



Brussel, 17 mei 2023
(OR. en)

9313/23

LIMITE

DROIPEN 73
COPEN 153
JAI 617
FREMP 143
SOC 318
CODEC 858

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

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
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 - Algemene oriëntatie

I. INLEIDING

1. In december 2022 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan¹.
2. Het voorstel ging vergezeld van een effectbeoordeling en een mededeling².

¹ Doc. 16322/22.

² Doc. 16322/22 ADD 1, 16322/22 ADD 2, 16322/22 ADD 3, 16322/22 ADD 4, 16322/22 ADD 5.

3. De Commissie wees erop dat het noodzakelijk is Richtlijn 2011/36/EU te wijzigen om de veranderende trends op het gebied van mensenhandel en de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen aan te pakken, en nog krachtiger tegen dit misdrijf op te treden.

II. WERKZAAMHEDEN IN DE GROEP

4. Na de indiening van het voorstel is de Groep justitiële samenwerking in strafzaken (Copen) onder het Zweedse voorzitterschap van de Raad begonnen met de bespreking. Relatief snel werd een ruime mate van overeenstemming bereikt over een aantal aanpassingen aan de tekst.
5. Na de vergadering van de JBZ-raden van 17 mei 2023 heeft het voorzitterschap geconcludeerd dat de tekst in de bijlage bij deze nota aan het Coreper kan worden voorgelegd met het oog op de voorbereiding van de algemene oriëntatie van de Raad.

III. CONCLUSIE

6. In het licht van het bovenstaande

wordt het Comité van permanente vertegenwoordigers verzocht:

- het akkoord over de tekst van het richtlijnvoorstel in bijlage³ dezes te bevestigen; en
- de Raad aan te bevelen tot een algemene oriëntatie over deze tekst te komen;

wordt de Raad verzocht:

- tot een algemene oriëntatie over de tekst in bijlage dezes te komen, die de basis zal vormen voor de onderhandelingen met het Europees Parlement in het kader van de gewone wetgevingsprocedure (art. 294 VWEU).

³ De wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel zijn **vetgedrukt** of aangegeven met [...].

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 Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,]

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

¹ PB C [...] van [...], blz. .

² PB C [...] van [...], blz. .

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 Raad³ 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 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).

- (3) De EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025⁴ 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 treden, is het niettemin noodzakelijk Richtlijn 2011/36/EU te wijzigen. [...] 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 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).

- (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 [...] Richtlijn **2011/36/EU** 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. **Gedwongen huwelijken en illegale adoptie kunnen reeds vallen onder strafbare feiten op het gebied van mensenhandel zoals gedefinieerd in de richtlijn, voor zover aan alle criteria van de genoemde strafbare feiten is voldaan. Gezien de ernst van deze praktijken moeten de uitbuiting van gedwongen huwelijken en de uitbuiting van illegale adoptie echter uitdrukkelijk als vormen van uitbuiting in Richtlijn 2011/36/EU worden opgenomen. De voorschriften van deze richtlijn doen geen afbreuk aan de definities van huwelijk, adoptie, gedwongen huwelijk en illegale adoptie, of daarmee verband houdende strafbare feiten, indien het nationale of internationale recht daarin voorziet.**

- (5) Een toenemend aantal strafbare feiten in verband met mensenhandel wordt gepleegd met behulp van of gefaciliteerd door informatie- of communicatietechnologieën.
- Mensenhandelaars gebruiken **vaak** het 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 uitbuiting gerelateerd materiaal. Informatietechnologie belemmert ook de tijdige opsporing van het misdrijf en de identificatie van de slachtoffers en daders. **Het bestaande rechtskader in Richtlijn 2011/36/EU omvat reeds, binnen het toepassingsgebied van de definitie van mensenhandel, misdrijven die zijn gepleegd met behulp van informatie- en communicatietechnologieën, bijvoorbeeld bij het werven en uitbuiten van slachtoffers, het organiseren van hun vervoer en huisvesting, het online aanbieden van slachtoffers en het leggen van contact met potentiële klanten, het controleren van slachtoffers en het communiceren tussen daders, inclusief alle daarmee verband houdende financiële transacties. Om deze modus operandi van mensenhandelaars aan te pakken, moet de rechtshandhaving haar digitale capaciteiten en deskundigheid verbeteren om gelijke tred te houden met de technologische ontwikkelingen. Voorts wordt de lidstaten verzocht zich te beraden op preventieve maatregelen, met name om de vraag te ontmoedigen, waarmee het misbruik van onlinediensten voor mensenhandeldoeleinden kan worden aangepakt. [...]**

- (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 [...] **verduidelijkt.**
- (7) [...] ⁵[...] **Richtlijn [2014/42/EU] legt minimumvoorschriften vast voor de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in strafzaken en is van toepassing op de strafbare feiten die onder Richtlijn 2011/36/EU vallen. De bepalingen van Richtlijn 2011/36/EU omtrent bevrozing en confiscatie zijn derhalve achterhaald en moeten worden ingetrokken.**

⁵ [...]

- (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 **één of meer** [...] verwijzingsmechanismen in de lidstaten in te stellen. Het instellen van formele [...] verwijzingsmechanismen en het aanwijzen van [...] contactpunten voor de **grensoverschrijdende** doorverwijzing van slachtoffers zijn essentiële maatregelen ter verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking. **Een verwijzingsmechanisme moet een transparant, toegankelijk en geharmoniseerd kader zijn dat de vroegtijdige opsporing, identificatie, ondersteuning en bijstand van slachtoffers van mensenhandel vergemakkelijkt en hun doorverwijzing naar de verantwoordelijke nationale organisaties en instanties faciliteert. In een dergelijk kader moeten de deelnemende bevoegde autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden worden aangewezen en moeten hun respectieve taken worden vastgesteld, met inbegrip van de procedures en de communicatielijnen. Deze mechanismen kunnen de vorm aannemen van een reeks vastgestelde procedures, richtsnoeren, kaderprotocollen of samenwerkingsregelingen. Een verwijzingsmechanisme moet gelden voor alle slachtoffers en voor alle vormen van mensenhandel, rekening houdend met de individuele kwetsbaarheid van de slachtoffers. De contactpunten moeten fungeren als aanspreekpunt voor de grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers. Zij kunnen voortbouwen op bestaande mechanismen of governancestructuren en hoeven niet in de plaats te komen van nationale klachtenmechanismen of meldpunten. De lidstaten worden aangespoord om zich te beperken tot één nationaal mechanisme en één contactpunt, indien de organisatie van het openbaar bestuur in deze mogelijkheid voorziet.**

- (9) Teneinde de strafrechtelijke inspanningen om de vraag in alle lidstaten terug te dringen, verder te versterken en te harmoniseren, is het van belang dat het gebruikmaken van diensten die, voor zover **de gebruiker weet, [...] worden verleend door een persoon die het** slachtoffer is van een strafbaar feit op het gebied van mensenhandel, strafbaar wordt gesteld. De strafbaarstelling van dit feit maakt deel uit van een brede aanpak ter vermindering van de grote vraag die alle vormen van uitbuiting in de hand werkt. **De strafbaarstelling mag alleen gericht zijn op het gebruik van diensten die worden verleend in het kader van uitbuiting die onder het misdrijf mensenhandel valt. Het strafbare feit mag derhalve niet van toepassing zijn op klanten die producten kopen die onder omstandigheden van arbeidsuitbuiting zijn geproduceerd, aangezien zij niet de gebruikers van een dienst zijn.**

- (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. [...] **De lidstaten worden aangespoord de granulariteit van de in 2022 ingevoerde jaarlijkse gegevensverzameling te handhaven, op basis van de richtsnoeren die zijn overeen-**
gekomen tussen de lidstaten en Eurostat, dat de statistieken heeft geproduceerd die zijn
gebruikt voor het verslag uit hoofde van artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU en voor het
jaarlijkse mondiale verslag van het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en
misdaadbestrijding over mensenhandel.
- (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 kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang en het effect van de maatregelen beter op het niveau van de Unie kunnen 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 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 20 april 2023**⁶ te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn wenst deel te nemen.

⁶ Doc. 8928/23.

- (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 stukken⁷ 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) Artikel 2, lid 3, **wordt als volgt geformuleerd:** [...]

Uitbuiting omvat ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen, andere vormen van seksuele uitbuiting, **de uitbuiting van gedwongen huwelijken of van illegale adoptie**, gedwongen arbeid of dienstverlening – bedelarij daaronder begrepen – slavernij en met slavernij vergelijkbare praktijken, dienstbaarheid, uitbuiting van strafbare activiteiten, en de verwijdering van organen.

- 2) [...]

⁷ PB C 369 van 17.12.2011, blz. 14.

[...]

3) Artikel 6 [...] **wordt** vervangen door:

"Artikel 6

Sancties tegen rechtspersonen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat [...] een rechtspersoon die krachtens artikel 5, lid 1 of 2, aansprakelijk is gesteld, **kan worden gestraft met effectieve, evenredige en afschrikkende** [...] al dan niet-strafrechtelijke **sancties of maatregelen**. [...]

[...]
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat **sancties of maatregelen tegen** [...] rechtspersonen die krachtens artikel 5, lid 1 of 2, aansprakelijk zijn gesteld voor **de in de artikelen 2 en 3 bedoelde strafbare feiten [...], strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes omvatten en mogelijk andere strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke sancties of maatregelen zoals:** [...]
 - a) **uitsluiting van door de overheid verleende voordelen of steun;**
 - b) **sluiting van inrichtingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit;**

- [...] **c)** een [...] verbod op het uitoefenen van [...] **zakelijke** activiteiten;
- [...] **d)** plaatsing onder toezicht van de rechter,
- [...] **e)** gerechtelijke ontbinding.

3. [...]

3a) Artikel 7 van Richtlijn 2011/36/EU wordt ingetrokken.

[...]

(4) In artikel 11 wordt lid 4 vervangen door:

"4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen **één of meer** [...] verwijzingsmechanismen in te stellen voor het, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, vroegtijdig identificeren, bijstaan en ondersteunen van slachtoffers, en om **één of meer** [...] contactpunten voor de **grensoverschrijdende** doorverwijzing van slachtoffers aan te wijzen."

5) Artikel 18, lid 4, wordt geschrapt.

6) Het volgende artikel 18 bis wordt ingevoegd:

"Artikel 18 bis

Strafbare feiten betreffende het gebruikmaken van diensten [...] in de wetenschap dat de persoon die de diensten verleent het slachtoffer is van [...] mensenhandel

- 1) [...] De lidstaten nemen de nodige maatregelen om [...] ervoor te zorgen dat het doelbewust gebruikmaken van diensten **die worden verleend door een slachtoffer van een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit, een strafbaar feit vormt, indien het slachtoffer wordt uitgebuit om dergelijke diensten te verlenen en de gebruiker van de diensten handelt in de wetenschap dat de persoon die de dienst verleent een 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 [...] worden gesteld.
- 3) **Artikel 5, artikel 6, artikel 9, lid 1, en artikel 10, leden 1 en 2, zijn van toepassing op het in lid 1 omschreven strafbare feit."**
- 7) Het volgende artikel 19 bis wordt ingevoegd:

"Artikel 19 bis

Gegevensverzameling en statistieken

1. De lidstaten [...] **zorgen voor een systeem voor de registratie, productie en verstrekking van geanonimiseerde** 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 [...] **op centraal niveau beschikbare gegevens over:**
- a) het aantal [...] **geïdentificeerde en vermoedelijke** slachtoffers van in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, [...] **voor zover mogelijk, overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijken;**
 - b) het aantal verdachten van in artikel 2 bedoelde strafbare feiten, **voor zover mogelijk** 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, **voor zover mogelijk** 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, **voor zover mogelijk** uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsgroep (kind/volwassene) en staatsburgerschap;
 - f) het aantal rechterlijke uitspraken (vrijspraak, veroordelingen, andere) wegens in artikel 2 bedoelde strafbare feiten [...];
 - g) het aantal in verband met in artikel 18 bis bedoelde strafbare feiten verdachte, vervolgte en veroordeelde personen, **voor zover mogelijk** uitgesplitst naar geslacht en leeftijdsgroep (kind/volwassene).
3. De lidstaten dienen uiterlijk op [...] **31 december** 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 [...] **twee** 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. [...]

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