



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 december 2022
(OR. en)

16322/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0426(COD)**

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

VOORSTEL

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.:	COM(2022) 732 final
Betreft:	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 COM(2022) 732 final.

Bijlage: COM(2022) 732 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.12.2022
COM(2022) 732 final

2022/0426 (COD)

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**

{SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} - {SWD(2022) 426 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel bevat een reeks maatregelen om mensenhandel beter te voorkomen en te bestrijden en om slachtoffers te beschermen op grond van het vigerende rechtskader van de Unie, namelijk Richtlijn 2011/36/EU¹ (hierna “de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel” genoemd). De richtlijn ter bestrijding van mensenhandel biedt een overkoepelend EU-kader voor de voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Dit kader omvat minimumvoorschriften voor de definitie van strafbare feiten en de vaststelling van sancties op het gebied van mensenhandel, alsmede bepalingen waardoor dit misdrijf beter wordt voorkomen en slachtoffers beter worden beschermd en die rekening houden met het genderperspectief². De richtlijn bevat gemeenschappelijke EU-regels inzake: i) de strafbaarstelling van, het onderzoek naar en de vervolging van mensenhandel, met inbegrip van de omschrijving van strafbare feiten, straffen en sancties; ii) bijstand aan en ondersteuning en bescherming van slachtoffers van mensenhandel; en iii) voorkoming van mensenhandel³.

Met de vaststelling van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel in april 2011 zette de EU een belangrijke stap ter versterking van haar inspanningen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en de slachtoffers ervan te beschermen. Deze ontwikkeling was cruciaal voor de harmonisatie van de relevante regels in de lidstaten. Sinds 2011 is echter een aantal nieuwe problemen ontstaan en hebben eerdere problemen aan belang gewonnen. Die problemen worden aangepakt door middel van deze gerichte herziening van de richtlijn.

De correcte en volledige omzetting van de richtlijn en de volledige uitvoering ervan blijven een prioriteit voor de Commissie. Na de goedkeuring van het omzettingsverslag⁴ heeft de Commissie de samenwerking met de lidstaten voortgezet en zich ertoe verbonden gebruik te maken van de bevoegdheden die haar bij de Verdragen zijn verleend om de volledige omzetting en uitvoering van de bepalingen van de richtlijn te waarborgen. De EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025⁵ die de Commissie heeft vastgesteld, volgt een multidisciplinaire en brede aanpak en bevat gedetailleerde maatregelen ter verbetering van de uitvoering van de relevante bepalingen van Richtlijn 2011/36/EU. De strategie voorziet in robuuste beleidsmaatregelen ter bestrijding van mensenhandel, die zowel preventie, bescherming van slachtoffers en vervolging en veroordeling van mensenhandelaren omvatten.

¹ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad ([PB L 101](#) van 15.4.2011, blz. 1).

² Europese Commissie, Gecombineerde routekaart evaluatie/aanvangseffectbeoordeling. Ref. Ares(2021)4984017 – 5/8/2021. Beschikbaar op: [link](#).

³ Enquête: vraag 38, twee nationale bevoegde autoriteiten (FR, LU), twee nationale rapporteurs (EL, RO), twee rechtshandhavinginstanties (EL, IE), vier andere entiteiten (een uit BG, twee uit ES, een uit MT) en twee maatschappelijke organisaties (BE, MT).

⁴ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ter beoordeling van de mate waarin de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om te voldoen aan Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, in overeenstemming met artikel 23, lid 1, van de richtlijn, [COM\(2016\) 722 final](#).

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 ([COM\(2021\) 171 final](#) van 14.4.2021).

De vormen van uitbuiting zijn sinds 2011 geëvolueerd. Seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting zijn steeds de belangrijkste doelen van mensenhandel geweest. Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting is de vorm van mensenhandel die in de EU het meest voorkomt en meer dan de helft van alle slachtoffers betreft. Daarbij gaat het voornamelijk om vrouwen en meisjes⁶. Mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting was de op een na meest voorkomende vorm van mensenhandel in de EU. De laatste vijf jaar is aantal slachtoffers van deze praktijk snel opgelopen en bijna verdubbeld⁷. In de loop der tijd heeft mensenhandel voor andere doeleinden echter terrein gewonnen, zowel wat betreft de vormen van uitbuiting die reeds in de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel zijn opgenomen (met het oog op bedelarij, criminele activiteiten en de verwijdering van organen), als wat betreft oogmerken die daarin niet uitdrukkelijk worden genoemd (zoals gedwongen huwelijken en illegale adoptie). In totaal is meer dan 10 % van alle slachtoffers verhandeld met het oog op andere vormen van uitbuiting. Met dit voorstel wordt beoogd de niet-uitputtende lijst van vormen van uitbuiting die uitdrukkelijk in de richtlijn worden genoemd, uit te breiden met gedwongen huwelijken en illegale adoptie, om ervoor te zorgen dat de nationale rechtsstelsels een toenemend aantal doeleinden van mensenhandel bestrijken.

De werkwijzen van mensenhandelaars, die vaak actief zijn in de georganiseerde criminaliteit, zijn ook geëvolueerd, waardoor mensenhandel als dreiging aan ernst heeft gewonnen. De technologische vooruitgang stelt mensenhandelaars in staat om slachtoffers op afstand te werven, aan te bieden en uit te buiten, en om online op grote schaal aan uitbuiting gerelateerd materiaal te delen. Dezelfde technologische middelen maken het moeilijker om het misdrijf op te sporen, de daders te identificeren en zowel het geld dat is gebruikt om strafbare feiten te plegen als de door het misdrijf gegenereerde winsten te traceren. Dit voorstel beoogt de problemen op te lossen die voortvloeien uit de toenemende digitalisering van mensenhandel en om de strafrechtelijke aanpak van door technologie gefaciliteerde strafbare feiten te verbeteren. Met name de afgelopen jaren hebben belanghebbenden, waaronder EU-agentschappen, rechtshandavings- en justitiële autoriteiten en internationale en maatschappelijke organisaties, hun zorg uitgesproken over het toenemende aantal strafbare feiten op het gebied van mensenhandel die met behulp van informatie- en communicatietechnologieën worden gepleegd of daardoor worden gefaciliteerd.

De facultatieve sanctieregeling voor rechtspersonen die momenteel van kracht is en de mate waarin deze in de lidstaten is omgezet en wordt toegepast, beantwoorden onvoldoende aan de doelstellingen van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. Het onderhavige voorstel zorgt er weliswaar voor dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, maar beoogt de strafrechtelijke aanpak van strafbare feiten op het gebied van mensenhandel die ten voordele van rechtspersonen worden gepleegd, te verbeteren door de facultatieve sanctieregeling te vervangen door twee verschillende dwingende regelingen die van toepassing zijn op respectievelijk gronddelicten en gekwalificeerde delicten.

De richtlijn ter bestrijding van mensenhandel in 2011 dateert van vóór het rechtskader van de EU inzake bevrozing en confiscatie. Daarom stelt de Commissie voor om de verwijzing naar opsporing, bevrozing, beheer en confiscatie van opbrengsten te actualiseren door expliciet te verwijzen naar de EU-regels ter zake.

⁶ In de periode 2019–2020 werd 51 % van alle slachtoffers in de EU verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting. De overgrote meerderheid was van het vrouwelijk geslacht (88 %), waarvan 73 % meerderjarig en 27 % minderjarig. Europese Commissie, Vierde verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, [referentie toevoegen, na goedkeuring].

⁷ In de periode 2019–2020 werd 28 % van de slachtoffers in de EU verhandeld met het oog op arbeidsuitbuiting, wat een aanzienlijke stijging inhoudt ten opzichte van 2017–2018 (15 %). Ibidem.

De praktijken van de lidstaten op het gebied van vroegtijdige identificatie en doorverwijzing zijn, zowel op nationaal als grensoverschrijdend niveau, zeker nog voor verbetering vatbaar. Zo beschikken niet alle lidstaten over een nationaal verwijzingsmechanisme en zijn er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen wat betreft de structuur en werking van dergelijke mechanismen. Met dit voorstel wordt beoogd ervoor te zorgen dat alle lidstaten bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen een nationaal verwijzingsmechanisme instellen om de werking van de betrokken nationale instellingen te stroomlijnen en hun structuren en praktijken inzake doorverwijzing van slachtoffers naar passende hulp- en ondersteuningsdiensten verder te harmoniseren. Dit zal ook de eerste stap zijn in de richting van een Europees verwijzingsmechanisme.

