



Brussel, 3.12.2018
COM(2018) 777 final

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

Tweede verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (2018) als vereist op grond van artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan

{SWD(2018) 473 final}

I. ACHTERGROND

Mensenhandel is een ernstig misdrijf dat veelal in het kader van georganiseerde misdaad wordt gepleegd en voortdurend van karakter verandert. Mensenhandel levert hoge winsten op voor mensenhandelaars, die misbruik maken van de kwetsbare positie waarin mensen zich bevinden en slachtoffers uitbuiten op basis van de vraag die er bestaat naar hun diensten. Hierdoor wordt onherstelbare schade toegebracht aan de slachtoffers van mensenhandel, onze samenleving en onze economie.

Het wordt steeds duidelijker dat er een verband bestaat tussen mensenhandel en andere ernstige misdrijven. De complexe wisselwerking tussen vraag en aanbod onder mensenhandelaars, misbruikers, op winst beluste personen, uitbuiters en gebruikers van de aangeboden diensten heeft geresulteerd in een lange keten van actoren die bewust of onbewust bij mensenhandel betrokken zijn. Deze keten moet doorbroken worden om dit afschuwelijke misdrijf effectief te voorkomen en uit te bannen.

Om die reden heeft de Commissie uitvoering gegeven aan de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016¹ ("de EU-strategie"). Voorts heeft de Commissie in december 2017 in haar mededeling over de follow-up van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel en het vaststellen van verdere concrete maatregelen ("de mededeling uit 2017")² verdere concrete maatregelen ter verbetering van de preventie vastgesteld. De Commissie blijft volgen hoe de lidstaten Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan³ ("de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel") implementeren.

Dit is het tweede verslag van de Commissie over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Dit verslag is gebaseerd op een groot aantal bronnen, waaronder:

- informatie die is verzameld door de nationale rapporteurs of via soortgelijke mechanismen en die door de lidstaten is doorgegeven aan de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel⁴ uit hoofde van de artikelen 19 en 20 van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel⁵;
- acties die door de Commissie en andere belanghebbenden zijn ondernomen uit hoofde van de EU-strategie en de mededeling uit 2017;
- bijdragen die zijn geleverd door de maatschappelijke organisaties die deelnemen aan het EU-platform voor het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel en het e-platform tegen mensenhandel⁶, en

¹ COM(2012) 286.

² COM(2017) 728.

³ 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.

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁵ Krachtens artikel 19 van Richtlijn 2011/36/EU moet tot de taken van nationale rapporteurs of soortgelijke mechanismen ten minste behoren "het monitoren van tendensen inzake mensenhandel, het meten van de resultaten van bestrijdingsmaatregelen, onder meer door statistieken te verzamelen in nauwe samenwerking met relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld die op dit gebied actief zijn, en rapportering". Voorts is in artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU bepaald dat "[...] de lidstaten de ATC de in artikel 19 bedoelde informatie [verstrekken], op basis waarvan de ATC bijdraagt aan twejaarlijkse rapportering door de Commissie over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel".

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

- informatie van de desbetreffende EU-agentschappen en internationale en regionale organisaties.

In onderhavig verslag en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie wordt een beschrijving gegeven van nieuwe patronen aan de hand van gegevens en trends, de acties die zijn ondernomen uit hoofde van de EU-strategie, en de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de mededeling uit 2017 overeenkomstig de daarin aangegane verbintenissen. In onderhavig verslag worden ook de door de lidstaten verstrekte statistische gegevens geanalyseerd. Daarnaast bevat het verslag bijgewerkte informatie over de implementatie van Richtlijn 2004/81/EG⁷ betreffende verblijfstitels voor slachtoffers van mensenhandel. De beschrijvende informatie die door de lidstaten is verstrekt, heeft voornamelijk betrekking op de periode 2014-2016, terwijl het verslag en het werkdocument van de diensten van de Commissie zijn gebaseerd op bronnen zoals publicaties van lidstaten, maatschappelijke organisaties, internationale organisaties en de Commissie.

II. NIEUWE PATRONEN EN TRENDS

Er zijn voor de vierde maal statistische gegevens over mensenhandel verzameld (voornamelijk over de periode 2015-2016) en deze gegevens worden in dit tweede voortgangsverslag⁸ gepresenteerd. Deze gegevens verschaffen meer informatie dan de gegevens die in eerdere onderzoeken zijn verzameld. Alle lidstaten hebben statistische gegevens verstrekt, hoewel deze niet allemaal even gedetailleerd zijn. Eurostat heeft in 2013 en 2014 twee werkdocumenten gepubliceerd met statistische gegevens op EU-niveau, die in 2015 zijn geactualiseerd. Ook zijn er door de Commissie met betrekking tot de periode 2013-2014 in beperkte mate gegevens verzameld, waarvan verslag is gedaan in het eerste voortgangsverslag⁹.

