



Brussel, 20.10.2020
COM(2020) 661 final

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

**Derde verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van
mensenhandel (2020) 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**

{SWD(2020) 226 final}

I. Inleiding

Het beschermen van de samenleving tegen georganiseerde misdaad, en met name de bestrijding van mensenhandel, is een prioriteit in het kader van de nieuwe EU-strategie voor de veiligheidsunie¹. Artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU² (“richtlijn ter bestrijding van mensenhandel”) voorziet in een tweejaarlijks verslag over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel.

Mensenhandel is een zeer winstgevend misdrijf dat misdadigers enorme winst oplevert en enorme kosten voor de maatschappij met zich meebrengt. De geschatte wereldwijde jaarlijkse winst uit mensenhandel bedraagt 29,4 miljard EUR³ (voorzichtige schatting). De totale kosten van mensenhandel in de EU in één jaar worden geraamd op 2,7 miljard euro. Dit is het gevolg van extra diensten op het gebied van rechtshandhaving, gezondheidszorg en sociale bescherming, verlies van economische resultaten, verlies van levenskwaliteit en de coördinatie van activiteiten ter bestrijding van mensenhandel⁴. Deze kosten worden veroorzaakt door de ernstige schending van de grondrechten van vrouwen, mannen, meisjes en jongens door mensenhandelaars en worden nog steeds gedragen door onze samenlevingen, zo lang mensenhandel blijft bestaan.

Criminelen hebben tijdens de COVID-19-pandemie mogelijkheden aangegrepen om aanzienlijke winsten te genereren en criminele activiteiten te intensiveren. Zij hebben hun werkwijze aangepast en adverteren hun slachtoffers steeds vaker op het internet of buiten ze in eigen faciliteiten uit. Hoewel het totale effect van de pandemie nog niet meetbaar is, is het duidelijk dat de crisis buitengewone uitdagingen met zich mee heeft gebracht, die de meest kwetsbaren onevenredig hard treffen en mensen, waaronder vrouwen en kinderen, extra kwetsbaar voor mensenhandel maken. Middenveldorganisaties, internationale organisaties en EU-agentschappen hebben hun bezorgdheid geuit over vertragingen bij het identificeren van slachtoffers, wat hun toegang tot de rechter, bijstand en ondersteuning belemmert⁵.

¹ COM(2020) 605 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-security-union-strategy.pdf>

² PB 101 van 15.4.2011, blz. 1.

³ Europol (2015) The THB financial business model, Den Haag.
<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>

⁴ Europese Commissie, Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU (2020).

⁵ How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America, onderzoeksverslag van het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC), <https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/how-covid-19-restrictions-and-the-economic-consequences-are-likely-to-impact-migrant-smuggling-and-cross-border-trafficking-in-persons-to-europe-and-north-america.html>; Verklaring van de speciale vertegenwoordiger van de OVSE voor de bestrijding van mensenhandel over de noodzaak om de inspanningen ter bestrijding van mensenhandel in tijden van crisis op te voeren; COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons, UNODC,

Het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) waarschuwt dat mensenhandel in de nasleep van de economische neergang waarschijnlijk zal toenemen, aangezien de werkloosheid als gevolg daarvan is opgelopen en de vraag naar mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting naar verwachting zal toenemen. Naast de traditionele vormen van uitbuiting (prostitutie, bedelarij en diefstal, textiel en landbouw) worden sectoren als bouw, toerisme, catering, verpleegkunde en huishoudelijke diensten in toenemende mate getroffen door mensenhandel. Naast de langdurige schade die slachtoffers van mensenhandel lijden, zal de sluiting van bedrijven met lagere winstmarges als gevolg van een economische crisis de markt openstellen voor bedrijven die over illegale of goedkope arbeidskrachten beschikken⁶.

Mensenhandel is een bijzonder ernstig misdrijf dat op grond van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie als een ernstige schending van de grondrechten verboden is⁷. Criminele organisaties laten zich in met mensenhandel voor seksuele of arbeidsuitbuiting, uitbuiting met het oog op bedelarij en uitbuiting voor criminele doeleinden. Smokkelnetwerken zijn vaak betrokken bij (of houden verband met) andere vormen van criminaliteit, zoals migrantensmokkel, drugshandel, smokkelen van goederen, afpersing, witwassen van geld, documentenfraude, betaalkaartfraude en vermogensdelicten (bv. diefstal).

In dit verslag: i) worden de belangrijkste patronen en uitdagingen bij de aanpak van mensenhandel vastgesteld, ii) wordt een analyse van de statistieken gegeven en iii) worden de resultaten van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel uiteengezet. Het wordt aangevuld met een werkdocument van de diensten van de Commissie met gedetailleerde, uitgebreide en onderbouwde informatie. Zowel het verslag als het werkdocument van de diensten van de Commissie berusten op:

- informatie van de nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen als bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel;
- bijdragen van middenveldorganisaties die deelnemen aan het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel en het e-platform van de EU voor het maatschappelijk middenveld; en
- bijdragen van relevante EU-agentschappen⁸.

https://icat.network/sites/default/files/28%20April_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20of%20resources%20%283%29.pdf; Middenveldorganisaties hebben hun bezorgdheid geuit in hun bijdragen aan het derde voortgangsverslag.

⁶ Europol, Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU, 30 april 2020.

⁷ Zie artikel 83, lid 2, VWEU, en artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁸ De tien EU-agentschappen die de gezamenlijke verklaring van 2018 hebben ondertekend om samen te werken bij de aanpak van mensenhandel: Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound), Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving

In dit verslag is ook rekening gehouden met informatie van het Europees Parlement en de Raad en van internationale en regionale organisaties. Belanghebbenden hebben vergeleken met de vorige rapportage gedetailleerder verslag uitgebracht over de resultaten van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel en over het effect van deze maatregelen⁹.

II. PATRONEN IN MENSENHANDEL IN DE EU EN VASTGESTELDE UITDAGINGEN

Het verschijnsel van de mensenhandel wordt gekenmerkt door bepaalde terugkerende patronen, nieuwe zorgen en nieuwe tendensen. Het totale aantal van **14 145** geregistreerde slachtoffers¹⁰ dat de EU-lidstaten voor twee jaren (2017 en 2018) hebben gemeld is hoger dan in de vorige verslagperiode.¹¹ Waarschijnlijk **ligt het werkelijke aantal slachtoffers aanzienlijk hoger** dan de opgegeven getallen, aangezien veel slachtoffers onopgemerkt blijven. Het aantal vervolgingen en veroordelingen van daders blijft in verhouding tot het hoge aantal slachtoffers laag. Bijna de helft van alle slachtoffers van mensenhandel in de EU zijn EU-burgers. **De mensenhandel binnen de eigen lidstaat van de slachtoffers blijft aanzienlijk en vertegenwoordigt meer dan een derde van alle slachtoffers in de EU.**

De top vijf van EU-landen qua nationaliteit van de slachtoffers van mensenhandel in absolute cijfers bestond uit Roemenië, Hongarije, Frankrijk, Nederland en Bulgarije. **De top vijf van derde landen qua nationaliteit van de slachtoffers van mensenhandel** in de EU bestond uit Nigeria, China, Oekraïne, Marokko en India.

Seksuele uitbuiting blijft het belangrijkste doel achter mensenhandel in de EU. In verschillende lidstaten is melding gemaakt van een toename van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting. Bijna **driekwart van alle slachtoffers in de EU was vrouw** (vrouwen en meisjes) en werd voornamelijk verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting. Sinds 2008, toen de EU begon met het verzamelen van gegevens over mensenhandel, vormen vrouwen en meisjes steeds de meerderheid van de slachtoffers van mensenhandel. **Kinderen** maken nog steeds een groot deel van de slachtoffers in de EU uit. De meeste kindslachtoffers waren meisjes die verhandeld werden met het oog op seksuele uitbuiting en waren EU-burgers.

De netwerken van mensensmokkelaars worden steeds professioneler en beschikken over steeds meer deskundigheid. Criminele organisaties die betrokken zijn bij mensenhandel zijn georganiseerd in goed gestructureerde criminele netwerken, zijn internationaal actief en beschikken in sommige gevallen over een team om mensen over

(EMCDDA), Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE).

⁹ Dit verslag bevat de statistieken voor twee jaren: 2017 en 2018 voor de EU-27. Alle door de EU-28 gerapporteerde statistieken zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie en in het document “Data Collection on Human Trafficking in the EU” (2020).

¹⁰ “Slachtoffers” waarnaar in dit verslag wordt verwezen: “geregistreerde” slachtoffers en als zodanig formeel geïdentificeerde en/of vermoedelijke slachtoffers in de nationale context.

¹¹ 13 461 in 2015 en 2016 in de EU-27

de grens te krijgen en gespecialiseerde groepen. Het **toenemende misbruik van informatietechnologie door criminelen** vormt een bron van zorg en is een uitdaging voor autoriteiten die mensenhandel aanpakken.

2.1. Mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting

Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting is een vorm van geweld tegen vrouwen¹² en is geworteld in genderongelijkheid. Seksuele uitbuiting is sinds 2008 de meest voorkomende vorm van mensenhandel in de EU. 60 % van de slachtoffers wordt verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting en meer dan de helft van hen is EU-burger. Meer dan 90 % van de slachtoffers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting is vrouw, wat het genderspect van het misdrijf benadrukt. Vrouwen en meisjes vormen voor alle vormen van uitbuiting nog steeds de meerderheid van de slachtoffers van mensenhandel. Deze patronen worden consequent benadrukt door de lidstaten, middenveldorganisaties en EU-agentschappen. Risicovolle omgevingen zijn onder meer de prostitutie, escortbureaus en -diensten, massagediensten, bars en nachtclubs. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld melden een toename van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting via het internet en nieuwe technologische middelen, die worden gebruikt om de slachtoffers, voornamelijk vrouwen en meisjes, te werven en te verkopen, en voor kinderlokken (grooming).

De meeste lidstaten brengen verslag uit over specifieke maatregelen die zijn genomen om belangrijke patronen en opkomende tendensen in verband met mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting aan te pakken. Hierbij gaat het onder meer om het identificeren en ondersteunen van slachtoffers door middel van sociale ondersteuning, onder meer in de vorm van uitstapprogramma's¹³, maatschappelijke re-integratie en herintreding in het arbeidsproces¹⁴, en seksuele gezondheidszorg voor slachtoffers van mensenhandel die in de prostitutie worden uitgebuit. Andere maatregelen zijn gericht op sectoren met een hoog risico en risicogroepen (kinderen, mensen uit gemarginaliseerde Romagemeenschappen, migranten en vluchtelingen) en voorzien in operationele activiteiten, zoals strafrechtelijk onderzoek, observatie, toezicht op het internet, bewustmakingscampagnes, voorlichting en opleiding, en institutionele en beleidsontwikkelingen. Sommige lidstaten hebben wetgeving aangenomen waarmee gebruikmaking van diensten van de slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting strafbaar wordt gesteld, en hebben preventieve maatregelen gericht op

¹² De bestrijding van geweld tegen vrouwen en de ondersteuning van slachtoffers is een van de belangrijkste prioriteiten van de Commissie. De Europese genderstrategie 2020-2025 bevat beleidsdoelstellingen en -maatregelen om een einde te maken aan geweld tegen vrouwen. De toetreding van de EU tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld blijft een van de belangrijkste prioriteiten van de Commissie. Indien de toetreding van de EU tegengehouden blijft worden, zal de Commissie maatregelen voorstellen om tot dezelfde doelstellingen te komen als met het Verdrag van Istanbul. Op 16 september 2020 kondigde voorzitter Von der Leyen aan dat de Commissie voornemens is een wetgevingsvoorstel in te dienen om specifieke vormen van gendergerelateerd geweld te voorkomen en te bestrijden. Het wetgevingsinitiatief streeft hetzelfde doel na als het Verdrag: ervoor zorgen dat de EU-lidstaten over doeltreffende maatregelen beschikken (op gebieden die onder de bevoegdheid van de EU vallen) om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden.

¹³ Bijvoorbeeld in Frankrijk, Ierland, Malta.

¹⁴ Bijvoorbeeld in Spanje en Frankrijk.

de terugdringing van de vraag¹⁵ en maatregelen in het kader van gendergerelateerd geweld¹⁶ genomen. Er wordt ook melding gemaakt van grensoverschrijdende samenwerking op EU-niveau, met name met de steun van het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust). De EU-agentschappen blijven de lidstaten bijstaan bij hun inspanningen, onder meer door richtsnoeren¹⁷ te publiceren of opleidingen aan te bieden.

Ondanks deze concrete inspanningen blijven middenveldorganisaties erop wijzen dat er onvoldoende aandacht is voor mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting in de EU, ook met betrekking tot onderzoek en rekening houdend met het genderspect van het misdrijf.

2.2. Mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting

Verscheidene lidstaten en middenveldorganisaties melden een toename van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting. 15 % van alle slachtoffers werd verhandeld voor deze vorm van uitbuiting. Uit verslagen blijkt dat slachtoffers zijn uitgebuit in de landbouwsector (met inbegrip van seizoensarbeid), particuliere arbeidsbureaus, de bouwsector, de horeca, de schoonmaaksector, huishoudelijk werk, zorgdiensten, verpleeghuizen, nachtwinkels, cafés, autowasserettes, afvalinzamelings- en recyclingbedrijven, bosbouw, textiel en kleding, voedselproductie, -verwerking en -verpakking.

Arbeidsuitbuiting **treft voornamelijk mannen** (68 %), maar **in bepaalde sectoren voornamelijk vrouwen**, met name voor huishoudelijk werk, zorgactiviteiten of schoonmaakdiensten). De lidstaten meldden ook dat **kinderen steeds vaker het slachtoffer zijn geworden** van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting.

Dankzij specifieke acties om mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting aan te pakken en de identificatie van slachtoffers te verbeteren, konden de arbeidsautoriteiten verscherpte inspecties uitvoeren, waarbij nauwer met rechtshandavingsinstanties werd samengewerkt. De lidstaten melden dat zij gerichte opleidingen aanbieden voor arbeids- en sociale inspecteurs, wetshandhavers, justitie, juridische beroepen, maatschappelijk werkers, douaneautoriteiten, diplomatieke en consulaire vertegenwoordigers, immigratiediensten, mensen die werkzaam zijn in de onderwijssector, arbeidsbureaus en opvangcentra. Bovendien hebben de lidstaten inspecties uitgevoerd in het kader van de gezamenlijke actiedagen inzake arbeidsuitbuiting, gezamenlijke onderzoeken en acties in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging

¹⁵ Het Ierse Garda National Protective Service Bureau biedt bijvoorbeeld opleidingen aan en neemt in samenwerking met ngo's bewustmakingsmaatregelen om slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting te identificeren en ze naar de juiste diensten door te verwijzen.

¹⁶ Voorbeelden zijn opleidingen en bewustmakingsmaatregelen voor wetshandhavers of voorlichting over verschillende vormen van gendergerelateerd geweld, alsook politieke en wetgevende ontwikkelingen in verband met gendergerelateerd geweld.

¹⁷ Zie Kinderen zonder ouderlijke zorg die in een andere dan hun eigen EU-lidstaat worden aangetroffen – Een gids om minderjarige slachtoffers van mensenhandel beter te beschermen (2019) van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Europese Commissie; Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) (2018), [Gender-specific measures in anti-trafficking actions: report](#).

(Empact-THB¹⁸), met bijzondere aandacht voor sectoren met een hoog risico¹⁹. De maatregelen waren gericht op het verstrekken van informatie aan mensen die het risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting (met name werkzoekenden), mensen in migratie (bijvoorbeeld langs de routes van migrantensmokkelaars en gevaarlijke routes als gevolg van criminele netwerken in het Middellandse Zeegebied) en asielprocedures, en Roma-gemeenschappen en mensen die naar het buitenland gaan om werk te vinden.

De onlangs opgerichte Europese Arbeidsautoriteit²⁰ gaat samenwerken met EU-agentschappen die actief zijn op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid, en met agentschappen die de georganiseerde misdaad en mensenhandel bestrijden, waaronder Europol en Eurojust.

Hoewel er vooruitgang is geboekt bij het opsporen van gevallen van mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting, geven middenveldorganisaties aan dat de arbeidsinspecties en het toezicht op de arbeidsnormen nog moeten worden verbeterd, met name in sectoren als de landbouw, bouw, catering, schoonmaak, horeca (bv. hotels) en de zorg (bv. nagelsalons).

Voor de bestrijding en voorkoming van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting in de internationale toeleveringsketens van producten hebben verscheidene lidstaten **laten weten maatregelen te hebben genomen die gericht zijn op de verantwoordelijkheid van bedrijven en rechtspersonen, passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen en het verband tussen bedrijven en mensenrechten** (bv. Griekenland, Nederland, Oostenrijk). Middenveldorganisaties benadrukken het belang van meer transparantie in de toeleveringsketens van producten, waarin mensenhandel vaak voorkomt, en van de invoering van zorgvuldigheidsvereisten.

2.3. Andere vormen van uitbuiting

18 % van de slachtoffers bestond uit slachtoffers van mensenhandel met het oog op andere vormen van uitbuiting²¹. Daarbij ging het voornamelijk om gevallen van mensenhandel ten behoeve van gedwongen bedelarij, gedwongen misdaad, handel in

¹⁸ De “bestrijding van mensenhandel in de EU voor alle vormen van uitbuiting, met inbegrip van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en alle vormen van kinderhandel” is een van de prioriteiten van de EU bij de aanpak van criminaliteit en helpt de EU-beleidscyclus/Empact om georganiseerde en zware internationale criminaliteit in de periode 2018-2021 aan te pakken. Zie de 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, ST 9450/17.

¹⁹ Zo hebben Bulgaarse en Franse rechtshandhavingsautoriteiten, ondersteund door Europol en Eurojust, in het kader van een gezamenlijke opsporingsoperatie een criminele organisatie opgerold die Bulgaarse burgers smokkelde met als doel hen in de landbouwsector in Frankrijk uit te buiten. Ongeveer 167 mensen die voor seizoenswerk waren aangenomen om druiven te oogsten in de buurt van Lyon werden als slachtoffers geïdentificeerd; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/bad-harvest-for-bulgarian-french-network-exploiting-vineyard-workers>.

²⁰ Verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 en (EU) 2016/589, en tot intrekking van Besluit (EU) 2016/344, PB L 186 van 11.7.2019, blz. 21.

²¹ Meer uitgesplitste informatie over de vormen van uitbuiting is beschikbaar in het document “Data Collection on Human Trafficking in the EU” (2020).

baby's, het verwijderen van organen²², illegale adoptie, handel in EU-onderdanen die financieel worden uitgebuit door middel van fraude, en mensenhandel door draagmoederschap.

Mensenhandel met het oog op gedwongen criminaliteit en gedwongen bedelarij

Deze vormen van uitbuiting zijn naar verluidt in een aantal lidstaten toegenomen, namelijk in Bulgarije, Kroatië, Griekenland, Nederland en Polen, en vaak zijn hier kinderen bij betrokken. Mensenhandel met het oog op gedwongen criminaliteit houdt verband met kleine criminaliteit, georganiseerde vermogensdelicten zoals zakkenrollerij of winkeldiefstal, en diefstal. Deze vorm van handel hangt ook samen met complexere vormen van criminaliteit, zoals gekwalificeerde diefstal en fraude of de verkoop van en handel in drugs. Beide vormen van uitbuiting worden gekenmerkt door frequent verkeer tussen landen. Volgens verslagen zijn er onder de slachtoffers van mensenhandel met het oog op gedwongen bedelarij mensen met drugs- en alcoholproblemen, lichamelijk gehandicapten, mensen die tot etnische minderheden behoren, waaronder mensen uit gemarginaliseerde Roma-gemeenschappen, en mensen die in financiële moeilijkheden verkeren. Slachtoffers van mensenhandel ten behoeve van gedwongen criminaliteit en gedwongen bedelarij zijn doorgaans jonger dan de slachtoffers van andere vormen van uitbuiting. Het is nog steeds bijzonder lastig om slachtoffers die voor deze doeleinden worden verhandeld en uitgebuit, te identificeren en te herkennen.

Mensenhandel ten behoeve van schijnhuwelijken die gepaard gaan met dwang en uitbuiting

Slachtoffers die verhandeld worden voor schijnhuwelijken die gepaard gaan met dwang en uitbuiting, worden soms geregistreerd als slachtoffer van andere vormen van mensenhandel, waaronder seksuele uitbuiting en/of arbeidsuitbuiting. Met name vrouwen en kinderen zijn bijzonder kwetsbaar voor mensenhandel met deze doeleinden. Er werd vastgesteld dat de slachtoffers voornamelijk afkomstig waren uit gemarginaliseerde Roma-gemeenschappen, en ook dat er een verband was met migratie als gevolg van de kwetsbaarheid van migrantenvrouwen en -meisjes.

2.4. Kinderhandel

Dat er nog steeds kinderen het slachtoffer worden van mensenhandel, is alarmerend. **Bijna een kwart** van alle slachtoffers in de EU **bestaat uit kinderen**. De overgrote meerderheid van de minderjarige slachtoffers in de EU bestond uit meisjes (78 %). **Bijna 75 %** van alle minderjarige slachtoffers in de EU was **EU-burger**. Meisjes vertegenwoordigden bijna driekwart (69 %) van de minderjarige slachtoffers uit derde landen. **Meer dan 60 %** van de minderjarige slachtoffers in de EU is **verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting**. **Kinderhandel blijft een groot probleem**, met name de handel in meisjes en jongens met het oog op seksuele uitbuiting en onder dwang gepleegde vermogensdelicten zoals zakkenrollerij of winkeldiefstal, drugsgerelateerde

²² In 2017 en 2018 maakten de lidstaten melding van 17 gevallen van mensenhandel met het oog op het verwijderen van organen in de EU.

misdrijven zoals cannabisteelt²³, en gedwongen huwelijken, vroegtijdige huwelijken en schijnhuwelijken. Op migratieroutes naar en binnen de EU lopen migrerende kinderen, en met name niet-begeleide migrantenkinderen, nog steeds een groter risico slachtoffer te worden van mensenhandel en uitbuiting. Mensenhandelaars maken vaak gebruik van opvangcentra om potentiële slachtoffers te identificeren en ervoor te zorgen dat zij naar plaatsen van uitbuiting worden vervoerd²⁴.

