

Brussel, 12 juni 2025
(OR. en)

9897/25

ENFOPOL 191
CRIMORG 99
DROIPEN 63
COPEN 167
COSI 110
FREMP 154
SOC 376
EMPL 246
CYBER 159
RELEX 711
MIGR 199
JAIX 55
JAI 773

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	12 juni 2025
aan:	de delegaties

nr. vorig doc.:	8724/25
Betreft:	Conclusies van de Raad over de bestrijding van mensenhandel, met bijzondere aandacht voor de situatie in verband met Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de bescherming van minderjarigen - Conclusies van de Raad (12 juni 2025)

De delegaties vinden in de bijlage de conclusies van de Raad over de bestrijding van mensenhandel, met bijzondere aandacht voor de situatie in verband met Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de bescherming van minderjarigen, die door de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) zijn goedgekeurd tijdens zijn 4102e zitting op 12 juni 2025.

Conclusies van de Raad**over de bestrijding van mensenhandel, met bijzondere aandacht voor de situatie in verband met Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de bescherming van minderjarigen****Inleiding**

- a) Mensenhandel blijft een van de ernstigste bedreigingen voor de veiligheid en de mensenrechten in de Europese Unie, en vormt een grove schending van de grondrechten.
- b) De EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel¹ is het belangrijkste instrument van de EU om mensenhandel te voorkomen en de slachtoffers ervan te beschermen. De richtlijn is in 2024 gewijzigd om de strijd tegen deze vorm van criminaliteit op te voeren (de “herziene EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel”)². De nieuwe regels omvatten expliciet nieuwe vormen van uitbuiting, ook online, maken vroegtijdige opsporing van slachtoffers mogelijk, en verhogen het niveau van bijstand en ondersteuning van slachtoffers overeenkomstig artikel 11 van de herziene EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel.
- c) In april 2021 heeft de Commissie de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025 (de “EU-strategie”)³ gepresenteerd. Die biedt een brede respons op mensenhandel door slachtoffers te beschermen en te emanciperen en mensenhandelaren voor de rechter te brengen. De strategie hangt nauw samen met de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit⁴ aangezien mensenhandel kan worden gepleegd door criminele organisaties.

¹ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj>).

² Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PB L, 2024/1712, 24.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1712/oj>).

³ Doc. ST 8090/21.

⁴ Mededeling van de Commissie over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025) (COM(2021) 170 final (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52021DC0170>).

- d) Sinds 2022 vergroten Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en andere gewapende conflicten in naburige regio's van de EU het risico op mensenhandel bij personen die internationale bescherming zoeken en ontheemden, onder wie vrouwen en kinderen. Dankzij het gemeenschappelijk plan tegen mensenhandel⁵ en de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming⁶ zijn mensen die de Russische invasie van Oekraïne ontvluchten veel minder kwetsbaar geworden. De toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming is verlengd tot maart 2026⁷.
- e) Het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) is een belangrijk Europees samenwerkingsinstrument om mensenhandel te bestrijden, hetgeen in de huidige Empact-cyclus (2022–2025) een van de EU-prioriteiten inzake criminaliteit is⁸. Het desbetreffende operationele actieplan van Empact is gericht op het verstoren van criminele netwerken die zich bezighouden met mensenhandel met het oog op uitbuiting, met bijzondere aandacht voor netwerken die minderjarigen uitbuiten⁹.
- f) Wat internationale samenwerking betreft, vormen het Protocol van de Verenigde Naties van 2000 inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad¹⁰, en het Verdrag van de Raad van Europa van 2005 inzake de bestrijding van mensenhandel¹¹ essentiële stappen ter versterking van de internationale samenwerking in de strijd tegen mensenhandel.

⁵ Europese Commissie, “Een gemeenschappelijk plan tegen mensenhandel om de risico's van mensenhandel aan te pakken en ondersteuning te bieden aan potentiële slachtoffers onder de mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog in Oekraïne”, 11 mei 2022 (https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Anti-Trafficking%20Plan_en.pdf).

⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2024/1836, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

⁸ Doc. ST 7101/23.

⁹ Doc. ST 7101/23.

¹⁰ Resoluties 55/25 en 55/255 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tot goedkeuring van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en de protocollen daarbij, 15.11.2000.

¹¹ CETS nr. 197 van 16.5.2005 (<https://rm.coe.int/168008371d>).

- g) Bij het bestrijden van mensenhandel moet, met de steun van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, ten volle gebruik worden gemaakt van alle bestaande toepasselijke instrumenten, met inbegrip van de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025 en eerdere Raadsconclusies¹². Om deze criminaliteit doeltreffend te bestrijden, zijn extra inspanningen en maatregelen op EU- en nationaal niveau nodig.

Algemene overwegingen

1. Het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het bijstaan en ondersteunen van alle slachtoffers ervan blijft een prioriteit voor de Unie en de lidstaten.
2. Mensenhandel, met inbegrip van seksuele uitbuiting van kinderen online en offline, heeft ingrijpende gevolgen voor de samenlevingen en economieën van de EU-lidstaten.
3. Het aantal slachtoffers van mensenhandel in de Europese Unie is fors gestegen. Tussen 2021 en 2022 is het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de EU met 20,5 % toegenomen ten opzichte van de periode 2019-2020¹³. De stijging in het aantal waargenomen slachtoffers komt waarschijnlijk ook doordat de betrokken nationale instanties en organen, met name rechtshandhavingsautoriteiten en maatschappelijke organisaties, er meer aan doen om slachtoffers vroegtijdig op te sporen en te identificeren.
4. Kinderen zijn een van de kwetsbaarste groepen die het doelwit zijn van criminele organisaties die zich met mensenhandel bezighouden. Die criminele organisaties buiten kinderen vaak uit door hen te ronselen en later te gebruiken om criminele activiteiten te plegen, in een huwelijk te dwingen of seksueel uit te buiten. In de periode 2021-2022 was 81 % van de minderjarige slachtoffers EU-burger (2 401 kinderen). Bijna een vijfde van alle geregistreerde slachtoffers in de EU (19 %) waren minderjarige slachtoffers¹⁴. De digitalisering heeft geleid tot een zorgwekkende toename van seksuele uitbuiting van minderjarigen met mensenhandel tot gevolg¹⁵.

¹² Zoals doc. ST 11838/6/12 en doc. ST 10024/22.

¹³ Doc. ST 5728/25.

¹⁴ Zie voetnoot 13.

¹⁵ Zie voetnoot 13.

5. In de periode 2021-2022 nam de gedetecteerde arbeidsuitbuiting in de EU met 51 % toe ten opzichte van de periode 2019-2020, terwijl in 2022 het aandeel seksuele uitbuiting gelijk was aan dat van arbeidsuitbuiting (41 %). Welke nationaliteit en welk profiel de slachtoffers hebben, wordt in hoge mate bepaald door de sector waarin de uitbuiting plaatsvindt. Vaak wordt online geronseld met misleidende vacatures en bedrieglijke beloften van een vergunning. De herkomststructuur van de slachtoffers is aan het veranderen, met steeds meer onderdanen van derde landen (54 % van de geregistreerde slachtoffers)¹⁶. Dit onderstreept het grensoverschrijdende en internationale karakter van het verschijnsel en toont hoe belangrijk het is de juiste instrumenten te bieden om de slachtoffers te beschermen op basis van de volledige-routeaanpak.
6. Migranten van buiten de EU, met inbegrip van landen in Latijns-Amerika, Afrika en Azië, lopen een bijzonder risico om aan mensenhandel ten prooi te vallen. Vaak verkeren zij in kwetsbare situaties wanneer ze werk zoeken in de EU, waardoor ze sneller het slachtoffer worden van gedwongen arbeid, arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting.
7. Gewapende conflicten hebben geleid tot een toename van het aantal personen dat internationale bescherming zoekt binnen de EU, terwijl Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne fors heeft bijgedragen tot deze toename door het aantal begunstigden van de richtlijn tijdelijke bescherming te doen stijgen. Personen die internationale bescherming zoeken en begunstigen van de richtlijn tijdelijke bescherming, onder wie vrouwen en kinderen, lopen diverse risico's op uitbuiting als gevolg van economische problemen en beperkte integratie.
8. Voordat zij worden uitgebuit of uit oorlogsgebieden worden gesmokkeld, kunnen onderdanen van derde landen die internationale bescherming zoeken het slachtoffer zijn geworden van internationale kernmisdrijven (bv. oorlogsmisdrijven). Dit stelt rechtshandavings- en justitiële autoriteiten voor een extra uitdaging om de daders van verschillende soorten misdrijven te identificeren en te vervolgen.
9. Sommige EU-landen hebben aanvullende bijstandsprogramma's ingevoerd, maar er zijn dringend verdere maatregelen nodig wat, bijvoorbeeld, basisdiensten zoals huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg betreft.

¹⁶ Zie voetnoot 13.

10. De digitale ruimte (met inbegrip van sociale media, instant messaging, vacatureportalen) is een van de belangrijkste instrumenten geworden om slachtoffers van mensenhandel te ronselen, uit te buiten en te controleren, of hen als medeplichtigen te betrekken bij andere vormen van criminaliteit. Dit is met name gevaarlijk voor minderjarigen en mensen in een kwetsbare situatie.
11. Criminelen gebruiken steeds vaker versleutelde communicatiekanalen en cryptovaluta, waardoor het voor rechtshandavings- en justitiële autoriteiten moeilijker wordt om de daders te identificeren, deugdelijke bewijsmiddelen te vergaren en criminele netwerken te ontmantelen.
12. Als reactie op deze toenemende dreiging worden analytische instrumenten, onder meer op basis van artificiële intelligentie, ontwikkeld ter ondersteuning van internetmonitoring en opsporing van criminele activiteiten.
13. Grensoverschrijdende mensenhandel kan enkel worden bestreden met gezamenlijke, gecoördineerde maatregelen en geharmoniseerde definities en procedures.

De Raad verzoekt de lidstaten:

14. Onverminderd de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, nauwere samenwerking te bevorderen tussen rechtshandavings- en justitiële autoriteiten, evenals met maatschappelijke organisaties en particuliere partijen, zoals onlineplatforms en netwerkexploitanten, teneinde mensenhandel vroegtijdig op te sporen, te identificeren en te blokkeren, met bijzondere aandacht voor online ronselen en uitbuiten; alsook slachtoffers te identificeren en te lokaliseren die ten prooi zijn gevallen aan of getuige zijn geweest van internationale kernmisdrijven (bv. oorlogsmisdrijven), zodat de informatie waarover zij eventueel beschikken niet verloren gaat.
15. Instantieoverschrijdende samenwerking te bevorderen met arbeidsinspecteurs, maatschappelijke organisaties en andere autoriteiten op nationaal niveau om slachtoffers op te sporen en bij te staan via een slachtoffergerichte aanpak, secundaire victimisatie te voorkomen en actief administratieve benaderingen te hanteren.
16. Het gebruik te bevorderen van de instrumenten die door de EU-agentschappen, waaronder Europol, Eurojust, Frontex en Cefpol, en andere internationale organisaties, waaronder Interpol, ter beschikking worden gesteld om mensenhandel te bestrijden.

17. De ontwikkeling van publiek-private partnerschappen (ook met onlineplatforms en netwerkexploitanten) te bevorderen om doeltreffende instrumenten te ontwerpen en uit te voeren om mensenhandel (online en offline) op te sporen, te melden, te voorkomen en te ontwrichten.
18. Samenwerking tussen de lidstaten en met de EU-agentschappen in het kader van Empact op het gebied van mensenhandel te blijven ondersteunen.
19. Grensgebieden nauwgezet te blijven controleren en activiteiten uit te voeren om de beschermingsmaatregelen in opvangomgevingen te versterken, met inbegrip van het voorkomen van mensenhandel, het identificeren van slachtoffers en het beschermen van kwetsbare personen, in voorkomend geval in samenwerking met maatschappelijke en internationale organisaties.
20. Ervoor te zorgen dat slachtoffers van mensenhandel naar behoren worden beschermd op basis van een slachtoffergerichte aanpak, onder meer door hun in voorkomend geval toegang te bieden tot getuigenbeschermingsprogramma's of andere soortgelijke maatregelen, en door secundaire victimisatie te voorkomen.

De Raad verzoekt de Commissie:

21. De hub ter bestrijding van mensenhandel tijdig op te zetten, die de lidstaten zal ondersteunen bij de uitvoering van de herziene EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en de EU-strategie, door richtsnoeren op te stellen, de uitwisseling van beste praktijken te faciliteren, de dialoog te bevorderen tussen professionals die zich bezighouden met de bestrijding van mensenhandel, en de samenwerking te versterken.
22. De lidstaten te ondersteunen bij het invoeren van gerichte preventie- en ondersteuningsprogramma's op het gebied van mensenhandel, met name voor vrouwen en kinderen, onder wie ook mensen die op de vlucht zijn voor Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne.
23. De grensoverschrijdende samenwerking en partnerschappen met derde landen te versterken, in het bijzonder met landen van herkomst en doorreis voor mensenhandel, door middel van gezamenlijke preventie- en onderzoeksinitiatieven, teneinde transnationale mensenhandelnetswerken aan te pakken en te bestrijden.
24. Het gebruik aan te moedigen van in de EU beschikbare financieringsbronnen en programma's ter bestrijding van mensenhandel, met bijzondere aandacht voor Empact en voor vroegtijdige identificatie van slachtoffers en hun doorverwijzing naar gespecialiseerde diensten.

25. Rekening te houden met deze conclusies bij het ontwikkelen van de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2026-2029 om op samenhangende wijze opkomende uitdagingen aan te pakken en de nieuwe prioriteiten te sturen.
26. Met de steun van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel de uitwisseling van informatie en beste praktijken te bevorderen met de nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel en de nationale rapporteurs, de EU-agentschappen en andere bevoegde internationale organisaties.
27. Met de lidstaten samen te werken aan het versterken van de verantwoordingsplicht van de particuliere sector, ook binnen het EU-Internetforum, wat betreft arbeids- en andere vormen van uitbuiting en andere activiteiten die het verschijnsel mensenhandel kunnen verergeren.

De Raad verzoekt Europol, Eurojust, Frontex en Cefpol, binnen hun mandaat:

28. De deskundigheid van de lidstaten te vergroten, met inbegrip van opleiding, en de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten te bevorderen om mensenhandel in de cyberruimte, potentiële slachtoffers en daders beter te identificeren.
29. Het uitvoerige gebruik te bevorderen van de door hen ter beschikking gestelde instrumenten op het gebied van rechtshandhaving en justitiële samenwerking, informatie-uitwisseling, criminaliteitsanalyse en capaciteitsopbouw.
30. Samenwerking met de particuliere sector te aan te moedigen en de uitbouw van publiek-private partnerschappen te bevorderen, onder meer in de IT- en de telecomsector, om instrumenten voor gegevensanalyse, onder meer op basis van AI, te ontwikkelen en mechanismen tot stand te brengen om mensenhandel vroegtijdig op te sporen, te identificeren en te blokkeren en verdachte activiteiten snel te melden.