Uit de gegevens over de periode 2015-2016 blijkt dat de patronen onder geregistreerde slachtoffers en mensenhandelaars die in aanraking kwamen met de politie en strafrechtinstanties, vergelijkbaar zijn met eerdere verslagperioden. Deze gegevens hebben betrekking op personen die in aanraking zijn gekomen met de autoriteiten en andere organisaties. Er zijn redenen om aan te nemen dat veel slachtoffers en mensenhandelaars onopgemerkt blijven en derhalve niet zijn opgenomen in de hier gerapporteerde cijfers. Er bestaan aanzienlijke verschillen in de manieren waarop de lidstaten gegevens verzamelen en vastleggen, en derhalve is voorzichtigheid geboden bij vergelijkingen tussen deze gegevens en de perioden van gegevensverzameling.

Gegevens over de periode 2015-2016:

- Er waren 20 532 geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de EU.
- Er werden 5 979 vervolgingen en 2 927 veroordelingen wegens mensenhandel gemeld.
- 7 503 personen zijn officieel in aanraking gekomen met de politie of de strafrechtinstanties, d.w.z. zij werden verdacht van of aangehouden wegens een strafbaar

⁷ 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.

⁸ Meer informatie is te vinden in het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie en in de daarmee verband houdende gegevensanalyse met bijgewerkte statistische gegevens en methodologische bijzonderheden.

⁹ COM(2016) 267.

feit op het gebied van mensenhandel of kregen een vermaning voor een dergelijk strafbaar feit.

- Ongeveer de helft (56 %) van de mensenhandel was gericht op seksuele uitbuiting, en dit blijft de meest voorkomende vorm. Ongeveer een kwart (26 %) betrof mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting, terwijl het resterende percentage (18 %) andere vormen van mensenhandel (gedwongen bedelarij, orgaanverwijdering) betrof. Het merendeel (61 %) van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting is te vinden in het Verenigd Koninkrijk. Derhalve zijn de gegevens uit het Verenigd Koninkrijk van grote invloed op het aandeel van deze vorm van mensenhandel in de Europese cijfers. Wanneer de gegevens uit het Verenigd Koninkrijk buiten beschouwing worden gelaten, veranderen de percentages voor de EU als volgt: seksuele uitbuiting 65 %, arbeidsuitbuiting 15 % en overige vormen van mensenhandel 20 %.
- Personen van het vrouwelijk geslacht (vrouwen en meisjes) maakten meer dan twee derde (68 %) van de geregistreerde slachtoffers uit (wanneer de gegevens van het Verenigd Koninkrijk buiten beschouwing worden gelaten, stijgt dit percentage naar 77 %).
- Kinderen maakten bijna een kwart (23 %) uit van de geregistreerde slachtoffers.
- 44 % van de geregistreerde slachtoffers waren EU-burgers.
- De top vijf van de EU-landen van herkomst van geregistreerde slachtoffers werd gevormd door Roemenië, Hongarije, Nederland, Polen en Bulgarije. Dit zijn dezelfde landen als in de periode 2010-2012 en in het eerste voortgangsverslag van de Commissie.
- De top vijf van derde landen van herkomst van geregistreerde slachtoffers werd gevormd door Nigeria, Albanië, Vietnam, China en Eritrea.

De Commissie heeft met de lidstaten, Eurostat en statistische instanties samengewerkt om de beschikbare gegevens te verbeteren. Er zijn nu meer bijzonderheden, alsook nieuwe informatie, over de verschillende manieren waarop overheidsdiensten optreden, slachtoffers ondersteunen en trachten om het aantal gevallen waarin mensenhandelaars niet bestraft worden, te verminderen. Dit omvat verzoeken om informatie over de slachtoffers, zoals informatie over het gebruik van een internationale-beschermingsstatus, en over de terugdringing van straffeloosheid, zoals informatie over het strafbaar stellen van het gebruik van de diensten van slachtoffers van mensenhandel. Er blijven echter hiaten bestaan in de informatieverstrekking door de lidstaten, hetgeen een negatief effect heeft op de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens.

