

Brussel, 22 december 2022
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 december 2022
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 426 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 426 final.

Bijlage: SWD(2022) 426 final

Brussel, 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij het

voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding
van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Waarom? Wat is het probleem?
Mensenhandel is een kernactiviteit van de zware en georganiseerde criminaliteit in de EU en zal in de nabije toekomst een bedreiging blijven vormen. Hoewel de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU) ertoe heeft bijgedragen dat de EU beschikt over een gemeenschappelijke basis voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, zijn met name de navolgende problemen nog niet verholpen. • Mensenhandel bloeit nog steeds in de EU, ondanks de inspanningen om het misdrijf te voorkomen en op te sporen en de slachtoffers in een vroeg stadium te identificeren. Door alleen gegevens te verzamelen en trends te monitoren wordt bovendien niet de volledige omvang van mensenhandel in de EU blootgelegd. • Het aantal onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen is gering, waardoor mensenhandelaars straffeloos te werk kunnen gaan. De richtlijn houdt geen rekening met een aantal belangrijke punten van zorg, die pas over het voetlicht zijn gekomen na de vaststelling van het instrument. Het gaat onder meer om nieuwe vormen van uitbuiting en het gebruik van technologie om dit misdrijf te faciliteren. De interpretatie van de strafbare feiten op het gebied van mensenhandel en uitbuiting kan van lidstaat tot lidstaat verschillen, wat het lastiger maakt om grensoverschrijdend samen te werken en het strafbare feit te bewijzen. Bovendien worden rechtspersonen onvoldoende ter verantwoording geroepen voor mensenhandel, wat bijdraagt tot de cultuur van straffeloosheid. • Slachtoffers krijgen niet altijd de bijstand, ondersteuning en bescherming die past bij hun specifieke behoeften. De lidstaten geven geen consistente uitvoering aan de beginselen van niet-vervolgving en niet-bestrafing van slachtoffers wegens hun betrokkenheid bij criminele activiteiten, het recht van slachtoffers op schadeloosstelling en maatregelen ter bescherming van slachtoffers. De bestaande nationale en transnationale verwijzingsmechanismen zijn niet geheel doeltreffend, waardoor het kan gebeuren dat slachtoffers niet vroegtijdig worden geïdentificeerd en doorverwezen voor bijstand, ondersteuning en bescherming. • De vraag die mensenhandel in de hand werkt, blijft groot in de EU, wat mogelijk te wijten is aan het feit dat het gebruikmaken van diensten van slachtoffers niet in alle lidstaten op consistente wijze strafbaar is gesteld en dat maatregelen om de vraag terug te dringen, niet op grote schaal worden toegepast.
Wat is het doel van dit initiatief?
Dit initiatief heeft tot doel het rechtskader van de EU voor de bestrijding van mensenhandel te versterken. Om deze algemene doelstelling te verwezenlijken, kent het initiatief vier specifieke doelstellingen: • zorgen voor adequate preventie, opsporing en betere monitoring van mensenhandel op EU-niveau door alle belanghebbenden die met (potentiële) slachtoffers in contact kunnen komen, beter in staat te stellen aanwijzingen voor het misdrijf te herkennen, en door de kennis van het verschijnsel en de betreffende trends te bevorderen; • de strafrechtelijke respons op het misdrijf versterken, ook in de grensoverschrijdende context, om ervoor te zorgen dat de rechtshandavings- en justitiële autoriteiten beter in staat zijn dit misdrijf te bestrijden en zich aan de nieuwe werkwijzen en bedrijfsmodellen van mensenhandelaars aan te passen, en nieuwe dreigingen aanpakken; • ervoor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel in alle lidstaten passende bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen, met name door de mechanismen voor vroegtijdige identificatie en doorverwijzing te verbeteren, ook in een grensoverschrijdende context; • verminderen van de vraag naar de diensten van slachtoffers van mensenhandel, die alle vormen van mensenhandel met het oog op uitbuiting in de hand werkt, door onder meer de strafrechtelijke respons op het gebruikmaken van op uitbuiting berustende diensten te versterken en voorlichtingsactiviteiten, onderwijs en opleiding te bevorderen.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
Mensenhandel is een grensoverschrijdend misdrijf dat alle lidstaten treft. Het heeft zowel een grensoverschrijdende dimensie binnen de EU als een internationale dimensie voor zover de buitengrenzen van de EU worden overschreden. Samenwerking in de hele EU is van cruciaal belang om het misdrijf grensoverschrijdend te voorkomen en te bestrijden en om ervoor te zorgen dat slachtoffers worden

geïdentificeerd en passende bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen. De toegenomen relevantie van de onlinedimensie van het misdrijf rechtvaardigt verdere nieuwe maatregelen op EU-niveau, aangezien mensenhandelaars online meer mogelijkheden krijgen om slachtoffers te werven, te controleren, te vervoeren en uit te buiten, alsook om winsten weg te sluizen en gebruikers binnen en buiten de EU te bereiken zonder daarvoor grenzen te hoeven overschrijden. De nationale autoriteiten en belanghebbenden erkennen algemeen dat de bestrijding van mensenhandel maatregelen op EU-niveau vereist.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Beleids optie 1 is gericht op niet-wetgevende maatregelen.

Beleids optie 2 bevat alleen wetgevingsmaatregelen die wijzigingen van de richtlijn met zich meebrengen. Voor sommige wetgevingsmaatregelen in het kader van **beleids optie 2** zijn verschillende subopties beoordeeld.

Beleids optie 3 is een combinatie van de niet-wetgevende maatregelen van beleids optie 1 en een aantal van de wetgevingsmaatregelen van beleids optie 2.

De voorkeur gaat uit naar optie 3. Deze optie beantwoordt aan de vastgestelde horizontale en specifieke doelstellingen:

- **specifieke doelstelling 1: zorgen voor adequate preventie, opsporing en betere monitoring van mensenhandel op EU-niveau:**
 - oprichten van een kennis- en expertisecentrum voor de bestrijding van mensenhandel, dat onder meer de ontwikkeling van richtsnoeren inzake gegevensverzameling over mensenhandel in de EU en voorlichting over mensenhandel ondersteunt (*niet-wetgevende maatregelen*);
 - de lidstaten door middel van de richtlijn verplichten om jaarlijks gegevens over mensenhandel te verzamelen en aan de Commissie te rapporteren, en onder meer indicatoren voor dergelijke gegevensverzameling specificeren (*wetgevingsmaatregel*);
- **specifieke doelstelling 2: versterken van de strafrechtelijke respons op het misdrijf, ook in de grensoverschrijdende context:**
 - ervoor zorgen dat voor elk element van het strafbare feit in de richtlijn rekening wordt gehouden met de onlinedimensie (*wetgevingsmaatregel*);
 - versterken van de samenwerking tussen de Commissie en internetbedrijven binnen het EU-internetforum (*niet-wetgevingsmaatregel*);
 - gedwongen huwelijken en illegale adoptie opnemen in de lijst van vormen van uitbuiting (*wetgevingsmaatregel*);
 - ervoor zorgen dat rechtspersonen na een rechterlijke veroordeling wegens een gronddelict op het gebied van mensenhandel kunnen worden onderworpen aan een aantal van de sancties waarvan de omzetting door de lidstaten momenteel facultatief is, en aan de andere sancties wanneer er sprake is van een verzwarende omstandigheid (*wetgevingsmaatregel*);
 - de focusgroep opzetten van aanklagers die zich toeleggen op de aanpak van mensenhandel (*niet-wetgevingsmaatregel*);
- **specifieke doelstelling 3: ervoor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel in alle lidstaten passende bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen:**
 - de lidstaten verplichten formele nationale verwijzingsmechanismen op te zetten en nationale contactpunten voor doorverwijzingen van slachtoffers in het leven te roepen (*wetgevingsmaatregel*);
 - richtsnoeren inzake minimumeisen en -normen voor nationale verwijzingsmechanismen ontwikkelen en een Europees verwijzingsmechanisme in het kader van het kennis- en expertisecentrum opzetten (*niet-wetgevingsmaatregel*);
- **specifieke doelstelling 4: vermindering van de vraag naar de op uitbuiting berustende diensten van slachtoffers waardoor mensenhandel voor alle vormen van uitbuiting in de hand wordt gewerkt:**
 - de lidstaten verplichten het bewust gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel voor alle vormen van uitbuiting strafbaar te stellen (*wetgevingsmaatregel*);
 - in het kader van het kennis- en expertisecentrum een EU-brede voorlichtingscampagne organiseren om de vraag naar mensenhandel terug te dringen (*niet-wetgevingsmaatregel*).

Wie steunt welke optie?

In zijn resolutie van 10 februari 2021 heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht **de uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel te beoordelen en voorstellen tot herziening ervan in te dienen**. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgebreid geraadpleegd, onder meer door middel van een openbare raadpleging en bijeenkomsten van het EU-netwerk van nationale rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen en het EU-platform voor het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel. De Commissie heeft via een externe contractant ook een breed scala aan belanghebbenden geraadpleegd, waaronder

ationale autoriteiten in de lidstaten, EU-agentschappen, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van de particuliere sector en internationale organisaties. De meeste geraadpleegde belanghebbenden steunden de verschillende maatregelen die werden voorgesteld als onderdeel van de voorkeursoptie. In zijn resolutie riep het Europees Parlement de Commissie op **de richtlijn te wijzigen om ervoor te zorgen dat alle lidstaten het bewust gebruikmaken van van slachtoffers van mensenhandel afgewongen diensten strafbaar stellen**. De belanghebbenden zijn over deze wetswijziging meer verdeeld, hoewel bijna twee derde van de respondenten bij de openbare raadpleging voorstander was. Bovendien waren de meeste belanghebbenden die in het kader van casestudies en gerichte interviews over de beleidsopties werden geraadpleegd, vóór deze wijziging. Van alle mogelijke subopties waarbij het gebruik van diensten strafbaar wordt gesteld, geldt deze suboptie als de optie waarvoor het gemakkelijkst een consensus kan worden bereikt.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie is gericht op **het verbeteren van de capaciteit van de lidstaten om mensenhandel efficiënt te bestrijden, met name in verband met dreigingen en trends die de afgelopen jaren zijn ontstaan en geëvolueerd**. De nieuwe, gemeenschappelijke en geharmoniseerde regels voor de lidstaten zullen naar verwachting **de grensoverschrijdende samenwerking verbeteren, zowel op het gebied van onderzoek en vervolging als op dat van bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers**. De niet-wetgevende maatregelen zullen de lidstaten ondersteunen bij de aanpassing van hun wetgeving en de verdere uitvoering van de richtlijn, overeenkomstig de **EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel (2021–2025)**.

Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie brengt voor de lidstaten een beperkte last mee, die wordt gecompenseerd door het gunstige effect van de maatregelen wat betreft de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers. De voorkeursoptie bestaat voornamelijk in het **verbeteren van bestaande bepalingen in plaats van het creëren van nieuwe verplichtingen**. De verplichting om het bewuste gebruikmaken van afgedwongen diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen, zou vooral regeldruk met zich meebrengen voor de lidstaten die vooralsnog noch deze maatregel, noch andere, verdergaande maatregelen hebben omgezet. De meeste lidstaten beschikken ten minste voor seksuele uitbuiting reeds over dergelijke wetgeving. Ook de verplichting om nationale verwijzingsmechanismen op te zetten zou enige regelgevende en administratieve lasten met zich meebrengen voor de lidstaten. Het is echter geen volledig nieuwe verplichting, aangezien de lidstaten op grond van de huidige richtlijn al mechanismen moesten invoeren voor de vroegtijdige identificatie van, bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers en op één na alle lidstaten reeds over een formeel of informeel verwijzingsmechanisme beschikken. Waarschijnlijk zijn er dan ook niet veel stappen nodig om de procedures voor de identificatie en doorverwijzing van de slachtoffers te formaliseren.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

De voorkeursoptie houdt geen verplichtingen in voor bedrijven en heeft daarvoor dus geen directe gevolgen. Wel vereisen bepaalde niet-wetgevende maatregelen dat het bedrijfsleven zich vrijwillig inzet. Rechtspersonen zouden pas kunnen worden bestraft met economische sancties, zoals de tijdelijke sluiting van hun vestiging, na een veroordeling wegens een strafbaar feit in verband met mensenhandel dat ten gunste van hen is gepleegd. Deze maatregel zou bijdragen tot een eerlijkere economie waarin misdaad niet loont en bedrijven die zich aan de regels houden, ervan zouden profiteren dat zij minder oneerlijke concurrentie ondervinden van bedrijven die gebruikmaken van dwangarbeid. Hoewel de Commissie de samenwerking met de technologie- en internetsector zou bevorderen, zou elke desbetreffende wettelijke verplichting in verband met de verantwoordelijkheid van onlineplatforms en aanbieders van onlinediensten om inhoud die te maken heeft met mensenhandel, op te sporen, te monitoren en te verwijderen, onder andere bestaande of binnenkort vast te stellen rechtsinstrumenten vallen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Zoals hierboven is beschreven, zou de voorkeursoptie beperkte gevolgen hebben voor de nationale autoriteiten, die vooral hun wetgeving aan de nieuwe of herziene bepalingen van de richtlijn zouden moeten aanpassen, voor zover zij dat nog niet hebben gedaan. Sommige wetgevingsmaatregelen die deel uitmaken van de voorkeursoptie, met name die betreffende strafbaarstelling, zullen naar verwachting ook leiden tot meer onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen. Een hogere mate van harmonisatie van de EU-regels zou echter bijdragen tot een betere aanpak van mensenhandel in de EU en tot versterking van de capaciteit van de rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, de

slachtoffers ervan te beschermen en de vraag waardoor het misdrijf in de hand wordt gewerkt, terug te dringen.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

De voorkeursoptie zal de strijd tegen mensenhandel versterken door het criminele model van mensenhandelaars te ontwrichten. Ook zal deze optie de kans verkleinen dat mensen worden uitgebuit, wat een positief effect heeft op de samenleving, de grondrechten, de rechtsstaat en de veiligheid in de EU.

D. Evaluatie

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

De evaluatie van de herziene richtlijn moet in beginsel niet eerder dan vijf jaar na de omzettingstermijn worden uitgevoerd. Dit moet ervoor zorgen dat er na de volledige omzetting in alle lidstaten voldoende tijd verstreken is om de effecten van het initiatief te kunnen evalueren. De herziene richtlijn zou met name een bepaling bevatten die de Commissie verplicht het effect te beoordelen van de regels die het bewust gebruikmaken van op uitbuiting berustende diensten strafbaar stellen. Zij zou hierover vijf jaar na de omzettingstermijn een verslag moeten indienen bij het Europees Parlement en de Raad. Tot die tijd zal de Commissie de uitvoering van de richtlijn blijven monitoren en evalueren in het kader van haar tweejaarlijkse rapportering over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel.