



Brussel, 4.12.2017
COM(2017) 728 final

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

**Verslag over de follow-up van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel en
het vaststellen van verdere concrete maatregelen**

I. Inleiding

Mensenhandel blijft een zeer winstgevende vorm van zware en georganiseerde criminaliteit en wordt uitdrukkelijk verboden in het Handvest van de grondrechten van de EU¹. Achter elk slachtoffer gaan verwoestende ervaringen en lijden schuil, die naar behoren moeten worden onderkend en aangepakt, en belangrijker nog, moeten worden voorkomen. Gezien de schade die slachtoffers wordt toegebracht, moet preventie de hoeksteen blijven van de EU-maatregelen tegen mensenhandel. In deze mededeling worden de belangrijkste maatregelen beschreven die door de Commissie en de lidstaten moeten worden opgevoerd, waaronder samenwerking met EU-agentschappen, het maatschappelijk middenveld, derde landen en alle andere relevante organisaties en organen.

Het is duidelijk dat er aanzienlijk meer slachtoffers zijn dan uit officiële cijfers blijkt. Het misdrijf heeft een duidelijke genderdimensie. Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, waarvan voornamelijk vrouwen en meisjes slachtoffer zijn, wordt voortdurend vermeld als de meest voorkomende vorm².

Mensenhandel wordt gedreven door aanzienlijke winsten³ en een zeer complexe interactie van vraag en aanbod. Om het misdrijf uit te roeien, moet de complexe keten van actoren die er bewust of onbewust bij betrokken zijn, worden verbroken. Daders maken misbruik van de kwetsbare positie van mensen, die nog wordt verslechterd door factoren als armoede, discriminatie, genderongelijkheid, geweld van mannen tegen vrouwen, gebrek aan toegang tot onderwijs, conflicten, oorlogen, klimaatverandering, aantasting van het milieu en natuurrampen, met het oog op seksuele of arbeidsuitbuiting, bedelarij, criminele activiteiten en meer.

Aangezien de modus operandi van mensenhandelaars voortdurend evolueert, moet de EU de verbanden aanpakken tussen mensenhandel en andere misdrijven, waaronder migrantensmokkel, terrorisme, corruptie, drugshandel, cybercriminaliteit en seksuele uitbuiting op het internet, de productie van materiaal waarbij sprake is van seksueel misbruik van kinderen, financiële criminaliteit, fraude met documenten, fraude met creditcards, en uitkeringsfraude⁴.

Zoals benadrukt in de Europese migratieagenda, de Europese veiligheidsagenda⁵ en andere beleidsinstrumenten van de EU⁶, blijft de EU zich inzetten voor de voorkoming en bestrijding

¹ Artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 79 VWEU en artikel 83 VWEU.

² Volgens gegevens van de Commissie is 67 % van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de EU het slachtoffer van seksuele uitbuiting (waarvan 95 % vrouwen of meisjes), gevolgd door arbeidsuitbuiting (21 % van de slachtoffers) en andere vormen van uitbuiting (12 %). Dit strookt met de trends die zijn vastgesteld door regionale en internationale organisaties.

³ De winst die jaarlijks wordt behaald met alle vormen van mensenhandel, wordt wereldwijd geraamd op 29,4 miljard EUR (verslag van Europol over het financiële bedrijfsmodel voor mensenhandel uit 2015).

⁴ COM(2016) 267 final; COM(2017) 195 final; Het IOCTA-rapport (dreigingsevaluatie van de georganiseerde internetcriminaliteit) van Europol van 2016, het SOCTA-rapport (EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit) van Europol van 28 februari 2017 en het situatieverslag van Europol over mensenhandel in de EU van 2016.

⁵ Europese migratieagenda, COM(2015) 240 final; Europese veiligheidsagenda (COM(2015) 185 final).

⁶ Mededeling van de Commissie "Naar een open en veilig Europa", (COM(2014) 154 final); mededeling van de Commissie "Bescherming van migrerende kinderen" (COM(2017) 211); mededeling van de

van mensenhandel en voor de bescherming van de rechten van slachtoffers, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van vrouwen en kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel. Bovendien is mensenhandel een prioriteit op het gebied van criminaliteitsdreiging in de EU-beleidscyclus 2018-2021 betreffende zware en georganiseerde criminaliteit⁷. Daarnaast wordt de politieke inzet voor versterking van het EU-optreden tegen mensenhandel, in de EU en de rest van de wereld, ondersteund door de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (ISEU) en door relevante EU-strategieën en actieplannen⁸, en resoluties van het Europees Parlement⁹. Er is ook een sterke steun van het maatschappelijk middenveld.¹⁰

In de afgelopen jaren heeft de Europese Unie een alomvattend en samenhangend rechts- en beleidskader voor de bestrijding van mensenhandel tot stand gebracht. Dat heeft betrekking op alle beleidsterreinen van de EU die verband houden met mensenhandel, met inbegrip van financiering en onderzoek. Richtlijn 2011/36/EU¹¹ inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (hierna "de richtlijn" genoemd) vormt het rechtskader. De Commissie blijft toezien op de uitvoering van de richtlijn¹² door de lidstaten en blijft verslag uitbrengen over de vorderingen.

De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel¹³ (hierna "de strategie" genoemd) is het belangrijkste instrument geweest voor de ontwikkeling, coördinatie en uitvoering van het optreden van de EU op dit gebied. De in de strategie onder de vijf belangrijkste prioriteiten opgesomde acties die betrekking hebben op *preventie, vervolging en bescherming* van slachtoffers, *partnerschappen*, en het ontwikkelen van *kennis*, werden uitgevoerd¹⁴.

Sinds de vaststelling van de richtlijn en de strategie is de sociaal-politieke context wereldwijd echter aanzienlijk veranderd. De economische en sociale gevolgen van de mondiale financiële crisis, de migratiecrisis en de veiligheidsdreigingen die uitgaan van georganiseerde criminele groepen vergroten de kwetsbaarheden nog, en vergen daarom krachtiger maatregelen, zowel op nationaal niveau als op EU-niveau. Dergelijke maatregelen moeten gekenmerkt blijven

7 Commissie over de EU-drugsstrategie (COM(2017) 195 final); voortgangsverslagen over de Veiligheidsunie (COM(2017) 213 final, SWD(2017) 278 final, COM(2017) 407 final).

8 Conclusies van de Raad inzake de vaststelling van de prioriteiten van de EU voor de bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit voor de periode 2018-2021, 7704/17. Zie ook de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit (Europol, 2017).

9 Het actieplan inzake mensenrechten en democratie; het kader voor de EU-activiteiten inzake gendergelijkheid en empowerment van vrouwen in de externe betrekkingen van de EU voor de periode 2016-2020; de strategische inzet voor gendergelijkheid; de EU-strategie ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling.

10 Resoluties van het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/36/EU (P8 TA(2016)0227) en over de bestrijding van mensenhandel in de externe betrekkingen van de EU (P8 TA(2016)0300). Zie ook de 10 kernboodschappen van de EP-commissie FEMM aan de Europese Commissie, FEMM/8/09 816 (3 mei 2017).

11 Zoals tot uitdrukking komt op de regelmatige vergaderingen van het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel, op openbare evenementen en in talrijke opmerkingen ingediend bij de Commissie.

12 Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1.

13 COM(2016) 722 final ("omzettingsverslag"), COM(2016) 719 final ("gebruikersverslag"), vastgesteld op 2.12.2016.

14 COM(2012) 286 final.

Voor een overzicht: EU anti-trafficking action at a glance: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en

door een op mensenrechten gebaseerde, genderspecifieke en kindvriendelijke aanpak, en de uitvoering ervan moet zowel binnen de EU als extern, en op de uiteenlopende beleidsterreinen worden gecoördineerd.

Voortbouwend op de strategie en op de huidige inspanningen om de richtlijn volledig uit te voeren, wordt in deze mededeling een reeks gerichte prioriteiten voorgesteld ter intensivering van de inspanningen van de EU om mensenhandel te voorkomen. De klemtoon ligt daarbij op het ontwrichten van het bedrijfsmodel waarvan mensenhandel afhankelijk is, het verbeteren van de toegang van slachtoffers tot hun rechten en het garanderen dat de interne en externe maatregelen van de EU een gecoördineerde en coherente respons bieden.

II. Gerichte prioriteiten ter intensivering van de inspanningen van de EU om mensenhandel te voorkomen.

Op basis van de lopende uitvoering van de strategie, de resultaten van de twee verslagen in het kader van artikel 23 van de richtlijn¹⁵ en uitgebreide coördinatie en overleg met een breed scala van belanghebbenden¹⁶, en om de inspanningen van de EU ter voorkoming van mensenhandel te intensiveren, zijn drie gerichte prioriteiten vastgesteld:

- de strijd tegen georganiseerde criminele netwerken opvoeren, onder meer door het bedrijfsmodel te ontwrichten en de handelsketen bloot te leggen;
- slachtoffers van mensenhandel betere toegang tot rechten verschaffen en die rechten verwezenlijken;
- zorgen voor krachtigere gecoördineerde en geconsolideerde reactie, zowel binnen als buiten de EU

A. Het bedrijfsmodel ontwrichten en de handelsketen blootleggen

De winst op legale en illegale markten en de vraag naar de goederen en diensten van slachtoffers van mensenhandel blijven groot op plaatsen waar een cultuur van straffeloosheid voor daders en gebruikers bestaat. Uit de analyse in het "gebruikersverslag" van de Commissie, waarin de balans wordt opgemaakt van het effect van de bestaande toepasselijke nationale wetgeving, blijkt dat het juridisch landschap binnen de EU divers is. Het nationale recht slaagt er niet in een doeltreffende bijdrage te leveren tot de ontmoediging van de vraag naar diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting van mensenhandel.

Kernactie

Vanaf 2018 zal de Commissie:

- ✓ **de lidstaten er verder toe aanmoedigen te voorzien in de strafbaarstelling van personen die bewust gebruikmaken van diensten die afkomstig zijn van slachtoffers van mensenhandel**, voor zover zij nog niet in deze strafbaarstelling voorzien.

¹⁵ "Omzettingsverslag" en "gebruikersverslag".

¹⁶ Het EU-netwerk van nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen ter bestrijding van mensenhandel; het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel; de EU-agentschappen voor Justitie en Binnenlandse Zaken; de EU-instellingen, internationale organisaties.

Het geld volgen langs de handelsketen is van cruciaal belang om van mensenhandel een misdrijf "met hoge risico's en lage opbrengst" te maken. Dit kan gebeuren door onderzoek en vervolging te intensiveren en proactief financieel en inlichtingengestuurd onderzoek, terugvordering van activa, bevrozing en confiscatie van winsten te bevorderen. Daartoe zal worden aangezet tot nauwere samenwerking. De maatregelen op dit gebied zullen capaciteitsopbouw tussen nationale autoriteiten omvatten, ook in derde landen, en zullen worden uitgevoerd door middel van geschikte netwerken, zoals de Financial Action Task Force¹⁷, en met de steun van EU-agentschappen.

Het ontmoedigen van de vraag naar alle vormen van uitbuiting, onder meer via het verantwoordelijke beheer van de mondiale waardeketens, is in dit verband cruciaal. Zoals weergegeven in de handelsstrategie van de EU¹⁸ en in de conclusies van de Raad over verantwoordelijke mondiale waardeketens van 12 mei 2016, heeft de EU actie ondernomen op diverse beleidsterreinen¹⁹, zowel met een interne dimensie als met een externe dimensie, teneinde toeleverings- en waardeketens zonder mensenhandel te waarborgen, onder meer in de kledingindustrie²⁰. Die actie heeft onder meer de uitvoering van wetgeving inzake bekendmaking van niet-financiële informatie en overheidsopdrachten²¹, handelsinstrumenten en sectorspecifieke maatregelen als doel. Zij houdt ook maatregelen in om ondernemingen aan te moedigen om er, door de vaststelling en toepassing van gedragscodes en verslagleggings-/transparantiemechanismen, voor te zorgen dat hun toeleverings- en waardeketens losstaan van mensenhandel²².

Kernacties

Vanaf 2018 zal de Commissie:

- ✓ de nationale instanties van de lidstaten stimuleren en helpen bij **hun concrete initiatieven om het bedrijfsmodel te ontwrichten door operationele activiteiten en methoden te ontwikkelen**, goede praktijken te volgen, aan bewustmaking te doen, capaciteit op te bouwen en zo nodig opleiding aan te bieden;
- ✓ de lidstaten aanmoedigen en helpen om **onderzoek en vervolging doeltreffender** te maken, door middel van capaciteitsopbouw, ontwikkeling van instrumenten, uitwisseling van informatie, uitwisseling van beste praktijken, samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie, met inbegrip van de bevordering van het oprichten van

¹⁷ De samenwerking zal activiteiten omvatten die worden uitgevoerd in het kader van de toepassing van de vierde antiwitwasrichtlijn en op de werkterreinen van het EU-platform voor financiële-inlichtingeneenheden, de vereniging van forensische accountants op het gebied van rechtshandhaving en het netwerk.

¹⁸ Mededeling van de Commissie "Handel voor iedereen - Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid" COM(2015) 497; Verslag over de uitvoering van de strategie voor handelsbeleid - Handel voor iedereen - Zorgen voor een vooruitstrevend handelsbeleid om de mondialisering in goede banen te leiden COM(2017) 491.

¹⁹ Het gaat onder meer om transparantie, werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden, milieu en klimaatverandering, sociale dialoog, overheidsopdrachten, handel, ontwikkelingssamenwerking en internationale betrekkingen.

²⁰ Voor meer informatie, zie: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview-garment-related-activities_en.pdf

²¹ In artikel 57 van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG wordt mensenhandel expliciet als uitsluitingsgrond vermeld.

²² In artikel 57 van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG wordt mensenhandel expliciet als uitsluitingsgrond vermeld.

gezamenlijke onderzoeksteams, zowel binnen de EU als met derde landen. Dit kan gebeuren met de steun van de relevante EU-agentschappen, het Europees netwerk voor justitiële opleiding en het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie de Europese justitiële opleiding en het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie, en ook op internationaal niveau, onder meer in het kader van de ontwikkelingsprogramma's van de EU en de acties in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid;

- ✓ **duurzame ondernemingspraktijken en arbeidsomstandigheden in productielanden** bevorderen. Dit kan worden bereikt door de klemtoon te leggen op ontwikkelingssamenwerking en financiële steun om mensenhandel buiten de toeleverings- en waardeketens te houden in overeenstemming met **bindende internationale arbeids-, sociale en milieunormen, en met EU-beleidsmaatregelen en -initiatieven**;
- ✓ **beste praktijken en opleidingssessies** bevorderen bij relevante nationale autoriteiten, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld, met name inzake de toepassing van de richtsnoeren over de methodologie voor de **rapportage van niet-financiële informatie**, waaronder mensenhandel valt.

B. Slachtoffers van mensenhandel betere toegang tot rechten verschaffen en die rechten verwezenlijken

De EU beschikt over een rechtskader en een operationeel kader om slachtoffers van mensenhandel bij te staan, te ondersteunen en te beschermen. De Commissie heeft een document over de EU-rechten van slachtoffers van mensenhandel²³ gepubliceerd, dat beschikbaar is in alle officiële talen van de EU. Dit document biedt een praktisch en begrijpelijk overzicht van de rechten van slachtoffers, uitgaande van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de EU-wetgeving en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Slachtoffers doeltreffend en in een vroeg stadium identificeren, is de eerste stap om ervoor te zorgen dat zij als "houders van rechten" worden behandeld, toegang hebben tot hun rechten en deze ook effectief kunnen uitoefenen, wat inhoudt dat zij passende bijstand en bescherming krijgen. Zoals geconcludeerd in het "omzettingsverslag", hebben de nationale autoriteiten aanzienlijke inspanningen geleverd om de richtlijn in nationaal recht om te zetten, maar is er nog veel ruimte voor verbetering, in het bijzonder wat beschermings- en ondersteuningsmaatregelen betreft²⁴. Door ontoereikende toegang tot informatie over de rechten van slachtoffers en ondoeltreffende doorverwijsmechanismen op nationaal en transnationaal niveau, gecombineerd met het niet-identificeren van alle personen die slachtoffer van mensenhandel zijn (met inbegrip van die in gemengde migratiestromen) blijven slachtoffers van mensenhandel verstoken van het effectief genot van de rechten die hun toekomen²⁵.

²³ "De EU-rechten van slachtoffers van mensenhandel", beschikbaar op: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_rights_of_victims_of_trafficking_nl_1.pdf

²⁴ In het omzettingsverslag wordt verwezen naar specifieke kinderbeschermingsmaatregelen, vermoeden van minderjarigheid, leeftijdsbepaling van kinderen, bescherming voor en tijdens de strafprocedure, toegang tot onvoorwaardelijke bijstand, schadeloosstelling, niet-bestrafing, en bijstand en steun voor gezinsleden van een kind dat slachtoffer is.

²⁵ Verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, COM(2016) 267(hierna "voortgangsverslag" genoemd).

De Commissie zal op de betrokken gebieden steun blijven verlenen aan mensen uit de praktijk en autoriteiten in de EU-lidstaten. Bij alle inspanningen op EU-niveau is het van cruciaal belang capaciteit op te bouwen en beste praktijken te verspreiden voor het opsporen van slachtoffers, te focussen op het waarborgen van toegang en te voorzien in passende, genderspecifieke en kindvriendelijke bijstand en doeltreffende rechtsmiddelen. Die inspanningen omvatten de ontwikkeling en het gebruik van deskundigheid in EU-agentschappen en de bevordering van opleidingen over de identificatie van slachtoffers voor grenswachten, rechtshandavingsinstanties, asiel- en immigratiefunctionarissen, medewerkers van opvangcentra, consulaire en EU-medewerkers, voogden voor niet-begeleide kinderen en voor autoriteiten met verantwoordelijkheden op dit terrein die in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel²⁶. Om deze reden zal de Commissie steun verlenen voor maatregelen voor betere identificatie en voor passende nationale en grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers. Zij zal ook de samenwerking bevorderen tussen de landen van herkomst, van doorreis en van bestemming, en met het maatschappelijk middenveld en internationale organisaties, om ervoor te zorgen dat slachtoffers in een vroeg stadium worden geïdentificeerd.

Bovendien zal de Commissie de lidstaten steunen bij het bieden van volledige en toegankelijke bescherming en helpen bij de integratie van slachtoffers van mensenhandel, waarbij rekening wordt gehouden met de genderspecifieke behoeften. Zij zal tevens toezien op en advies geven over het verstrekken van kindvriendelijke diensten op nationaal niveau, met inbegrip van zorg, gezondheidszorg en onderwijs voor slachtoffers van mensenhandel, rekening houdend met geslacht, leeftijd en bijzondere behoeften van individuele kinderen. Ten slotte zal zij de tenuitvoerlegging van de tien beginselen voor geïntegreerde systemen voor kindbescherming bevorderen²⁷.

Kernacties

Vanaf eind 2017 zal de Commissie:

- ✓ in samenwerking met het Europees Instituut voor gendergelijkheid **richtsnoeren** voor de lidstaten publiceren over **genderspecifieke maatregelen om slachtoffers te helpen en te ondersteunen**;
- ✓ in samenwerking met het Europees Bureau voor de grondrechten **praktische richtsnoeren** ontwikkelen ter verbetering van de interinstitutionele en grensoverschrijdende samenwerking **om kinderhandel te voorkomen in de EU**, de bescherming van kindslachtoffers te waarborgen, duurzame oplossingen te zoeken en hun rechten uit hoofde van het EU-recht en het internationale recht te waarborgen;
- ✓ de werking van de **nationale en grensoverschrijdende verwijzingsmechanismen van de lidstaten** beoordelen;
- ✓ zich richten op capaciteitsopbouw **ter verbetering van de samenwerking door middel van EU-instrumenten voor grens- en migratiebeheer** voor het

²⁶ De handleiding voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa bevat al aanbevelingen over beste praktijken op het gebied van de behandeling van namens minderjarigen ingediende aanvragen, om na te gaan of er geen redenen zijn om kinderhandel of kindermisbruik te vermoeden (C(2010) 1620 final).

²⁷ Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/10_principles_for_integrated_child_protection_systems.pdf

- detecteren en identificeren van en het uitwisselen van informatie over slachtoffers van mensenhandel en mensenhandelaars;
- ✓ **nationale instanties adviseren over belangrijke concepten die verband houden met mensenhandel,** teneinde de operationele werkzaamheden, beleidsontwikkeling, vergelijkbaarheid van gegevens en verslaglegging te helpen verbeteren.

C. Een krachtigere gecoördineerde en geconsolideerde reactie, zowel binnen als buiten de EU

De EU zal verdere maatregelen nemen ter verbetering van de coördinatie van de interne en externe aspecten van het EU-optreden ter bestrijding van mensenhandel. Mensenhandel houdt vaak verband met andere soorten misdrijven, met inbegrip van grensoverschrijdende misdrijven. De Commissie zal de nationale autoriteiten en de EU-agentschappen blijven aanmoedigen om mensenhandel aan te pakken als een vorm van georganiseerde criminaliteit die niet stopt aan de nationale of EU-grenzen, en met derde landen samen te werken.

De EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel zal bijdragen tot een gecoördineerde en geconsolideerde strategie van de Unie tegen mensenhandel. In dit verband zorgt de coördinator voor nauwere samenwerking op EU-niveau tussen alle organisaties en instanties die aan netwerken deelnemen, met name het EU-netwerk van nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen ter bestrijding van mensenhandel; het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel; en de contactpunten in de EU-agentschappen voor justitie en binnenlandse Zaken²⁸ met de coördinatiegroep over mensenhandel. Ook andere agentschappen die zich inzetten voor de bestrijding van mensenhandel en andere relevante platforms en netwerken op EU-niveau worden daarbij betrokken.

In samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden zal de Commissie ervoor blijven zorgen dat alle aspecten van haar betrekkingen met derde landen en alle relevante beleidsterreinen, waaronder mensenrechten, veiligheid en georganiseerde criminaliteit, en gendergelijkheid systematisch ook vanuit het oogpunt van mensenhandel worden benaderd. Zij zal er ook voor zorgen dat de verbintenissen inzake mensenhandel die in de verklaring van New York²⁹ zijn opgenomen, worden uitgevoerd, en het mondiale pact inzake migratie via politieke en operationele samenwerking helpen vormgeven. Dit zal gebeuren door het bevorderen van sterkere bilaterale en regionale samenwerking met relevante partners en andere organisaties, onder meer door middel van gerichte financiering op grond van relevante instrumenten.

De betrokken actoren in de EU en in derde landen zullen worden aangemoedigd om kwesties als de bescherming van slachtoffers en hun re-integratie in de samenleving te behandelen in hun initiatieven op het gebied van preventie, onderwijs en huisvesting, en om de situatie van kwetsbare vrouwen, kinderen en andere groepen, waaronder de Roma aan te pakken. De Commissie zal hen daarbij steunen.

²⁸ De zeven EU-agentschappen voor justitie en binnenlandse zaken hebben in 2011 gezamenlijk toegezegd mensenhandel aan te pakken.

²⁹ Resolutie 71/1, aangenomen door de Algemene Vergadering op 19 september 2016, Verklaring van New York over vluchtelingen en migranten.

De ondersteuning van derde landen die met de EU samenwerken, zal worden bevorderd om hervormingen in de veiligheidssector uit te voeren en om de rechtsstaat op hun grondgebied tot stand te brengen, met het oog op de preventie en de bestrijding van mensenhandel, door in te zetten op sterke rechtshandhaving en vervolging.

Voorts zal de EU haar externe optreden tegen criminele organisaties die betrokken zijn bij mensenhandel, opvoeren. Dit omvat maatregelen die worden genomen in het kader van de mandaten van de missies en operaties van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, waarbij ook prioritaire landen zijn betrokken, onder meer voor terrorismebestrijding in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en de Westelijke Balkan.

Kernacties

Vanaf eind 2017 zal de Commissie:

- ✓ samen met de lidstaten en de Europese Dienst voor extern optreden **de voor optreden tegen mensenhandel prioritaire landen en regio's beoordelen en vaststellen**, waarbij moet worden gezorgd voor samenhang en complementariteit met de prioriteiten en programmering die zijn vastgesteld op alle gebieden van internationale betrokkenheid, en met name migratie, veiligheid en mensenrechten;
- ✓ werken aan het bereiken van de **duurzameontwikkelingsdoelstellingen** van de Agenda 2030, met bijzondere aandacht voor de doelstellingen 5.2, 8.7 en 16.2 betreffende de bestrijding van mensenhandel, in overeenstemming met de Europese consensus inzake ontwikkeling³⁰;
- ✓ een **hernieuwde toezegging van de EU-agentschappen voor justitie en binnenlandse zaken bevorderen om samen te werken tegen mensenhandel** met medewerking van andere relevante agentschappen;
- ✓ erop toezien dat de onderdelen van het **Spotlight-initiatief van de Europese Unie en de Verenigde Naties** inzake het uitbannen van alle vormen van met mensenhandel verband houdend geweld tegen vrouwen en meisjes³¹, ten uitvoer worden gelegd;
- ✓ ervoor zorgen dat de maatregelen inzake mensenhandel die zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie **"EU-activiteiten inzake gendergelijkheid en empowerment van vrouwen in de externe betrekkingen van de EU"** worden uitgevoerd;
- ✓ ervoor zorgen dat de verbintenissen worden nagekomen die zijn aangegaan in het kader van de **oproep tot actie ter bescherming tegen gendergerelateerd geweld in noodsituaties**, waaronder specifieke toewijzing van humanitaire hulp aan preventie van en reactie op gendergerelateerd geweld.

III. Transversale prioriteiten ter intensivering van de inspanningen van de EU om mensenhandel te voorkomen

Naast de drie specifieke prioriteiten zijn twee transversale prioriteiten vastgesteld om de kennisbasis te blijven verbreden, te blijven zorgen voor een beter begrip van dit complexe

³⁰ De nieuwe Europese consensus over ontwikkeling — "Onze wereld, onze waardigheid, onze toekomst", 2017/C 210/01.

³¹ Het initiatief wordt gesteund door een begroting van 500 miljoen EUR.

fenomeen, en om passende middelen uit te trekken ter ondersteuning van initiatieven en projecten ter bestrijding van mensenhandel.

Inzicht in de aard, schaal en kosten van het misdrijf is essentieel om te zorgen voor passende maatregelen op EU-niveau om het fenomeen te voorkomen. Onderzoek en betrouwbare en uitvoerige statistieken zijn van cruciaal belang bij het vaststellen en aanpakken van trends, het ontwikkelen van empirisch onderbouwd beleid, en het meten van de impact van individuele initiatieven. Dankzij de tenuitvoerlegging van de strategie werden goede basisgegevens over mensenhandel op EU-niveau verzameld, maar deze moeten nader worden uitgewerkt. De Commissie zal methoden voor gegevensverzameling blijven ontwikkelen om vergelijkbare statistieken te produceren over mensenhandel in de EU. Zij zal ook zorgen voor de follow-up van de EU-brede enquête over de beschikbaarheid van gegevens over mensenhandel in EU-landen, die in 2017 werd gehouden. De lancering van een EU-brede campagne ter bestrijding van mensenhandel zal bijdragen tot een groter bewustzijn en tot meer inzicht in de aard, de implicaties en de complexiteit van het misdrijf.

De EU zal tevens steun blijven verlenen aan maatregelen tegen mensenhandel via meerdere financieringsstromen³², zowel binnen de EU als elders. In haar financiële steun zal de Commissie voorrang geven aan maatregelen om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van personen in kwetsbare situaties, met inbegrip van slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, in het kader van de bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen en kinderen, onder meer in noodsituaties, en het tegengaan van schoolverlating van kinderen.

Transversale maatregelen ten behoeve van een degelijke kennisbasis

Vanaf 2018 zal de Commissie:

- ✓ een studie publiceren over **de economische, sociale en menselijke kosten van mensenhandel**;
- ✓ een studie publiceren over de gevolgen van de EU-aanpak ter bestrijding van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, en de uitwisseling van beste praktijken tussen de EU-landen bevorderen;
- ✓ in het volgende voortgangsverslag van de Commissie de meest recente **strafrechtelijke statistieken over de situatie in de EU wat betreft mensenhandel** publiceren, met de steun van Eurostat, de nationale statistische instanties en het EU-netwerk van nationale rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen;
- ✓ een **EU-brede bewustmakingscampagne** over mensenhandel opzetten, gericht op gebruikers, consumenten en kwetsbare groepen, en sectoren met een hoog risico.

Transversale maatregelen om de prioriteiten ter bestrijding van mensenhandel in de EU en in derde landen te ondersteunen

³²

Study on the Comprehensive Policy Review of Anti-Trafficking Projects funded by the European Commission (2016), beschikbaar op: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/comprehensive-policy-review-anti-trafficking-projects_en. Tussen 2004 en 2015 zorgde de Commissie voor de directe financiering van 321 projecten met een totale waarde 158,5 miljoen EUR. Deze dataset omvat niet het geld dat werd toegewezen als reactie op de migratiecrisis.

- ✓ doelstellingen en prioriteiten inzake bestrijding van mensenhandel ondersteunen, met inbegrip van projecten die in het bijzonder rekening houden met **de genderdimensie van het fenomeen, risicogroepen en risicosectoren, via verschillende financieringsprogramma's van de EU**, zoals het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), het Fonds voor interne veiligheid (ISF – Politie en Grenzen), Horizon 2020, het EU-kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, het programma Justitie en het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap, het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), de mobiliteitspartnerschapsfaciliteit, het Europees ontwikkelingsfonds, het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP) en het EU-noodtrustfonds voor Afrika.

IV. Conclusie

Er is vooruitgang geboekt in de consolidatie van het EU-optreden tegen mensenhandel. Aangezien het fenomeen zich echter is blijven ontwikkelen, moeten de EU-maatregelen ter bestrijding van mensenhandel, zowel binnen als buiten de EU, worden opgevoerd. Daarom wordt in deze mededeling een reeks gerichte transversale prioriteiten voor een krachtiger reactie vastgesteld, waaraan alle betrokken instanties en organisaties op een meer gecoördineerde en geconsolideerde gevolg moeten geven, vanaf eind 2017. De lidstaten dienen gebruik te maken van alle ambitieuze instrumenten waarover zij beschikken om onverwijld de op EU-niveau overeengekomen maatregelen uit te voeren. De Commissie zal toezien op de voortgang van de in deze mededeling beschreven maatregelen en daarover voor eind 2018 aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen.