



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 6 december 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	2 december 2016
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2016) 719 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD ter beoordeling van de mate waarin bestaande nationale wetgeving, houdende strafbaarstelling van het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel, een impact heeft op het voorkomen van mensenhandel, in overeenstemming met artikel 23, lid 2, van Richtlijn 2011/36/EU

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2016) 719 final.

Bijlage: COM(2016) 719 final

Brussel, 2.12.2016
COM(2016) 719 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**ter beoordeling van de mate waarin bestaande nationale wetgeving, houdende
strafbaarstelling van het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van mensenhandel,
een impact heeft op het voorkomen van mensenhandel, in overeenstemming met artikel
23, lid 2, van Richtlijn 2011/36/EU**

1. Achtergrond en doelstelling

Met dit verslag wordt gevolg gegeven aan de eis in artikel 23, lid 2, van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, waarin gesteld wordt: *De Commissie dient uiterlijk op 6 april 2016 een rapport in bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in welke mate bestaande nationale wetgeving houdende strafbaarstelling van het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van mensenhandel, een impact heeft op het voorkomen van mensenhandel; dit verslag gaat indien nodig vergezeld van passende voorstellen.*

In artikel 18 ("Preventie" geheten), leden 1 en 4, van Richtlijn 2011/36/EU wordt verwezen naar het strafbaar stellen van het gebruikmaken van diensten van de slachtoffers van mensenhandel: *"1. De lidstaten voorzien in passende maatregelen, zoals onderwijs en opleiding, om de vraag die de voedingsbodem is voor alle vormen van uitbuiting in verband met mensenhandel, te ontmoedigen en te doen afnemen. [...] 4. Om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel doeltreffender te maken door de vraag ernaar te ontmoedigen, overwegen de lidstaten maatregelen te nemen 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.**"*

Dit verslag bevat een beschrijving van bestaande nationale wetgeving die het gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar stelt, en een beoordeling van de werking van dergelijke juridische maatregelen. Het valt buiten het bestek van artikel 23, lid 2, om niet-wettelijke maatregelen te onderzoeken die mogelijkerwijs op nationaal niveau van kracht zijn, of wettelijke maatregelen die geen betrekking hebben op de strafbaarstelling van het gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel. Er zij op gewezen dat dit verslag niet tot doel heeft de naleving van de bepalingen van Richtlijn 2011/36/EU te beoordelen. Het dient gelezen te worden in samenhang met het "Verslag ter beoordeling van de mate waarin de lidstaten de noodzakelijke 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). Het eerste verslag van de Commissie inzake de voortgang op het gebied van de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (hierna "voortgangsverslag" genoemd) wordt hierbij mede in overweging genomen.

Bij het opstellen van dit verslag heeft de Commissie gebruikgemaakt van informatie die zij van lidstaten ontvangen heeft, door middel van een vragenlijst die in mei 2016 verstuurd is, en heeft zij het maatschappelijke middenveld geraadpleegd via het EU-platform voor het maatschappelijk

middenveld tegen mensenhandel¹ alsmede via de door de Europese Commissie ingestelde Deskundigengroep mensenhandel².

2. Bestaande nationale wetgeving houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van mensenhandel

2.1. Samenvatting van antwoorden

De onderstaande analyse is gebaseerd op de antwoorden die de lidstaten verstrekt hebben. De Commissie kan niet uitsluiten dat er mogelijk andere nationale bepalingen of ontwikkelingen bestaan. Met het oog op deze analyse heeft de Commissie lidstaten gevraagd om verslag uit te brengen omtrent *"Bestaande nationale wetgeving houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van mensenhandel; wie exact strafbaar zijn gesteld; of men strafbaarstelling van alle vormen van uitbuiting voorziet; of de wetgeving vereist dat het element van **wetenschap dat de persoon het slachtoffer is van mensenhandel** bewezen wordt en hoe dit van invloed is op de toepasbaarheid van de wetgeving; welke maatregelen genomen zijn om te zorgen dat de bevolking zich van de wet bewust is, voor een betere uitvoering ervan; beschikbare statistische gegevens over vervolgingen en veroordelingen en welke obstakels men daarbij is tegengekomen; indien er geen bestaande nationale wetgeving is, wat de redenen hiervoor zijn en welke alternatieven aanwezig zijn om tegemoet te komen aan de verplichting of strafbaarstelling te overwegen; hoe zij de werking van dergelijke wetten beoordelen en of zij relevante suggesties hebben; welke raadplegingsprocessen aanwezig zijn en; of zij opdracht hebben gegeven tot een evaluatie van en onderzoek naar dergelijke wetten."*

Er dient op voorhand benadrukt te worden dat lidstaten in de aangeleverde informatie niet hebben uitgeweid over hoe zij tegemoetgekomen zijn aan de wettelijke verplichting om de strafbaarstelling van gebruikers van slachtoffers te **overwegen** die volgt uit artikel 18, lid 4, van Richtlijn 2011/36/EU.

De analyse van de antwoorden van lidstaten toont aan dat, ten tijde van het opstellen van dit verslag, er **tien (10) lidstaten zijn die het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van alle vormen van uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel strafbaar hebben gesteld, en vijftien (15) lidstaten die slechts een beperkte en selectieve strafbaarstelling hebben ingevoerd voor het gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel.**

Meer in het bijzonder:

1) Lidstaten die een dergelijke strafbaarstelling hebben ingevoerd voor alle vormen van uitbuiting (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)

¹ Zie voor meer informatie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (2016) als vereist op grond van artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, COM(2016) 267 final.

² Besluit 2011/502/EU van de Commissie van 10 augustus 2011 tot oprichting van een Deskundigengroep mensenhandel en tot intrekking van Besluit 2007/675/EG.

Tien (10) lidstaten melden reeds over nationale wetgeving te beschikken om het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK**³), met betrekking tot alle vormen van uitbuiting.

BG heeft de Commissie medegedeeld dat op grond van het Bulgaarse wetboek van strafrecht (artikel 159c), iemand die een door mensenhandel getroffen persoon gebruikt voor onzedelijkheid, dwangarbeid of bedelen, het verwijderen van organen, weefsel, cellen of lichaamsvloeistoffen of om hem of haar in gedwongen ondergeschiktheid houdt, ongeacht zijn of haar instemming, gestraft zal worden met een gevangenisstraf van drie tot tien jaar en een boete van 10 000 tot 20 000 leva. **HR** kent een soortgelijke bepaling, maar gaat nog verder en bestraft iemand die gebruikmaakt van een slachtoffer of de diensten van een slachtoffer, op dezelfde manier als de persoon die beschuldigd wordt van het strafbare feit mensenhandel. **CY** meldt dat krachtens artikel 17 van wet 60(I)/2014 eenieder die redelijkerwijs mag aannemen dat de arbeid of diensten waar hij of zij gebruik van maakt, door een slachtoffer van mensenhandel verstrekt worden, een strafbaar feit begaat op grond van de wet ter bestrijding van mensenhandel. **EL** heeft in 2013 dergelijke nationale wettelijke voorzieningen getroffen door middel van de wet 4198/2013, die personen strafbaar stelt die bewust de arbeid aannemen van een slachtoffer van mensenhandel of die bewust een seksuele handeling verrichten met een slachtoffer van mensenhandel. **LT** meldde dat op grond van artikel 147-2 van het wetboek van strafrecht, eenieder die gebruikmaakt van diensten die verleend worden door slachtoffers van mensenhandel terwijl die wist, of behoorde te weten, dat deze slachtoffers waren, bestraft wordt met een boete of vrijheidsbeperkende maatregelen. Opmerkelijk is dat iemand die een dergelijke daad gepleegd heeft en vervolgens de wetshandhavingsdiensten hiervan op de hoogte brengt en actief meewerkt voordat hij tot verdachte wordt verklaard, van strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden vrijgesteld. Daarnaast kunnen ook rechtspersonen voor dergelijke daden aansprakelijk worden gehouden. **MT** heeft de Commissie meegedeeld dat eenieder die betrokken is bij, of gebruikmaakt van diensten of arbeid wetende dat de persoon die deze diensten of arbeid levert het slachtoffer is van mensenhandel, zich schuldig maakt aan een strafbaar feit en veroordeeld kan worden tot een gevangenisstraf van achttien maanden tot vijf jaar. Dergelijke bepalingen komen ook voor in **PT** en **SI** (met gevangenisstraffen tot maximaal drie jaar en een boete). **RO** heeft de Commissie medegedeeld dat op grond van artikel 216 van het Roemeense wetboek van strafrecht, eenieder die gebruikmaakt van de diensten zoals bepaald in artikel 182 van het wetboek van strafrecht (inzake uitbuiting), behalve de mensenhandelaar, wetende dat de diensten verleend worden door een slachtoffer van mensenhandel, strafbaar is.

2) Lidstaten die geen uitdrukkelijke nationale wetsbepalingen hebben vastgesteld of die een beperkte en selectieve strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel hebben vastgesteld⁴

³ **UK** heeft aan de Commissie overgebracht dat Engeland en Wales dergelijke bestaande maatregelen tegen mensenhandel kennen, terwijl Schotland dergelijke maatregelen niet kent en Noord-Ierland gemeld heeft dergelijke maatregelen alleen te kennen tegen mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

⁴ **FI, IE, SE** hebben uitsluitend wetsbepalingen inzake mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting en **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK** uitsluitend binnen het kader van de richtlijn betreffende sancties tegen werkgevers.

Veertien (14) lidstaten melden dat zij geen expliciete nationale wettelijke bepalingen kennen om het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van alle vormen van uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK**). Een aantal lidstaten (**FI, IE, SE**) heeft echter wetgeving ingevoerd gericht tegen het gebruik van slachtoffers van mensenhandel, maar alleen voor bepaalde vormen van uitbuiting. Meer in het bijzonder hebben **FI** en **IE** gemeld dat zij bestaande nationale wetgeving hebben die gericht is tegen het gebruik van slachtoffers van mensenhandel van behoefte van seksuele uitbuiting. **SE** meldt dat hoewel er geen specifieke bepaling bestaat die het gebruik van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel strafbaar stelt, zij wettelijke bepalingen toepassen die het kopen van seksuele diensten verbieden, waarmee ook het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting gedekt kan worden.

Onder die lidstaten die dergelijke expliciete bepalingen niet hebben ingevoerd, kan volgens de door hen aangeleverde informatie in bepaalde gevallen worden teruggegrepen op bepalingen inzake seksuele misdrijven of het seksuele misbruik van kinderen (bijvoorbeeld **IT, ES, NL** en **BE**). Hoewel **IT** in dit opzicht geen uitdrukkelijke bepalingen kent, meldt het dat onder artikel 603 *bis* van het Italiaanse wetboek van strafrecht het bemiddelen en uitbuiten van arbeid in strijd met de wet in het algemeen strafbaar is gesteld. Hoewel **AT** geen uitdrukkelijke bepalingen kent voor slachtoffers van mensenhandel, bestaat er wel een onlangs aangenomen bepaling inzake het plegen van een seksuele handeling met personen tegen hun wil, door misbruik te maken van een situatie of na voorafgaande intimidatie.

Bovendien melden bepaalde lidstaten dat bij hen uitsluitend maatregelen van kracht zijn die omzetting en uitvoering geven aan **Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen**⁵ (de richtlijn betreffende sancties tegen werkgevers) (bv. **PL** of **HU**). In dit opzicht merkt de Mededeling inzake de toepassing van Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 op dat lidstaten doorgaans illegale arbeid strafbaar hebben gesteld onder alle omstandigheden die in artikel 9 beschreven zijn (met inbegrip van gevallen waarbij de werkgever weet dat de arbeider het slachtoffer van mensenhandel is). Volgens deze mededeling stelden **CZ** en **ES** illegale arbeid niet specifiek strafbaar in gevallen waarbij "de werkgever zich ervan bewust was dat de arbeider het slachtoffer van mensenhandel was"⁶.

Echter moet worden opgemerkt dat de reikwijdte op persoonlijk niveau van **Richtlijn 2009/52/EC** zich beperkt tot onderdanen van derde landen die illegaal binnen de EU verblijven. Deze is dan ook niet van toepassing op slachtoffers van mensenhandel die burgers van de EU zijn, of slachtoffers van mensenhandel die onderdanen van derde landen zijn, maar legaal binnen de EU

⁵ Richtlijn 2009/52/EG tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32009L0052>

⁶Gelet op de verstreken termijn sinds het aannemen van de mededeling van de Commissie inzake de toepassing van Richtlijn 2009/52/EG, is het niet ondenkbaar dat in de tussentijd relevante wetgeving is aangenomen. Zie voor meer informatie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de toepassing van Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, COM(2014) 286 final.

verblijven. Daarnaast is het zo dat, hoewel de richtlijn van toepassing is op gevallen van afhankelijke tewerkstelling⁷, situaties waarin de slachtoffers als zelfstandige werkzaam zijn of gevallen waarin de gebruikmakende partij niet de werkgever is, daar niet onder vallen. De strafbaarstelling zoals uiteengezet in **Richtlijn 2009/52/EG was opgezet voor haar eigen onderwerp en toepassingsgebied, wat te beperkt en onvoldoende is** om alle gevallen van mensenhandel te kunnen aanpakken. Het dient echter als goed voorbeeld van maatregelen die in dit opzicht genomen zouden kunnen worden om het juridisch kader tegen mensenhandel verder te kunnen ontwikkelen en te consolideren.

3) Alternatieven voor de afwezigheid van strafbaarstelling

Zoals eerder genoemd, hebben lidstaten op grond van artikel 18, lid 4, van de richtlijn de verplichting om het strafbaar stellen van hen die bewust gebruik maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel op zijn minst te overwegen. Lidstaten hebben echter slechts in beperkte mate inlichtingen verstrekt aan de Commissie omtrent alternatieven waar er geen nationale maatregelen bestonden tegen diegenen die gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel. Uit de antwoorden op de vragenlijsten blijkt dat alleen **NL** en **ES** in dit opzicht informatie hebben verstrekt. **NL** maakte melding van voorlichtingscampagnes omtrent het anoniem melden van misdaad, het vergroten van het bewustzijn en publiciteit omtrent vervolgingen van seksueel misbruik bij kinderen waar betalingen bij betrokken waren, en convenanten met branches van het bedrijfsleven om respect voor de mensenrechten te bevorderen. **ES** meldde dat hoewel het geen expliciete bepaling kende inzake de strafbaarstelling van het gebruik van de seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel, indien er sprake is van kennis omtrent de kwetsbare toestand waarin het slachtoffer verkeert, elke zodanige handeling als een misdrijf tegen de seksuele vrijheid en integriteit van een persoon beschouwd zou kunnen worden en dat relevante bepalingen uit het wetboek van strafrecht van toepassing zouden kunnen zijn.

4) Beoordelingen

Een beperkt aantal lidstaten heeft gemeld dat zij opdracht hebben gegeven tot **beoordelingen** van dergelijke wetten, dan wel ander relevant onderzoek (bv. **FI**, **SE**). **SE** heeft aan de Commissie gemeld dat het onderzoeksrapport inzake het verbod op het kopen van seksuele diensten in 2010 gepubliceerd is. De belangrijkste bevindingen hiervan waren onder meer: a) straatprostitutie was met de helft afgenomen; b) het internet is een nieuw domein voor prostitutie geworden; c) het verbod op het kopen van seksuele diensten heeft de vorming van georganiseerde misdaad helpen voorkomen; en d) de steun voor het verbod onder de burgers was toegenomen. Bovendien wordt er een enquête over de bestrijding van mensenhandel verwacht, die de toepassing van de strafrechtelijke bepaling inzake mensenhandel zal beoordelen en die tevens nauwlettend zal

⁷ De definitie van tewerkstelling omvat het verrichten van activiteiten die bestaan uit om het even welke vorm van arbeid of werk die door nationale wetgeving of overeenkomstig de gevestigde praktijk is geregeld, voor of onder leiding en/of toezicht van een werkgever (artikel 2, onder c), van Richtlijn 2009/52/EG; uit de preambule blijkt dat dit onafhankelijk van de juridische relatie het geval is (overweging 7).

bekijken hoe de misdaadbestrijding zaken die betrekking hebben op mensenhandel onderzoekt en ermee omgaat.

FI heeft onderzoek laten verrichten naar aanleiding van een baanbrekend arrest van het Hooggerechtshof inzake de zogenaamde gedeeltelijke strafbaarstelling van het kopen van seksuele diensten van prostituees en slachtoffers van mensenhandel. Het onderzoek kwam tot de conclusie dat het belangrijkste probleem met de toepassing van de wet daaruit bestond dat slechts weinig gevallen van misbruik van een slachtoffer van mensenhandel voor seks opgespoord, onderzocht, vervolgd en bestraft zijn. De eis van kwade opzet bij de gedeeltelijke strafbaarstelling van de kopers van seks werd problematisch bevonden. Het rapport stelde verder dat de situatie gunstig was voor kopers van seks die ervoor zorgen dat zij geen kennis opdeden omtrent de situatie waarin de prostituee zich bevond, maar die goed bekend waren met de letter der wet. De onderzoekers stelden de volledige strafbaarstelling van het kopen van seks voor. Naar aanleiding van dit rapport stelde de regering een wetswijziging voor om het strafbare feit van de onzorgvuldigheid van de gebruikmakende af te laten hangen⁸.

UK (Noord-Ierland) verwacht een beoordeling in 2018 en meldde dat **Schotland** onderzoek naar het onderwerp heeft laten verrichten tijdens de controleperiode van de Wet inzake mensenhandel en uitbuiting van 2015.

Statistische gegevens die door alle lidstaten aan de Commissie verstrekt zijn, zijn doorgaans schaars; er is slechts melding gemaakt van een beperkt aantal vervolgingen en veroordelingen. Het is bovendien twijfelachtig of er op het nationale niveau gegevens tot op dit detailniveau beschikbaar zijn. **IT** benadrukt bijvoorbeeld dat er op dit moment geen aparte gegevens beschikbaar zijn met betrekking tot het gebruikmaken van diensten die geleverd worden door de slachtoffers van mensenhandel. Dit is een gebied dat de Commissie nader zal bestuderen in het kader van het werk dat verricht is ten aanzien van het verbeteren van de kwaliteit en vergelijkbaarheid van statistische gegevens over mensenhandel die op EU-niveau verzameld worden.

2.2. *Beoordeling van de werking en de toepassing*

De informatie die aan de Commissie verstrekt is, toont aan dat de lidstaten er nogal verschillende benaderingen en praktijken op nahouden. In alle lidstaten waar nationale maatregelen zijn ingevoerd waarbij het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel strafbaar is gesteld, is het toepassingsgebied voor wat betreft personen beperkt tot degenen die rechtstreeks gebruikmaken van diensten of arbeid die door de slachtoffers geleverd worden.

In de overgrote meerderheid van de lidstaten waar er nationale wetgeving bestaat waarbij het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel strafbaar is gesteld, melden de lidstaten dat het nog te vroeg is om de werking ervan te kunnen beoordelen. Dit vanwege het feit dat de maatregelen pas in werking traden na het verstrijken van de

⁸ Voor meer informatie, zie Johanna Niemi & Jussi Aaltonen, "Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban", Ministerie van Justitie van Finland, 2014 te vinden op http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en

uiterste termijn voor omzetting in het nationale recht van Richtlijn 2011/36/EU in 2013, vanwege de korte periode die voor implementatie van de richtlijn ter beschikking stond.

Onder de lidstaten die dergelijke bepalingen kennen, vereisen deze allemaal dat de gebruiker voorafgaande kennis had omtrent het feit dat de persoon van wiens diensten gebruikgemaakt wordt, het slachtoffer van mensenhandel is. In dergelijke gevallen wordt er in het algemeen melding gemaakt van problemen met het verkrijgen van toereikend bewijs. In de meeste betrokken lidstaten ligt de bewijslast voornamelijk bij het openbaar ministerie: de verdachte/beklaagde profiteert van het vermoeden van onschuld en heeft geen verplichting om zijn onschuld aan te tonen. De bewijslast is uitsluitend verschoven voor wat betreft **IE**. Het is daar aan de beklaagde om aan te tonen dat hij of zij niet wist, en ook geen reden had om te geloven, dat de persoon ten aanzien waarvan het strafbare feit gepleegd was, het slachtoffer was van mensenhandel.

In dit opzicht merkt het verkennende verslag van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel op dat "[...] Het bewijzen van kennis kan een moeilijke kwestie worden voor de vervolgingsautoriteiten. Een dergelijk probleem doet zich voor bij verschillende andere soorten strafrechtelijke bepalingen waar bewijs van enig onstoffelijk bestanddeel van een misdrijf vereist is. Echter, **dat het moeilijk is om bewijs te verkrijgen, is per se geen doorslaggevend argument om een bepaalde gedraging niet als een strafbaar feit te aan te merken**". In dit kader dient de moeizaamheid waarmee het bewijs voor een misdrijf verkregen wordt, er niet toe te leiden dat bepaalde gedragingen niet strafbaar worden gesteld.

Hoewel er van het aantal geslaagde onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen zeker een afschrikkende werking uitging, valt te betwijfelen hoe dergelijke statistische gegevens uitgelegd moeten worden, vooral met betrekking tot het beoordelen van de werking of het slagen van relevante maatregelen. **Gelet op het feit dat de belangrijkste werking van dergelijke maatregelen eruit bestaat dat de misdaad in eerste instantie voorkomen wordt, kunnen statistieken omtrent vervolgingen en veroordelingen geen goede indicatie bieden voor de doeltreffendheid van de maatregelen.** Zoals hierboven vermeld, zijn de verstrekte statistische gegevens voor dit verslag schaars. Voor 2014 en 2015 meldt **BG** dat er respectievelijk vier (4) aanklachten en één (1) veroordeling waren en vijf (5) aanklachten en twee (2) veroordelingen. **EL** meldde dat volgens de statistische gegevens van de Griekse politie er één (1) vervolging heeft plaatsgevonden sinds de nieuwe wet van kracht is geworden. **RO** verklaarde verder dat in 2015 de eerste gevallen gemeld zijn bij het directoraat voor onderzoek naar georganiseerde misdaad en terrorisme en dat negen (9) personen vervolgd zijn voor het delict van het gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel. Volgens de Hoge Raad van de magistratuur zijn er tot en met mei 2016 vijftien mensen veroordeeld voor het delict van het gebruikmaken van de diensten van een uitgebuite persoon. De vonnissen waren echter nog niet definitief en hoger beroep stond nog open bij het Hooggerechtshof.

In dit verband wil de Commissie graag herinneren aan de bevindingen uit het voortgangsverslag dat *"De door de Commissie verzamelde informatie toont duidelijk aan dat het van groot belang is voor lidstaten om hun pogingen om het aantal onderzoeken en vervolgingen kracht bij te zetten, en voor slachtoffers minder belastend te maken om te getuigen tijdens procedures ten behoeve van bewijsgaring. Daartoe zouden zij bijvoorbeeld regelmatige en op maat gemaakte opleiding voor*

onderzoekers, aanklagers en rechters kunnen ontwikkelen, en systematisch financieel onderzoek kunnen verrichten (zoals aanbevolen door de Financial Action Task Force) evenals andere doeltreffende inlichtingengestuurde onderzoeksmiddelen kunnen gebruiken om diverse soorten bewijzen te verzamelen ter aanvulling van de getuigenissen van de slachtoffers. Tot slot moeten de lidstaten voldoende financiële en personele middelen vrijmaken om de mensenhandel grondig aan te pakken".

Het beperken van strafrechtelijke aansprakelijkheid tot enkel die situatie waarin de gebruikmakende rechtstreekse en daadwerkelijke kennis heeft van het feit dat de persoon in kwestie slachtoffer is van mensenhandel, werpt een zeer hoge drempel op om tot vervolging te kunnen overgaan. In dit opzicht is nader onderzoek gewenst naar de mate van kennis die vereist is om aan de delictsomschrijving te voldoen.

3. Garanderen van het effectief voorkomen van mensenhandel

Dit hoofdstuk is een weergave van de beraadslagingen⁹ van de Commissie hieromtrent, gebruikmakend van de EU-strategie voor de uitroeiing van de mensenhandel¹⁰ en andere belangrijke beleidsdocumenten¹¹ als leidraad, en biedt een structuur voor de analyse hiervan. De eerdergenoemde analyse heeft laten zien dat er op het nationale niveau sprake is van een onvolledig en veelzijdig juridisch kader inzake de juridische behandeling van de gebruikers van slachtoffers van mensenhandel, hetgeen van invloed is op het effectief kunnen voorkomen van het misdrijf. Tegen deze achtergrond blijft mensenhandel sterk aanwezig, ondanks alle pogingen die tot dusver ondernomen zijn, zonder enige indicatie dat dit ernstige misdrijf afneemt.

Wat dit betreft staat **rekenschap voor de daders aan de basis van elke doorslaggevende afschrikkende maatregel tegen de mensenhandel**. Dit komt ook naar voren uit andere belangrijke internationale en Europese juridische instrumenten¹². Het werd ook opgemerkt door het **Europees Parlement**¹³ en de **Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa**,¹⁴ en door het **maatschappelijke middenveld**¹⁵.

⁹ Zoals de onderzoeken van de Commissie naar initiatieven om mensenhandel te voorkomen en de genderdimensie bij mensenhandel, die zijn voortgekomen uit de EU-strategie voor de uitroeiing van de mensenhandel.

¹⁰ Mededeling over de EU-strategie voor de uitroeiing van de mensenhandel 2012-2016, COM(2012) 286 final.

¹¹ Zoals de Europese veiligheidsagenda, de Europese migratieagenda, het Strategisch engagement voor gendergelijkheid van de EU, het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie.

¹² Bijvoorbeeld het Protocol van de Verenigde Naties inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel uit 2000 (artikel 9) en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel uit 2005 (artikelen 6 en 19).

¹³ Resolutie van het Europees Parlement van 12 mei 2016 inzake de implementatie van Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan vanuit genderperspectief (2015/2118(INI)), resolutie van het Europees Parlement van 5 juli 2016 inzake het bestrijden van mensenhandel in de externe betrekkingen van de EU (2015/2340(INI)), resolutie van het Europees Parlement van 26 februari 2014 inzake seksuele uitbuiting en prostitutie en de impact daarvan op de gendergelijkheid (2013/2103(INI)).

¹⁴ Resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over prostitutie, mensenhandel en moderne slavernij binnen Europa resolutie van 1983 (2014).

Beschikbaar op: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Organisaties die deelnemen aan het EU-platform voor het maatschappelijke middenveld ter bestrijding van mensenhandel geven aan dat wetgeving de belangrijkste maatregel is die lidstaten dienen te treffen om mensenhandel te

De Commissie heeft in de **Europese veiligheidsagenda** aangegeven, en ook herhaaldelijk in haar verslagen en onderzoeken benadrukt, dat mensenhandel als een ernstige, grensoverschrijdende en georganiseerde misdaad, enorme menselijke, sociale en economische kosten met zich meebrengt¹⁶. De handel wordt gestuwd door **vraag** naar alle vormen van uitbuiting en door hoge **winsten**. De winst leidt in zowel de legale als illegale economieën tot een complex samenspel van vraag en aanbod. Dat moet worden aangepakt, willen we mensenhandel uitbannen¹⁷. Het aanpakken en terugdringen van deze vraag is een wettelijke verplichting op basis van Richtlijn 2011/36/EU, die beoogt te voorkomen dat de schade optreedt door de bredere omgeving zodanig te veranderen dat er minder stimulansen zijn om tot mensenhandel over te gaan.

3.1. Het identificeren van de gebruiker van diensten afkomstig van slachtoffers van mensenhandel

In dit verband omvat "vraag" alle individuen, groepen of rechtspersonen die als drijfveer het doel hebben om slachtoffers uit te buiten voor winst – zowel degenen die de slachtoffers rechtstreeks gebruiken en misbruiken, als degenen die anderen daartoe aansporen of het faciliteren en in het algemeen zij die een omgeving scheppen waarin dit mogelijk is en tot het scheppen van een dergelijke omgeving bijdragen.

Ondernemingen die gebruikmaken van de slachtoffers van mensenhandel en winst maken uit mensenhandel, zijn niet noodzakelijkerwijs allemaal criminele organisaties; vaak is een keten van legitieme ondernemingen bij mensenhandel betrokken. Degenen die de winst genieten variëren van familieleden van slachtoffers tot informele of formele wervingsbureaus, intermediairs op de arbeidsmarkt die arbeid leveren aan specifieke branches of onderaannemers in de wereldwijde logistieke keten, maar ook reisbureaus en transportbedrijven en bedrijven op het gebied van informatie- en communicatietechnologie.

Een andere bron van vraag wordt gevormd door consumenten, bijvoorbeeld individuen die producten kopen die gemaakt zijn door slachtoffers, echter zonder te weten hoe deze geproduceerd zijn, of bewuste gebruikers van slachtoffers van mensenhandel, die de duidelijke tekenen van mensenhandel en arbeids- en seksuele uitbuiting negeren, zoals zeer lage prijzen of tekenen van geweld en intimidatie. Dit aangaande, vermijdt dit verslag het gebruik van termen zoals "cliënt" waar het gaat om mensenhandel voor seksuele uitbuiting van slachtoffers, zowel volwassenen als kinderen, aangezien deze terminologie het leed, misbruik en geweld zou uitvlakken dat de slachtoffers van mensenhandel te verduren hebben gehad.

Het werkdokument van de diensten van de Commissie bij het verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, stelt: "De uiteindelijke doelstelling van het uitroeien van mensenhandel kan alleen worden bereikt **als de misdaad in de eerste plaats voorkomen wordt en met gebruik van het brede scala aan instrumenten dat beschikbaar is op**

voorkomen en de vraag te doen afnemen. Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, blz. 64.

¹⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "De Europese veiligheidsagenda", COM(2015) 185 final.

¹⁷ Voortgangsverslag.

EU- en nationaal niveau [...] Dit betekent meer dan alleen het adresseren van de onderliggende oorzaken die mensen vatbaarder maken voor mensenhandel - zoals armoede, genderongelijkheid en geweld tegen vrouwen, etnische discriminatie, sociale marginalisatie, illegale migratie - maar ook zorgen voor de berechting van degenen die van de misdaad profiteren en de slachtoffers uitbuiten"¹⁸.

Het is duidelijk dat mensenhandel en ieder aspect dat daaraan verbonden is, altijd verboden is. Er is niets rechtmatig aan het handelen in mensen. De uitbuiting van een persoon, onder dwang, door een andere persoon, is een laakbare gedraging in welk strafrechtstelsel dan ook. Mensenhandel kent geen wettig of moreel gezicht. Het is een ernstige misdaad die een grove schending vormt van de menselijke waardigheid, conform het verbod van artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het ontbreken van de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten van een slachtoffer van mensenhandel, **vooral met de kennis van het feit dat zij of hij een slachtoffer van mensenhandel is**, maakt de algehele bestrijding van mensenhandel minder doeltreffend en belemmert het behalen van de doelstellingen van Richtlijn 2011/36/EU. Zelfs als nationale wetgeving het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van mensenhandel niet strafbaar stellen, dan blijft het feit dat slachtoffers herhaaldelijk verkracht en psychisch en fysiek mishandeld zijn en dat hun vrijheid, waardigheid, seksuele zelfbeschikking en lichamelijke integriteit geweld is aangedaan.

4. Slotopmerkingen en vervolgstappen

Zoals bepaald in artikel 18, lid 4, van Richtlijn 2011/36/EU, moeten lidstaten, om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel effectiever te maken, overwegen om maatregelen te nemen om het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. De analyse die in dit verslag gemaakt is, binnen de context van het beoordelen van de impact van bestaande relevante nationale wetgeving, conform artikel 23, lid 2, van de richtlijn, toont aan dat er **een tamelijk divers wettelijk landschap bestaat dat er niet in slaagt om effectief bij te dragen aan het ontmoedigen van de vraag naar dergelijke diensten**.

Wanneer de strafbaarstelling van het gebruikmaken van dergelijke diensten ten aanzien van mensenhandel volledig ontbreekt of ontoereikend is, bestaat de kans dat **de bezigheden van mensenhandelaren, waar per definitie ook de uitbuiting van hun slachtoffers onder valt, niet alleen minder ontmoedigd worden, maar zelfs worden gestimuleerd, onder meer door een cultuur van straffeloosheid**. De uitdaging van het ontmoedigen van de vraag impliceert dan ook duidelijk dat er **meer nadruk gelegd moet worden op degenen die daadwerkelijk gebruikmaken van de verschillende vormen van mensenhandel**, in de wetenschap dat de persoon slachtoffer van een misdrijf is.

Op dit moment leggen de rechtsstelsels van een aantal lidstaten geen, of slechts een gedeeltelijk, verbod op degenen die met relevante kennis gebruikmaken van dergelijke diensten, wat **zijn weerslag heeft op de rechtszekerheid met betrekking tot, bijvoorbeeld, de strafrechtelijke**

¹⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, blz. 39.

aansprakelijkheid die gekoppeld is aan de verhouding tussen de gebruiker en het slachtoffer, de juridische behandeling van degene die profiteren van of dergelijke uitbuiting mogelijk maken en faciliteren, het onderscheid tussen een gebruiker en een uitbuiters, de aansprakelijkheid van tussenpersonen, naast de toeleveringsketen in bredere zin.

Lidstaten moeten meer ondernemen om te zorgen voor een meer verenigde en ontmoedigende aanpak tegen dit aspect van de grensoverschrijdende misdaad die mensenhandel is. Het uiteindelijke doel van dit verslag is om bij te dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van Richtlijn 2011/36/EU inzake het verminderen van de vraag en het voorkomen van mensenhandel, opdat criminele groeperingen niet kunnen profiteren van de diverse juridische aanpak van gebruikers van slachtoffers van mensenhandel. Wat dat betreft zal de Commissie belangrijke conclusies trekken uit het bewaken van de situatie binnen de lidstaten en zal zij mogelijke opties nader verkennen en in de toekomst, indien noodzakelijk, passende maatregelen met betrekking tot de wetgeving overwegen, zoals bepaald in artikel 23, lid 2, van Richtlijn 2011/36/EU.