



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 april 2021
(OR. en)

8090/21

COSI 66
ENFOPOL 146
CRIMORG 32
CYBER 106
ENFOCUSTOM 56
IXIM 72
CORDROGUE 18
CT 52
FRONT 150
CATS 30
COPEN 189
DROIPEN 77
JAIX 47
EMPL 162
JAI 423

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 april 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2021) 171 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 171 final.

Bijlage: COM(2021) 171 final



Brussel, 14.4.2021
COM(2021) 171 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

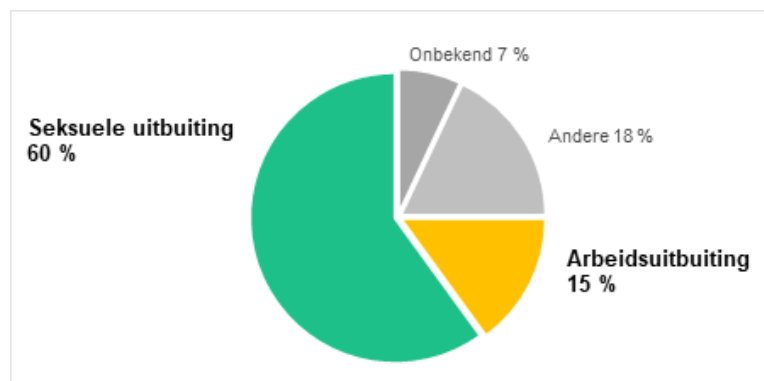
over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel

2021-2025

1. Inleiding

Mensenhandel maakt levens kapot door mensen te beroven van hun waardigheid, hun vrijheid en hun grondrechten¹. Vaak gaat dit misdrijf gepaard met geweld en wordt het gepleegd door georganiseerde criminele netwerken. Menschenhandel zou in onze hedendaagse samenleving geen plaats mogen hebben.

Toch is mensenhandel een wereldwijd verschijnsel dat in elk land en elke regio voorkomt. De Europese Unie vormt daarop geen uitzondering. Volgens de meest recente beschikbare gegevens werden er in 2017 en 2018 in de Europese Unie meer dan 14 000 slachtoffers² geregistreerd³. Het werkelijke aantal is waarschijnlijk nog veel hoger, omdat veel slachtoffers onder de radar blijven⁴. Bijna de helft van de slachtoffers van mensenhandel in de Europese Unie is EU-burger en een aanzienlijk aantal van hen wordt in de eigen lidstaat verhandeld. De meeste slachtoffers in de EU zijn vrouwen en meisjes die worden verhandeld voor seksuele uitbuiting. Bijna een op de vier slachtoffers van mensenhandel in de EU is een kind⁵. De meeste mensenhandelaren in de EU zijn EU-burgers en bijna driekwart van de daders zijn mannen. Menschenhandel levert criminelen grote winsten op, terwijl de menselijke, sociale en economische kosten enorm zijn. De economische kosten van mensenhandel in de EU bedragen naar schatting tot 2,7 miljard EUR in één jaar⁶.



Figuur 1 Geregistreerde slachtoffers in de EU in 2017 en 2018 naar vorm van uitbuiting

¹ Zie artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 5, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

² Waarvan 63,7 % geïdentificeerde en 36,3 % vermoedelijke slachtoffers.

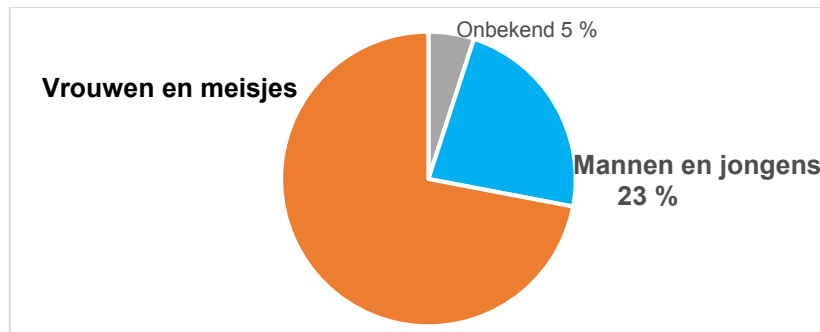
³ Alle in het document opgenomen gegevens voor de EU-27 hebben betrekking op de jaren 2017 en 2018. Bron: Gegevensverzameling over mensenhandel in de EU (2020); COM(2020) 661 final van 20.10.2020.

⁴ COM(2020) 661 final van 20.10.2020 en SWD(2020) 226 final van 20.10.2020.

⁵ In artikel 2, lid 6, van Richtlijn 2011/36/EU wordt het begrip “kind” gedefinieerd als elke persoon beneden de leeftijd van 18 jaar.

⁶ Studie over de economische, sociale en menselijke kosten van mensenhandel binnen de EU (2020), beschikbaar op

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf.



Figuur 2 Geregistreerde slachtoffers in de EU in 2017 en 2018 naar geslacht

De Europese Unie beschouwt de bestrijding van mensenhandel al sinds lang als een prioriteit⁷. In de loop der jaren is in veel opzichten vooruitgang geboekt. Samenwerking tussen belangrijke actoren, ook op politiek niveau, en tussen rechtshandavings- en justitiële instanties, zowel in een nationale als een transnationale context, heeft geleid tot vervolgingen en veroordelingen en tot een betere identificatie van en bijstand en steun aan slachtoffers. Door middel van bewustmakingscampagnes, onderwijsprogramma's en opleidingsinitiatieven is getracht om het risico dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel te verkleinen. Studies en rapporten hebben geleid tot een beter begrip van het fenomeen en hebben aldus bijgedragen tot de ontwikkeling van passende responsstrategieën⁸.

Ondanks de geboekte vooruitgang blijft mensenhandel in de Europese Unie een ernstige bedreiging, die elk jaar duizenden personen, met name vrouwen en kinderen, in gevaar brengt. Mensenhandelaren maken misbruik van sociale ongelijkheid en economische en sociale kwetsbaarheden, die nog zijn verergerd door de COVID-19-pandemie, waardoor daders nog gemakkelijker slachtoffers vinden. De pandemie zorgde er ook voor dat slachtoffers minder gemakkelijk toegang vonden tot justitie, bijstand en ondersteuning, en belemmerde de strafrechtelijke respons op mensenhandel. Ook het feit dat mensensmokkelaars overschakelden op een nieuw bedrijfsmodel van onlinerekrutering en -uitbuiting van slachtoffers⁹, bemoeilijkt de respons van rechtshandavings- en justitiële instanties.

In deze strategie worden de belangrijkste prioriteiten voor een doeltreffender bestrijding van mensenhandel uiteengezet. Met volledige inachtneming van de grondrechten worden concrete maatregelen voorgesteld om mensenhandel in een vroeg stadium op te sporen en een halt toe te roepen, om de daders aan te pakken door van mensenhandel een misdrijf met hoge risico's en lage opbrengsten te maken in plaats van omgekeerd, en om de slachtoffers te beschermen en hen te helpen een nieuw leven op te bouwen.

Aangezien mensenhandel een bijzonder ernstige vorm van georganiseerde criminaliteit is, houdt deze strategie nauw verband met de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025. Terwijl de overkoepelende prioriteiten en kernacties van de strategie

⁷ Zie de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 (COM(2012) 286 final van 19.6.2012) en het verslag over de follow-up van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel en het vaststellen van verdere concrete maatregelen (COM(2017) 728 final van 4.12.2017).

⁸ Met de steun van Eurostat worden regelmatig in de hele EU gegevens verzameld over slachtoffers en hun kenmerken en over daders, waaronder gegevens over vervolgingen en veroordelingen. Alle vermelde EU-publicaties zijn beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>

⁹ Zie bijvoorbeeld: ICAT, *COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons*; UNODC, *Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons - Preliminary findings and messaging based on rapid stocktaking*.

tegen georganiseerde criminaliteit ook van toepassing zijn op mensenhandel, heeft de onderhavige strategie specifiek betrekking op deze vorm van criminaliteit.

2. Brede respons op mensenhandel – preventie, bescherming van slachtoffers en vervolging en veroordeling van mensenhandelaren

Mensenhandel is een **complexe vorm van criminaliteit**. Mensenhandelaren maken winst door misbruik te maken van mensen in een precare situatie. Aan de vraagzijde trekken bedrijven, werkgevers, gebruikers van diensten en consumenten profijt van diensten, arbeid en producten waarmee uitbuiting gemoeid is. Slachtoffers lijden in de hele keten van mensenhandel ernstige schade op korte en lange termijn en hebben een onmiddellijke behoefte aan bijstand, ondersteuning en bescherming en aan een perspectief op re-integratie en een beter leven.

De complexiteit van mensenhandel vraagt om een **brede respons**. Om mensenhandel op een coherente en omvattende manier te bestrijden, zijn horizontale juridische, operationele en beleidsinitiatieven nodig, van preventie tot de veroordeling van de daders, waarbij de bescherming van de slachtoffers in alle stadia centraal staat. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar vrouwelijke en minderjarige slachtoffers en naar mensenhandel voor seksuele uitbuiting.