De lidstaten en EU-actoren hebben nuttige inspanningen verricht om kinderhandel aan te pakken, onder meer door middel van i) richtsnoeren, ii) samenwerkings- en ondersteuningsstructuren, iii) preventie-initiatieven, iv) opleiding, v) bewustmakings- en voorlichtingsacties, vi) onderwijs, en vii) operationele acties door rechtshandhavingsautoriteiten, met inbegrip van grensoverschrijdende acties. **Het feit dat er nog steeds kinderhandel plaatsvindt, betekent echter dat er strengere maatregelen nodig zijn om deze misdaad doeltreffend te voorkomen en te bestrijden.** In de conclusies van de Raad over de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen wordt herhaald dat de bestrijding van **seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen** vaak samengaat met de bestrijding van georganiseerde misdaad en mensenhandel²⁵. In de in 2020 aangenomen EU-strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen werd verder benadrukt dat bij preventie-inspanningen rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van verschillende groepen kinderen, waaronder kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel²⁶.

2.5. Opkomende patronen

Mensenhandelaars zijn andere methoden gaan gebruiken als gevolg van het uitgebreide gebruik van **internet** en sociale media en de inzet van **nieuwe technologieën** in vele stadia van de smokkelketen. Mensenhandelaars maken steeds beter gebruik van technologieën en internet voor het uitbreiden van hun criminele activiteiten online en om hun criminele opbrengsten te investeren en te verbergen. In een aantal lidstaten zijn het internet en de bijbehorende sociale media de instrumenten die het meest worden gebruikt om slachtoffers van mensenhandel te werven, waarbij met name kinderen gevaar lopen. Er wordt informatie- en communicatietechnologie gebruikt voor de werving, de organisatie van het vervoer en de huisvesting van slachtoffers, reclame voor de diensten van slachtoffers, de communicatie tussen daders en de controle over slachtoffers en de overdracht van de opbrengsten van misdrijven. Middenveldorganisaties wijzen ook op het toenemende risico dat het internet wordt gebruikt voor mensenhandel, met name voor seksuele uitbuiting met een winstoogmerk.

Technologie kan echter ook een belangrijke rol spelen bij het voorkomen en verstoren van mensenhandel. Middenveldorganisaties wijzen op de noodzaak om de technologische maatregelen ter bestrijding van criminaliteit verder te ontwikkelen en uit

²³ Europol, vierde jaarlijks activiteitenverslag – 2019 van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel (EMSC).

²⁴ Ibid.

²⁵ 12862/19.

²⁶ EU-strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (COM (2020) 607 final).

te voeren. **Er moet meer aandacht worden besteed aan het onderzoeken en optimaal benutten van het gebruik van nieuwe technologieën om mensenhandel te voorkomen en te verstoren en de slachtoffers te beschermen.**

Andere nieuwe tendensen die Europol heeft gemeld, betreffen **criminele organisaties die zich bezighouden met mensenhandel met het oog op illegale adoptie**²⁷. Bovendien werd **mensenhandel voor meerdere vormen van uitbuiting** vastgesteld als een opkomend patroon waarvoor vrouwen en meisjes bijzonder kwetsbaar leken te zijn. Er werden gevallen gemeld van mensenhandel voor de **verkoop van baby's**, de **verkoop van organen**, de handel in EU-burgers met het oog op de geboorte en verkoop van hun baby's en de handel in EU-onderdanen die financieel worden **uitgebuut door middel van fraude**. Enkele middenveldorganisaties hebben hun bezorgdheid geuit over nieuwe vormen van mensenhandel ten behoeve van **draagmoederschap**.

2.6. Migratie

De afgelopen drie jaar zijn migranten die op zoek zijn naar internationale bescherming in de EU blijven aankomen. De identificatie en opsporing van slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel in gemengde migratiestromen blijft een probleem. In de meldingen is de migratiecontext gekoppeld aan een verhoogd risico op mensenhandel, met netwerken van mensenhandelaars die misbruik maken van de kwetsbaarheden van risicogroepen en de zwakke punten in asielprocedures, voornamelijk met het oog op latere seksuele uitbuiting. Mensenhandel is een complex crimineel verschijnsel dat verband houdt met diverse andere misdrijven, waaronder het ondersteunen van strafbare feiten die de verschillende stadia van de smokkelketen in specifieke contexten, zoals migrantensmokkel, vergemakkelijken.

Voor het aanpakken van deze uitdagingen is een brede waaier van actoren nodig die uitgebreid samenwerken om de bestaande verwijzingsmechanismen verder te ontwikkelen en te verbeteren, de samenwerking tussen nationale autoriteiten en ondersteunende organisaties te verbeteren (bv. bij de terugkeer van de slachtoffers naar hun land van herkomst), om steun en bijstand te vragen aan de EU-agentschappen (bv. de Europese grens- en kustwacht, het Bureau voor de grondrechten, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, en Europol), en samen te werken met internationale organisaties (bv. in geval van vrijwillige terugkeer). Het is van cruciaal belang om samen te werken met landen van herkomst en doorreis en met belangrijke belanghebbenden, zoals het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, de Internationale Organisatie voor Migratie, het Kinderfonds van de Verenigde Naties, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid, en middenveldorganisaties.

Europol²⁸ wijst op het verband tussen mensenhandel en andere misdrijven in de context van migratie. Nigeriaanse netwerken hebben bijvoorbeeld een aanzienlijke invloed op het criminele landschap in de EU door regelmatig samen te werken met plaatselijke

²⁷ Vierde jaarlijkse activiteitenverslag (2019) van het EMSC.

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

criminele organisaties bij de uitvoering van andere vormen van georganiseerde misdaad. Op basis van de operationele bijdragen van de lidstaten heeft Europol voorts aangegeven dat die netwerken het asielstelsel misbruiken om zowel hun eigen status als die van hun slachtoffers te legaliseren. Veel verdachten die betrokken zijn bij mensenhandel, hebben een geldige verblijfsvergunning, zijn momenteel asielzoeker of hebben de vluchtelingenstatus²⁹.

Er is melding gemaakt van kwetsbare migranten- en vluchtelingenvrouwen en niet-begeleide minderjarigen die **aanhoudend het risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel**. Middenveldorganisaties wijzen erop dat de migratie- en genderaspecten van het misdrijf onvoldoende worden erkend, wat ertoe leidt dat vrouwen en meisjes onevenredig vaak het slachtoffer worden van seksuele uitbuiting. Bovendien kunnen kwetsbare situaties als gevolg van migratie leiden tot grotere risico's voor vrouwen die om internationale bescherming verzoeken en het slachtoffer worden van mensenhandel en andere vormen van gendergerelateerd geweld, zoals verkrachting of huiselijk geweld, met name als gevolg van moeilijkheden bij de toegang tot veilige huisvesting en passend advies. **Middenveldorganisaties benadrukken de noodzaak van een genderspecifieke benadering om slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting bij te staan en te ondersteunen.**

Het opschalen van de op preventie en vervolging gerichte inspanningen en strategieën van de lidstaten zou voor verandering kunnen zorgen. **Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) brengt verslag uit over verschillende factoren die het vermogen van slachtoffers van mensenhandel om een verzoek om internationale bescherming in te dienen en te onderbouwen, in gevaar zouden kunnen brengen.** Deze uitdagingen zijn onder meer het gebrek aan identificatie van slachtoffers van mensenhandel en van mensen die het risico lopen te worden uitgebuit; een ondoeltreffend verwijzingsmechanisme om de slachtoffers adequate ondersteuning te bieden; of het gebrek aan plaatsen in speciale asielzoekerscentrum- en beschermingscentra dat de ondersteuning en bescherming van de slachtoffers in de weg kan staan. Slachtoffers worden soms ook naar het nationale mechanisme verwezen zonder dat er rekening wordt gehouden met hun potentiële behoefte aan internationale bescherming, waardoor hun vluchtelingenstatus mogelijk niet wordt erkend.

De verschillen in het beleid en de regels die van toepassing zijn op slachtoffers van mensenhandel uit derde landen kunnen gevolgen hebben voor de uitoefening van hun rechten, ook voor personen die om internationale bescherming verzoeken³⁰. Slachtoffers van mensenhandel kunnen worden overgebracht naar het land waar zij bij hun eerste aankomst werden uitgebuit, waardoor zij beter benaderbaar worden voor de mensenhandelaars en meer blootgesteld worden aan het risico om opnieuw te worden verhandeld. In dit verband hebben middenveldorganisaties de aandacht gevestigd op de

²⁹ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

³⁰ Europese Commissie, Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms (2020).

bepalingen van de Dublin III-verordening³¹, de EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en de richtlijn inzake verblijfstitels³².

III. RESULTATEN VAN ACTIES TEGEN MENSENHANDEL

De correcte en volledige omzetting en de volledige uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel blijven een prioriteit van de Commissie. In deze context bestonden de maatregelen op EU-niveau uit financiële steun, het verstrekken van begeleiding, het ontwikkelen van kennis en het versterken van de samenwerking bij de vervolging van criminelen en het oprollen van hun netwerken, belanghebbenden in staat stellen slachtoffers te identificeren, bij te staan en te ondersteunen, en bij te dragen tot de preventie van het misdrijf.

Uit het “omzettingsverslag” van 2016³³ bleek dat de lidstaten aanzienlijke inspanningen hadden geleverd om de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel om te zetten. In het verslag werd echter opgemerkt dat er nog veel ruimte voor verbetering was, met name wat betreft specifieke beschermingsmaatregelen voor kinderen, het vermoeden van minderjarigheid en de leeftijdsbepaling van kinderen, de bescherming voor en tijdens de strafprocedure, de toegang tot onvoorwaardelijke bijstand, schadeloosstelling, niet-bestafting, bijstand en steun voor gezinsleden van een kind dat slachtoffer is, en preventie. Aan deze bevindingen werd in maart 2019 gevolg gegeven met informatieverzoeken aan de lidstaten. De Commissie ontving antwoorden van alle 27 lidstaten die aan de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel³⁴ gehouden zijn. Zij zal in overeenstemming met de bevoegdheden die haar bij de Verdragen zijn toegekend, nauwlettend toezicht blijven houden op de uitvoering en eventueel passende maatregelen nemen, zoals, indien van toepassing, het inleiden van inbreukprocedures.

3.1 Bestrijding van de cultuur van straffeloosheid

Er ontstaat een cultuur van straffeloosheid wanneer degenen die betrokken zijn bij het criminele bedrijfsmodel en/of in de mensenhandelketen niet worden bestraft voor hun daden. De richtlijn ter bestrijding van mensenhandel verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat:

- onderzoekers en de openbare ministeries beschikken over doeltreffende onderzoeksmiddelen;
- personen, eenheden en diensten die misdrijven op het gebied van mensenhandel onderzoeken en vervolgen, worden opgeleid; en

³¹ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, PB L 180 van 29.6.2013.

³² Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, PB L 261 van 6.8.2004.

³³ COM(2016) 722 final; moet worden gelezen in samenhang met het verslag waarmee aan de verplichting van artikel 23, lid 2, van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel wordt voldaan (COM (2016) 719).

³⁴ Denemarken is er niet aan gehouden, het Verenigd Koninkrijk wel.

- onderzoekers en openbare ministeries niet afhankelijk zijn van de verklaringen of beschuldigingen van slachtoffers.

Mensenhandel wordt aangejaagd door de enorme winsten die zij criminele organisaties oplevert. Een doeltreffende beperking van de vraag vereist maatregelen om mensenhandelaars hun financiële voordeel te ontnemen en ervoor te zorgen dat criminaliteit niet loont. Het in beslag nemen en verbeurd verklaren van criminele opbrengsten en winsten, en het volgen van de geldstromen, ook via financiële onderzoeken en gezamenlijke onderzoeken, blijft essentieel om het criminele bedrijfsmodel te ontwrichten. Het ter verantwoording roepen van daders, onder meer door arrestaties, vervolgingen en veroordelingen, versterkt afschrikking als preventiemethode. Om de cultuur van straffeloosheid tegen te gaan en de verantwoording te vergroten, zijn meer onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen nodig, niet alleen tegen mensenhandelaars, maar ook tegen degenen die van het misdrijf profiteren en de slachtoffers uitbuiten.

De straffeloosheid van daders in de EU blijft voortduren en het aantal vervolgingen en veroordelingen van mensenhandelaars blijft laag. In de periode 2017-2018 waren er in de EU 11 788 verdachten, 6 163 vervolgingen en 2 426 veroordelingen in verband met mensenhandel. De redenen voor het grotere aantal verdachten en vervolgingen en het kleinere aantal veroordelingen dan in de vorige verslagperiode³⁵ zijn toe te schrijven aan vele factoren die duidelijk maken dat het niet verstandig is een definitieve trendanalyse te maken. Niettemin wijst het geringe aantal vervolgingen en vooral het kleine aantal veroordelingen van mensenhandelaars in de EU vergeleken met het aantal onderzoeken erop dat het voor de rechter brengen van daders nog altijd een uitdaging is. De uitdagingen voor rechtshandavings- en rechterlijke instanties zijn onder meer: i) bewijsproblemen om de complexe elementen van het strafbare feit te bewijzen; ii) ervoor zorgen dat er voldoende middelen en kennis beschikbaar zijn om financiële onderzoeken uit te voeren; en iii) moeilijkheden met grensoverschrijdende en internationale samenwerking. **Het grote aantal geregistreerde slachtoffers in de EU vraagt om een krachtige strafrechtelijke respons om een einde te maken aan de straffeloosheid van daders en van mensenhandel een misdrijf met veel risico's en lage opbrengsten te maken.**

Frankrijk meldde het grootste aantal vervolgingen voor mensenhandel in de EU, gevolgd door België, Roemenië, Oostenrijk en Bulgarije. Frankrijk registreerde tevens het grootste aantal veroordelingen wegens mensenhandel in de EU, gevolgd door Roemenië, Duitsland, Spanje en België. 70 % van de veroordeelde **mensenhandelaars zijn EU-**

³⁵ Europese Commissie, tweede verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (2018) 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 (2018) 777 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM%3A2018%3A777%3AFIN>, en het bijbehorende document, SWD(2018) 473 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0473&from=EN>; Studie over het verzamelen van gegevens over mensenhandel in de EU (2018), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf

burgers. De meeste mensenhandelaars begingen hun misdaden met het oog op seksuele uitbuiting. Minder dan een vijfde van alle daders heeft slachtoffers verhandeld met het oog op arbeidsuitbuiting. De meeste daders waren nog altijd mannen, goed voor meer dan twee derden van degenen die verdacht werden van en vervolgd en veroordeeld zijn voor mensenhandel.

Veel lidstaten hebben verslag uitgebracht over **handhavingsmaatregelen die zijn genomen en gerechtelijke procedures die zijn ingeleid om autoriteiten te voorzien van speciale onderzoekstechnieken en hen specifieke verantwoordelijkheden te geven voor het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten in verband met mensenhandel.** Er zijn inspanningen verricht met het oog op **meer financiële onderzoeken, gezamenlijke onderzoeken en grensoverschrijdende samenwerking,** alsook maatregelen **om de opbrengsten van misdrijven in beslag te nemen en verbeurd te verklaren.** De lidstaten maken steeds vaker gebruik van de **samenwerkingsinstrumenten, middelen en grootschalige informatiesystemen** van de EU, met name met de steun van EU-agentschappen, om informatie uit te wisselen en gezamenlijke activiteiten uit te voeren. Veel lidstaten melden dat de gemeenschappelijke onderzoeksteams een bijzonder doeltreffend samenwerkingsinstrument zijn gebleken dat bijdraagt tot de kwaliteit en efficiëntie van vooronderzoeken, dankzij snelle informatie-uitwisseling en bewijsvergaring. Mensenhandel is een van de vormen van criminaliteit waarvoor de meeste gemeenschappelijke onderzoeksteams zijn opgericht³⁶. Eurojust heeft in de periode 2018-2019 een toenemend aantal gevallen van mensenhandel, coördinatievergaderingen en gemeenschappelijke onderzoeksteams inzake mensenhandel opgetekend in vergelijking met voorgaande jaren³⁷.

Europol heeft een toenemend aantal bijdragen van de lidstaten ontvangen, wat heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de bijstand aan rechtshandhavingsautoriteiten. In 2019 leidden operationele acties in het kader van Empact op het gebied van mensenhandel tot 825 arrestaties, 8 824 verdachten en 1 307 potentiële slachtoffers, waaronder 69 geïdentificeerde kinderen, 94 geïdentificeerde of opgerolde criminele organisaties en 1,5 miljoen EUR aan tegoeden bevroren op bankrekeningen, in bedrijven en op websites³⁸. **Hoewel een aantal lidstaten steeds vaker gebruik maakt van strafrechtelijke instrumenten voor het bevriezen en verbeurd verklaren van criminele vermogens, blijft het totale percentage verbeurdverklaringen van criminele vermogens in de EU laag.**

³⁶ In 2019 werden 26 van de 103 gezamenlijke onderzoeksteams opgericht om gevallen van mensenhandel aan te pakken.

³⁷ 4 coördinatiecentra, 96 coördinatievergaderingen, 333 nieuwe gevallen van mensenhandel, 118 gezamenlijke onderzoeksteams die zich bezighouden met gevallen van mensenhandel in 2018-2019.

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>;
<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602>. De volledige Empact-informatiebladen met de resultaten van 2019 zijn hier te vinden (gegevens over de bestrijding van mensenhandel zijn te vinden op blz. 6 en 7): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>

De bevoegde autoriteiten overwegen grootschalige IT-systemen te gebruiken, waaronder het Visuminformatiesysteem, het Schengeninformatiesysteem (SIS II) en Eurodac³⁹, om ernstige criminaliteit, waaronder mensenhandel, te voorkomen, onderzoeken en/of vervolgen. Het gebruik van SIS II stelt de autoriteiten in staat mensenhandelaars op te sporen (ook met behulp van vingerafdrukken), onderzoek te doen naar mensenhandelaars en hen te vervolgen en slachtoffers te identificeren en te beschermen. Het maakt het ook mogelijk om bepaalde voorwerpen die door daders worden gebruikt, zoals voertuigen, boten, containers en reisdocumenten, te lokaliseren en in beslag te nemen. De lidstaten, de Commissie en eu-LISA⁴⁰ zijn van plan verdere verbeteringen aan te brengen in SIS II en treffen voorbereidingen voor de verdere versterking van het systeem, waardoor de rechtshandhavinginstanties vanaf eind 2021 over extra middelen zullen beschikken. De modernisering van het interoperabiliteitskader zou een belangrijke factor kunnen zijn bij het verbeteren van de identificatie van slachtoffers van mensenhandel, waaronder kinderen, en de daders van het misdrijf.

Het **voorkomen van mensenhandel** was de overkoepelende prioriteit van de mededeling van de Commissie van 2017 over versterking van het EU-optreden tegen mensenhandel (“mededeling van 2017”)⁴¹. In de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel zijn concrete vereisten voor de lidstaten neergelegd, waaronder maatregelen om de vraag naar mensenhandel te ontmoedigen en te verminderen, en ten behoeve van bewustmaking, opleiding en het overwegen van de strafbaarstelling van gebruikers van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verricht. Een van de belangrijkste maatregelen van de Europese Commissie in het kader van de mededeling van 2017 is het aanmoedigen van de lidstaten om personen strafbaar te stellen die bewust gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel. Uit de analyse in het “gebruikersverslag” van de Europese Commissie van 2016 blijkt dat er in de EU sprake is van een divers juridisch landschap, dat er niet in slaagt effectief bij te dragen tot ontmoediging van de vraag naar dergelijke diensten.⁴² Op nationaal niveau volgen wetgevingsmaatregelen uit hoofde van artikel 18, lid 4, van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel verschillende benaderingen om het misdrijf te voorkomen en de illegale vraag naar de “diensten”, het “gebruik” of de “uitbuiting” van slachtoffers van mensenhandel te verminderen. Deze verschillen omvatten het toepassingsgebied, de doelstellingen en/of de specifieke vereisten van dergelijke nationale maatregelen. Sinds het tweede voortgangsverslag hebben enkele lidstaten verslag uitgebracht over het aannemen van nieuwe wetten of het wijzigen van bestaande wetgeving om de vraag naar de diensten van slachtoffers van mensenhandel te verminderen of het gebruik ervan strafbaar te stellen (bv. Estland, Cyprus, Luxemburg, Zweden en Ierland). Nederland heeft verslag uitgebracht over lopende wetgevingsinitiatieven en andere lidstaten, zoals Letland, Hongarije en Spanje, overwegen wetgeving.

³⁹ Bij de [Eurodac-verordening](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en) wordt een EU-gegevensbank voor vingerafdrukken in asielzaken opgericht: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁴⁰ Het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

⁴¹ COM(2017)728 final.

⁴² COM(2016) 719 final.

Middenveldorganisaties benadrukken dat wanneer dergelijke wettelijke bepalingen bestaan, de handhaving ervan beperkt is zo lang het aantal vervolgingen en veroordelingen slechts geleidelijk toeneemt. Zij steunen de prioriteit van de Commissie om de lidstaten die dit nog niet hebben gedaan aan te moedigen om degenen die bewust gebruik maken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen, en benadrukken de noodzaak om het gebruik van de diensten die door slachtoffers worden verricht, strafbaar te stellen voor alle vormen van uitbuiting.

Voor deze tweede keer werden **gegevens over de strafbaarstelling van het gebruik van de diensten van slachtoffers van mensenhandel, zoals vastgelegd in het nationale recht**, verzameld. Elf lidstaten meldde in totaal 170 verdachten, 162 vervolgingen en 133 veroordelingen in verband met de strafbaarstelling van het gebruik van de diensten van slachtoffers van mensenhandel.

3.2 Uitoefening en verwezenlijking van de rechten van de slachtoffers

Een van de in de mededeling van 2017 genoemde prioriteiten was het verbeteren van de uitoefening en de verwezenlijking van de rechten van slachtoffers. Het EU-recht bepaalt dat slachtoffers van mensenhandel worden bijgestaan, ondersteund en beschermd op grond van verschillende wetgevingshandelingen, waaronder de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, Richtlijn 2004/81/EG inzake verblijfsvergunningen, Richtlijn 2012/29/EU inzake de rechten van slachtoffers⁴³ en de richtlijn schadeloosstelling⁴⁴. De lidstaten en middenveldorganisaties meldde dat er een aanzienlijk aantal wetgevings- en beleidsontwikkelingen zijn die slachtoffers in staat stellen hun recht op bijstand, ondersteuning en bescherming uit te oefenen en te verwezenlijken, ook in een grensoverschrijdende context. Veel lidstaten hebben deelgenomen aan de campagne van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie en Europol over de rechten van slachtoffers van mensenhandel⁴⁵, die erop gericht was potentiële slachtoffers te bereiken en hen te informeren over bijstand, bescherming en hun rechten in alle EU-landen⁴⁶.

In veel verslagen werden de aandacht voor de specifieke behoeften van slachtoffers, rekening houdend met hun persoonlijke geschiedenis, en ervoor zorgen dat zij gepersonaliseerde diensten tot hun beschikking hebben, als prioriteiten aangemerkt. De lidstaten en middenveldorganisaties wezen op het belang van een efficiënte en doeltreffende multidisciplinaire aanpak waarbij meerdere instanties zijn betrokken, met inbegrip van het gebruik van meertalig personeel. Veel wetswijzigingen betroffen de omzetting en uitvoering van de richtlijn inzake de rechten van slachtoffers,

⁴³ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

⁴⁴ Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, PB L 261 van 6.8.2004, blz. 15.

⁴⁵ <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>

⁴⁶ De 23 deelnemende landen zijn België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië. Zie: <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>

onder meer voor de bescherming van slachtoffers in strafrechtelijke procedures en voor maatregelen ter bescherming en ondersteuning van kindslachtoffers.

Op één na beschikken alle lidstaten over nationale verwijzingsmechanismen om de vroegtijdige identificatie, bijstand en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Het toepassingsgebied, de werking en de mate van formalisering van de verwijzingsmechanismen verschillen per lidstaat. Alle lidstaten hebben ten minste één bepaald soort maatregel en procedure ingevoerd om de identificatie te verbeteren (bv. indicatoren, richtsnoeren voor specifieke risicogroepen, een gezamenlijk initiatief van rechtshandhavingsinstanties, arbeidsinspecteurs en migratiediensten). Griekenland meldt bijvoorbeeld dat zijn nationale verwijzingsmechanisme in 2019 in werking is getreden. Spanje heeft een procedure ingesteld voor de verwijzing van potentiële slachtoffers van mensenhandel die op de luchthaven van Madrid-Barajas om internationale bescherming verzoeken. Een ander instrument waarmee slachtoffers kunnen worden geïdentificeerd en toegang kunnen krijgen tot ondersteunende diensten zijn hulplijnen voor de slachtoffers van mensenhandel. Bovendien zijn voor de formele identificatie van kindslachtoffers extra actoren nodig, moeten procedures worden aangepast en moet, in het algemeen, het beginsel van het belang van het kind worden toegepast. Naast rechtshandhavingsambtenaren, politie, grensautoriteiten en middenveldorganisaties spelen ook andere entiteiten een rol bij de identificatie van minderjarige slachtoffers, zoals migratieambtenaren, arbeidsinspecteurs en diplomatieke diensten. In de studie waarin de werking van de nationale en transnationale verwijzingsmechanismen wordt geëvalueerd, werd de nadruk gelegd op specifieke uitdagingen bij de identificatie van slachtoffers binnen de eigen lidstaten, met name doordat het detectiesysteem specifiek bedoeld is voor het identificeren van slachtoffers uit derde landen en niet doeltreffend genoeg is om slachtoffers uit de EU, met name kinderen, bij te staan⁴⁷.

De lidstaten hebben verslag uitgebracht over specifiek op kinderen gerichte maatregelen ter verbetering van de identificatie van en de verwijzingsprocedures voor slachtoffers van mensenhandel. Het ging onder meer om het goedkeuren van richtsnoeren, het opzetten van gespecialiseerde instellingen en opvangcentra voor asielzoekers en het wijzigen van het voogdijrecht voor kinderen zonder ouderlijke zorg⁴⁸.

Genderspecifieke maatregelen omvatten de vaststelling van beleidsinstrumenten die zorgpersoneel informatie verstrekken voor het identificeren van vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, opleiding en begeleiding betreffende gendergerelateerd geweld, met inbegrip van seksuele uitbuiting, voor immigratieautoriteiten, en de uitvoering van procedures voor bijstand aan met name vrouwen en kinderen in de hotspots. De lidstaten meldden dat de toegenomen kennis en capaciteit van nationale autoriteiten en andere belanghebbenden die betrokken zijn bij het identificatieproces, en de verbetering van de verwijzingsprocedures de identificatie van slachtoffers hebben verbeterd, waardoor een groter aantal slachtoffers werd

⁴⁷ Europese Commissie, Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral, 2020.

⁴⁸ Het Bureau voor de grondrechten is de lidstaten blijven ondersteunen bij het versterken van voogdijstelsels, zoals Griekenland en Italië, waarbij de nadruk op minderjarige slachtoffers van mensenhandel lag.

geïdentificeerd. Voor kinderen die om internationale bescherming verzoeken, is de betrokkenheid van diensten voor de kinderbescherming bij verwijzingsmechanismen momenteel echter beperkt en moet deze worden versterkt.

De lidstaten benadrukten ook dat het beschikken over duidelijk omschreven processen met vaste rollen en beschikbare gegevens, uitgesplitst naar geslacht en leeftijd, nuttig was om de omvang van het verschijnsel te meten en de behoeften vast te stellen waarin moet worden voorzien. Middenveldorganisaties betreurden het feit dat zij in sommige EU-lidstaten werden uitgesloten van het officiële identificatieproces. Zij wezen ook op een inconsistente toepassing van herstel- en bedenktijden in de lidstaten, het ontbreken van vroegtijdige juridische interventie en een gebrek aan opleiding voor beroepsbeoefenaars die betrokken zijn bij het identificatieproces, wat ertoe kan leiden dat slachtoffers niet formeel worden geïdentificeerd. De toepassing van de clause van niet-strafbaarstelling, volgens welke slachtoffers niet mogen worden gestraft voor de misdrijven die zij moesten plegen, en de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling moeten nog worden aangepakt.

3.3 Overkoepelende acties

Mensenhandel is een complex verschijnsel dat over het geheel genomen nog steeds systematisch wordt aangepakt op belangrijke relevante beleidsterreinen van de EU, zoals veiligheid, migratie, justitie, gendergelijkheid, de bestrijding van discriminatie, grondrechten, kinderbescherming, werkgelegenheid, landbouw en visserij, ontwikkeling, onderzoek en humanitaire hulp⁴⁹.

De externe en de interne dimensie van mensenhandel hangen nauw met elkaar samen De diensten van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden hebben veel werk verricht voor een coherente en gecoördineerde aanpak van deze vorm van criminaliteit. Mensenhandel wordt aangepakt in een breed scala aan beleidsinstrumenten, waaronder de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024⁵⁰, de gezamenlijke mededeling “Naar een brede strategie met Afrika”⁵¹, de strategie van de EU voor de Westelijke Balkan⁵², en het Europees nabuurschapsbeleid.

⁴⁹ Zie voor recente voorbeelden: Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 (Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025); de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025) (COM(2020) 258 final); de EU-strategie voor een doeltreffendere bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (COM(2020) 607 final); EU-agenda en -actieplan inzake drugs voor 2021-2025 (COM(2020) 606 final).

⁵⁰ Bijlage bij de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad “EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024”, JOIN(2020) 5 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>

⁵¹ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad “Naar een brede strategie met Afrika” JOIN(2020) 4 final, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf

⁵² Straatsburg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final.

Civiele en militaire missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid^{53 54} zijn een belangrijk instrument in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. In het centrale Middellandse Zeegebied heeft EUNAVFOR MED operation SOPHIA een beslissende rol gespeeld bij het verbeteren van de algemene maritieme veiligheid en heeft de operatie bijgedragen tot het ontwrichten en oprollen van het bedrijfsmodel en de criminele netwerken van migrantensmokkelaars en -handelaars en tot het verbeteren van de samenwerking met tal van organisaties. Met ingang van 31 maart 2020 is operation SOPHIA vervangen door de operatie EUNAVFOR MED IRINI, die voornamelijk bedoeld is om uitvoering te geven aan het wapenembargo van de VN in Libië en tevens bij te dragen tot het ontwrichten van het bedrijfsmodel van netwerken voor migrantensmokkel en mensenhandel.

Mensenhandel komt uitgebreid aan bod in de ontwikkelings- en samenwerkingsinstrumenten met betrekking tot de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling. Mensenhandel valt onder drie specifieke doelstellingen, waaronder de uitbanning van alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes, met inbegrip van seksuele uitbuiting (duurzaamontwikkelingsdoelstelling (SDG) 5.2), de uitbanning van mensenhandel en gedwongen arbeid (SDG 8.7) en de uitbanning van kinderhandel (SDG 16.2). De EU speelt een rol bij de herziening van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en de bijbehorende protocollen, onder meer op het gebied van mensenhandel.

Tal van externe beleidsmaatregelen, partnerschappen en initiatieven met derde landen of regionale organisaties zijn ingezet om mensenhandel te blijven aanpakken, met name in het verlengde van het gezamenlijke actieplan van Valletta, zoals de processen van Khartoem en Rabat.

Ook het beschikbaar maken van financiering voor initiatieven ter bestrijding van mensenhandel binnen de EU en in partnerlanden blijft een prioriteit. De lidstaten hebben verslag uitgebracht over projecten onder gedeeld beheer die gefinancierd worden via de nationale programma's die het Fonds voor interne veiligheid of het Fonds voor asiel, migratie en integratie beheren; en transnationale projecten die worden gefinancierd in het kader van EU-subsidies van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing, en het Fonds voor asiel, migratie en integratie. De projecten werden ook nog altijd gefinancierd uit:

- andere financieringsstromen van de EU (bv. het programma “Rechten, gelijkheid en burgerschap” van de Europese Unie);
- Empact-acties, afkomstig uit de begrotingen van EU-agentschappen;
- nationale middelen;
- via het Spotlight-initiatief van de EU en de VN;
- het EU-trustfonds voor Afrika;

⁵³ GEZAMENLIJK WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN Gezamenlijk actieplan ter uitvoering van het pact inzake het civiele GVDB 8962/19.

⁵⁴ Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de vaststelling van een pact inzake het civiele GVDB, 14305/18.

- Het GLO.ACT-initiatief, het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking; en
- het Europees Ontwikkelingsfonds.

Om beleidscoherentie en -consistentie mogelijk te maken, werden de coördinatiewerkzaamheden op EU-niveau voortgezet via:

- de thematische en gestructureerde vergaderingen van het EU-platform voor het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel, en van het EU-netwerk van nationale rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen;
- coördinatievergaderingen van de tien EU-agentschappen die in 2018 de gezamenlijke verklaring om samen te werken bij de aanpak van mensenhandel ondertekenden;
- de interdienstengroep van de Europese Commissie; en
- vergaderingen met andere EU-instellingen (Europees Parlement en de Raad).

Ook de internationale samenwerking is voortgezet, onder meer met internationale organisaties en VN-organen.

4 CONCLUSIES

Uit de belangrijkste bevindingen van dit verslag blijkt dat de mensenhandel niet is afgenomen, maar binnen de EU eerder lijkt te zijn geëvolueerd, en dat er nieuwe risico's zijn ontstaan. Een groot aantal slachtoffers lijdt nog steeds onder geweld, krijgt bedreigingen te verduren en ondervindt enorme schade als gevolg van mensenhandel. Mensenhandel leidt tot enorme menselijke, sociale en economische schade, terwijl mensenhandelaars en andere actoren die bewust of onbewust betrokken zijn bij illegale activiteiten in de handelsketen, enorme winsten maken. Het tegengaan van de cultuur van straffeloosheid van daders, gebruikers, uitbuiters en profiteurs is van essentieel belang om de status quo te verbeteren.

In het verslag wordt ook opgemerkt dat er waardevolle vooruitgang is geboekt met de transnationale samenwerking binnen de EU en met derde landen, met inbegrip van grensoverschrijdende rechtshandhavings- en operationele gerechtelijke acties, en met betrekking tot de invoering en verbetering van nationale en transnationale verwijzingsmechanismen en de ontwikkeling van de kennisbank over dit verschijnsel. Niettemin blijft het aantal vervolgingen en veroordelingen klein, terwijl het aantal slachtoffers groot blijft. Het vrij diverse juridische landschap met betrekking tot de strafbaarstelling van het laten verrichten van diensten door slachtoffers van mensenhandel kan verdere inspanningen om de vraag naar dergelijke diensten terug te dringen, in de weg staan. Wanneer slachtoffers bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen, wordt er geen rekening gehouden met de vormen van uitbuiting waaraan zij zijn onderworpen, hun geslacht en leeftijd en hun specifieke behoeften en omstandigheden. De registratie en rapportage van gegevens blijft onsamenhangend. De vastgestelde punten van zorg benadrukken de gebrekkige uitvoering van de richtlijn ter bestrijding

van mensenhandel in de lidstaten en die moet dan ook krachtiger ter hand worden genomen.

Mensenhandel is een grensoverschrijdende misdaad die inspeelt op de illegale vraag binnen en buiten de EU en negatieve gevolgen heeft voor alle EU-lidstaten. Het versterken van de veiligheidspartnerschappen tussen de EU en derde landen kan zorgen voor nauwere samenwerking om gemeenschappelijke bedreigingen het hoofd te bieden. Een dergelijke aanpak zou berusten op gemeenschappelijke veiligheidsbelangen en permanente samenwerkings- en veiligheidsdialogen⁵⁵. De ontoereikende vooruitgang die is geboekt en de evoluerende tendensen op het gebied van mensenhandel vragen om een nieuwe strategische aanpak voor de uitbanning van mensenhandel. Deze acties zullen worden ontwikkeld in het kader van de agenda voor de bestrijding van georganiseerde misdaad.

⁵⁵ COM(2020) 605 final.