Uit recente studies en uit overleg met belanghebbenden blijkt dat de vraag die aanzet tot mensenhandel niet is afgenomen, ondanks het zeer ruime aanbod aan relevante onderwijs-, opleidings- en voorlichtingsactiviteiten en de omzetting van artikel 18, lid 4, van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel in een aantal lidstaten. In weerwil van de gezamenlijke inspanningen van diverse belanghebbenden blijft de vraag naar goedkope seksuele diensten, arbeid en producten bestaan. Het is deze vraag die mensenhandel met het oog op seksuele en arbeidsuitbuiting stimuleert. Het onderhavige voorstel beoogt verdere harmonisatie tussen de lidstaten teneinde de vraag terug te dringen. In het voorstel wordt ook erkend dat het strafrecht slechts een onderdeel is van de aanpak om de vraag terug te dringen en dat deze benadering gepaard moet blijven gaan met onderwijs-, opleidings- en voorlichtingsactiviteiten, in de geest van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel.

Mensenhandel is een complex misdrijf. Om hier passend tegen te kunnen optreden, zijn coherente en betrouwbare gegevens van cruciaal belang. Er wordt van uitgegaan dat, net als bij andere vormen van criminaliteit, een substantieel aantal gevallen van mensenhandel niet wordt gemeld. Dit is een van de factoren die het lastig maken om een volledig beeld te krijgen van de schaal waarop mensenhandel in de EU plaatsvindt. Bovendien zijn er belangrijke lacunes bij het verzamelen van gegevens over gemelde gevallen en worden de door de Commissie verzamelde statistieken pas geruime tijd na de verslagperiode openbaar gemaakt. Dit voorstel heeft tot doel de lidstaten te verplichten jaarlijks gegevens over mensenhandel te verzamelen en aan de Commissie te melden, en de gegevensverzameling verder te harmoniseren, teneinde de kwaliteit ervan te verbeteren en de publicatie van statistische verslagen te versnellen.

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

Op 15 april 2011 is de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel aangenomen. Deze is sindsdien niet gewijzigd of herzien. In de strategie voor de veiligheidsunie⁸ van juli 2020 zijn de problemen bij het identificeren, vervolgen en veroordelen van mensenhandel onderkend en is een nieuwe, brede aanpak van de bestrijding van dit misdrijf aangekondigd. In de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 is benadrukt dat de Commissie prioriteit blijft hechten aan de volledige omzetting en uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. In de strategie wordt ervoor gepleit de uitvoering van de richtlijn te evalueren en, indien de resultaten van de evaluatie daartoe nopen, de richtlijn te herzien.

De wetgevingsmaatregelen in dit voorstel en de bijbehorende niet-wetgevende maatregelen zijn volledig in overeenstemming met de prioriteiten van de strategie: de vraag terugdringen die mensenhandel in de hand werkt, het criminele model ontwrichten teneinde uitbuiting een halt toe te roepen, slachtoffers – met name vrouwen en kinderen – beschermen, ondersteunen

⁸ COM(2020) 605 final.

en sterker doen staan, en de internationale dimensie van het misdrijf aanpakken. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op een aantal specifieke kwesties. Zij hebben tot doel het kader voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en voor het beschermen van de slachtoffers van dit misdrijf doeltreffender te maken door het op samenhangende wijze aan te vullen.

Dit voorstel bevat regels die voortbouwen op de ervaring van de lidstaten met de omzetting en uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. Het sluit aan bij de ontwikkelingen die zich sinds 2011 hebben voorgedaan en bij de nieuwste trends op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Daarbij is rekening gehouden met voorstellen voor verbeteringen die door een breed scala van belanghebbenden zijn geformuleerd. Aldus biedt dit voorstel een kader dat het mogelijk maakt het nationale rechtskader van de lidstaten te actualiseren en beter toe te rusten op de uitdagingen van vandaag.

In het voorstel wordt de balans opgemaakt van de bevindingen die de Commissie heeft gepresenteerd in haar tweejarige verslag over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel, overeenkomstig de artikelen 19 en 20 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. Het is gebaseerd op de vergaderingen van het EU-netwerk van nationale rapporteurs of soortgelijke mechanismen op het gebied van mensenhandel en van het EU-platform van het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel, vergaderingen met de EU-agentschappen, de evaluatie⁹ en effectbeoordeling¹⁰ van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, en talrijke conferenties, bijeenkomsten en uitwisselingen met relevante belanghebbenden. De voorgestelde wijzigingen houden ook rekening met studies en verslagen die regionale en internationale organisaties over dit onderwerp hebben gepubliceerd.

Dit voorstel vloeit voort uit het streven van de Commissie nauwlettend toe te zien op de correcte en volledige omzetting van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en op de doeltreffendheid van de nationale wetgeving tot omzetting ervan. De Commissie zal voortbouwen op de informatie die de lidstaten na de omzetting hebben verstrekt. Met betrekking tot de nieuwe regels inzake het bewust gebruikmaken van diensten die op uitbuiting berusten, zal de Commissie toezicht houden op de omzetting en het effect van de nationale wetgeving. Binnen *[vijf jaar na de omzettingstermijn]* zal de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de nieuwe regels te voldoen en welk effect die maatregelen sorteren.

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met het Protocol van de Verenigde Naties van 2000 inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, waarbij de Europese Unie en al haar lidstaten partij zijn.

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

Uit de evaluatie van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel is gebleken dat het rechtsinstrument in overeenstemming is met de desbetreffende wetgevingsinstrumenten van de EU. De voorgestelde wijzigingen stroken ook met de beleidsdoelstellingen van de Unie, en met name met:

⁹ SWD (2022) 427.

¹⁰ SWD (2022) 425.

- het kader voor de normen inzake de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, met name Richtlijn 2012/29/EU¹¹;
- het kader betreffende sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, met name Richtlijn 2009/52/EG¹²;
- het kader betreffende verblijfstitels die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten worden afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, met name Richtlijn 2004/81/EG¹³ van de Raad;
- het strafrechtelijk kader ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, met name Richtlijn 2011/93/EU¹⁴, en het kader voor de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen als bedoeld in Verordening (EU) XXXX/YYY [*voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen*]¹⁵;
- het kader inzake de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, met name Richtlijn EU/XX/YY van het Europees Parlement en de Raad [*voorgestelde richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen*]¹⁶.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Dit voorstel wijzigt de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. Derhalve is het gebaseerd op de artikelen 82, lid 2, en 83, lid 1, VWEU, die de rechtsgrondslag van de gewijzigde handeling vormen.

• Subsidiariteit

De doelstellingen van het voorstel kunnen overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en derhalve beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt. Overeenkomstig artikel 83, lid 1, VWEU en de bestaande regels van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel hebben de lidstaten het recht om maatregelen te treffen of te handhaven die strenger zijn dan die welke in het Unierecht zijn vastgesteld.

Het vigerende rechtskader inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de

¹¹ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad ([PB L 315](#) van 14.11.2012, blz. 57).

¹² Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen ([PB L 168](#) van 30.6.2009, blz. 24).

¹³ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie ([PB L 261](#) van 6.8.2004, blz. 19).

¹⁴ Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad ([PB L 335](#) van 17.12.2011, blz. 1).

¹⁵ COM(2022) 209.

¹⁶ COM(2022) 245.

bescherming van slachtoffers daarvan is op het niveau van de Unie eerst tot stand gebracht bij Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad¹⁷ en vervolgens bij de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. Een verbetering van het bestaande rechtskader kan niet worden verwezenlijkt als de lidstaten zelfstandig optreden. In het kader van de effectbeoordeling voor dit voorstel is een grondige subsidiariteitstoetsing uitgevoerd. De grensoverschrijdende dimensie van mensenhandel betreft zowel de nationaliteit van de slachtoffers als de werkwijzen van de criminele netwerken die het misdrijf plegen. Uit de gegevensverzameling in het kader van de evaluatie blijkt dat 43 % van de slachtoffers in de EU onderdaan van een derde land was. Vaak worden zij ook verhandeld door onderdanen van derde landen. De grensoverschrijdende dimensie komt ook tot uiting in het toenemende aantal door Europol ondersteunde operaties en actiedagen en de stijging van meer dan 50 % ten opzichte van 2015 van het aantal gevallen van mensenhandel dat bij Eurojust is geregistreerd. Verschillende elementen van strafbare feiten op het gebied van mensenhandel kunnen plaatsvinden in verschillende lidstaten en/of niet-EU-landen. Om beter op criminele activiteiten te kunnen reageren, zijn voor grensoverschrijdende rechtshandhaving en justitiële samenwerking harmonisatie van de relevante nationale wetgeving en systematische uitwisseling van goede praktijken noodzakelijk. De transnationale samenwerking is dan ook in toenemende mate gebaseerd op gemeenschappelijke EU-regels voor verschillende vormen van criminaliteit, waarvan mensenhandel deel moet blijven uitmaken.

Ook het feit dat de onlinedimensie van dit misdrijf aan belang heeft gewonnen, rechtvaardigt EU-optreden. Internet, sociale media en onlineplatforms stellen mensenhandelaars in staat om slachtoffers te werven, te controleren, te vervoeren en uit te buiten, om winsten weg te sluizen en om gebruikers overal te bereiken zonder grenzen te overschrijden, terwijl zij zelf verborgen blijven achter een scherm. Optreden op het niveau van de Unie stelt de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten in staat om strafbare feiten die door technologie mogelijk zijn gemaakt, doeltreffender te onderzoeken en te vervolgen, door informatie te delen en beste praktijken uit te wisselen, onder meer op het gebied van het verzamelen van digitaal bewijsmateriaal en financiële onderzoeken.

- **Evenredigheid**

De voorgestelde wijzigingen blijven beperkt tot wat nodig is om het EU-kader voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel te versterken en de slachtoffers ervan te beschermen. De wijzigingen gaan niet verder dan hetgeen nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken. Het voorstel bouwt voort op vigerende regels, die in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. In de begeleidende effectbeoordeling wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van alternatieve maatregelen die hadden kunnen worden genomen om de doelstellingen van dit voorstel te bereiken.

Om vormen van uitbuiting aan te pakken die momenteel niet expliciet in de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel worden genoemd, wordt voorgesteld gedwongen huwelijken en illegale adoptie daaraan uitdrukkelijk toe te voegen. De voorgestelde toevoeging van deze vormen van uitbuiting, die reeds in de overwegingen van de richtlijn worden genoemd, wordt beschouwd als een evenredig antwoord op de stijging van het percentage gevallen van mensenhandel voor andere doeleinden dan seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.

De onlinedimensie van het misdrijf wordt impliciet al bestreken door de huidige bepalingen van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, in die zin dat daarin geen onderscheid wordt

¹⁷ Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel, [PB L 203](#) van 1.8.2002, blz. 1.

gemaakt tussen strafbare feiten die online dan wel offline worden gepleegd. Voorgesteld wordt uitdrukkelijk te vermelden dat de opzettelijke gedragingen, middelen en doeleinden inzake strafbare feiten op het gebied van mensenhandel ook betrekking hebben op handelingen die met behulp van informatie- en communicatietechnologieën zijn gepleegd. Deze wijziging heeft tot doel de strafrechtelijke respons te verbeteren op een van de ernstigste veranderingen die zich sinds de vaststelling van de richtlijn heeft voorgedaan in het dreigingslandschap rond deze tak van criminaliteit. De hoogte van de straffen zal hetzelfde blijven als voor de gronddelicten, hoewel het de lidstaten vrijstaat strengere regels vast te stellen.

Wat de sancties tegen rechtspersonen betreft, wordt voorgesteld voor de gronddelicten een verplichte sanctieregeling in te voeren, met name uitsluiting van door de overheid verleende voordelen, steun of subsidies, alsmede tijdelijke of blijvende sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van de strafbare feiten. In de huidige richtlijn ter bestrijding van mensenhandel maken deze sancties deel uit van de facultatieve regeling. Voor strafbare feiten met verzwarende omstandigheden als bedoeld in artikel 4, lid 2, is een aanvullende dwingende sanctieregeling opgesteld, met sancties als het tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten, plaatsing onder toezicht van de rechter, en gerechtelijke ontbinding. Deze sancties maakten ook deel uit van de facultatieve sanctieregeling voor rechtspersonen in de huidige richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. Deze maatregelen maken het mogelijk de gerechtelijk aanpak van door rechtspersonen gepleegde strafbare feiten op het gebied van mensenhandel te versterken en voorzien in een evenredige toepassing van sancties, die gebaseerd is op de verplichte omzetting van alle maatregelen, en inhoudt dat gekwalificeerde delicten strenger worden gesanctioneerd dan gronddelicten.

De formele instelling van een nationaal verwijzingsmechanisme door middel van nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen wordt beschouwd als een minimummaatregel om de doorverwijzing van geïdentificeerde slachtoffers te verbeteren, aangezien hiermee wordt voortgebouwd op de reeds bestaande verplichting uit hoofde van artikel 11, lid 4, van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, op grond waarvan de lidstaten moeten voorzien in gepaste mechanismen die het mogelijk maken om, in samenwerking met relevante hulporganisaties, slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen. De formalisering van de verwijzingsmechanismen heeft tot doel de vroegtijdige identificatie en snelle doorverwijzing naar bijstands- en ondersteunende diensten te verbeteren. Om deze maatregel doeltreffender te maken, moeten de lidstaten nationale contactpunten aanwijzen die belast zijn met het identificeren van bevoegde diensten en het coördineren van de doorverwijzing van slachtoffers op nationaal en EU-niveau.

De wijziging waarbij het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de persoon een slachtoffer is van mensenhandel (d.w.z. het bewust gebruikmaken van diensten die op uitbuiting berusten) als strafbaar feit wordt aangemerkt, is een evenredige wettelijke maatregel die erop gericht is mensenhandel doeltreffender te voorkomen en te bestrijden door de vraag te ontmoedigen, overeenkomstig de doelstellingen van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. Het blijft de lidstaten vrijstaan om striktere benaderingen te hanteren ten aanzien van het gebruikmaken van diensten die op uitbuiting berusten, met dien verstande dat maatregelen ter vermindering van de vraag niet alleen zien op de strafrechtelijke respons, maar volgens de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel ook niet-wetgevende maatregelen omvatten, zoals onderwijs, opleiding, informatie- en voorlichtingscampagnes, en onderzoeks- en onderwijsprogramma's.

Het vereiste van een jaarlijkse gegevensverzameling is een minimummaatregel om de verzameling van informatie en statistieken op nationaal en Unieniveau te verbeteren. Deze maatregel zou de verslagleggingsperiode verkorten van twee tot één jaar en zorgen voor een actuele monitoring, die niet wordt belemmerd door het tijdsverloop tussen het einde van de verslagperiode van de gegevensverzameling en de publicatie van het verslag (momenteel twee jaar). De in de wijziging opgenomen minimumcategorieën te verzamelen gegevens komen overeen met die welke de Commissie momenteel tweejaarlijks verzamelt.

- **Keuze van het instrument**

Dit voorstel strekt tot wijziging van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en is dus zelf ook een richtlijn.

Er zijn geen wetgevende of operationele alternatieven beschikbaar voor het verwezenlijken van de doelstellingen van dit voorstel, namelijk het verbeteren van het bestaande kader voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van de slachtoffers van dit misdrijf.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

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

De Commissie heeft een evaluatie uitgevoerd van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, een van de belangrijkste acties van de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025¹⁸. De evaluatie was gebaseerd op de door Eurostat verzamelde gegevens over de periode 2013–2020, een verslag over de omzetting van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel op nationaal niveau en de uitvoering ervan in de lidstaten, de openbare raadpleging, uitwisselingen met de EU-agentschappen, de lidstaten en andere belanghebbenden, en verslagen en documenten die door internationale en regionale organisaties zijn gepubliceerd of ingediend.

Volgens de evaluatie droeg de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel doeltreffend bij tot het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het verbeteren van de bescherming van de slachtoffers van dit misdrijf. De richtlijn bleek ook doelmatig te zijn, in die zin dat de voordelen opwogen tegen de kosten van vaststelling, omzetting en uitvoering. De richtlijn werd geacht in overeenstemming te zijn met alle relevante EU- en internationale activiteiten. In de evaluatie werd gewezen op de toegevoegde waarde van de EU bij het verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking, ook die met de EU-agentschappen. De doelstellingen van de richtlijn blijven relevant. Niettemin is nader optreden geboden met betrekking tot een aantal uitdagingen en ontwikkelingen.

In de evaluatie is opgemerkt dat verschillende ontwikkelingen die zich sinds de vaststelling van de richtlijn hebben voorgedaan, aanzienlijke gevolgen hebben gehad voor de praktijk van de mensenhandel. De technologische vooruitgang en de groei van de sociale media bieden mensenhandelaars nieuwe mogelijkheden om slachtoffers online te werven, op afstand controle over hen uit te oefenen en een breed publiek van gebruikers te bereiken door op grote schaal aan uitbuiting gerelateerd materiaal te delen. De economische neergang als gevolg van

¹⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 ([COM\(2021\) 171 final](#) van 14.4.2021).

de COVID-19-pandemie en de energiecrisis zou de vraag naar goedkope arbeid en seksuele diensten kunnen doen toenemen, hetgeen seksuele en arbeidsuitbuiting in de hand werkt. Oorlogen, zoals momenteel in het bijzonder de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, bieden mensenhandelaars meer ruimte om te profiteren van de kwetsbare positie van mensen, met name vrouwen en kinderen die hun land ontvluchten.

Vanwege de nieuwe ontwikkelingen is in de evaluatie vastgesteld op welke punten het rechtskader voor verbetering vatbaar is. Het gaat onder meer om het aanpakken van vormen van uitbuiting die niet uitdrukkelijk in de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel worden genoemd, het aanpakken van de onlinedimensie van het misdrijf, het verbeteren van de strafrechtelijke respons op door rechtspersonen gepleegde strafbare feiten, het doeltreffender terugdringen van de vraag, het vroegtijdig identificeren van slachtoffers en het verzamelen van gegevens.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

DG Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) plaatste de combinatie van een stappenplan voor evaluatie en een aanvangseffectbeoordeling voor dit initiatief van 5 augustus 2021 tot en met 16 september 2021 op de webpagina “Geef uw mening” van de Commissie¹⁹. De Commissie heeft van 36 belanghebbenden feedback ontvangen.

De Commissie heeft getracht te zorgen voor een brede participatie van belanghebbenden gedurende de gehele beleidscyclus van dit initiatief, door middel van een reeks gerichte raadplegingen (bilaterale contacten, vergaderingen met belanghebbenden, schriftelijke raadplegingen). Er is overleg gepleegd met de lidstaten en vertegenwoordigers van hun overheidsinstanties (onder meer in het kader van het EU-netwerk van nationale rapporteurs of soortgelijke mechanismen op het gebied van mensenhandel), vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de EU-agentschappen (met name het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) en de Europese Arbeidsautoriteit (ELA)), vertegenwoordigers van relevante regionale en internationale organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van mensenhandel, en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van mensenhandel, onder meer in het kader van het EU-platform van het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel.

De Commissie heeft ook een openbare raadpleging gehouden om informatie, bewijsmateriaal en standpunten te verzamelen over kwesties in verband met de uitvoering en evaluatie van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. De gegevens werden verzameld aan de hand van een vragenlijst over de evaluatie van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en de mogelijke herziening daarvan. Er werden 124 reacties ontvangen, naast 75 afzonderlijke bijdragen.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Dit voorstel bouwt voort op bewijsmateriaal dat is verzameld in het kader van de evaluatie en de effectbeoordeling, met inbegrip van overleg met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en deskundigen op het gebied van mensenhandel. Bij de raadplegingen waren nationale

¹⁹ [Bestrijding van mensenhandel – herziening van de EU-regels \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/Pages/infographic-2021-09-23-1.aspx).

rapporteurs en soortgelijke mechanismen betrokken, evenals rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten, nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor sociale diensten, EU-agentschappen, internationale organisaties, maatschappelijke organisaties, werkgeversverenigingen en deskundigen, onder meer uit de academische wereld.

In het voorstel wordt rekening gehouden met relevante uitwisselingen met, en de bevindingen van studies die zijn uitgevoerd door regionale en internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties die actief zijn op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, zoals vermeld in de toelichting²⁰.

• **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling bij dit voorstel is gebaseerd op de bevindingen van de door de Commissie uitgevoerde evaluatie. Daarbij zijn de volgende opties in overweging genomen:

- een pakket niet-wetgevende maatregelen, dat de lidstaten verder ondersteunt bij de uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en bijdraagt tot de versterking van het rechts- en beleidskader van de EU voor de aanpak van mensenhandel. Voortbouwend op de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 omvat deze optie onder meer het opzetten van een kennis- en expertisecentrum, acties ter versterking van de samenwerking met technologiebedrijven (met inbegrip van socialemediaplatforms), de oprichting van een focusgroep van openbare aanklagers die zich toelagen op de aanpak van mensenhandel, en de organisatie van een voorlichtingscampagne in de hele EU;
- een pakket wetwijzigingen om de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel te moderniseren, teneinde beter het hoofd te kunnen bieden aan uitdagingen die sinds de vaststelling ervan aan belang hebben gewonnen. Deze optie bestaat er onder meer in de internationale dimensie van het strafbare feit aan te pakken, de definitie daarvan uit te breiden met nieuwe vormen van uitbuiting, zowel de sanctieregeling voor rechtspersonen als het rechtskader voor de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die op uitbuiting berusten, aan te scherpen, formele nationale verwijzingsmechanismen in te stellen door middel van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en nationale contactpunten voor doorverwijzing aan te wijzen, de lidstaten te verplichten om het gebruikmaken van diensten die worden afgedwongen van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen, en de lidstaten te verplichten jaarlijks gegevens te verzamelen en te melden met betrekking tot indicatoren voor mensenhandel;
- een pakket dat de hierboven geschetste niet-wetgevende en wetgevende maatregelen combineert.

Uit de effectbeoordeling is gebleken dat de derde optie, een combinatie van wetgevende en niet-wetgevende maatregelen, het huidige kader doeltreffender zou verbeteren dan maatregelen van slechts één type.

Om de strafrechtelijke respons op mensenhandel te versterken, ook in de grensoverschrijdende context, zijn drie wetgevingsmaatregelen geïdentificeerd: i) de onlinedimensie uitdrukkelijk aanpakken in de richtlijn, ii) gedwongen huwelijken en illegale

²⁰ De Commissie heeft ook een studie ter ondersteuning van de evaluatie van de richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan laten uitvoeren, alsmede een effectbeoordeling voor een wetgevingsvoorstel over dit onderwerp. De studie is van 27 oktober 2021 tot en met 21 juli 2022 uitgevoerd door externe consultants.

adoptie uitdrukkelijk opnemen in de lijst van vormen van uitbuiting, iii) twee verplichte sanctieregelingen voor rechtspersonen invoeren, voor het sanctioneren van respectievelijk gronddelicten en gekwalificeerde delicten. Er werden ook niet-wetgevende maatregelen geïdentificeerd: i) de samenwerking tussen de Commissie en internetbedrijven bevorderen in het kader van het EU-internetforum, en ii) een focusgroep oprichten van aanklagers die zich toeleggen op de aanpak van mensenhandel.

Om ervoor te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel passende bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen, worden de lidstaten er bij de voorgestelde wetgevingsmaatregel toe verplicht de instelling van nationale verwijzingsmechanismen te formaliseren en nationale contactpunten op te richten voor de doorverwijzing van slachtoffers naar passende diensten voor bijstand, ondersteuning en bescherming. Deze maatregel gaat vergezeld van een niet-wetgevende maatregel, namelijk de ontwikkeling van richtsnoeren inzake minimumeisen voor nationale verwijzingsmechanismen.

Om de vraag naar diensten die alle vormen van uitbuiting in de hand werkt, terug te dringen, bestaat de voorgestelde wetgevingsmaatregel in de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van mensenhandel. In het kader van een brede aanpak om de vraag terug te dringen, zal deze benadering worden aangevuld met een niet-wetgevende maatregel, nl. een EU-brede voorlichtingscampagne om de vraag te ontmoedigen die mensenhandel in de hand werkt.

Met betrekking tot de horizontale doelstelling om voor adequate voorkoming en opsporing te zorgen en mensenhandel in de EU nauwlettender in het oog te houden, verplicht de voorgestelde wetgevingsmaatregel ertoe jaarlijks gegevens over mensenhandel te verzamelen. Deze maatregel gaat vergezeld van twee niet-wetgevende maatregelen: i) het ontwikkelen van richtsnoeren voor het verzamelen van gegevens over mensenhandel in de EU, en ii) het opzetten van een kennis- en expertisecentrum voor de bestrijding van mensenhandel.

Bovenstaande voorkeursoptie is erop gericht de lidstaten in staat te stellen mensenhandel doeltreffender te bestrijden, met name gezien de dreigingen en trends die zijn ontstaan of zich verder hebben ontwikkeld sinds de vaststelling van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel. De in deze wijziging opgenomen gemeenschappelijke en geharmoniseerde regels zullen naar verwachting de grensoverschrijdende samenwerking bij onderzoeken en vervolgingen en bij bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel verbeteren. De niet-wetgevende maatregelen die de wetswijzigingen flankeren, zijn bedoeld om de lidstaten verder te ondersteunen bij het uitvoeren van de richtlijn en de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

In overeenstemming met het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) van de Commissie moeten alle initiatieven ten doel hebben bestaande EU-wetgeving te herzien en gericht zijn op vereenvoudiging en efficiëntere verwezenlijking van de gestelde beleidsdoelstellingen (d.w.z. door onnodige regelgevingskosten en de administratieve lasten voor de lidstaten te verminderen). Volgens de effectbeoordeling zouden de in de voorgestelde richtlijn vervatte maatregelen een beperkte last meebrengen, die zou worden gecompenseerd door het positieve effect van de voorgestelde maatregelen.

De voorgestelde gerichte wijzigingen van de richtlijn beogen de lidstaten in staat te stellen mensenhandel doeltreffender te bestrijden, met name gezien dreigingen en trends die zijn

ontstaan of zich verder hebben ontwikkeld sinds de vaststelling van de richtlijn. Het initiatief zal de juridische aanpak van mensenhandel in de lidstaten verder harmoniseren. De nieuwe regels zullen naar verwachting de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van zowel onderzoek en vervolging als bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers verbeteren.

- **Grondrechten**

Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie erkent de Unie de in het Handvest van de grondrechten vervatte rechten, vrijheden en beginselen. Artikel 5 van het Handvest verbiedt slavernij, dwangarbeid en mensenhandel uitdrukkelijk.

De voorgestelde maatregelen omvatten wettelijke bepalingen om adequaat te reageren op de risico's in verband met dit misdrijf en om de slachtoffers bij te staan, te ondersteunen en te beschermen. De uitdrukkelijke opnemings van andere vormen van uitbuiting, de bepalingen betreffende de internationale dimensie van het misdrijf, de sanctieregeling voor rechtspersonen en de strafbaarstelling van het bewust gebruikmaken van diensten die op uitbuiting berusten, zijn erop gericht mensenhandel doeltreffender aan te pakken. Deze bepalingen en de formalisering van de nationale verwijzingsmechanismen hebben tot doel de bescherming van slachtoffers van mensenhandel uit te breiden. De bescherming van slachtoffers heeft gevolgen voor andere grondrechten, zoals de bescherming van de menselijke waardigheid, het recht op menselijke integriteit, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, en het recht op vrijheid en veiligheid.

De wetgevingsmaatregelen zijn naar behoren geanalyseerd en positief beoordeeld, ook in het licht van de rechten van het kind, het verbod op kinderarbeid, de rechten van personen met een handicap, het recht op asiel, de bescherming tegen verwijdering, uitzetting of uitlevering, het beginsel van non-discriminatie en de gelijkheid van vrouwen en mannen.

De bepalingen tot invoering van nieuwe strafbare feiten of sancties, of tot wijziging van de definitie van het misdrijf zijn grondig geanalyseerd in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen, en het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

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

Krachtens artikel 2 van dit voorstel moeten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk [*twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn*] aan de richtlijn te voldoen, en de Commissie de tekst van de desbetreffende bepalingen meedelen.

De Commissie zal het effect van dit voorstel monitoren en evalueren via mechanismen die reeds in het kader van de huidige richtlijn worden toegepast. De nationale rapporteurs en soortgelijke mechanismen houden volgens artikel 19 van de richtlijn dezelfde taken: het meten van de resultaten van acties ter bestrijding van mensenhandel, met inbegrip van het

verzamenen van statistieken in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld die op dit gebied actief zijn, en het rapporteren aan de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel in het kader van de tweejaarlijkse rapportering door de Commissie over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel. Daarbij hoort ook het monitoren en evalueren van de impact van dit initiatief.

De Commissie zal de tweejaarlijkse bijeenkomsten van het netwerk van nationale rapporteurs en van het EU-platform van het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel blijven houden, alsmede vergaderingen blijven beleggen met EU-agentschappen die zich inzetten tegen mensenhandel. Deze uitwisselingen zullen ook bijdragen tot monitoring en evaluatie.

Dit voorstel introduceert nieuwe “strafbare feiten betreffende het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een strafbaar feit op het gebied van mensenhandel”. Krachtens het voorgestelde artikel 23, lid 3, moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de nieuwe regels te voldoen en welke effect die maatregelen sorteren.

- **Toelichtende stukken**

In het belang van een correcte uitvoering van deze complexe richtlijn is een toelichtend stuk nodig, bv. in de vorm van concordantietabellen, zoals is op grond van het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-543/17. De wetgeving tot omzetting van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel is zelden beperkt tot één wettekst, aangezien de bepalingen vaak in verschillende nationale instrumenten zijn opgenomen. Daarom is het noodzakelijk dat de lidstaten de Commissie een toelichtend stuk verstrekken waarin zij haar in kennis stellen van de tekst van de bepalingen die zijn vastgesteld ter omzetting van deze richtlijn, en van de wijze waarop die bepalingen zich verhouden tot de bepalingen die zijn vastgesteld ter omzetting van Richtlijn 2011/36/EU en tot bepalingen die onder ander relevant beleid van de Unie vallen, zoals bedoeld in punt 1 van deze toelichting.

- **Artikelsgewijze toelichting**

De wijzigingen van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel beogen het volgende:

- a) Gedwongen huwelijken als bijzondere vorm van geweld tegen vrouwen en meisjes alsook illegale adoptie opnemen in de lijst van handelingen die tenminste als uitbuiting moeten worden aangemerkt.

Momenteel bevat artikel 2, lid 3, een niet-uitputtende lijst van vormen van uitbuiting, waaronder uitbuiting van prostitutie van anderen, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of dienstverlening – bedelarij daaronder begrepen – slavernij en met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, uitbuiting van strafbare activiteiten, en de verwijdering van organen.

Uit de verzamelde gegevens blijkt dat strafbare feiten op het gebied van mensenhandel die zijn gepleegd voor andere doeleinden dan seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting, sinds de vaststelling van de richtlijn gestaag zijn geëvolueerd en in 2020 betrekking hadden op 11 % van alle slachtoffers in de EU. Hoewel de lijst in artikel 2, lid 3, niet uitputtend is, omdat hierin de vormen van uitbuiting zijn opgenomen die “ten minste” als uitbuiting moeten worden aangemerkt, en ofschoon in overweging 11 wordt verduidelijkt dat mensenhandel vanwege andere gedragingen, zoals illegale adoptie of gedwongen huwelijken, ook onder de definitie valt, hebben de lidstaten de omzetting van deze bepaling bovendien veelal beperkt

door alleen de uitdrukkelijk in artikel 2, lid 3, genoemde vormen van uitbuiting te vermelden.

Rekening houdend met de gegevens die zijn verzameld over andere doeleinden van mensenhandel dan seksuele en arbeidsuitbuiting, stelt de Commissie voor om gedwongen huwelijken en illegale adoptie uitdrukkelijk op te nemen in de niet-uitputtende lijst van vormen van uitbuiting van artikel 2, lid 3. Dit zal zowel de rechtsstelsels van de lidstaten als de rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten beter toerusten om mensenhandel met het oog op deze twee vormen van uitbuiting doeltreffend te bestrijden.

b) In de richtlijn uitdrukkelijk verwijzen naar de onlinedimensie

De elementen van de in de richtlijn omschreven strafbare feiten op het gebied van mensenhandel omvatten de opzettelijke gedragingen en de middelen van artikel 2, lid 1, alsmede de vormen van uitbuiting van artikel 2, lid 3. De huidige bepalingen vermelden niet of bij dergelijke elementen sprake moet zijn van online- of offline-uitvoering wil er sprake van strafbaarstelling en bestraffing zijn.

Alle belanghebbenden, waaronder rechtshandhavinginstanties, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties, maken zich ernstige zorgen over het toenemende aantal strafbare feiten op het gebied van mensenhandel die met behulp van informatie- en communicatietechnologieën worden gepleegd of daardoor worden gefaciliteerd. Deze technologieën voorzien in een platform voor het verrichten van de opzettelijke handelingen (werving, organisatie of verzorging van het vervoer, overbrenging, huisvesting of opname van personen, daaronder begrepen de wisseling of overdracht van de controle over slachtoffers), in ten minste een deel van de middelen (dwang, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of van het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon) of bepaalde vormen van uitbuiting (met name seksuele uitbuiting).

In dit verband stelt de Commissie voor om een nieuw artikel 2 bis toe te voegen, waarin uitdrukkelijk staat dat de in artikel 2, lid 1, bedoelde opzettelijke gedragingen en middelen en de in artikel 2, lid 3, omschreven uitbuiting ook met behulp van informatie- en communicatietechnologieën gepleegde handelingen moeten omvatten. Dit zorgt ervoor dat bij elk element van mensenhandel rekening wordt gehouden met de onlinedimensie van het strafbare feit.

c) Een verplichte sanctieregeling voor rechtspersonen invoeren waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gronddelicten en gekwalificeerde delicten

Momenteel bepaalt artikel 6 dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat tegen een rechtspersoon die aansprakelijk is gesteld voor strafbare feiten op het gebied van mensenhandel, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden getroffen en dat deze al dan niet strafrechtelijke geldboetes omvatten. Artikel 6 bepaalt voorts dat dergelijke sancties vijf facultatieve maatregelen kunnen omvatten, waarvan de lidstaten zelf mogen beslissen of zij deze omzetten: a) uitsluiting van door de overheid verleende voordelen of steun; b) een tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten; c) plaatsing onder toezicht van de rechter; d) gerechtelijke ontbinding; e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

Uit de beoordeling van de omzetting van dit artikel blijkt dat, hoewel alle lidstaten al dan niet-

strafrechtelijke boetes kunnen opleggen (conform het verplichte deel van de bepaling), slechts een minderheid van de lidstaten alle facultatieve maatregelen heeft omgezet, terwijl de meeste lidstaten daarvan slechts enkele hebben omgezet en verscheidene lidstaten er helemaal geen hebben omgezet. De Commissie acht het van cruciaal belang om krachtiger op te treden tegen rechtspersonen in wier belang strafbare feiten op het gebied van mensenhandel zijn gepleegd. De vaststelling van een verplichte regeling versterkt het strafrechtelijke aspect van de respons. Tegelijkertijd moet een evenredige aanpak worden vastgesteld, in aansluiting bij het huidige artikel 6.

De Commissie stelt daarom voor artikel 6 te wijzigen door de lijst van facultatieve sancties te vervangen door de bepaling dat de doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie, indien passend, de uitsluiting van het recht op overheidsuitkeringen, steun of subsidies moet omvatten, alsmede tijdelijke of blijvende sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit. Dit is de regeling die van toepassing is wanneer rechtspersonen aansprakelijk worden gesteld voor een gronddelict op het gebied van mensenhandel. De toevoeging van subsidies vormt een aanvulling op en uitbreiding van de huidige optionele lijst van sancties, teneinde te voorkomen dat rechtspersonen die zijn veroordeeld voor strafbare feiten op het gebied van mensenhandel, dergelijke vormen van overheidssteun ontvangen.

Lid 2 wordt toegevoegd voor gevallen waarin rechtspersonen aansprakelijk worden gesteld voor een strafbaar feit dat wordt gekwalificeerd door een van de in artikel 4, lid 2, genoemde omstandigheden. In dergelijke gevallen omvatten de sancties tegen rechtspersonen, indien passend: tijdelijke of permanente uitsluiting van de uitoefening van commerciële activiteiten, plaatsing onder toezicht van de rechter of gerechtelijke ontbinding.

Met deze aanpak streeft de Commissie ernaar de sanctieregelingen tegen rechtspersonen verplicht te stellen, ter versterking van de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen die betrokken zijn bij mensenhandel. Daartoe wordt teruggegrepen op dezelfde maatregelen die in het huidige artikel 7 nog facultatief zijn. Deze benadering zorgt voor evenredigheid, aangezien zij voorziet in twee strikte sancties voor gronddelicten en drie zwaardere sancties voor gekwalificeerde delicten. De toevoeging “indien passend” vóór de twee sanctieregelingen waarborgt de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel en de discretionaire bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de lidstaten.

d) Verwijzen naar het rechtskader inzake bevrozing en confiscatie

Krachtens de huidige tekst van artikel 7 moeten lidstaten ervoor zorgen dat hun bevoegde autoriteiten hulpmiddelen en opbrengsten van de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 2 en 3 in beslag kunnen nemen en kunnen confisqueren. De vaststelling van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, en derhalve van dit artikel, dateert van vóór het rechtskader van de EU inzake bevrozing en confiscatie.

De Commissie stelt derhalve voor om uitdrukkelijk te verwijzen naar de EU-regels inzake opsporing, bevrozing, beheer en confiscatie, met name Richtlijn EU/XX/YY van het Europees Parlement en de Raad [*voorgestelde richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen*]²¹. Overeenkomstig het voorgestelde artikel zullen de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat hun bevoegde autoriteiten overeenkomstig Richtlijn EU/XX/YY van het Europees Parlement en de Raad [*voorgestelde richtlijn betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen*]²² de

²¹ COM(2022) 245.

²² COM(2022) 245.

opbrengsten van, en de hulpmiddelen die zijn gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt voor het plegen of het bijdragen aan het plegen van de strafbare feiten bedoeld in de richtlijn, als gewijzigd, kunnen opsporen, bevriezen, beheren en confisqueren. Op die manier kan de bepaling van de richtlijn inzake bevrozing en confiscatie worden aangepast aan de recente wijzigingen in de EU-wetgeving op dit gebied.

- e) Formeel instellen van nationale verwijzingsmechanismen en nationale contactpunten voor de doorverwijzing van slachtoffers

Momenteel verplicht artikel 11, lid 4, de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om te voorzien in gepaste mechanismen die het mogelijk maken om, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen. Dit worden ook verwijzingsmechanismen genoemd.

In 2020 meldde de Commissie dat bijna alle lidstaten dergelijke formele of informele mechanismen hadden ingesteld²³. Op nationaal niveau lopen de vormen daarvan sterk uiteen. De verschillen in structuur en praktijk kunnen de doorverwijzing van slachtoffers naar adequate beschermings-, bijstands- en ondersteuningsdiensten belemmeren of vertragen, met name in een grensoverschrijdende context, wanneer slachtoffers worden geïdentificeerd in een ander land dan waar zij werden uitgebuit of wanneer zij in meer dan één land zijn uitgebuit. De Commissie stelt voor dat de lidstaten de instelling van hun nationale verwijzingsmechanismen door middel van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen formaliseren en nationale contactpunten aanwijzen voor de doorverwijzing van slachtoffers. Daartoe is het vereiste dienaangaande opgenomen door middel van een wijziging van artikel 11, lid 4.

Dit voorstel beoogt de praktijk van nationale verwijzingsmechanismen verder te stroomlijnen, teneinde de doorverwijzing van slachtoffers in grensoverschrijdende zaken te verbeteren. Een en ander zal worden aangevuld met de ontwikkeling van richtsnoeren inzake minimumeisen voor nationale verwijzingsmechanismen, die de structuur en praktijk daarvan verder zullen helpen harmoniseren. De wijziging van artikel 11, lid 4, is ook de eerste stap op weg naar de instelling van een Europees verwijzingsmechanisme, overeenkomstig de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025.

- f) Invoeren van nieuwe strafbare feiten betreffende het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van mensenhandel

Momenteel verplicht artikel 18, lid 4, de lidstaten om te overwegen maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van mensenhandel. Dit is een facultatieve bepaling, die de lidstaten niet hoefden om te zetten.

De flexibiliteit die deze aanpak de lidstaten bood, heeft ertoe geleid dat de omzetting van deze bepaling varieert van volledige niet-omzetting tot beperkte omzetting (alleen voor bepaalde vormen van uitbuiting), en van volledige omzetting tot de vaststelling van strengere maatregelen. Een dergelijk gebrek aan harmonisatie kan gevolgen hebben voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten die verschillende benaderingen volgen. Bovendien werd in de effectbeoordeling geoordeeld dat het opvoeren van de strafrechtelijke respons deel kan uitmaken van maatregelen om de vraag terug te dringen. De focus op de

²³ Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms, 16.10.2020, [hier](#) beschikbaar.

vraag zal naar verwachting het aantal gevallen en het aantal slachtoffers verminderen doordat juist die gebieden worden aangepakt die alle vormen van uitbuiting in de hand werken. Uit de evaluatie van de richtlijn is gebleken dat 19 lidstaten ofwel wetgeving hebben aangenomen waarbij het bewust gebruikmaken van diensten die worden afgedwongen van slachtoffers van mensenhandel voor alle vormen van uitbuiting strafbaar wordt gesteld²⁴ ofwel wetgeving hebben aangenomen waarbij het bewust gebruikmaken van diensten die worden afgedwongen van slachtoffers van seksuele uitbuiting direct of indirect strafbaar wordt gesteld²⁵.

De Commissie stelt voor om de lidstaten te verplichten om het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een strafbaar feit op het gebied van mensenhandel, strafbaar te stellen. Hiertoe wordt artikel 18, lid 4, geschrapt en een nieuw artikel 18 bis toegevoegd, met dezelfde tekst van het huidige artikel 18, lid 4, maar zonder de mogelijkheid dat de lidstaten strafbaarstelling “overwegen”.

Naar verwachting zal deze wetswijziging tot verdere harmonisatie van de strafrechtelijke terugdringing van de vraag leiden, onder meer doordat de lidstaten de nieuwe regels op alle vormen van uitbuiting zullen moeten toepassen, alsmede de samenwerking bij grensoverschrijdende zaken ten goede komen.

Op grond van lid 2 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat op strafbare feiten in verband met het bewust gebruikmaken van diensten die op uitbuiting berusten, doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen en sancties staan.

g) Invoeren van een rapportageverplichting inzake het nieuwe artikel 18 bis

Het voorgestelde artikel 23, lid 3, bepaalt dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag moet indienen waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om te voldoen aan de nieuwe regels inzake het bewust gebruikmaken van diensten die op uitbuiting berusten, en welk effect die maatregelen sorteren. Het verslag moet [uiterlijk vijf jaar na de omzettingstermijn] worden ingediend. Dit zal zorgen voor een adequate beoordeling van en verslaglegging over de door de Commissie voorgestelde maatregelen, nadat er voldoende tijd is verstreken om de omzetting en het effect van de nieuwe regels te analyseren.

h) Verplichten om jaarlijks gegevens te verzamelen en te rapporteren over indicatoren op het gebied van mensenhandel

Momenteel bepaalt artikel 19 dat het tot de taken van nationale rapporteurs en mechanismen van soortgelijke strekking behoort om statistieken te verzamelen en om te rapporteren, nl. in het kader van de halfjaarlijkse verslaglegging door de Europese Commissie over de vooruitgang die is geboekt bij de bestrijding van mensenhandel. Overeenkomstig de artikelen 19 en 20 worden om de twee jaar gegevens verzameld op EU-niveau.

De evaluatie van de richtlijn heeft echter uitgewezen dat er nog steeds belangrijke lacunes zijn bij de gegevensverzameling, met name wat betreft strafrechtelijke indicatoren en strafbare feiten in verband met het gebruik van op uitbuiting berustende diensten, en dat de relevante statistieken vaak pas geruime tijd na het einde van de verslagperiode worden gepubliceerd (gewoonlijk ongeveer twee jaar) .

²⁴ BG, HR, HU, LT, MT, PT, RO, SI. Overigens heeft de Griekse wetgeving betrekking op seksuele en arbeidsuitbuiting.

²⁵ DE, EE, FI, FR, IE, LV, LU, NL, SE, EL, CY.

Daarom stelt de Commissie voor de lidstaten te verplichten om jaarlijks gegevens over mensenhandel te verzamelen en deze aan de Commissie te rapporteren. Hiertoe heeft zij een nieuw artikel 19 bis geformuleerd, waarin de indicatoren voor dergelijke gegevensverzameling worden gespecificeerd. De eerste alinea verplicht de lidstaten ertoe gegevens te verzamelen om toezicht te houden op de doeltreffendheid van hun systemen voor de bestrijding van strafbare feiten op het gebied van mensenhandel. Lid 2 specificeert de minimumreeks indicatoren die daar deel van moeten uitmaken (het aantal geregistreerde slachtoffers en het aantal vanwege in artikel 2 en in het voorgestelde artikel 18 bis bedoelde strafbare feiten verdachte, vervolgte en veroordeelde personen) en de mate van uitsplitsing.

Lid 3 bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op 1 juli van elk jaar bij de Commissie de in lid 2 bedoelde statistische gegevens over het voorgaande jaar moeten indienen, in een door de Commissie verstrekt standaardformaat. Om de beschikbaarheid van statistieken te versnellen, moet artikel 19 bis van toepassing worden op de datum van inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn.

Deze maatregel zal naar verwachting de volledigheid en samenhang van de gegevens en de vergelijkbaarheid daarvan tussen verschillende referentieperioden en lidstaten, verbeteren. Daardoor zal ook de gegevensverzameling op EU-niveau verbeterd worden. Dit zal helpen om een volledig beeld te krijgen van de schaal waarop mensenhandel binnen de EU plaatsvindt. De bepaling dat gegevens niet langer om de twee jaar moeten worden verzameld, maar jaarlijks, zorgt ervoor dat op het moment van publicatie de openbaar beschikbare gegevens actueler zijn en de referentieperiode minder ver in het verleden ligt.

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

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 82, lid 2, en artikel 83, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

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

[Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²⁶,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²⁷,]

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- 1) Mensenhandel is een ernstig, veelal in het kader van georganiseerde misdaad gepleegd misdrijf, een grove schending van de grondrechten en uitdrukkelijk verboden bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel blijft een prioriteit voor de Unie en de lidstaten.
- 2) Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad²⁸ is het belangrijkste rechtsinstrument van de Unie voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers van dit misdrijf. Die richtlijn voorziet in een breed kader voor de aanpak van mensenhandel door minimumvoorschriften vast te stellen voor de definitie van strafbare feiten en sancties. Zij bevat ook gemeenschappelijke bepalingen ter versterking van de preventie en de bescherming van slachtoffers, waarbij rekening wordt gehouden met het genderperspectief.
- 3) De EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025²⁹ bevat een beleidsrespons die gebaseerd is op een multidisciplinaire en brede aanpak, welke zowel voorkoming en bescherming van slachtoffers als vervolging en veroordeling van mensenhandelaars bestrijkt. Deze strategie omvat een reeks acties die in nauw overleg met maatschappelijke organisaties moeten worden uitgevoerd. Om de veranderende trends op het gebied van mensenhandel en de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen aan te pakken, en nog krachtiger tegen dit misdrijf op te

²⁶ PB C, blz. .

²⁷ PB C, blz. .

²⁸ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad ([PB L 101](#) van 15.4.2011, blz. 1).

²⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 ([COM\(2021\) 171 final](#) van 14.4.2021).

treden, is het niettemin noodzakelijk Richtlijn 2011/36/EU te wijzigen. De geconstateerde dreigingen en trends waarvoor nieuwe regels moeten worden vastgesteld, hebben met name betrekking op de werkwijzen van mensenhandelaars, met inbegrip van het plegen of faciliteren van strafbare feiten in verband met mensenhandel door middel van informatie- en communicatietechnologieën. De geconstateerde tekortkomingen in de strafrechtelijke respons die een aanpassing van het rechtskader vereisen, hebben betrekking op strafbare feiten in verband met mensenhandel die in het belang van rechtspersonen zijn gepleegd, op het systeem voor gegevensverzameling en op de nationale systemen voor de vroegtijdige identificatie van, bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel.

- 4) Voor de aanpak van strafbare feiten in verband met mensenhandel gepleegd voor andere doeleinden dan seksuele of arbeidsuitbuiting, die gestaag in aantal toenemen en aan belang winnen, is het noodzakelijk gedwongen huwelijken en illegale adoptie toe te voegen aan de vormen van uitbuiting die uitdrukkelijk in de richtlijn worden genoemd, en ervoor te zorgen dat de lidstaten in hun nationale rechtsstelsels een zo breed mogelijk scala aan vormen van uitbuiting aanpakken, voor zover die de constitutieve bestanddelen van mensenhandel omvatten.
- 5) Een toenemend aantal strafbare feiten in verband met mensenhandel wordt gepleegd met behulp van of gefaciliteerd door informatie- of communicatietechnologieën. Mensenhandelaars gebruiken internet en sociale media onder meer om slachtoffers te werven, aan te bieden of uit te buiten, controle uit te oefenen en vervoer te organiseren. Internet en sociale media worden ook gebruikt voor de verspreiding van aan exploitatie gerelateerd materiaal. Informatietechnologie belemmert ook de tijdige opsporing van het misdrijf en de identificatie van de slachtoffers en daders. Daarom is het belangrijk de onlinedimensie van het misdrijf uitdrukkelijk in het rechtskader op te nemen.
- 6) Om te zorgen voor een krachtigere strafrechtelijke respons op ten voordele van rechtspersonen gepleegde strafbare feiten in verband met mensenhandel en om het plegen van die strafbare feiten te ontmoedigen, moet de sanctieregeling voor rechtspersonen worden aangescherpt met een evenredige verplichte aanpak. Daarom wordt de facultatieve sanctieregeling van Richtlijn 2011/36/EU vervangen door een verplichte sanctieregeling, die van toepassing is wanneer een rechtspersoon aansprakelijk wordt gesteld op grond van artikel 5, leden 1 en 2.
- 7) Bij de bestrijding van mensenhandel moet ten volle gebruik worden gemaakt van de bestaande instrumenten voor de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij misdrijven, zoals Richtlijn EU/XX/YY van het Europees Parlement en de Raad [*voorgestelde richtlijn betreffende de ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen*]³⁰. Het gebruik van bevroren en geconfisqueerde hulpmiddelen en de opbrengsten van in Richtlijn 2011/36/EU bedoelde strafbare feiten om slachtoffers bij te staan en te beschermen, onder meer door middel van schadevergoeding van slachtoffers en grensoverschrijdende wetshandavingsactiviteiten in de Unie ter bestrijding van mensenhandel, moet worden aangemoedigd.
- 8) Om de nationale capaciteit om slachtoffers in een vroeg stadium te identificeren, te vergroten en om slachtoffers door te verwijzen naar de passende beschermings-, bijstands- en ondersteuningsdiensten, is het noodzakelijk om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen nationale verwijzingsmechanismen in de lidstaten in te

³⁰ COM(2022) 245.

stellen. Het instellen van formele nationale verwijzingsmechanismen en het aanwijzen van nationale contactpunten voor de doorverwijzing van slachtoffers zijn essentiële maatregelen ter verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking.

- 9) Teneinde de strafrechtelijke inspanningen om de vraag in alle lidstaten terug te dringen, verder te versterken en te harmoniseren, is het van belang het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een strafbaar feit op het gebied van mensenhandel, strafbaar te stellen. De strafbaarstelling van dit feit maakt deel uit van een brede aanpak om de grote vraag terug te dringen waardoor alle vormen van uitbuiting in de hand worden gewerkt.
- 10) De verzameling van correcte en coherente gegevens en de tijdige publicatie van verzamelde gegevens en statistieken zijn van fundamenteel belang om precies te weten op welke schaal mensenhandel in de Unie plaatsvindt. De lidstaten verplichten om jaarlijks op geharmoniseerde wijze statistische gegevens over mensenhandel te verzamelen en aan de Commissie mee te delen, zal naar verwachting de algemene kennis over het verschijnsel sterk bevorderen en ervoor zorgen dat beleid en strategieën op gegevens worden gebaseerd. Aangezien het belangrijk is zo snel mogelijk over actuele statistische gegevens te beschikken, is het passend te bepalen dat het artikel over gegevensverzameling zo spoedig mogelijk van toepassing wordt, dat wil zeggen bij de inwerkingtreding van deze richtlijn.
- 11) Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn, te weten het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, en het beschermen van de slachtoffers van dit misdrijf, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang en het effect van de maatregelen beter op het niveau van de Unie kan worden bereikt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- 12) De richtlijn is in overeenstemming met de grondrechten en strookt met de beginselen die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name waar het gaat om de eerbiediging en bescherming van de menselijke waardigheid, het verbod op slavernij, dwangarbeid en mensenhandel, het recht op menselijke integriteit, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, het recht op vrijheid en veiligheid, de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van beroep en het recht te werken, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de rechten van het kind, de rechten van personen met een handicap, het verbod op kinderarbeid, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen. Deze richtlijn strekt er in het bijzonder toe de volledige eerbiediging te waarborgen van die rechten en beginselen, die dienovereenkomstig moeten worden toegepast.
- 13) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland. [Of] Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de

positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland [bij brief van ...] te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn wenst deel te nemen.

- 14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.
- 15) Overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken³¹ hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om in gerechtvaardigde gevallen de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van één of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettingsinstrumenten wordt toegelicht. Met betrekking tot deze richtlijn acht de wetgever de toezending van die stukken gerechtvaardigd.
- 16) Richtlijn 2011/36/EU moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijzigingen van Richtlijn 2011/36/EU

Richtlijn 2011/36/EU wordt als volgt gewijzigd:

- 1) In artikel 2, lid 3, wordt “en de verwijdering van organen” vervangen door “de verwijdering van organen, gedwongen huwelijken en illegale adoptie”.
- 2) het volgende artikel 2 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 2 bis

Strafbare feiten op het gebied van mensenhandel

gepleegd met behulp van of gefaciliteerd door informatie- of communicatietechnologieën

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2, lid 1, bedoelde opzettelijke gedragingen en middelen en de in artikel 2, lid 3, bedoelde uitbuiting ook met behulp van informatie- en communicatietechnologieën gepleegde handelingen omvatten.”

- 3) de artikelen 6 en 7 worden vervangen door:

³¹ PB C 369 van 17.12.2011, blz. 14.

*“Artikel 6
Sancties tegen rechtspersonen*

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aan een rechtspersoon die krachtens artikel 5, leden 1 of 2, aansprakelijk is gesteld, al dan niet strafrechtelijke geldboetes kunnen worden opgelegd, alsmede, indien passend, de volgende sancties:
 - a) uitsluiting van door de overheid verleende voordelen, steun of subsidies;
 - b) tijdelijke of blijvende sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aan een rechtspersoon die krachtens artikel 5, leden 1 of 2, aansprakelijk is gesteld voor een strafbaar feit dat is gekwalificeerd door een van de omstandigheden als vermeld in artikel 4, lid 2, indien passend, de volgende sancties worden opgelegd:
 - a) een tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten,
 - b) plaatsing onder toezicht van de rechter,
 - c) gerechtelijke ontbinding.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat de in de leden 1 en 2 bedoelde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

*Artikel 7
Bevriezing en confiscatie*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat hun bevoegde autoriteiten overeenkomstig Richtlijn EU/XX/YY van het Europees Parlement en de Raad [*voorgestelde richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen*]³² de opbrengsten van, en de hulpmiddelen die zijn gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt voor het plegen of het bijdragen aan het plegen van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten, mogen opsporen, bevriezen, beheren en confisqueren.”

- 4) in artikel 11 wordt lid 4 vervangen door:

“4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen nationale verwijzingsmechanismen in te stellen voor het, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, vroegtijdig identificeren, bijstaan en steunen van slachtoffers, en om een nationaal contactpunt voor de doorverwijzing van slachtoffers aan te wijzen.”
- 5) artikel 18, lid 4, wordt geschrapt.
- 6) het volgende artikel 18 bis wordt ingevoegd:

³² COM(2022) 245.

“Artikel 18 bis

Strafbare feiten betreffende het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een strafbaar feit op het gebied van mensenhandel

1. Om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel doeltreffender te maken door de vraag ernaar te ontmoedigen, nemen de lidstaten de nodige maatregelen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van artikel 2, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op een overeenkomstig artikel 1 strafbaar gesteld feit doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke straffen en sancties worden gesteld.”

7) het volgende artikel 19 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 19 bis

Gegevensverzameling en statistieken

1. De lidstaten verzamelen statistische gegevens om toezicht te houden op de doeltreffendheid van hun systemen voor het bestrijden van de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten.

2. De in lid 1 bedoelde statistische gegevens omvatten ten minste het volgende:

- a) het aantal geregistreerde slachtoffers van in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar registrerende organisatie, geslacht, leeftijdsgroep (kind/volwassene), staatsburgerschap en vorm van uitbuiting;
- b) het aantal verdachten van in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsgroep (kind/volwassene), staatsburgerschap en vorm van uitbuiting;
- c) het aantal personen jegens wie vervolging is ingesteld wegens in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsgroep (kind/volwassene), staatsburgerschap, vorm van uitbuiting en aard van de definitieve beslissing tot vervolging;
- d) het aantal beslissingen tot vervolging (tenlastelegging van in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, tenlastelegging van andere strafbare feiten, beslissing om geen vervolging in te stellen, andere);
- e) het aantal personen dat veroordeeld is wegens in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsgroep (kind/volwassene) en staatsburgerschap;
- f) het aantal rechterlijke uitspraken (vrijspraak, veroordelingen, andere) wegens in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, uitgesplitst naar beslissingen in eerste aanleg, beslissingen in tweede aanleg en definitieve rechterlijke beslissingen (of beslissingen van de hoogste rechter);
- g) het aantal in verband met in artikel 18 bis bedoelde strafbare feiten verdachte, vervolgte en veroordeelde personen, uitgesplitst naar geslacht en leeftijdsgroep (kind/volwassene).

3. De lidstaten dienen uiterlijk op 1 juli van elk jaar bij de Commissie de in lid 2 bedoelde statistische gegevens over het voorgaande jaar in.

8) aan artikel 23 wordt het volgende lid 3 toegevoegd:

“3. Binnen [vijf jaar na de omzettingstermijn] dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan artikel 18 bis te voldoen en welk effect die maatregelen sorteren.”

Artikel 2

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onmiddellijk mee.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

3. Punt 7) van artikel 1, waarbij artikel 19 bis in Richtlijn 2011/36/EU wordt ingevoegd, wordt van toepassing op de in artikel 3 bedoelde dag.

Artikel 3

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

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter