

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1932

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Evaluatie richtlijn 2004/81 verblijfstitel slachtoffer mensenhandel

Fiche 2: Verhoging aantal rechters Gerecht van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1933)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling Evaluatie richtlijn 2004/81 verblijfstitel slachtoffer mensenhandel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees parlement over de toepassing van richtlijn 2004/81 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.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 oktober 2014
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2014) 635 en SWD(2014) 318
- d) *Pre-lex*
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/NL/1-2014-635-NL-F1-1.Pdf>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
JBZ- Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

Deze mededeling bevat een evaluatie over de toepassing van richtlijn 2004 /81. Deze richtlijn bevat de voorwaarden voor het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel. De Commissie geeft aan dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om onderdanen van derde landen in ruil voor samenwerking met de autoriteiten een tijdelijke verblijfstitel te verstrekken. Bovendien is volgens de Commissie onduidelijk hoe vaak tijdelijke verblijfstitels daadwerkelijk worden verstrekt en op welke basis de kwetsbaarheid en persoonlijke omstandigheden worden beoordeeld. De Commissie stelt daarnaast dat wellicht minder strikte voorwaarden voor het verlenen van een tijdelijke verblijfstitel bevorderlijk kunnen zijn voor het herstel van de slachtoffers en hun bereidheid tot samenwerking met de autoriteiten. De richtlijn hangt nauw samen met richtlijn 2011/36 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad en de uitvoering van de mensenrechtenstrategie. De Commissie zal dan ook pas na analyse van de omzetting van richtlijn 2011/36 kunnen beoordelen of het nodig is toepassingsrichtsnoeren aan te reiken of richtlijn 2004/81 te wijzigen. In de tussentijd wil de Commissie via bilaterale gesprekken met lidstaten komen tot volledige en correcte uitvoering van richtlijn 2004/81. Naast wetgeving vindt de Commissie praktische maatregelen van belang voor een doeltreffende toepassing van de richtlijn.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

- a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*
De Nederlandse Verblijfsregeling Mensenhandel bestaat sinds 1988. Nederland was daarmee een van de eerste Europese landen met een specifieke verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Sinds de inwerkingtreding van de regeling is deze een aantal keren gewijzigd. In zijn huidige vorm bestaat hij sinds 2012. Het uitgangspunt van de Verblijfsregeling Mensenhandel is altijd tweeledig geweest: het

enerzijds bieden van bescherming aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel die medewerking aan het strafproces tegen de dader verlenen stimuleert anderzijds de bereidheid tot het doen van aangifte. De aangiften dragen bij aan de opsporing van de daders van mensenhandel en daardoor hopelijk ook aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers. Het kabinet is van mening dat Nederland met de Verblijfsregeling Mensenhandel voldoet aan richtlijn 2004/81. Wanneer lidstaten de richtlijn goed implementeren, biedt deze voldoende bescherming aan slachtoffers en is aanpassing niet nodig. De Verblijfsregeling Mensenhandel in Nederland biedt echter ook de mogelijkheid voor slachtoffers om een tijdelijke verblijfsvergunning te verkrijgen voor de duur van een jaar zonder medewerking aan het strafproces. Deze mogelijkheid is er voor het slachtoffer dat wegens een ernstige medische beperking of bedreiging niet mee kan werken aan het strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een verblijfsvergunning aan te vragen op niet-tijdelijke humanitaire gronden wanneer het strafproces is afgerond of geseponneerd en er van medewerking geen sprake meer is.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

De Commissie geeft in deze evaluatie aan dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een tijdelijke verblijfsvergunning af te geven aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Samen met deze evaluatie zijn er ook cijfers gepubliceerd over het aantal slachtoffers mensenhandel van 2010- 2012¹. Deze laten zien dat Nederland een van de weinige landen is die regelmatig tijdelijke verblijfsvergunningen afgeeft aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Nederland heeft dan ook al jarenlange ervaring met deze verblijfsregeling. Het kabinet is het met de Commissie eens dat andere lidstaten hier ook meer gebruik van kunnen maken. De Commissie stelt daarnaast dat wellicht minder strikte voorwaarden voor het verlenen van een tijdelijke verblijfstitel bevorderlijk kunnen zijn voor het herstel van de slachtoffers en hun bereidheid tot samenwerking met de autoriteiten. Het kabinet deelt deze visie niet. De koppeling tussen medewerking aan het strafproces en het verlenen van een tijdelijke verblijfstitel draagt bij aan het kunnen vervolgen van de daders van mensenhandel en daarmee tevens aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers. Daarom is medewerking aan de opsporing en vervolging van de daders voor Nederland het uitgangspunt en een voorwaarde voor het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit wordt gesteund door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De Nationaal Rapporteur geeft aan dat de bescherming van slachtoffers en de opsporing en veroordeling van daders twee kanten van dezelfde medaille vormen.

De Commissie stelt de beoordeling of aanpassing van de richtlijn die nodig is, uit, totdat de analyse over de omzetting van richtlijn 2011/36 beschikbaar is. Naar verwachting is dit in 2015. Het kabinet is voorstander van deze aanpak. Er is al veel wet- en regelgeving op het terrein van mensenhandel en het is van belang dat de nadruk eerst ligt op volledige implementatie door de lidstaten en dat in samenhang wordt gezien of er wijzigingen noodzakelijk zijn. Gezien de ervaringen die Nederland heeft met de Verblijfsregeling Mensenhandel is het kabinet voornamelijk van mening dat wijziging van deze richtlijn niet noodzakelijk is.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Deze evaluatie maakt vast onderdeel uit van het implementatieproces van de richtlijn 2004/81. Er zijn geen besprekingen over deze evaluatie

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141017_working_paper_on_statistics_on_trafficking_in_human_beings_en.pdf.

voorzien. Het is het niet bekend hoe de andere lidstaten tegen de evaluatie aankijken.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

De Commissie kondigt nog geen concrete plannen aan voor wet- of regelgeving of andere verdere maatregelen. Dit is pas voorzien in 2015 na analyse van de richtlijn 2011/36. De Commissie geeft alleen de mogelijkheden weer. Deze evaluatie leidt niet tot extra regeldruk.

a) *Bevoegdheid*

de EU om regelgeving voor te stellen op het gebied van een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat de omschrijving van de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van vreemdelingen alsmede maatregelen ter bestrijding van de illegale immigratie omvat. Deze evaluatie behoort bij het implementatieproces van de Commissie met betrekking tot de richtlijn 2004/81. Het uitbrengen van een verslag van deze evaluatie behoort tot de in artikel 16 van die richtlijn neergelegde bevoegdheid van de Commissie.

b) *Subsidiariteit*

Gelet op de grensoverschrijdende aspecten die zijn gemoeid met mensenhandel, en in het bijzonder de aanpak daarvan, heeft Nederland in het algemeen een positieve grondhouding ten aanzien van regelgeving op EU-niveau op dit terrein.

c) *Proportionaliteit*

Deze evaluatie behoort tot de taken van de Commissie. Voordat de Commissie een voorstel tot aanpassing doet wacht de Commissie de analyse over de omzetting van richtlijn 2011/36 af. De Commissie wil dan ook meer informatie ophalen om deze afweging te kunnen maken. Dit leidt tot een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit.

d) *Financiële gevolgen*

Er zijn geen financiële implicaties door deze evaluatie. Eventuele budgettaire gevolgen zijn afhankelijk van de beoordeling die de Commissie maakt in 2015. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) *Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

Deze evaluatie leidt vooralsnog niet tot nieuwe wet- of regelgeving en zal niet leiden tot meer of minder regeldruk. Eventuele gevolgen voor wet- en regelgeving zijn afhankelijk van de beoordeling die de Commissie maakt in 2015.