Wetgeving is een van onze krachtigste instrumenten om het misdrijf te definiëren, sancties en gemeenschappelijke doelen voor de vervolging van criminelen vast te stellen en de slachtoffers te beschermen. De **EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel**¹⁰ vormt de ruggengraat van de inspanningen van de EU om mensenhandel te bestrijden. De Europese Commissie heeft de omzetting en uitvoering van de richtlijn in de lidstaten die erdoor

¹⁰ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PB L 101 van 15.4.2011).

gebonden zijn¹¹, gemonitord en ondersteund. In haar omzettingsverslag van 2016¹² concludeerde de Commissie dat de lidstaten reeds aanzienlijke inspanningen hadden geleverd om de richtlijn om te zetten, maar dat er nog ruimte was voor verbetering wat de maatregelen voor preventie, bescherming, bijstand en ondersteuning betreft, ook ten aanzien van minderjarige slachtoffers. De Commissie heeft de lidstaten in 2019 om nadere informatie verzocht met betrekking tot de bevindingen van haar verslag van 2016¹³. Tegelijkertijd heeft de Commissie de lidstaten ondersteund bij de daadwerkelijke uitvoering van de richtlijn. In dit verband heeft de Commissie een kennisbasis ontwikkeld¹⁴, richtsnoeren verstrekt¹⁵ en specifieke acties gefinancierd, onder meer voor grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven¹⁶. De Commissie heeft de uitvoering van de richtlijn ook ondersteund via haar werkzaamheden met het EU-netwerk van nationale rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen en het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel¹⁷. Om te verhinderen dat mensenhandelaren profiteren van verschillende benaderingen in de lidstaten en om slachtoffers in de EU voldoende bescherming te bieden, ongeacht waar zij zich bevinden, blijft een correcte en volledige omzetting en uitvoering van de richtlijn een prioriteit voor de Commissie. De Commissie zal de lidstaten blijven ondersteunen bij de uitvoering van de richtlijn en zal gebruikmaken van de haar bij de Verdragen verleende bevoegdheden, waaronder het opstarten van een inbreukprocedure indien nodig.

Uit de monitoring van de uitvoering van de richtlijn in de lidstaten, waarover de Commissie onder meer in tweejaarlijkse voortgangsverslagen bericht¹⁸, en uit verschillende rapporten van belanghebbenden¹⁹ blijkt dat het instrument, dat tien jaar oud is, mogelijk niet langer beantwoordt aan het beoogde doel. Ondanks de bestaande preventie-initiatieven is de vraag naar diensten van slachtoffers van uitbuiting niet afgenomen. De daders gaan in de EU vaak nog vrijuit en het aantal vervolgingen en veroordelingen van mensenhandelaren blijft laag²⁰. Mogelijk houden de minimumregels onvoldoende rekening met de werkelijke behoeften van slachtoffers. Daarom moet de uitvoering van de richtlijn worden geëvalueerd en moet op basis van de resultaten daarvan eventueel een herziening worden voorgesteld om ervoor te zorgen dat de richtlijn beantwoordt aan het beoogde doel²¹.

¹¹ Denemarken is niet gebonden door de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel.

¹² COM(2016) 722 final van 2.12.2016.

¹³ Wat de uitvoering betreft, zie: COM(2020) 661 final van 20.10.2020; SWD(2020) 226 final van 20.10.2020.

¹⁴ Via regelmatige bijdragen aan de tweejaarlijkse voortgangsverslagen van de Europese Commissie en studies, zoals de studie ter evaluatie van de nationale en transnationale verwijzingsmechanismen van de lidstaten (2020), de studie over de economische, sociale en menselijke kosten van mensenhandel (2020) en de studie over de genderdimensie van mensenhandel (2016).

¹⁵ Bijvoorbeeld: een gids om minderjarige slachtoffers van mensenhandel beter te beschermen (2019); richtsnoeren voor de identificatie van slachtoffers (2013); een handboek inzake voogdij over kinderen die van ouderlijke zorg verstoken zijn (2014).

¹⁶ Zie de regelmatige oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van het Fonds voor interne veiligheid (politie) en het Fonds voor asiel, integratie en migratie, en de studie over de brede beleidsevaluatie van door de Europese Commissie gefinancierde projecten ter bestrijding van mensenhandel (2016).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/intensifying-coordinated-response/intensifying-coordinated-response>

¹⁸ COM(2020) 661 final van 20.10.2020.

¹⁹ Bijvoorbeeld de resolutie van het Europees Parlement van 10 februari 2021 over de uitvoering van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (2020/2029(INI)).

²⁰ 6 163 vervolgingen en 2 426 veroordelingen in de EU-27 in 2017-2018.

²¹ Resolutie van het Europees Parlement van 10 februari 2021 over de uitvoering van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (2020/2029(INI)).

Op **beleids- en operationeel niveau** is het van essentieel belang te zorgen voor grensoverschrijdende, regionale en internationale samenwerking, onder meer door de ontwikkeling en uitwisseling van kennis en informatie en de interoperabiliteit van informatiesystemen. Op die manier zijn rechtshandavings- en justitiële instanties beter toegerust om criminelen te stoppen en slachtoffers te ondersteunen. Terwijl criminele netwerken grensoverschrijdend actief zijn — in de landen van herkomst, de transitlanden en de landen van bestemming — zijn de lidstaten slechts binnen hun rechtsgebied bevoegd om misdrijven te onderzoeken en vervolgen. Het onderzoek naar grensoverschrijdende gevallen van mensenhandel is lastig omdat het middelen, coördinatie en een goede communicatie tussen de betrokken autoriteiten vergt²². Rechtshandavingsinstanties hebben ook capaciteit, instrumenten en gestructureerde samenwerking nodig om te reageren op de digitale werkwijze van mensenhandelaren. EU-agentschappen zoals Europol en Eurojust hebben bijgedragen tot een nauwe samenwerking en coördinatie tussen nationale autoriteiten met het oog op succesvolle operationele acties om criminelen voor de rechter te brengen en slachtoffers te identificeren en te beschermen.

Wanneer slachtoffers worden gerepatriëerd of vrijwillig terugkeren vanuit het land waar zij zijn uitgebuit naar hun land van herkomst, moeten de betrokken actoren tijdig samenwerken zodat gerichte maatregelen voor bijstand, ondersteuning en integratie kunnen worden genomen, zowel op het punt van vertrek als dat van aankomst. De toegang van slachtoffers tot hun rechten kan in grensoverschrijdende gevallen worden vergemakkelijkt door transnationale verwijzingsmechanismen, d.w.z. platforms voor grensoverschrijdende samenwerking tussen overheidsinstanties en organisaties van het maatschappelijk middenveld die betrokken zijn bij de follow-up van de identificatie, ondersteuning en bescherming van slachtoffers van mensenhandel²³.

Om beter op deze grensoverschrijdende en transnationale uitdagingen in te spelen, zal de Commissie een **reeks acties** financieren en coördineren met het oog op een verdere **verbetering van het beleid en de operationele acties** op het gebied van mensenhandel²⁴. Die acties zullen als doel hebben de uitwisseling van beste praktijken te stimuleren, onder meer op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking tussen rechtshandavings- en justitiële instanties; adviesdiensten door mensen uit de praktijk te faciliteren met het oog op een versterkte samenwerking en coördinatie tussen verschillende instanties op nationaal en transnationaal niveau; bij te dragen tot een verdere versterking van de steun aan slachtoffers en van de doorverwijzingsmechanismen in Europa en daarbuiten; en bewustmaking, onderzoek en gegevensanalyse te bevorderen door de samenwerking tussen nationale instanties, zoals datacentra en waarnemingsposten, te ondersteunen. Deze reeks acties zal de facto dienen als kennis- en expertisecentrum voor de lidstaten en andere belanghebbenden.

Door passende **financiering** te verstrekken, werden gezamenlijke onderzoeks- en vervolgingsdaden door nationale autoriteiten vergemakkelijkt, werd de capaciteit van rechtshandavings- en andere autoriteiten vergroot, werden samenwerkingsverbanden tussen belanghebbenden voor een inter- en multidisciplinaire benadering van de bestrijding van

²²Verslag van Eurojust over mensenhandel, beste praktijken en kwesties van justitiële samenwerking (2021).

²³Voor voorbeelden, zie: studie over de herziening van de werking van nationale en transnationale verwijzingsmechanismen (2020), TACT-project ontwikkeld door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Voor het transnationale verwijzingsmechanisme van de Oostzeestaten, zie: <https://bsr-trm.com/>.

²⁴ Deze acties zullen worden gefinancierd uit het Fonds voor interne veiligheid.

mensenhandel tot stand gebracht en werden slachtofferhulp en integratie-initiatieven in Europa en partnerlanden mogelijk gemaakt²⁵.

De prioriteiten van deze strategie zullen worden ondersteund door een passende financiering, om te zorgen voor een **tastbare impact** en een **adequate respons op verschillende vormen van uitbuiting**. Naast de rechtstreeks door de Commissie beheerde acties zal de Commissie de lidstaten aanmoedigen prioriteit te geven aan maatregelen ter bestrijding van mensenhandel in de nationale programma's in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa, in overeenstemming met de prioriteiten van deze strategie en rekening houdend met de nationale context en behoeften. Ook financiering van veiligheidsonderzoek in het kader van Horizon Europa zal bijdragen tot de prioriteiten van deze strategie. Om de uitvoering van deze strategie te ondersteunen, kunnen de lidstaten tevens gebruikmaken van het instrument voor technische ondersteuning.

Om de situatie in de landen van herkomst en doorreis naar Europa en verder aan te pakken, zal overeenkomstig de prioriteiten van deze strategie thematische en geografische EU-financiering worden ingezet, met bijzondere aandacht voor i) de genderdimensie, ii) donorcoördinatie, iii) de eigen inbreng van lokale actoren, iv) steun aan maatschappelijke organisaties en lokale actoren en activisten, en v) de aanpak van de speciale beschermingsbehoeften van migrerende kinderen²⁶.

Kernacties:

De Commissie zal:

- de lidstaten verder ondersteunen bij de uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, onder meer door middel van specifieke financiering, met name wat de gender- en kindspecifieke aspecten betreft;
- er bij wijze van prioriteit voor zorgen dat de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd, door gebruik te maken van de haar bij de Verdragen verleende bevoegdheden, waaronder het starten van een inbreukprocedure indien nodig;
- een studie opstarten voor de evaluatie van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en, op basis van de resultaten van de evaluatie, overwegen om de richtlijn te herzien;
- ervoor zorgen dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor de bestrijding van mensenhandel binnen en buiten de EU.

3. Terugdringen van de vraag die mensenhandel in de hand werkt

In wezen werken criminele organisaties op basis van het economisch basisbeginsel van **vraag en aanbod**. Alle vormen van uitbuiting van mensen in een kwetsbare situatie worden gestuurd door een vraag, waar mensenhandelaren op inspelen, met name in sectoren en

²⁵Studie over de brede beleidsevaluatie van door de Europese Commissie gefinancierde projecten inzake mensenhandel (2016).

²⁶ Zie de verwijzing naar de bijzondere kwetsbaarheid van kinderen ten overstaan van mensenhandelaren in de mededeling van de Commissie over de bescherming van migrerende kinderen (COM(2017) 211 final van 12.4.2017).

omgevingen met een hoog risico²⁷. Op zijn beurt levert dit enorme winsten op voor criminele organisaties en voor degenen die misbruik maken of profiteren van de lichamelijke uitbuiting, de diensten of de arbeid van slachtoffers van mensenhandel. De wereldwijde jaarlijkse winst uit mensenhandel bedroeg in 2015 naar schatting 29,4 miljard EUR²⁸. In de EU worden de criminele inkomsten van mensenhandel voor seksuele uitbuiting (d.i. de meest voorkomende vorm van mensenhandel) geraamd op ongeveer 14 miljard EUR per jaar²⁹. Mensenhandel voor arbeids- en andere vormen van uitbuiting zijn in dat bedrag niet meegerekend. Om mensenhandelaren hun financieel voordeel te ontnemen en er zo voor te zorgen dat dit misdrijf niet loont, is het dus van cruciaal belang de vraag doeltreffend terug te dringen.

Het ontmoedigen van de vraag als preventiemaatregel komt aan bod in de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, waarin de lidstaten wordt verzocht te overwegen **het bewuste gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend, strafbaar te stellen**. De uiteindelijke beslissing ligt echter bij de lidstaten. Dit heeft geleid tot een diverse juridische situatie in de EU, met uiteenlopende gevolgen voor werkgevers en gebruikers van diensten die profiteren van de lichamelijke uitbuiting, de arbeid of de diensten van slachtoffers van mensenhandel. Het toenemend aantal slachtoffers³⁰ wijst op een verslechtering van de situatie en vraagt om een krachtigere en geharmoniseerde respons om de onwettige vraag naar diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend, terug te dringen. De ernstige en verstrekkende aard van deze in de hele EU voorkomende vorm van criminaliteit en het diverse juridische landschap belemmeren de pogingen om de vraag terug te dringen. Daarom moet de mogelijkheid om het bewuste gebruik van diensten en producten van slachtoffers van uitbuiting strafbaar te stellen, grondig worden onderzocht. In het kader van de evaluatie van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel zal de Commissie dan ook nagaan of het mogelijk is om op EU-niveau minimumregels vast te stellen die het gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend, strafbaar stellen.

Bewustmakingscampagnes over de risico's van mensenhandel zijn een belangrijk middel om dit misdrijf **op te sporen en te voorkomen**. Zij dragen bij aan de bewustmaking van mensenhandel bij het publiek, werkgevers en gebruikers van de diensten van slachtoffers. Dergelijke campagnes worden het best in samenwerking met maatschappelijke organisaties gevoerd. Daarom zal de Commissie samen met de lidstaten en het maatschappelijk middenveld een voorlichtingscampagne organiseren die gericht is op sectoren en omgevingen met een hoog risico op mensenhandel, onder meer voor seksuele uitbuiting.

15 % van alle slachtoffers van mensenhandel in de Europese Unie wordt uitgebuit voor arbeid, waarbij steeds meer slachtoffers onder de radar blijven. Om deze cijfers terug te dringen, moet de strafrechtelijke respons op **mensenhandel voor arbeidsuitbuiting** worden versterkt. In dit verband moeten de nationale autoriteiten worden aangemoedigd om hun

²⁷ In het geval van seksuele uitbuiting vormen prostitutie, escortdiensten, massagesalons, bars en nachtclubs een omgeving met een hoog risico. In het geval van mensenhandel voor arbeid gaat het bijvoorbeeld om de landbouw, de bouw, de horeca, de schoonmaaksector, huishoudelijk werk, bosbouw, textiel en kleding en voedselproductie. Voor meer details, zie COM(2020) 661 final van 20.10.2020 en SWD(2020) 226 final van 20.10.2020; Bureau voor de grondrechten: *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* (2015) en Europees Centrum tegen migrantensmokkel, vierde jaarlijks verslag, Europol 2020.

²⁸ Europol (2015), *The trafficking in human beings financial business model*, beschikbaar op: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>

²⁹ Studie “*Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*”, maart 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³⁰ In de EU-27: 13 461 in 2015 en 2016 en 14 145 in 2017 en 2018.

krachten verder te bundelen met **arbeidsinspecties en/of sociale partners** en met EU-agentschappen, met name Europol en, binnen de grenzen van haar bevoegdheid, **de Europese Arbeidsautoriteit**, om via gecoördineerde en gezamenlijke inspecties in sectoren met een hoog risico slachtoffers en hun uitbuiters te identificeren. Nauwere samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en andere actoren via het **Europees platform tegen zwartwerk**³¹, dat binnenkort wordt opgericht binnen de Europese Arbeidsautoriteit, zal helpen knowhow op te bouwen en overdraagbare praktijken onder de aandacht brengen, onder meer om slachtoffers van arbeidsuitbuiting te identificeren. De bevordering van **publiek-private initiatieven** met bedrijven in sectoren en omgevingen met een hoog risico, waarbij ook het regionale en het lokale niveau worden betrokken, zal bijdragen aan de inspanningen om meer slachtoffers van mensenhandel op te sporen en ervoor te zorgen dat vaker aangifte wordt gedaan bij de autoriteiten.

Werkgevers kunnen eveneens helpen om de vraag naar diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden geleverd, terug te dringen. De zoektocht naar werk in de EU zonder over de vereiste wettelijke status te beschikken, is een van de belangrijkste stimuli voor mensensmokkel en mensenhandel naar de EU³². De richtlijn inzake sancties tegen werkgevers³³ verbiedt de indienstneming van irregulier verblijvende onderdanen van derde landen, met inbegrip van slachtoffers van mensenhandel. Zij stelt minimumnormen vast voor sancties en andere maatregelen die in de lidstaten moeten worden genomen tegen werkgevers die inbreuk maken op de richtlijn. De Commissie zal dit jaar nagaan hoe de doeltreffendheid van de richtlijn kan worden versterkt en of verdere maatregelen nodig zijn.

Ondernemingen in bepaalde sectoren — zoals de horeca, kleding, visserij, landbouw en de bouw — kunnen afhankelijk zijn van arbeidskrachten die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Zij hebben dan ook een belangrijke rol te spelen en moeten maatregelen nemen tegen schendingen van de mensenrechten. Zo zouden zij de vraag kunnen ontmoedigen door de doelstellingen ter bestrijding van mensenhandel in hun beleid op te nemen, wat kan worden bereikt aan de hand van een **verantwoord beheer van mondiale toeleveringsketens van producten en passende zorgvuldigheid op het gebied van de mensenrechten**. Het komende wetgevingsinitiatief van de Commissie inzake duurzame corporate governance, dat voorziet in een zorgvuldigheidsplicht voor bedrijven, is een van de belangrijkste EU-initiatieven ter bevordering van de eerbiediging van de mensenrechten. Ook overheidsinstellingen moeten hun rol spelen door ervoor te zorgen dat overheidsopdrachten transparantie en zorgvuldigheid in toeleveringsketens stimuleren. De manier waarop die doelstellingen kunnen worden nagestreefd, komt aan bod in een binnenkort te verschijnen leidraad van de Commissie over maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten. In dit verband heeft de Raad de lidstaten opgeroepen de **leidende beginselen van de VN inzake bedrijfsleven en mensenrechten** en de **VN-duurzameontwikkelingsdoelen** daadwerkelijk

³¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=nl>.

³² Voor definities en de onderlinge relatie tussen mensenhandel en mensensmokkel, zie het verslag “*Smuggling and trafficking: rights and intersections*”, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling_and_trafficking_rights_and_intersections_1.pdf

³³ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 168 van 30.6.2009).

ten uitvoer te leggen om kinderarbeid, dwangarbeid en mensenhandel in de mondiale toeleveringsketens uit te bannen³⁴.

In het kader van het **nieuwe EU-handelsbeleid**³⁵ zal de Commissie duurzame en verantwoordelijke waardeketens bevorderen met een voorstel inzake verplichte zorgvuldigheidsvoorwaarden, dat onder meer betrekking heeft op doeltreffende maatregelen en handhavingsmechanismen om ervoor te zorgen dat in de waardeketens van EU-ondernemingen geen plaats is voor dwangarbeid. De EU zal ook de inspanningen opvoeren om ervoor te zorgen dat kinderarbeid geen plaats heeft in de toeleveringsketens van EU-bedrijven. De Commissie zal richtsnoeren verstrekken om EU-bedrijven bewust te maken van passende, op risico gebaseerde maatregelen in overeenstemming met de internationale richtsnoeren en beginselen inzake passende zorgvuldigheid.

Kernacties:

De Commissie zal:

- nagaan of de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel kan worden gewijzigd wat betreft de strafbaarstelling van het gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend;
- nagaan hoe de doeltreffendheid van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers kan worden versterkt, onder meer met betrekking tot de bescherming van slachtoffers van mensenhandel;
- een wetgevingsvoorstel inzake duurzame corporate governance indienen om duurzaam en verantwoord ondernemingsgedrag op de lange termijn te bevorderen;
- richtsnoeren verstrekken inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid, in overeenstemming met de desbetreffende internationale richtsnoeren en beginselen;
- samen met de lidstaten en maatschappelijke organisaties een preventiecampagne opzetten die gericht is op sectoren en omgevingen met een hoog risico.

De Commissie verzoekt de lidstaten om:

- hun strafrechtelijke respons en preventie-initiatieven onverminderd te richten op alle vormen van uitbuiting, waaronder mensenhandel voor seksuele uitbuiting;
- ten volle gebruik te maken van de steun van EU-agentschappen (zoals Europol, Eurojust, Cpol en Frontex) en de capaciteitsopbouw van hun operationele actoren te versterken, onder meer om potentiële slachtoffers van mensenhandel te identificeren;
- de capaciteit van arbeidsinspecties en/of sociale partners te verbeteren en de samenwerking tussen diverse instanties op te voeren zodat slachtoffers van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting kunnen worden geïdentificeerd en de daders voor

³⁴ Zie SWD(2017) 147 final van 24.4.2017; de richtsnoeren van de Commissie inzake niet-financiële rapportage beogen een grotere transparantie van bedrijven op sociaal en milieugebied (C/2017/4234; PB C 215 van 5.7.2017, blz. 1). Europees Parlement – ontwerpresolutie over duurzame corporate governance (2020/2137(INI)); conclusies van de Raad over mensenrechten en fatsoenlijk werk in mondiale toeleveringsketens, 13512/20, 1 december 2020.

³⁵ Mededeling van de Commissie “Evaluatie van het handelsbeleid — Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid” (COM(2021) 66 final van 18.2.2021).

de rechter worden gebracht;

- samen te werken met de EU-agentschappen, met name Europol en, binnen de grenzen van haar bevoegdheid, de Europese Arbeidsautoriteit, om arbeidsuitbuiting te bestrijden;
- verdere publiek-private initiatieven te ontwikkelen met bedrijven in sectoren en omgevingen met een hoog risico;
- initiatieven voor passende zorgvuldigheid in de mondiale toeleveringsketen te bevorderen.

4. Het criminele model ontwrichten om uitbuiting een halt toe te roepen

Criminele organisaties die zich bezighouden met mensenhandel, zijn goed gestructureerde professionele criminele netwerken, die ook internationaal actief zijn. Zij werken met gespecialiseerde taken, zoals de rekrutering of het vervoer van slachtoffers, het aanbrengen van klanten, de bewaking van slachtoffers of het zoeken van huisvesting en voedsel voor slachtoffers. De rekrutering en de uitbuiting van slachtoffers gaan gepaard met geweld, bedreiging, manipulatie en bedrog. Deze groepen zijn vaak betrokken bij migrantensmokkel, witwassen van geld, corruptie, documentfraude, drugshandel en andere ernstige misdrijven waarmee zij hun kernactiviteiten ondersteunen³⁶. Micronetwerken houden zich voornamelijk bezig met seksuele uitbuiting, waarbij souteneurschap plaatsvindt in kleine groepen van maximaal vijf personen of individueel.

Sinds 2008 zijn in de gegevensverzameling van de Europese Commissie gegevens over mensenhandel op EU-niveau beschikbaar. Een nog betere **registratie en rapportage van gegevens** over mensenhandelaren en slachtoffers (nationaliteit, geslacht, leeftijd, vorm van uitbuiting) in alle EU-lidstaten kan bijdragen aan een doelgerichter en beter onderbouwd beleid. Aanvullende samenwerking tussen de nationale gegevenscentra kan de rapportage van gegevens vergemakkelijken en verbeteren. Er zou bijvoorbeeld ook informatie kunnen worden verzameld over criminele activiteiten die verband houden met mensenhandel en over routes voor mensenhandel.

4.1 Doeltreffende operationele middelen om het criminele bedrijfsmodel aan te pakken

Criminele organisaties die gespecialiseerd zijn in mensenhandel, maken voor hun activiteiten steeds meer gebruik van **legale ondernemingen** (zoals hotels, nachtclubs en massagesalons). Zij werven bijvoorbeeld werknemers aan en geven hen een contract in het land van herkomst, waarna ze naar het land van uitbuiting worden overgebracht³⁷. Om het criminele bedrijfsmodel van mensenhandel te ontwrichten, worden de lidstaten aangemoedigd gebruik te maken van de instrumenten en benaderingen die in verband met de prioriteit van de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025 zijn gespecificeerd om de door de georganiseerde misdaad behaalde winsten af te pakken en infiltratie in de legale economie en samenleving te voorkomen. Dit omvat een systematisch financieel onderzoek tijdens rechtshandavingsonderzoeken alsmede de ontwikkeling en uitvoering van een robuust kader voor het identificeren, in beslag nemen en confisqueren van criminele

³⁶ SWD(2020) 226 final van 20.10.2020, jaarlijks activiteitenverslag van het EMSC (Europol, 2019), algemeen verslag van UNODC over mensenhandel in 2020 (2021), studie “*Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*”.

³⁷ Studie “*Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*”.

vermogensbestanddelen³⁸. Tevens kunnen geconfisqueerde middelen worden gebruikt voor schadeloosstelling van en steun aan slachtoffers en voor grensoverschrijdende rechtshandhavingsactiviteiten ter bestrijding van mensenhandel, zoals reeds wordt aangemoedigd via de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel.

De operationele acties van de lidstaten, met steun van EU-agentschappen, leveren concrete resultaten³⁹ op in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact)⁴⁰. Europol faciliteert onderzoeken op basis van inlichtingen en financiële onderzoeken en ondersteunt doeltreffende grensoverschrijdende operationele samenwerking, onder meer via gezamenlijke onderzoeksteams en gezamenlijke actiedagen.

4.2 De cultuur van straffeloosheid aanpakken door capaciteit op te bouwen voor een robuuste strafrechtelijke respons

Door het geringe aantal vervolgingen en veroordelingen van mensenhandelaren⁴¹ blijft mensenhandel een misdrijf met lage risico's en hoge opbrengsten. Om de keten van mensenhandel te doorbreken, is een **robuuste strafrechtelijke respons** van cruciaal belang met het oog op doelgerichte onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen, rekening houdend met onder meer de genderspecifieke aard van het misdrijf. Daartoe moeten de bevoegde autoriteiten op nationaal en lokaal niveau expertise opbouwen en beschikken over gespecialiseerde deskundigen en afdelingen of eenheden voor mensenhandel.

Criminele activiteiten evolueren snel. Daarom moeten de rechtshandhaving en justitie gelijke tred houden met hun vaardigheden, capaciteiten en kennis over beschikbare instrumenten, diensten en technologieën. In de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025 wordt omschreven welke doelstellingen, acties en actoren kunnen zorgen voor een betere toegang tot vaardigheden, kennis en operationele deskundigheid. Om het criminele model van mensenhandel voor uitbuiting te ontwrichten, moeten de inspanningen voor **capaciteitsopbouw** dan ook worden opgevoerd.

Systematische **opleiding van personen die werkzaam zijn in de rechtshandhaving of bij justitie** over specifieke aspecten van mensenhandel, met praktische simulatie-oefeningen met diverse actoren om procedures voor de behandeling van gevallen van mensenhandel te testen, zal het professionalisme en de coördinatie bij de behandeling van de gevallen ten goede komen en voor een passende follow-up zorgen. Die opleidingen zou met name betrekking moeten hebben op de specifieke kenmerken van mensenhandel voor verschillende vormen van uitbuiting (seksuele uitbuiting, dwangarbeid, gedwongen criminaliteit, gedwongen bedelarij, kinderhandel), de complexe dynamiek tussen mensenhandel en andere illegale activiteiten, methoden voor het opsporen van mensenhandel en de financiële aspecten ervan, de rol en het gebruik van internet en sociale media, en de ontwikkeling van vaardigheden die nodig zijn om onderzoeken te beheren en vervolging in te stellen (bewijsvergaring,

³⁸ Zie de conclusies van de Raad over de intensivering van het financieel rechercheren ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, 8927/20 van 17 juni 2020.

³⁹ In 2019 hebben dergelijke acties bijvoorbeeld geleid tot 825 arrestaties, de opsporing van 8 824 verdachten en 1 307 potentiële slachtoffers, waarbij 69 kinderen zijn geïdentificeerd, de identificatie of ontmanteling van 94 criminele organisaties en een bevroering van 1,5 miljoen EUR aan tegoeden op bankrekeningen, in bedrijven en op websites, zie: <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>; <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602> en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

⁴⁰ Sinds 2010 is mensenhandel een prioriteit van de EU op het vlak van de criminaliteit in het kader van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit.

⁴¹ In de periode 2017-2018 waren er in de EU 6 163 vervolgingen en 2 426 veroordelingen wegens mensenhandel (COM(2020) 661 final van 20.10.2020).

ondervraging van slachtoffers, slachtofferbescherming, transnationale samenwerking). Naast specifieke opleidingen voor rechtshandhavers die zich bezighouden met mensenhandel, moeten ook opleidingen beschikbaar zijn voor rechtshandhavingsfunctionarissen die werkzaam zijn op andere gebieden en voor magistraten, zodat gevallen van mensenhandel vaker worden opgespoord en gemeld en beter worden afgehandeld.

Om rekening te houden met het **perspectief en de behoeften van slachtoffers** moeten bij de opleiding verschillende actoren worden betrokken, waaronder rechtshandhavings- en justitiële instanties, het maatschappelijk middenveld, maatschappelijk werkers, kinderschermingswerkers, onderwijsverleners en zorgverleners. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar capaciteitsopbouw bij politiediensten, arbeidsinspecteurs, grenswachten, openbare aanklagers en rechters met het oog op de omgang met slachtoffers tijdens strafprocedures, het herkennen van signalen dat iemand het slachtoffer is van mensenhandel en het doorverwijzen van slachtoffers naar ondersteunende diensten, in overeenstemming met de toepasselijke procedures. Voor gevallen waarbij minderjarige slachtoffers van mensenhandel betrokken zijn, zijn opgeleide functionarissen nodig die zich bewust zijn van de bijzondere kwetsbaarheid van minderjarige slachtoffers en die goed op de hoogte zijn van de rechten en beschermingsbehoeften van kinderen tijdens strafprocedures.

Opleiding van juridische professionals over de beschikbare instrumenten voor justitiële samenwerking op strafrechtelijk gebied zal bijdragen tot een betere samenwerking tussen rechtshandhavings- en justitiële instanties en andere relevante actoren, zoals arbeidsinspecteurs of sociale partners.

De Commissie zal maatregelen voor capaciteitsopbouw bij de rechtshandhaving met het oog op grensoverschrijdende en transnationale samenwerking, zoals simulatieoefeningen, financieren en coördineren. Daarnaast zal de Commissie samen met Eurojust de oprichting faciliteren van een focusgroep van aanklagers die gespecialiseerd zijn in mensenhandel, om de justitiële samenwerking te intensiveren. Deze acties zullen mogelijkheden scheppen voor verdere samenwerking tussen rechtshandhavings- en justitiële instanties en zullen ook leiden tot de ontwikkeling van richtsnoeren voor hun werkzaamheden.

4.3 Aanpakken van het digitale bedrijfsmodel van mensenhandelaren

Criminele organisaties **passen hun werkwijze en bedrijfsmodel snel** aan de veranderende vraagpatronen aan. Tijdens de COVID-19-pandemie zijn mensenhandelaren steeds meer online actief geworden voor alle stadia van mensenhandel. Zij gebruiken de digitale ruimte om slachtoffers te rekruteren en uit te buiten, om vervoer en huisvesting te regelen, om slachtoffers online te promoten ten overstaan van mogelijke klanten, om de slachtoffers onder controle te houden, om onderling te communiceren en om de opbrengsten van misdrijven te verbergen⁴². Technologie heeft criminelen nog meer mogelijkheden gegeven om mensen te verhandelen voor verschillende vormen van uitbuiting, met name voor seksuele uitbuiting maar ook voor arbeidsuitbuiting, het verwijderen van organen, illegale adoptie en gedwongen huwelijken. Vooral kinderen zijn kwetsbaar voor mensenhandel via het internet. Terwijl criminelen erin zijn geslaagd de nieuwste mogelijkheden in het digitale tijdperk te benutten, kan de rechtshandhaving maar moeilijk gelijke tred houden, onder meer omdat het erg lastig

⁴² Europol, “*The challenges of countering human trafficking in the digital era*” (2020). Zie ook COM(2020) 661 final van 20.10.2020 en SWD(2020) 226 final van 20.10.2020 en de resolutie van het Europees Parlement van 10 februari 2021 over de uitvoering van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (2020/2029(INI)).

is om signalen van uitbuiting te herkennen in het steeds toenemende aantal online-advertenties en om cruciaal digitaal bewijsmateriaal te verzamelen⁴³.

De uitdagingen van het **digitale tijdperk voor rechtshandavings- en justitiële instanties** in de strijd tegen mensenhandel moeten worden aangepakt in overeenstemming met de horizontale prioriteit van de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025 in verband met een moderne respons van de rechtshandavingsinstanties op technologische ontwikkelingen. Met de steun van Europol kan meer internetinhoud die door mensenhandelaren wordt gebruikt, worden opgespoord. De situatie van slachtoffers in strafprocedures kan worden verlicht door optimaal gebruik te maken van technologie en digitaal bewijsmateriaal. Als bijvoorbeeld andere soorten bewijsmateriaal beschikbaar zijn, zou een rechtszaak minder afhangen van de getuigenis van slachtoffers en kan een traumatiserende confrontatie met de daders worden vermeden.

De richtlijn inzake elektronische handel verplicht platforms nu al om illegale inhoud te verwijderen. Die verplichting is nog aangescherpt in het voorstel voor de wet inzake digitale diensten⁴⁴, en daarbovenop zal de Commissie een **dialoog voeren met de betrokken internet- en technologiebedrijven** om het gebruik van onlineplatforms voor de rekrutering en uitbuiting van slachtoffers in te perken. De Commissie zal ook soortgelijke dialogen door de lidstaten op nationaal niveau ondersteunen. Internetproviders en verwante bedrijven kunnen bijdragen aan de inspanningen ter bestrijding van mensenhandel door onlinemateriaal dat verband houdt met uitbuiting en misbruik van slachtoffers van mensenhandel, te identificeren en te verwijderen⁴⁵. Daarom wordt samenwerking met de particuliere sector aangemoedigd om innovatie en expertise te benutten voor de ontwikkeling van op technologie gebaseerde oplossingen ter ondersteuning van de preventie en bestrijding van mensenhandel. Preventie- en bewustmakingsactiviteiten over onder meer het veilige gebruik van internet en sociale media kunnen het risico op kinderhandel verder beperken.

Kernacties:

De Commissie zal:

- de registratie en verzameling van gegevens over mensenhandel verbeteren om te zorgen voor betrouwbare en vergelijkbare informatie voor op maat gesneden beleidsmaatregelen;
- de oprichting faciliteren van een focusgroep van aanklagers die gespecialiseerd zijn in mensenhandel;
- de coördinatie van rechtshandavingsdiensten in grensoverschrijdende en internationale zaken verbeteren en een gecoördineerde respons van verschillende actoren ondersteunen, onder meer door simulatieoefeningen te financieren;
- de strafrechtelijke en justitiële samenwerking tussen de lidstaten verbeteren door middel van concrete operationele projecten in het kader van het Fonds voor interne veiligheid;
- een dialoog voeren met de particuliere en de digitale sector en de uitwisseling van beste praktijken bevorderen, met steun van EU-agentschappen.

De lidstaten wordt verzocht:

⁴³ Europol, dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021 (EU Socta), 12 april 2021.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁴⁵ COM(2020) 661 final van 20.10.2020.

- te zorgen voor een betere nationale registratie en verzameling van gegevens over mensenhandel;
- met de steun van Europol ten volle gebruik te maken van de bestaande instrumenten voor operationele samenwerking, zoals gemeenschappelijke onderzoeksteams, en de operationele samenwerking in het kader van Empact voort te zetten;
- met de steun van Europol systematisch gegevens uit te wisselen over onderzoeken naar mensenhandel;
- te zorgen voor betere digitale vaardigheden van rechtshandhavers en meer deskundigheid om gelijke tred te houden met technologische ontwikkelingen.

5. Bescherming, ondersteuning en emancipatie van slachtoffers, met name vrouwen en kinderen

Mensenhandel is een ernstige schending van de grondrechten, die de slachtoffers veel leed en langdurige schade toebrengt. Als aanvulling op de brede acties van de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)⁴⁶ en de omvattende EU-strategie voor de rechten van het kind⁴⁷ worden in deze strategie maatregelen voorgesteld om de situatie van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. **Mensenhandel voor seksuele uitbuiting**⁴⁸ — de meest voorkomende vorm van uitbuiting — is een vorm van gendergerelateerd geweld die is geworteld in genderongelijkheid. De kwetsbaarheid van vrouwen en meisjes voor mensenhandel wordt nog versterkt door diverse factoren, waaronder genderongelijkheid, armoede, sociale uitsluiting, etnische afkomst en discriminatie⁴⁹. De gegevens op EU-niveau wijzen op de genderdimensie van het misdrijf. Bijna driekwart (72 %) van alle slachtoffers in de EU en 92 % van de slachtoffers die worden verhandeld voor seksuele uitbuiting, zijn **vrouwen en meisjes**. Bijna een kwart van alle slachtoffers van mensenhandel zijn **kinderen**. De meeste minderjarige slachtoffers zijn EU-burgers en worden verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting⁵⁰. Migrerende kinderen, en met name niet-begeleide kindmigranten, zijn ook bijzonder kwetsbaar voor mensenhandelaren⁵¹. De voorgestelde maatregelen houden rekening met deze patronen en hebben ook betrekking op de situatie van andere kwetsbare groepen en combinaties daarvan, zoals lhbtq-personen, mensen met een handicap⁵² en etnische minderheden, zoals leden van gemarginaliseerde Romagemeenschappen. Jonge vrouwen en minderjarigen uit Romagemeenschappen zijn bijzonder kwetsbaar voor

⁴⁶ Mededeling van de Commissie “EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)” (COM(2020) 258 final van 24.6.2020).

⁴⁷ Mededeling van de Commissie “EU-strategie voor de rechten van het kind” (COM(2021) 142 final van 24.3.2021).

⁴⁸ In 2017-2018 was er in 60 % van de geregistreerde gevallen sprake van mensenhandel voor seksuele uitbuiting.

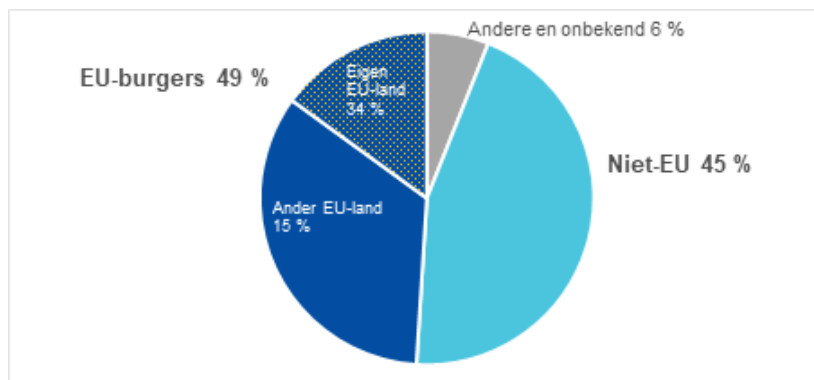
⁴⁹ Resolutie 2020/2029(INI) van het Europees Parlement.

⁵⁰ In 2017 en 2018 waren 78 % van de minderjarige slachtoffers meisjes, werd 60 % van de minderjarige slachtoffers verhandeld voor seksuele uitbuiting en waren driekwart (75 %) van alle minderjarige slachtoffers in de Europese Unie EU-burgers. Er wordt herinnerd aan de onderrapportage op EU-niveau van de handel in en uitbuiting van jongens, inclusief migrerende kinderen, met name voor seksuele uitbuiting.

⁵¹ Zie de mededeling van de Commissie over de bescherming van migrerende kinderen (COM(2017) 211 final van 12.4.2017).

⁵² Ten aanzien van personen met een handicap die ook een bijzonder risico lopen op mensenhandel, geweld en misbruik voorziet de nieuwe strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030 (COM(2021) 101 final van 3.3.2021) in maatregelen op het gebied van veiligheid en bescherming.

uitbuiting en mensenhandel⁵³ als gevolg van verschillende socio-economische factoren, zoals multidimensionale armoede, zigeunerhaat, lage onderwijsniveaus, slechte woonomstandigheden, sociale uitsluiting en discriminatie⁵⁴.



Figuur 3 Geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de EU in 2017 en 2018 naar het al dan niet bezitten van een EU-nationaliteit

Vroegtijdige **identificatie van slachtoffers** is essentieel om slachtoffers van mensenhandel snel te kunnen bijstaan, ondersteunen en beschermen, en stelt de politie en de met vervolging belaste instanties in staat om mensenhandel beter te onderzoeken en te bestraffen. Eerstelijnsfunctionarissen, zoals grenswachten, politiefunctionarissen, maatschappelijk werkers en inspecteurs, spelen daarbij een cruciale rol. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de identificatie van slachtoffers en hun doorverwijzing naar steun is een uitdaging, net zoals het gebrek aan opleiding van professionals in gevallen van grensoverschrijdende slachtofferhulp⁵⁵.

Om de huidige situatie te verbeteren, moet een proactieve vroegtijdige identificatie van slachtoffers worden gevolgd door krachtige steun om tegemoet te komen aan hun behoeften. Het verlenen van **bijstand, ondersteuning en bescherming aan slachtoffers** blijft echter een uitdaging. Slachtoffers ondervinden vaak moeilijkheden om hun rechten te doen gelden. Hun specifieke behoeften en omstandigheden, die afhankelijk zijn van de vormen van uitbuiting waaraan zij zijn blootgesteld, hun geslacht en leeftijd, worden niet systematisch in aanmerking genomen. Slachtoffers van mensenhandel ondervinden veel moeilijkheden om schadeloosstelling te verkrijgen, onder meer door de complexiteit van de procedures⁵⁶. Slachtoffers zouden ook niet bang moeten zijn voor vergelding en secundair slachtofferschap tijdens de strafprocedure wanneer zij aangifte doen van het misdrijf⁵⁷. Zij mogen niet worden gestraft voor misdrijven die zij in het kader van hun uitbuiting werden gedwongen te plegen⁵⁸. Zij moeten zonder vooroordelen of vooringenomenheid worden behandeld als mensen met rechten. Voorts blijven de mogelijkheden voor slachtoffers om **een nieuw leven**

⁵³ “Child Trafficking among Vulnerable Roma Communities” (2015); https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22588.pdf.

⁵⁴ De Commissie heeft op 7 oktober 2020 het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma aangenomen, om te zorgen voor daadwerkelijke gelijkheid en sociaal-economische inclusie en om de participatie van de grootste etnische minderheid van Europa te bevorderen (COM(2020) 620 final van 7.10.2020). Doel van het kader is armoede, zigeunerhaat en discriminatie te bestrijden.

⁵⁵ Studie over de herziening van de werking van nationale en transnationale verwijzingsmechanismen (2020).

⁵⁶ SWD(2020) 226 final van 20.10.2020.

⁵⁷ Zie ook de doelstellingen van de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers 2020-2025 (COM(2020) 258 final van 24.6.2020).

⁵⁸ Zie de recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 16 februari 2021 over het niet straffen van slachtoffers, V.C.L. en A.N. tegen het Verenigd Koninkrijk.

op te bouwen beperkt, aangezien re-integratie- en rehabilitatieprogramma's verder moeten worden ontwikkeld en er weinig mogelijkheden zijn voor duurzame oplossingen, zoals inclusie op de arbeidsmarkt⁵⁹.

De Commissie zal de **lidstaten ondersteunen bij hun inspanningen** voor een betere vroegtijdige slachtofferidentificatie en een vlottere doorverwijzing van slachtoffers naar bijstands-, ondersteunings- en beschermingsdiensten, rekening houdend met hun specifieke behoeften en de vormen van uitbuiting waaraan zij zijn blootgesteld. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar minderjarige slachtoffers en kinderen die het risico lopen te worden verhandeld, door te zorgen voor systematische melding en signalering van vermiste kinderen met het oog op vroegtijdige identificatie, verwijzingsprocedures die zijn toegesneden op minderjarige slachtoffers, snelle aanwijzing van een voogd, en doeltreffende kosteloze rechtsbijstand. De Commissie zal activiteiten bevorderen zoals **opleidingen over genderaspecten en kinderrechten** voor mensen die beroepshalve met slachtoffers in contact komen (zoals personen die werkzaam zijn in de rechtshandhaving of bij justitie, arbeidsinspecteurs, immigratie- en asielambtenaren, grenswachten, maatschappelijk werkers, hulpverleners of gezondheidswerkers). Er zullen **richtsnoeren en toolkits** worden ontwikkeld en beroepsbeoefenaren zullen **beste praktijken kunnen uitwisselen** met het oog op versterkte nationale structuren en een betere samenwerking bij de identificatie, bijstand en ondersteuning van slachtoffers, onder meer in het kader van nationale verwijzingsmechanismen.

Overeenkomstig de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel hebben de lidstaten maatregelen genomen om te voorzien in gepaste mechanismen die het mogelijk maken om slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen ("verwijzingsmechanismen"). De Europese Commissie heeft een studie verricht naar nationale en transnationale mechanismen in de lidstaten⁶⁰. Volgens de studie is er ruimte voor verbetering op de volgende gebieden: de opsporing van potentiële slachtoffers; de terbeschikkingstelling van passende huisvesting, vooral voor minderjarige slachtoffers; een versterkte samenwerking tussen alle actoren, met inbegrip van maatschappelijke organisaties; en een betere monitoring van de impact en de resultaten van maatregelen in alle fasen van de doorverwijzing. Rekening houdend met de bestaande nationale en transnationale samenwerking zal de Commissie zorgen voor betere maatregelen voor de ondersteuning en doorverwijzing van slachtoffers in een grensoverschrijdende context met het oog op de **totstandbrenging van een Europees mechanisme voor samenwerking op het gebied van doorverwijzing**, met de steun van de betrokken EU-agentschappen (zoals het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, het Bureau voor de grondrechten, het Europees instituut voor gendergelijkheid en Cefop).

De lidstaten worden ook ondersteund door de tien EU-agentschappen⁶¹ die in 2018 de gezamenlijke verbintenisverklaring hebben ondertekend om samen te werken in de

⁵⁹ Studie over de herziening van de werking van nationale en transnationale verwijzingsmechanismen (2020).

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Een gezamenlijke verbintenisverklaring om samen te werken bij de bestrijding van mensenhandel is ondertekend door de hoofden van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de Europese Politiedienst (Europol), het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA), de Europese Eenheid voor justitiële samenwerking (Eurojust), het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) en de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound).

bestrijding van mensenhandel. De Commissie coördineert hun samenwerking, overeenkomstig hun respectieve mandaten, om de uitdagingen in verband met slachtoffers van mensenhandel aan te pakken. Zij zullen gezamenlijk verslag uitbrengen over hun respectieve rollen en de getroffen maatregelen om de lidstaten bewuster te maken van de hulp die de agentschappen kunnen bieden bij de vroegtijdige identificatie en de bescherming van slachtoffers, en om de lidstaten aan te moedigen nauwer samen te werken met de agentschappen op dit gebied.

Met het oog op de lokale, regionale en transnationale aanpak van mensenhandel en de benutting van de beschikbare Europese financieringsinstrumenten zal de Commissie **samenwerking** tussen de betrokken **nationale en lokale overheden en regio's, steden en gemeenten** aanmoedigen. De Commissie zal streven naar nauwere samenwerking met het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's en de betrokken partners om mensenhandel te bestrijden. Het door de Commissie en het Comité van de Regio's ondertekende partnerschap voor integratie⁶² zal de integratie van alle migranten, met inbegrip van slachtoffers van mensenhandel uit derde landen, ondersteunen.

Slachtoffers van mensenhandel moeten **toegang hebben tot geschikte en veilige huisvesting** die hen in staat stelt aan mensenhandelaren te ontsnappen en die is aangepast aan hun specifieke behoeften en omstandigheden. Er is veilige opvang nodig voor kinderen, vrouwen en mannen. Opvangcentra voor personen van hetzelfde geslacht, waar ook traumagerichte ondersteuning wordt geboden, kunnen doeltreffend bijdragen aan het herstel van slachtoffers. In dit verband zal de Commissie via het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Fonds voor interne veiligheid **gerichte financiële steun** mogelijk maken voor opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel, waaronder speciale faciliteiten voor vrouwen en kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, overeenkomstig de specifieke subsidiabiliteitsvoorwaarden en het toepassingsgebied van beide Fondsen.

Sociale, economische en educatieve maatregelen zijn van essentieel belang voor de **re-integratie in de samenleving** van slachtoffers. De Commissie zal programma's faciliteren en bevorderen die slachtoffers ondersteunen bij hun herstel en re-integratie, zoals medische, psychologische of juridische diensten, en die de toegang tot onderwijs en economische kansen vergemakkelijken. De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen om door de gemeenschap geleide en peer-mentoringprogramma's voor slachtoffers van mensenhandel op te zetten die mogelijkheden bieden voor onderwijs, werkgelegenheid en emancipatie.

Slachtoffers die geen EU-burger zijn, ondervinden extra moeilijkheden. De specifieke situatie van slachtoffers van mensenhandel vereist bijzondere aandacht bij de afgifte van verblijfsvergunningen. Op grond van de huidige EU-regels kan het verlenen van een verblijfsvergunning afhankelijk worden gesteld van de medewerking van het slachtoffer in een strafprocedure⁶³. Daarnaast gaan de lidstaten niet op dezelfde manier om met de bedenktijd tijdens welke het slachtoffer recht heeft op bijstand, voor slachtoffers die geen EU-burger zijn⁶⁴. De lidstaten moeten bijzondere aandacht besteden aan de specifieke situatie

⁶²https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration_en

⁶³ Zie de artikelen 6 en 8 van 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). Maatschappelijke organisaties hebben gewezen op het verschil tussen het aantal slachtoffers dat geen EU-burger is en het aantal op grond van de richtlijn afgegeven verblijfsvergunningen.

⁶⁴ Op grond van de richtlijn betreffende de verblijfstitel van 2004 krijgen de betrokken onderdanen van derde landen tijd om te herstellen en zich te onttrekken aan de invloed van de daders van de strafbare feiten, zodat zij

van slachtoffers van mensenhandel uit derde landen die worden overgebracht naar het land van eerste binnenkomst⁶⁵. Er bestaat een risico dat mensenhandelaren de slachtoffers benaderen om hen opnieuw te verhandelen. Er moeten bovendien concrete garanties bestaan dat de rechten van migrerende kinderen gedurende de hele procedure worden geëerbiedigd⁶⁶. De maatregelen in het actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027⁶⁷ hebben ook betrekking op slachtoffers van mensenhandel.

De EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel stelt **minimumeisen** vast, onder meer met betrekking tot de ondersteuning en bescherming van slachtoffers. De Commissie zal nagaan hoe beter kan worden ingegaan op de hierboven genoemde punten van zorg in verband met de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel, onder meer aan de hand van een sterke genderdimensie⁶⁸ bij de ondersteuning en bescherming van slachtoffers en het niet bestraffen van slachtoffers voor misdrijven waartoe zij werden gedwongen, en in verband met de richtlijn van 2004 betreffende verblijfstitels voor slachtoffers van mensenhandel⁶⁹.

Kernacties:

De Commissie zal:

- zorgen voor een sterkere capaciteitsopbouw en uitwisseling van beste praktijken voor de identificatie van slachtoffers van mensenhandel, met name uit kwetsbare groepen, onder meer aan de hand van specifieke financiering voor de opleiding van politieagenten, maatschappelijk werkers, inspectiediensten en grenswachten;
- programma's voor re-integratie en emancipatie van slachtoffers en uitwisselingen van beste praktijken op dit gebied faciliteren;
- de samenwerking opvoeren met het oog op de instelling van een Europees verwijzingsmechanisme;
- gerichte financiële steun mogelijk maken voor gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel, met inbegrip van speciale faciliteiten voor vrouwen en kinderen, via het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Fonds voor interne veiligheid;
- toezien op de beschikbaarheid in partnerlanden buiten de EU van middelen voor niet-gouvernementele organisaties en steuncentra voor migranten, onder meer voor psychosociale hulp, rekening houdend met gender- en kindspecifieke behoeften;
- nauwe samenwerking met het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's tot stand brengen om de impact van de maatregelen ter bestrijding van

met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn met de bevoegde autoriteiten samen te werken (bedenktijd).

⁶⁵ 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).

⁶⁶ Mededeling van de Commissie "Verbetering van de medewerking inzake terugkeer en overname in het kader van een eerlijk, doeltreffend en alomvattend EU-beleid inzake migratie" (COM(2021) 56 final van 10.2.2021).

⁶⁷ Mededeling van de Commissie "Actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027" (COM(2020) 758 final van 24.11.2020).

⁶⁸ De Commissie geeft gevolg aan de toezeggingen in het kader van de EU-strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 (COM(2020) 152 final van 5.3.2020), onder meer door een wetgevingsinitiatief ter bestrijding van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voor te stellen.

⁶⁹ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad (PB L 261 van 6.8.2004).

mensenhandel bij de sociale en economische partners en op lokaal en regionaal niveau te vergroten;

- partnerschappen met derde landen versterken om ervoor te zorgen dat de rechten van slachtoffers in alle stadia van het terugkeerproces worden geëerbiedigd en dat bij terugkeer specifieke, op maat gesneden bijstand en bescherming beschikbaar is, waaronder specifieke waarborgen voor kinderen.

De Commissie verzoekt de lidstaten om:

- opleidingen over genderaspecten en kinderrechten te bevorderen voor ambtenaren en mensen die beroepshalve met slachtoffers in contact komen;
- bewustmakingsactiviteiten te bevorderen die gericht zijn op eerstelijns werkers in sectoren en omgevingen met een hoog risico waar slachtoffers van mensenhandel worden uitgebuit;
- een veilige omgeving te creëren waarin slachtoffers misdrijven kunnen melden zonder vrees voor vervolging wegens daden waartoe zij door de mensenhandelaren werden gedwongen, of voor secundair slachtofferschap, intimidatie of vergelding in het kader van een strafprocedure;
- de werking van de nationale verwijzingsmechanismen te verbeteren;
- in het kader van de gezondheidsprogramma's van de EU te voorzien in opleiding van gezondheidswerkers over diversiteitsbeheer en de behoeften van migranten die slachtoffer zijn van mensenhandel;
- financiering mogelijk te maken voor door de gemeenschap geleide en peer-mentoringprogramma's voor emancipatie.

6. Internationale dimensie

In 2020 zijn wereldwijd 534 verschillende mensenhandelstromen geïdentificeerd en hebben meer dan 120 landen slachtoffers uit meer dan 140 verschillende landen van herkomst gemeld⁷⁰. Mensenhandel is **grensoverschrijdende criminaliteit**: de helft van de in de Europese Unie geïdentificeerde slachtoffers zijn geen EU-burgers, maar komen voornamelijk uit Afrika, de Westelijke Balkan en Azië⁷¹. In landen met een laag inkomen zijn de helft van de slachtoffers van mensenhandel kinderen, die meestal gedwongen worden kinderarbeid te verrichten⁷². De EU moet daarom ook haar inspanningen opvoeren om economische problemen aan te pakken en gezinnen en gemeenschappen weerbaarder te maken, zodat zij niet terugvallen op negatieve overlevingsmechanismen. De prioriteiten van deze strategie, waaronder het ontworpen van het criminele bedrijfsmodel van mensenhandelaren, het terugdringen van de vraag en de bescherming en emancipatie van slachtoffers, moeten daarom volledig worden toegepast in het kader van het externe beleid van de EU.

⁷⁰ UNODC, algemeen verslag over mensenhandel in 2020 (2021). Het UNODC gebruikt de term “stroom” (*flow*) als voor een land van herkomst in combinatie met een land van bestemming in de beoordelingsperiode ten minste vijf slachtoffers zijn geïdentificeerd. Voor stromen zijn de gegevens van 2018 (of de meest recente gegevens) als referentie gebruikt. Voor landen waarvoor geen gegevens voor 2018 beschikbaar waren, is gebruikgemaakt van de meest recente gegevens van 2019, 2017 of 2016.

⁷¹ Gegevensverzameling over mensenhandel in de EU (2020).

⁷² Algemeen verslag over mensenhandel (2020).

Slachtoffers worden ook via alle routes verhandeld in **gemengde migratiestromen** naar de EU. Migrantensmokkel is vaak verweven met andere vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel. De huidige mondiale en regionale migratiesituatie vergroot het risico op mensenhandel. Mensenhandelaren maken misbruik van asielprocedures, onder meer om hun eigen status en die van hun slachtoffers te legaliseren⁷³. Het EU-actieplan tegen migrantensmokkel in het kader van het nieuwe **migratie- en asielpact**⁷⁴ zal bijdragen tot de ontworteling van het bedrijfsmodel waarbij slachtoffers naar Europa worden gebracht om ze uit te buiten, en tot de bestrijding van smokkelnetwerken. Een belangrijk onderdeel van het pact is het tot stand brengen en verdiepen van partnerschappen met landen van herkomst, doorreis en bestemming. Daarom is het van essentieel belang **internationale samenwerking en partnerschappen** te bevorderen door optimaal gebruik te maken van instrumenten voor extern beleid, samenwerkingsinstrumenten en financiering⁷⁵ om informatie en criminele inlichtingen over mensenhandel, daarmee verband houdende misdrijven en criminele netwerken te delen. Nauwere samenwerking tussen de lidstaten en derde landen wordt vergemakkelijkt en ondersteund door een breed scala aan **EU-instrumenten voor buitenlands beleid**, waaronder de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, het actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024, het genderactieplan van de EU voor extern optreden (2021-2025) en de gezamenlijke mededeling “Naar een brede strategie met Afrika”. Daarnaast zijn in het kader van het uitbreidingsproces en het nabuurschapsbeleid van de EU ook andere instrumenten relevant, zoals de EU-strategie voor de Westelijke Balkan, de gezamenlijke mededeling “Het beleid inzake het Oostelijk Partnerschap na 2020: de weerbaarheid versterken – een Oostelijk Partnerschap dat iedereen ten goede komt” en de gezamenlijke mededeling “Vernieuwd partnerschap met het Zuidelijk Nabuurschap – Een nieuwe agenda voor het Middellandse Zeegebied”. Ook de EU-aanpak van de externe veiligheid in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid speelt een cruciale rol. De civiele en militaire missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid bevorderen de inspanningen om georganiseerde criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel en mensenhandel te ontmantelen⁷⁶. Nauwere samenwerking met de agentschappen voor justitie en binnenlandse zaken op dit gebied, waarin wordt voorzien in het pact inzake het civiel gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid⁷⁷, is eveneens van cruciaal belang.

Deze instrumenten zijn van cruciaal belang om nauwere samenwerking tussen de EU-lidstaten en de **landen van herkomst en doorreis van slachtoffers** te bevorderen. De systematische betrokkenheid van EU-delegaties in specifieke landen zal worden gefaciliteerd en er zal worden gestreefd naar nauwe samenwerking met missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, indien relevant en van toepassing. De Europese Dienst voor extern optreden zal een belangrijke rol blijven spelen bij het versterken van de strategische en operationele samenwerking met derde landen en internationale organisaties, door ten volle gebruik te maken van zijn externe instrumenten,

⁷³ Europees Centrum tegen migrantensmokkel, vierde jaarlijks verslag, Europol, 2020.

⁷⁴ Mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact (COM(2020) 609 final van 23.9.2020).

⁷⁵ Bijvoorbeeld via het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

⁷⁶ Bijvoorbeeld de missie EUBAM Lybia en de operatie EUNAVFOR MED IRINI.

⁷⁷ Op 19 november 2018 hebben de Raad en de lidstaten conclusies aangenomen over het sluiten van een pact inzake het civiel gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Zie conclusies van de Raad: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>.

zoals de dialogen op hoog niveau en het netwerk van terrorismebestrijdings-/beveiligingsdeskundigen in de EU-delegaties. De samenwerking met VN-agentschappen en internationale organisaties zoals het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding en de Internationale Organisatie voor Migratie versterkt het optreden op mondiaal niveau, met name met de landen van herkomst en doorreis.

De Commissie ondersteunt de lidstaten en partnerlanden buiten de EU bij de uitvoering van het Verdrag van de **Verenigde Naties** tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het Mensenhandelprotocol, waarbij de EU en haar lidstaten partij zijn. De EU en de lidstaten zijn ook betrokken bij het onlangs geïnitieerde evaluatiemechanisme voor de uitvoering van het VN-Mensenhandelprotocol. De Commissie zal streven naar nauwere samenwerking met de betrokken actoren bij het VN-Protocol, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, de *Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons* van de Verenigde Naties. De Commissie zal ook nauw samenwerken met de **Raad van Europa** en zijn Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel⁷⁸, in overeenstemming met de prioriteiten van deze strategie.

Bij externe acties moet rekening worden gehouden met de **duurzaam ontwikkelingsdoelen** van de Verenigde Naties die verband houden met mensenhandel⁷⁹. In dit verband worden in het **handelsbeleid van de EU** duurzaam ontwikkelingsdoelen bevorderd, onder meer met betrekking tot mensenrechten en werkgelegenheidsnormen. De Commissie zal nagaan of de huidige internationale normen ter bestrijding van mensenhandel beter kunnen worden weerspiegeld in de uitvoering en de handhaving van **handelsovereenkomsten**, met name door een assertiever gebruik van de “essentiële onderdelen”-clausule.

De Commissie is ingenomen met de onlangs goedgekeurde **wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten**⁸⁰, die de Europese Unie in staat stelt gerichte maatregelen te nemen tegen personen, entiteiten en instanties die verantwoordelijk zijn voor, betrokken zijn bij of gelinkt zijn aan ernstige schendingen van de mensenrechten waar ook ter wereld. Op grond van de sanctieregeling kan de Raad een reisverbod, een bevrozing van tegoeden of een verbod op het ter beschikking stellen van tegoeden of economische middelen opleggen ten aanzien van op een lijst geplaatste personen en entiteiten.

Kernacties:

De Commissie zal:

- een EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) aannemen;
- zorgen voor een intensievere samenwerking met derde landen van herkomst en doorreis van slachtoffers en met internationale en regionale partners, waaronder internationale organisaties;

⁷⁸ Conclusies van de Raad over de prioriteiten van de EU voor samenwerking met de Raad van Europa 2020-2022 (9283/20 van 13 juli 2020).

⁷⁹ SDG 5.2 (geweld tegen vrouwen en meisjes); SDG 8.7 (dwangarbeid en mensenhandel) en SDG 16.2 (geweld tegen en foltering van kinderen).

⁸⁰ Besluit (GBVB) 2020/1999 van de Raad van 7 december 2020 betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten (PB L 410I van 7.12.2020) en Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad van 7 december 2020 betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten (PB L 410I van 7.12.2020).

- in gesprek gaan met partnerlanden aan de hand van dialogen inzake mensenrechten en veiligheid;
- nauwer samenwerken met de Raad van Europa en zijn Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel;
- de door de Europese Dienst voor extern optreden ontwikkelde systematische betrokkenheid van EU-delegaties in specifieke landen ondersteunen door middel van regelmatige en gerichte communicatie, acties en uitwisseling van informatie.

De Commissie verzoekt de lidstaten om:

- de uitwisseling van informatie en criminele inlichtingen over mensenhandel en daarmee verband houdende misdrijven en criminele netwerken op te voeren; en grensoverschrijdende en internationale operationele en justitiële samenwerking te vergemakkelijken in landen die geconfronteerd worden met mensenhandel, met name in de Westelijke Balkan en de nabuurschapslanden, Afrika, het Midden-Oosten en Zuidoost-Azië, onder meer met de steun van EU-agentschappen zoals Europol en Eurojust.

7. Conclusie

Mensenhandel is een ernstig en complex misdrijf, dat vooral vrouwen en kinderen treft. Het levert criminelen enorme winsten op, maar brengt immens leed voor de slachtoffers en hoge kosten voor de samenleving mee. Hoewel de respons van de EU tegen mensenhandel de laatste tien jaar is versterkt, lopen kwetsbare personen nog steeds een hoog risico op mensenhandel. Mensenhandel heeft gevolgen voor het maatschappelijk weefsel, de rechtsstaat en de duurzame ontwikkeling in de EU-lidstaten en in onze partnerlanden.

Met deze strategie toont de Commissie een hernieuwd engagement en tekent zij een sterk beleidskader uit om kwetsbare personen te beschermen tegen mensenhandel, slachtoffers weerbaarder te maken, daders voor de rechter te brengen en onze gemeenschappen te beschermen. Vrouwen en kinderen staan daarbij centraal.

De prioriteiten en acties van deze strategie zullen ten uitvoer worden gelegd in de periode 2021-2025. Ondertussen zal de Commissie klaar staan om snel te reageren op nieuwe ontwikkelingen of trends, op basis van voortdurende monitoring en analyse van de manier waarop mensenhandel zich ontwikkelt, zowel in de EU als daarbuiten. Samen moeten de EU en de lidstaten ervoor zorgen dat zij criminelen, gebruikers van diensten van slachtoffers en uitbuiters een stap voor blijven.

De Commissie is vastbesloten deze strategie tijdig en doeltreffend uit te voeren. Aangezien de bestrijding van mensenhandel de inzet van iedereen vereist, zal de Commissie nauw met alle partners samenwerken om het effect van de geplande acties te maximaliseren. De EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel zal ertoe bijdragen dat EU-instellingen, EU-agentschappen, de lidstaten en internationale actoren deze strategie gecoördineerd en samenhangend uitvoeren. In de strijd tegen mensenhandel is het van essentieel belang de krachten te bundelen om de veiligheid in Europa te waarborgen, kwetsbare personen en de economie te beschermen en de rechtsstaat en de grondrechten te handhaven.

De Commissie zal de uitvoering van deze strategie ook systematisch monitoren en er verslag over uitbrengen, onder meer aan het Europees Parlement en de Raad.