratiepact, en ten aanzien van de uitdagingen aan de grenzen, het verbeteren van terugkeer en de externe dimensie (waaronder de samenwerking met derde landen). Tot slot pleit het kabinet voor een meer integrale aanpak van de interne veiligheid van de EU.

Het kabinet verwijst de leden van de VVD-fractie voor de volledigheid ook naar het verslag van het schriftelijk overleg over de non-papers.³

CSAM-verordening / Tijdelijke wetgeving

De leden van de VVD-fractie constateren dat, alle pogingen van het Belgische voorzitterschap ten spijt, er nog steeds geen doorbraak is bereikt in de onderhandelingen over de CSAM-verordening. Waar zit nu, zo vragen deze leden, de bottleneck voor een mogelijk akkoord? In hoeverre heeft de Minister er vertrouwen in dat het Hongaarse voorzitterschap met dezelfde ijver gaat werken aan een doorbraak op de CSAM-verordening als het Belgische voorzitterschap? Verandert de nieuwe samenstelling van het EP iets aan de positie van dat parlement in deze discussie? De leden benadrukken het belang van deze wetgeving en horen graag wat de inzet van de Minister is om tot een akkoord te komen.

De leden van de VVD-fractie lezen over tijdelijke wetgeving om verdachte activiteit vrijwillig te detecteren, rapporteren en verwijderen. Deze wetgeving is nu tot 3 april 2026 van kracht. In hoeverre wordt de mogelijkheid tot vrijwillige detectie vooralsnog benut door web providers?

² Kamerstukken II, 2023–2024, 32 317, nr. 872.

³ Kamerstuk II, 2023–2024, 32 317, nr. 877, d.d. 26 april 2024.

Antwoord

Het is niet te zeggen hoeveel webproviders gebruik maken van de mogelijkheid tot vrijwillige detectie. De keuze om dit te doen, ligt bij deze partijen zelf. Met de VVD-fractie deelt het kabinet dat het van belang is dat voor deze problematiek in EU-verband wetgeving tot stand komt. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat dit belang ook door het Hongaarse voorzitterschap wordt gedeeld. Het krachtenveld binnen het Europees Parlement in nieuwe samenstelling is nog niet bekend.

In algemene zin geldt dat de meeste discussies over de inhoud van de Verordening zich hebben toegespitst op het zogeheten detectiebevel. Discussies gaan met name over de vraag of een dergelijk detectiebevel van de Verordening deel moet uitmaken, waarop het betrekking zou moeten hebben en welke voorwaarden aan de toepassing daarvan moeten worden verbonden.

Aanscherping EU-regels inzake de confiscatie van vermogensbestanddelen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het akkoord betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Met dit akkoord komen er nieuwe regels die lidstaten in staat stellen om onverklaarde rijkdom in beslag te nemen, indien deze voortvloeit uit criminele gedragingen. Deze leden vragen de Minister in te gaan op de nationale implicaties van dit akkoord. Hoe wordt het wetsvoorstel confiscatie criminele goederen om crimineel vermogen af te pakken door dit akkoord beïnvloedt? Betekent dit een enkele wijziging in het huidige wetsvoorstel of een compleet nieuwe wet? Hoe lopen de gesprekken met de betrokken partijen in de strafrechtketen over dit onderwerp? Wanneer verwacht de Minister met de uitwerking van deze richtlijn naar de Kamer te komen?

Antwoord

Uw Kamer is op 15 maart jl. geïnformeerd over de implicatie die de nieuwe richtlijn voor de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (hierna: confiscatierichtlijn) heeft voor een nationale procedure inzake non conviction based confiscation (hierna: NCBC).⁴ Bij het verslag van de JBZ-Raad van 4 en 5 maart jl.⁵ heeft het kabinet de nationale implicaties van dit akkoord op een rij gezet, en bij separate brief is specifiek ingegaan op de gevolgen voor het wetsvoorstel confiscatie criminele goederen (hierna: CCG).⁶ De confiscatierichtlijn verplicht lidstaten onder meer tot het gebruik maken van een strafrechtelijke procedure voor de confiscatie van vermogen zonder voorafgaande veroordeling. Mede als gevolg hiervan heeft het kabinet besloten het wetsvoorstel CCG, dat voorzag in een civielrechtelijke procedure NCBC, niet in te dienen en in plaats hiervan een nieuw conceptwetsvoorstel ter implementatie van de confiscatierichtlijn op te stellen, waarvan de procedure NCBC onderdeel zal uitmaken. Over de uitwerking van dit nieuwe wetsvoorstel worden regulier gesprekken gevoerd met betrokken partijen uit de strafrechtketen. Beoogd wordt om een conceptwetsvoorstel rond het einde van het jaar in consultatie te brengen.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 29 911, nr. 435.

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 32 317, nr. 874.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 29 911, nr. 435.

De leden van de VVD-fractie lezen dat naar verwachting een algemene oriëntatie kan worden bereikt in de Raad over de richtlijn slachtofferrechten. Kan nader worden toegelicht hoe de punten waar de Minister aanvankelijk erg kritisch op was, nu worden geadresseerd in het voorliggende voorstel?

Antwoord

Uw Kamer is in oktober 2023 middels BNC-fiche geïnformeerd over het voorstel en de kabinetsinzet.⁷ In het BNC-fiche heeft het kabinet aangegeven met betrekking tot een aantal punten kritisch te zijn. Het betrof onder meer de voorstellen rondom procedurele rechten voor slachtoffers in de strafprocedure, het faciliteren van schadeverhaal (inclusief onmiddellijk voorschieten) in de strafprocedure, kosteloze psychologische ondersteuning en het aanscherpen van de individuele beoordeling. De redenen voor de kritische houding met betrekking tot deze voorstellen waren: de consequenties voor het stelsel van het Nederlandse strafprocesrecht, de grote gevolgen voor de ketenorganisaties en de doorlooptijden.

Deze onderwerpen zijn in de algemene oriëntatie significant aangepast waarbij er nu voldoende ruimte is om de verplichtingen in te passen in het Nederlandse stelsel en waardoor Nederland de tekst kan steunen.

Kan voor elk van de kritiekpunten worden aangegeven hoe de algemene oriëntatie deze kritiekpunten zijn geadresseerd? Op welke wijze zijn de teksten substantieel gewijzigd ten opzichte van het initiële commissievoorstel? De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de richtlijn straks ervoor zorgt dat de privacy van slachtoffers beter wordt gewaarborgd.

Antwoord

Ten aanzien van het initiële voorstel van de Europese Commissie (hierna: het voorstel) is een aantal elementen substantieel gewijzigd.

In het voorstel werd voorgesteld dat het slachtoffer het recht krijgt op herziening van een aantal beslissingen dat op de terechtzitting wordt genomen. In de tekst van de algemene oriëntatie staat dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat slachtoffers worden geïnformeerd over beslissingen, ten aanzien van bepaalde beschermingsmaatregelen, die op de terechtzitting zijn genomen. Het nationale recht kan voorzien in de mogelijkheid voor slachtoffers om een herziening te vragen van dergelijke beslissingen die op de terechtzitting zijn genomen. De richtlijn verplicht volgens deze tekst dus niet tot het bieden van een recht op herziening.

Het kabinet heeft zich bij de onderhandelingen ook ingezet voor het vinden van een goede balans tussen het beschermen van de privacy van slachtoffers en het feit dat persoonsgegevens in sommige gevallen relevante informatie vormt voor de strafvoering en om die reden in het dossier moeten worden opgenomen. In het voorstel stond dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat persoonsgegevens van een slachtoffer aan de hand waarvan de dader de woonplaats van het slachtoffer kan achterhalen of anderszins op enigerlei wijze contact met het slachtoffer

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 22 112, nr. 3799.

kan opnemen, niet direct of indirect aan de dader worden verstrekt. In de algemene oriëntatie staat dat lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om te verzekeren dat als de bevoegde autoriteiten, ambtshalve of gebaseerd op een verzoek van het slachtoffer, vaststellen dat er een risico kan zijn dat het slachtoffer of een derde persoon kan worden blootgesteld aan bedreigingen of geweld, persoonsgegevens inzake de woonplaats van het slachtoffer of andere gelijkwaardige contactgegevens niet gegeven worden aan de overtreder, tenzij het niet bekend maken van de informatie afbreuk zou doen aan de rechten van de verdediging.

Een andere wijziging betreft de in het voorstel opgenomen verplichting voor de lidstaten dat de Staat de toegekende schadevergoeding voorschiet aan het slachtoffer en vervolgens probeert om dit bedrag te innen. Het kabinet heeft in het BNC-fiche reeds aangegeven hier geen voorstander van te zijn. Dit past namelijk niet bij het uitgangspunt dat de overheid niet verantwoordelijk is voor de volledige vergoeding van door een strafbaar feit geleden schade die door een ander is veroorzaakt. Nederland is wel voorstander van beleid ter ondersteuning van slachtoffers in hun schadevergoedingsaanspraak op de dader zoals we dat in Nederland hebben, met name door de rol van de Staat om schadevergoeding te innen als een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd. Nederland heeft zich in de onderhandelingen ingezet voor dit alternatief, dat minder ver gaat dan het Commissievoorstel, mede in het licht van het feit dat veel lidstaten op dit gebied nog niets hebben geregeld. Voor het Commissievoorstel was bij de lidstaten op dit punt onvoldoende draagvlak. Er was echter evenmin voldoende steun voor het alternatief van Nederland. De bepaling ten aanzien van schadevergoeding is geschrapt. Dit betekent dat de algemene oriëntatie geen wijziging omvat van het bestaande artikel 16 van de Richtlijn 2012/29/EU ten aanzien van het recht op een beslissing inzake schadevergoeding door de dader in de loop van de strafprocedure.

Nadat de JBZ-Raad heeft ingestemd met de algemene oriëntatie wordt de tekst openbaar. Met het verslag van de JBZ-raad zal het kabinet de algemene oriëntatie naar uw Kamer sturen, zodat u kennis kan nemen van de wijzigingen.

Ook vragen deze leden hoe de voorstellen van de commissie-Donner om een beter toegankelijke voorschotregeling voor schadevergoeding zich verhouden tot de teksten van de richtlijn die nu voorliggen? Klopt de inschatting van deze leden dat de richtlijn lidstaten verplicht om een laagdrempelige en snelle voorschotregeling in hun nationale recht op te nemen voor slachtoffers?

Antwoord

De Commissie Donner typeert de bestaande Nederlandse voorschotregeling als een garantstelling en stelt onder meer voor om de Nederlandse systematiek te wijzigen. Zo adviseert de Commissie Donner «om het ongerechtvaardigde verschil dat gelegen is in de op onderdelen ongelimiteerde garantstelling, weg te nemen door de voorschotregeling om te buigen naar een voorschot voor alle slachtoffers van een strafbaar feit, ter hoogte van wat redelijkerwijze verwacht kan worden dat geïnd zal worden. In plaats van een gegarandeerde schadevergoeding voor slachtoffers van bepaalde strafbare feiten, ongeacht de hoogte

daarvan, komt er dan een gegarandeerd reëel voorschot voor slachtoffers van alle strafbare feiten.»⁸ Voor de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Donner verwijst het kabinet naar de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 2 juni 2023.⁹ Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie gaat verder dan het advies van de Commissie Donner. De Commissie stelde voor dat de staat verplicht werd om de toegekende schadevergoeding in alle gevallen voor te schieten aan het slachtoffer. Zoals hiervoor aangegeven is in de algemene oriëntatie de bepaling ten aanzien van schadevergoeding geschrapt.

Tot slot vragen de leden hoe de Minister aan kijkt tegen het voorstel van de schaduwrapporteur in het Europees Parlement om ook rechtspersonen onder het toepassingsbereik van de richtlijn te laten vallen.

Antwoord

Voorop wordt gesteld dat de vigerende richtlijn 2012/29/EU uitsluitend van toepassing is op natuurlijke personen. Ook in het voorstel voor aanpassing van de richtlijn is dit het uitgangspunt.

De amendementen van het Europees Parlement zullen later dit jaar worden besproken in het kader van de triloog tussen Europees Parlement, Europese Commissie en Raad. Er is nog geen inbreng bepaald voor de positie van de Raad ten aanzien van de door het Europees Parlement voorgestelde amendementen. Dat geldt ook voor het voorstel van de schaduwrapporteur om rechtspersonen onder het toepassingsbereik van de richtlijn te laten vallen. De gevolgen van dit voorstel vergen een grondige analyse van alle bepalingen uit de bestaande richtlijn en van de wijzigingen die de aanhangige richtlijn aanbrengt. In het Nederlandse Wetboek van Strafvordering kan een slachtoffer overigens ook een rechtspersoon zijn, die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft onderzonden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben kennis genomen van de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad op 13 en 14 juni 2024. Deze leden stellen graag nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben vragen over de Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (CSAM-verordening). Deze leden zijn met de Minister groot voorstander van een gezamenlijke aanpak van online seksueel kindermisbruik. Online seksueel kindermisbruik is een afschuwelijk vergrijp dat niet binnen de eigen landgrenzen blijft. Voor een effectieve aanpak van online seksueel kindermisbruik is Europese samenwerking volgens deze leden van groot belang. De CSAM-verordening zet in haar huidige vorm in op een inperking van encryptie van elektronisch berichtenverkeer waarbij ook het berichtenverkeer van niet-verdachten gescand wordt. Dit leidt tot massasurveillance, hetgeen volgens de leden van de NSC-fractie het risico teweegbrengt van een niet te rechtvaardigen inbreuk op grondrechten, zoals onder meer het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Er zijn creatieve oplossingen aangedragen, waaronder het vragen aan

⁸ Zie het advies van de Commissie Donner: Adviesrapport commissie-Donner stevige basis voor toekomstig schadestelsel | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl, p. 104 en 107.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 33 552 en 29 279, nr. 111.

gebruikers van instemming dat berichtenverkeer op hun apparaten op CSAM wordt gescand en/of een risicoclassificatie van verdacht materiaal waarbij web providers via wier diensten het berichtenverkeer loopt naarmate het risico hoger wordt ingeschat aan zwaardere waarborgen zouden moeten voldoen. De leden van de NSC-fractie vragen naar de positie van de Minister ten opzichte van deze oplossingen? Is voor de Minister voldoende duidelijk hoe deze oplossingen werken? En is de Minister ervan overtuigd dat deze oplossingen niet leiden tot enige vorm van massasurveillance? Zijn er, naast deze oplossingen, ook andere oplossingen?

Antwoord

Zoals uw Kamer weet, steunt Nederland geen voorstellen ten aanzien van de detectie van onbekend materiaal of *grooming*. Bovendien is het, zoals eerder met uw Kamer gedeeld, mogelijk te detecteren zonder end-to-end encryptie onmogelijk te maken. Conform de motie-Van Raan c.s. is dat ook steeds de Nederlandse inzet in Brussel.¹⁰ Wel is het kabinet het met de leden van de NSC-fractie eens dat detectie alleen mogelijk moet zijn als *last resort* en dat daaraan strikte voorwaarden moeten worden verbonden. Deze uitgangspunten zijn voor het kabinet nog steeds leidend, ook bij de appreciatie van nieuwe voorstellen.

De leden van de NSC-fractie hebben ook vragen over de herziening van de Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen (CSA-richtlijn). De Minister geeft aan kritisch te zijn over de herziening van de CSA-richtlijn omdat het voorstel niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk om het doel te verwezenlijken en de bepalingen inpasbaar moeten zijn in het Nederlandse stelsel van strafbaarstellingen. De leden van de NSC-fractie vragen de Minister welke punten uit de CSA-richtlijn verder beogen te gaan dan strikt noodzakelijk? Ook vragen deze leden welke bepalingen niet inpasbaar zijn in het Nederlandse stelsel van strafbaarstellingen?

Antwoord

Voorop wordt gesteld dat het kabinet het voorstel tot herziening van de Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen (hierna: CSA-richtlijn) verwelkomt. Een gezamenlijke aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen is gezien het grensoverschrijdende karakter ervan essentieel voor een effectieve bestrijding van deze vorm van criminaliteit.

Het kabinet is in het algemeen positief over het voorstel om de strafbaarstellingen in de richtlijn verder aan te scherpen. De aanpassingen sluiten over het algemeen goed aan bij recente Nederlandse wetgeving op dit terrein, waaronder de nieuwe Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59), die per 1 juli van dit jaar in werking treedt. In reactie op eerdere vragen van Uw Kamer is nader ingegaan op de wijze waarop de in het richtlijnvoorstel opgenomen aangescherpte strafbaarstellingen in de Nederlandse wetgeving strafbaar zijn gesteld.¹¹

¹⁰ Zie de moties Van Raan c.s., Kamerstukken II, 2021–22 26 643, nr. 885, Van Ginneken c.s. Kamerstukken II, 2022–23 26 643, nr. 1011, en Van Weerdenburg c.s. Kamerstukken II 2022–23 26 643, nr. 1047.

¹¹ Zie Kamerstukken II 2023–24, 22 112, nr. 3950.

Op een aantal punten meent het kabinet echter dat de exacte afbakening van de voorgestelde bepalingen in het richtlijnvoorstel van de Commissie nog aandacht vraagt. Zo wordt er in EU-verband nader gesproken over de mate waarin gedragingen met kindersekspoppen onder het bereik van de aangepaste richtlijn zouden (moeten) vallen en hoe dit zou moeten worden vormgegeven. Zoals in de eerdergenoemde reactie op Kamervragen aangegeven zal Nederland zich hierover – tegen de achtergrond van het aanvaarde amendement-Michon Derkzen over dit onderwerp – in positieve zin uitlaten en daarbij de inhoud van het amendement als leidraad nemen. Een ander voorbeeld is het voorstel om instructief materiaal over het seksueel misbruiken van kinderen onder het bereik van de richtlijn te brengen. Het kabinet staat hier positief tegenover, maar dat materiaal wordt – zoals ook in het BNC-fiche uiteengezet – in de voorstellen nu gelijkgesteld met kinderpornografisch materiaal (visuele weergaven van seksueel misbruik van kinderen). Deze gelijkstelling vindt het kabinet minder gelukkig omdat daarmee beschrijvend materiaal dat strekt tot het instrueren over seksueel misbruik van kinderen – en daarom een meer voorbereidend karakter heeft – op een lijn wordt gesteld met visuele weergaves van daadwerkelijk seksueel misbruik van kinderen. Ook kan het kabinet zich in het algemeen goed vinden in de voorgestelde aanscherping van de strafmaten. Met de Wet seksuele misdrijven worden verschillende strafmaxima voor seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen verhoogd. Met die wet is voorzien in een raamwerk van passende en onderling op elkaar afgestemde strafmaxima. Over het algemeen sluiten de in de richtlijn voorgeschreven strafniveaus hierbij aan.

Op enkele onderdelen voorziet het voorstel van de Commissie op dit moment echter in een strafmaat die tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving zou leiden. Dit houdt er met name mee verband dat in de richtlijn – ook ten aanzien van de strafniveaus – slechts een onderscheid wordt gemaakt tussen seksueel minder- en seksueel meerderjarigen, terwijl in de Nederlandse wetgeving niet alleen een onderscheid is gemaakt tussen seksueel meerderjarige kinderen (16 tot 18-jarigen) en seksueel minderjarigen (kinderen jonger dan 16 jaar), maar ook binnen de categorie seksueel minderjarigen in gedifferentieerde strafmaxima is voorzien voor gedragingen ten aanzien van minderjarigen jonger dan twaalf jaar en minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar. Dat dit laatste onderscheid in de richtlijn niet wordt gemaakt, betekent dat de richtlijnvoorstellen op een aantal punten onvoldoende ruimte laten om voor deze laatste leeftijdscategorie (12- tot 16-jarigen) in afzonderlijke strafbepalingen met een eigen strafmaximum te voorzien. Het kabinet zal – ook vanwege het belang dat lidstaten voldoende ruimte hebben om een evenwichtig stelsel van strafmaxima voor seksuele misdrijven te kunnen waarborgen – zich er in de onderhandelingen dan ook hard voor maken dat lidstaten de ruimte houden om dit soort maatwerk in hun wetgeving te kunnen blijven bieden.

Kort samengevat steunt dit kabinet de voorgestelde aanpassingen ten aanzien van de strafbaarstellingen en strafmaten en sluiten deze over het algemeen aan bij Nederlandse wetgeving. Op enkele punten zal echter worden ingezet op (technische) verbeteringen en aanpassingen, zodat Nederland en andere lidstaten voldoende ruimte houden om de voorstellen op een evenwichtige wijze in te passen in de nationale stelsels.

De leden van de NSC-fractie hebben tot slot vragen over de lobby die de Minister inzet om het werkprogramma 2024–2029 van de nieuwe Europese Commissie te beïnvloeden. Heeft de Minister zicht op of de onderwerpen die Nederland op het werkprogramma wil zien ook worden gesteund door andere lidstaten? Heeft de Minister zicht op onderwerpen die andere lidstaten in het werkprogramma willen opnemen?

Antwoord

Het kabinet verwijst naar het antwoord op bovenstaande vraag van de leden van de VVD-fractie over de inzet om het werkprogramma 2024–2029 van de nieuwe Europese Commissie te beïnvloeden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad op 13 en 14 juni 2024 in Luxemburg. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om nog enkele vragen te stellen hierover aan de Minister.

Afronding richtlijn aanpak mensenhandel

De leden van de CDA-fractie lezen dat op 23 april 2024 het Europees Parlement heeft ingestemd met de mensenhandel-richtlijn. In deze richtlijn worden verschillende maatregelen genomen om middels een Europees juridisch kader mensenhandel te voorkomen en slachtoffers te beschermen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze richtlijn zich verhoudt tot het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (36 547), dat op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer? Heeft de richtlijn gevolgen voor de inhoud van dit wetsvoorstel?

Antwoord

Na de inwerkingtreding van de herziene mensenhandelrichtlijn hebben de lidstaten twee jaar de tijd om de desbetreffende bepalingen om te zetten in hun nationale beleid of wetgeving. De noodzakelijke wetgevende maatregelen die in het kader van die implementatie moeten worden genomen, zullen worden neergelegd in een separaat implementatiewetsvoorstel dat afzonderlijk in procedure zal worden gebracht. Het Wetsvoorstel tot modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel, dat op dit moment bij uw Kamer aanhangig is, bevat geen onderdelen die na inwerkingtreding van de herziene mensenhandelrichtlijn ongedaan moeten worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister graag had gezien dat de aparte rol van een Nationale Rapporteur, zoals die voorheen in artikel 19 van de richtlijn stond, behouden was gebleven. Wat is de reden dat dit niet in de finale versie van de richtlijn terecht is gekomen? Heeft Nederland hier over onderhandeld en welke lidstaten zaten hier met Nederland op een lijn?

Antwoord

Nederland heeft tot aan het einde van de onderhandeling aangegeven dat het de voorkeur heeft om de tekst van de huidige richtlijn op het punt van de Nationale Rapporteur te behouden. Er was echter een aantal grote lidstaten die een andere mening waren toegedaan omdat het voorstel niet in hun nationale systeem paste, waardoor het compromisvoorstel van het Voorzit-

terschap is aangenomen. Met de huidige tekst konden de lidstaten, waaronder ook Nederland, uit de voeten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het Europees Parlement heeft voorgesteld om het non-punishment beginsel binnen artikel 8 van de richtlijn te verruimen door alle strafrechtelijke procedures te staken ten aanzien van een vermoedelijk slachtoffer. In overeenstemming met het huidige beleid is, mede op verzoek van Nederland, in de richtlijn aan de lidstaten de ruimte gelaten voor de wijze waarop nationaal op de meest doeltreffende wijze uitvoering kan worden gegeven aan het non-punishment beginsel. De leden van de CDA-fractie vragen aan de Minister of ter sprake is gekomen bij de onderhandeling of het non-punishment beginsel wettelijk verankerd zou moeten worden. Deze leden vragen ook welke andere landen aan de zijde van Nederland stonden als het gaat om nationale uitwerking van het non-punishment beginsel.

Antwoord

Voor het kabinet staat voorop dat het *non-punishment* beginsel een belangrijke pijler vormt van het regeringsbeleid om slachtoffers van mensenhandel op adequate wijze te beschermen: toepassing van dit beginsel in gevallen die zich daarvoor lenen, beschermt de mensenrechten van slachtoffers en beoogt te voorkomen dat zij door het handelen van overheidsinstanties opnieuw tot slachtoffer worden gemaakt. Om in de praktijk zoveel mogelijk invulling te geven aan het beginsel van niet-bestrafing, ligt de sleutel bij het waarborgen van een goede uitvoeringspraktijk. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland het voorstel gedaan om op nationaal niveau ruimte te laten voor de beoordeling ten aanzien van het *non-punishment* beginsel. De andere lidstaten konden zich hier zonder discussie in vinden.

Tijdens de onderhandelingen over de herziening van de mensenhandelrichtlijn is niet ter sprake gekomen om in het voorstel een verplichting tot specifieke wettelijke verankering van het *non-punishment* beginsel op te nemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben de agenda van de JBZ-Raad van 13 en 14 juni gelezen. De leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de SP-fractie zien dat momenteel de laatste stappen worden gezet in de Talentenpool-verordening. De leden zien dat dit stuk is bedoeld om de tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen met migranten van buiten de EU. De Minister geeft aan dat hiermee volle aandacht is voor het voorkomen van misstanden en uitbuiting van arbeidsmigranten. Dit terwijl er nu ook al sprake is van veel misstanden met arbeidsmigranten van binnen de EU. Zo geeft de Minister aan dat er wordt gekeken naar de functie van de werkgever. De leden willen de Minister vragen hoe dit voldoende garantie is dat misstanden niet zullen plaatsvinden? Deelt de Minister de mening dat er nu ook veel misstanden plaatsvinden als het gaat om de vestiging en de omgang met arbeidsmigranten? Op welke manier gaat het helpen als er nog meer arbeidsmigranten via de Talentenpool naar Nederland worden gehaald terwijl er nu al veel misgaat? De leden vinden het alarmerend dat de Minister er juist op inzet dat werkgevers verantwoordelijk blijven voor een goede selectie van migranten, terwijl werkgevers juist nu verantwoordelijk zijn voor de misstanden en geen enkele prikkel hebben om voor goede omstandigheden te zorgen. De werkgevers worden gedreven door winst en die

wordt gemaximaliseerd met slechte huisvesting, slechte lonen en de kosten voor onderhoud voor de arbeidsmigranten zo laag mogelijk te houden. Deze verantwoordelijkheid leggen bij de werkgevers zorgt juist niet voor betere omstandigheden. Deelt de Minister deze mening? Op welke manier gaat de Minister er juist voor zorgen dat de controle op deze werkgevers wordt geïntensiveerd in het belang van deze arbeidsmigranten? Moet de Minister niet eerst prioriteit geven aan het verbeteren van de omstandigheden voor de arbeidsmigranten die nu onder slechte omstandigheden in Nederland verblijven en worden uitgebuit? Deelt de Minister de mening dat deze Talentenpool hiermee een stap in de verkeerde richting is omdat het voorkomen van misstanden nu totaal niet kan worden gegarandeerd?

Antwoord

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid informeerde uw Kamer, mede namens mijzelf, op 10 juni jl. over de Nederlandse positiebepaling ten aanzien van de EU-Talentenpool.¹² Het kabinet komt tot het oordeel om te onthouden van stemming. Waar de voorwaarden voor toelating tot de Nederlandse arbeidsmarkt door het voorstel niet worden aangepast, ziet het kabinet evenwel risico's ten aanzien van misstanden bij arbeidsmigranten. Het kabinet heeft zich tijdens de onderhandeling daarom intensief ingezet voor concrete waarborgen om misstanden te voorkomen. Daar is in de algemene oriëntatie deels aan tegemoet komen. Zo stelt de algemene oriëntatie dat werving en plaatsing alleen gericht mag zijn op functies in de lidstaat waarin de werkgever gevestigd is. Ook dient er sprake te zijn van een concrete vacature alvorens een werkgever een werknemer uit een derde land kan werven. Daarnaast kunnen lidstaten werkgevers uitsluiten van deelname aan het platform. Verder wordt expliciet genoemd dat de Detacheringsrichtlijn en de relevante jurisprudentie nageleefd dienen te worden, waaronder de voorwaarde van legale en gewoonlijke tewerkstelling in de zendende lidstaat. Ook is er een evaluatiebepaling opgenomen die stelt dat in de rapporten van de Commissie over de toepassing van de verordening specifiek aandacht besteed moet worden aan: de doeltreffendheid bij aanpakken van tekorten in deelnemende lidstaten, de doeltreffendheid van het aanwervingsproces, o.a. wat betreft het waarborgen van eerlijke aanwervingspraktijken, en het respecteren van eerlijke en rechtvaardige arbeidsvoorwaarden. Het kabinet heeft zich er tevens voor ingezet dat werkgevers verantwoordelijk blijven voor een goede, non-discriminatoire selectie van kandidaten en verificatie van cv's en kwalificaties, alsmede de toelatingsvereisten voor werk en verblijf. Deze werkgeversverantwoordelijkheid is opgenomen in de algemene oriëntatie. Gelet op de weging van de Nederlandse belangen op het vlak van voorkomen van misstanden en oneigenlijke detachering van met name derdelanders, migratiesamenwerking en partnerschappen met landen van buiten de Unie, het krachtenveld en het uiteindelijke doel en reikwijdte van de Verordening, komt het kabinet tot het oordeel om te onthouden van stemming. De uiteindelijke deelname van lidstaten aan de Talentenpool is vrijwillig en de keuze om mee te doen is aan een nieuw kabinet.

Het kabinet constateert dat de afgelopen jaren de schaduwkanten van arbeidsmigratie duidelijk naar voren zijn gekomen op brede schaal. Met name laaggeschoolde arbeidsmigranten zijn

¹² Kamerstukken II, 2023–24, 21 501–31, nr. 751.

kwetsbaar voor misstanden. Om uitbuiting van arbeidsmigranten tegen te gaan, slechte huisvesting aan te pakken, en oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen, voert het kabinet de aanbevelingen uit het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie Roemer) onverkort en met urgentie uit en wordt onder andere de strafbaarstelling van mensenhandel gemoderniseerd en uitgebreid.¹³ Werkgevers, uitzendbureaus en verhuurders zijn niet afhankelijk van wetten en regels om op een fatsoenlijke manier om te gaan met hun werknemers en huurders. Zij moeten de verantwoordelijkheid van goed werkgeverschap nemen, zodat de lusten en lasten van arbeidsmigratie eerlijker worden verdeeld.

Als sluitstuk van de (voorgestelde) wet- en regelgeving zijn goede handhaving en toezicht nodig om naleving te bevorderen en misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan. De Arbeidsinspectie is gestart met de voorbereiding van de nieuwe taken en de capaciteitsuitbreiding in het kader van het toelatingsstelsel. Daarnaast is er samenwerking op Europees niveau. Zo zijn er in het afgelopen jaar onder de vlag van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) diverse gezamenlijke inspecties geweest. Door de samenwerking is er een versterkte informatiepositie en kunnen deze organisaties gezamenlijk of individueel zo effectief mogelijk optreden. In recente publicaties is uitgebreid gerapporteerd over ingezette interventies en behaalde resultaten.¹⁴ Daarnaast worden de activiteiten en werkzaamheden van de ELA in 2024 geëvalueerd.

De leden van de SP-fractie hebben de richtlijn voor slachtofferrechten gelezen. Het voorstel beoogt de rechten en ondersteuning van slachtoffers te verstevigen. Echter hebben deze leden nog wel zorgen over de proportionaliteit van dit voorstel in de zin dat veel van deze punten bovenal een nationale bevoegdheid zouden moeten blijven. De leden zien dat de Minister deze zorgen deelt. De consequenties voor het stelsel van het Nederlandse strafprocesrecht, de grote gevolgen voor de ketenorganisaties en de doorlooptijden zijn geadresseerd in de algemene oriëntatie door de Minister. Deze zorgen delen de leden. De Minister geeft aan dat Nederland de algemene oriëntatie dan ook kan steunen. De leden willen wel voor de duidelijkheid vragen hoe dit met elkaar rijmt? Kan de oriëntatie worden gesteund omdat de zorgen erin zijn meegenomen? Wat is de precieze status van deze oriëntatie als de geadresseerde zorgen hiermee nog niet zijn opgelost in de richtlijn? Wanneer krijgen de leden een terugkoppeling over wat er met deze zorgen is gedaan?

Antwoord

Het kabinet verwijst naar de antwoorden op bovenstaande vragen van de leden van de VVD-fractie over hoe de algemene oriëntatie zich verhoudt tot de zorgen die het Kabinet had.

Voor wat betreft de status merkt het Kabinet op dat de algemene oriëntatie de inzet vormt van de Raad bij de onderhandelingen die in het kader van de triloog zullen worden gevoerd met het Europees Parlement en de Europese Commissie. Nadat de JBZ-Raad heeft ingestemd met de algemene oriëntatie wordt de

¹³ Kamerstukken II, 2022–23, 29 861, nr. 99, en zie documenten van de internetconsultatie van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht: Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel (internetconsultatie.nl).

¹⁴ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/07/10/rapportageschijnconstructies-cao-naleving-en-fraude-2019-2022>

tekst openbaar. Met het verslag van de JBZ-raad zal de algemene oriëntatie naar uw Kamer worden gestuurd. Het Europees Parlement heeft op 24 maart 2024 zijn amendementen vastgesteld. Naar verwachting zal de trilog met het Europees Parlement en de Europese Commissie in de tweede helft van dit jaar worden gestart.