De lidstaten moeten verbeteringen aanbrengen in de vastlegging, registratie, betrouwbaarheid, beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens, maar moeten er ook voor zorgen dat er een uitsplitsing van deze gegevens kan plaatsvinden naar geslacht, leeftijd, vorm van uitbuiting en nationaliteit van slachtoffers en mensenhandelaars, alsmede naar bijstand en bescherming. De betrouwbaarheid van de gegevens is een voorwaarde voor adequaat toezicht en een betere beleidsvorming.

1. Vormen van uitbuiting

Mensenhandel is een complexe vorm van criminaliteit die zich vaak ontwikkelt naargelang van de vraag en de vindingrijkheid van de mensenhandelaars. Het draait meestal om uitbuiting, die vele vormen kan aannemen.

- **Mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting**

Mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting blijft de vorm van mensenhandel die het vaakst wordt gemeld. In de periode 2015-2016 waren er 9 759 geregistreerde slachtoffers van seksuele uitbuiting. Dit is meer dan de helft (56 %) van de slachtoffers die waren

geregistreerd vanwege enige vorm van uitbuiting. De slachtoffers waren voornamelijk vrouwen en meisjes (95 % van de geregistreerde slachtoffers van seksuele uitbuiting). Er is een scherpe daling waarneembaar in het aantal vrouwen en meisjes dat via de centrale Middellandse Zee route de EU wordt binnengesmokkeld voor seksuele uitbuiting¹⁰. De uitbuiting van slachtoffers vindt plaats in de seks- en amusementsindustrie en wordt gefaciliteerd door de snelle technologische ontwikkelingen en het gebruik van internet voor advertenties en werving van slachtoffers. Gemelde nieuwe patronen zijn onder meer pornografie, het gebruik van live webcamera's en livestreaming van kindermisbruik.

De conclusie van Europol¹¹ dat "er lidstaten zijn waar prostitutie legaal is, waardoor het voor mensenhandelaars die gebruik willen maken van een legale omgeving veel eenvoudiger wordt hun slachtoffers uit te buiten" stemt overeen met de verslagen van lidstaten waarin wordt gemeld dat mensenhandelaars hun slachtoffers vaak naar landen brengen waar prostitutie is gereguleerd en wettig wordt uitgeoefend. Europol¹² constateert in dezen dat de verdachten in sommige lidstaten waar prostitutie legaal is, naast volwassen slachtoffers ook kinderen weten uit te buiten in legale ondernemingen en omgevingen zoals bordelen, prostitutiegebieden en seksclubs, vaak met steun van de bedrijfsmanagers, aangezien prostitutie van minderjarigen heel winstgevend kan zijn omdat "klanten" vaak bereid zijn meer te betalen voor seks met een kind.

Hoewel in de meeste verslagen van de lidstaten mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting wordt genoemd als meest voorkomende vorm van mensenhandel, blijkt uit de acties die in de lidstaten worden ondernomen dat er een zekere tendens bestaat om de aandacht te richten op andere vormen van uitbuiting.

De lidstaten moeten de bestrijding van op seksuele uitbuiting gerichte mensenhandel voortzetten en verder opvoeren, en moeten hieraan prioriteit verlenen. Zij moeten maatregelen nemen waardoor slachtoffers van alle vormen van uitbuiting beter kunnen worden opgespoord, maar dit mag niet ten koste gaan van de slachtoffers van seksuele uitbuiting.

- **Mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting**

Kinderen maken bijna een kwart (26 %) uit van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting. Deze vorm van mensenhandel betreft voornamelijk mannen (80 % van de geregistreerde slachtoffers), hoewel in bepaalde sectoren vrouwen eerder het slachtoffer van arbeidsuitbuiting zijn (zoals in het geval van huishoudelijk werk). Diverse lidstaten melden dat mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting toeneemt.

Europol¹³ meldt dat "georganiseerde criminele groepen inspelen op de groeiende vraag naar goedkope arbeidskrachten in veel lidstaten en profiteren van verschillen in arbeidswetgeving om uitbuiting van slachtoffers te organiseren in het grijze gebied tussen legale arbeid en arbeidsuitbuiting."

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Verslag van Europol over de stand van zaken betreffende mensenhandel in de EU, februari 2016.

¹² [Verslag van Europol over de stand van zaken betreffende criminele netwerken die zich bezighouden met de handel in en uitbuiting van minderjarige slachtoffers in de Europese Unie, 2018.](#)

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

Uitbuiting vindt plaats in de sectoren bouw, landbouw en bosbouw, productie, catering, zorg, schoonmaak en huishoudelijk werk, visserij, horeca, detailhandel en vervoer en in de amusementsindustrie. In diverse verslagen van de lidstaten en de informatie die is verstrekt door het maatschappelijk middenveld wordt melding gemaakt van de rol van arbeidsinspecteurs in de opsporing van de slachtoffers en/of de behoefte aan nauwere samenwerking tussen wetshandhavinginstanties en arbeidsinspecties.

Het is bemoedigend om te zien dat er vooruitgang wordt geboekt in het opsporen van personen die slachtoffer zijn van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting, vooral omdat er door de Commissie financiering beschikbaar is gesteld voor opsporing van slachtoffers van deze vorm van uitbuiting. De Commissie zal doorgaan met het volgen van de implementatie van de richtlijn betreffende sancties tegen werkgevers en de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel.

De Commissie merkt evenwel op dat niet alle uitbuitingssituaties op de arbeidsmarkt van de EU het gevolg zijn van mensenhandel.

- **Andere vormen van uitbuiting**

In de periode 2015-2016 maakten andere vormen van uitbuiting ongeveer een vijfde (18 %) uit van de geregistreerde slachtoffers. Deze vormen van uitbuiting betreffen onder meer mensenhandel die is gericht op gedwongen huwelijken, gedwongen bedelarij en gedwongen criminaliteit. Deze andere vormen worden in verband gebracht met kleine criminaliteit, vermogensdelicten en uitkeringsfraude. Er wordt gemeld dat mensenhandel gericht op gedwongen criminaliteit en gedwongen bedelarij momenteel toeneemt.

De lidstaten melden dat er momenteel een toename is van gevallen waarin slachtoffers schijnhuwelijken of gedwongen huwelijken aangaan. Dergelijke slachtoffers worden ook onderworpen aan seksuele uitbuiting, gedwongen zwangerschappen en/of arbeidsuitbuiting, of worden gedwongen te trouwen met niet-EU-burgers om hun verblijf te regulariseren. Volgens Europol¹⁴ houdt deze ontwikkeling verband met de toename van het aantal illegale immigranten in de afgelopen jaren. Deze immigranten zoeken naar manieren om een legale verblijfsstatus te verkrijgen nadat hun asielvzoek is afgewezen. Slachtoffers van deze vorm van mensenhandel worden vaak gedwongen leningen af te sluiten of bijstandsuitkeringen aan te vragen.

De lidstaten moeten hun inspanningen opvoeren, met inbegrip van voorlichtings- en bewustwordingscampagnes, om alle vormen van uitbuiting aan te pakken. Zij moeten ook beginnen met gerichte opleidingsprogramma's voor ambtenaren van de burgerlijke stand en andere ambtenaren die in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel.

2. Nieuwe patronen van mensenhandel

Interne mensenhandel, waarbij de slachtoffers EU-burgers zijn die binnen hun eigen of een andere lidstaat worden verhandeld, komt naar verluidt steeds vaker voor. De lidstaten melden dat geïdentificeerde slachtoffers steeds jonger worden. Met name kinderen uit Oost-Europese landen en Romagemeenschappen blijven kwetsbaar, omdat de mensenhandelaars daar hun familieleden uitbuiten.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

Andere nieuwe patronen betreffen onder meer gevallen van zwangere vrouwen die worden verhandeld met de bedoeling de pasgeboren baby's te verkopen, mensenhandel die is gericht op het verwijderen van organen of menselijk weefsel, en kinderhuwelijken. Ook mensen met ontwikkelingsstoornissen en fysieke beperkingen worden steeds vaker slachtoffer van mensenhandelaars.

3. Mensenhandel in samenhang met migratie

Volgens de meldingen heeft de migratiecrisis de risico's van mensenhandel vergroot. Zo stelt het Europees Grens- en kustwachtagentschap in zijn risicoanalyse voor 2018: "hoewel de Europese seksmarkt al tientallen jaren wordt gevoed via de mensenhandel uit Nigeria, heeft de sterke toename van het aantal Nigeriaanse vrouwen dat in gemengde migratiestromen in Italië (en, in mindere mate, Spanje) aankomt, pas echt licht geworpen op het verschijnen van de mensenhandel vanuit Nigeria"¹⁵.

De lidstaten maken melding van slachtoffers van mensenhandel die worden ontdekt in asielaanvraagprocedures en van georganiseerde criminele groepen die misbruik maken van asielprocedures. De lidstaten melden dat mensenhandelaars de slachtoffers dwingen internationale bescherming aan te vragen om zo de status van de slachtoffers te regulariseren.

Mensenhandel moet in samenhang met migratie worden benaderd, en daarbij moet rekening worden gehouden met nieuwe patronen zoals de onevenredig grote aantallen vrouwen en meisjes die worden verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting. Er moeten verdere inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat alle slachtoffers worden opgespoord en de bijstand en bescherming ontvangen die past bij hun geslacht, leeftijd en de vorm van uitbuiting waarvan zij slachtoffer zijn.

4. Profiel en werkwijze van mensenhandelaars

De lidstaten melden dat de mensenhandelaars voortdurend van werkwijze veranderen, en minder gebruikmaken van fysiek geweld, maar zich in toenemende mate bedienen van psychologisch en emotioneel geweld. De lidstaten melden tevens dat er momenteel steeds meer eigen onderdanen als verdachte worden behandeld en dat er daarnaast meer vrouwelijke slachtoffers zijn die tot ouderschap worden aangezet. Criminele netwerken zijn bijzonder mobiel en vaak grensoverschrijdend, met cellen in de landen van herkomst van de slachtoffers en de landen van doorreis en bestemming. Volgens de lidstaten maken de mensenhandelaars gebruik van internet en sociale netwerken om slachtoffers te ronselen, om logistieke redenen, om de uitbuiting van slachtoffers te faciliteren en als platform voor prostitutie. Daarnaast melden de lidstaten dat het gebruik van versleutelingstechnologieën een probleem vormt voor de onderzoeksinstanties. Tevens benadrukken zij dat er banden bestaan met drugshandel, documentfraude, valsmunterij, vermogensdelicten, migrantensmokkel, wapenhandel en illegale tabakshandel.

Gezien de steeds veranderende methoden waarvan de mensenhandelaars zich bedienen, moeten de lidstaten voor mensen die in het kader van hun beroepsuitoefening in contact kunnen komen met slachtoffers gespecialiseerde opleidingsprogramma's ontwikkelen, die zijn afgestemd op de rol van nieuwe informatietechnologieën. Daarnaast moeten de lidstaten initiatieven ontplooiën om mensenhandel te voorkomen.

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

III. BESTRIJDING VAN DE CULTUUR VAN STRAFFELOOSHEID EN PREVENTIE VAN MENSENHANDEL

Bestrijding van de cultuur van straffeloosheid en preventie van mensenhandel zijn als belangrijkste prioriteiten aangeduid in de mededeling van de Commissie uit 2017. Daarnaast blijft de Commissie zich richten op ontwrichting van het bedrijfsmodel van de mensenhandelaars, het volgen van de geldstromen en het blootleggen van de handelsketen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke vooruitgang er is geboekt met het onderzoeken, vervolgen en veroordelen van mensenhandelaars, en wordt nagegaan welke maatregelen er zijn genomen om de preventie te verbeteren en de vraag te doen afnemen.

1. Het aanmoedigen van de strafbaarstelling van het gebruikmaken van de diensten die worden aangeboden door slachtoffers

Het verder aanmoedigen van de EU-lidstaten om, voor zover zij dit al niet hebben gedaan, het gedrag van degenen die welbewust gebruikmaken van de diensten van slachtoffers strafbaar te stellen, vormt de kern van de prioriteiten van de Commissie ter preventie van mensenhandel zoals beschreven in de mededeling uit 2017. In artikel 18, lid 4, van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel worden de lidstaten aangespoord om het gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen wanneer de gebruiker weet dat de betrokkene het slachtoffer is van mensenhandel. Uit de analyse in het "gebruikersverslag" van de Commissie¹⁶, waarin de balans wordt opgemaakt van het effect van bestaande nationale wetgeving waarin het gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar wordt gesteld, blijkt dat er in de EU sprake is van een divers juridisch landschap.

Slechts drie lidstaten waren in staat statische gegevens te verstrekken over politiecontacten, vervolgingen en veroordelingen in verband met de strafbaarstelling van het gedrag van degenen die van dergelijke diensten gebruikmaken. Bijgevolg werden er in de EU in de periode 2015-2016 twee verdachten (personen die officieel zijn voorgeleid aan de bevoegde autoriteiten), 135 vervolgingen en 18 veroordelingen gemeld met betrekking tot het gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel.

De lidstaten hebben voornamelijk informatie verstrekt over maatregelen tegen het gebruikmaken van diensten die worden aangeboden door slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeids- en seksuele uitbuiting. De lidstaten hebben ook melding gemaakt van acties voor het aanpakken van de straffeloosheid van degenen die gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting. Daarbij richten de lidstaten zich onder meer op onderaannemers, tussenpersonen en toeleveringsketens.

Hoewel maatschappelijke organisaties hun bezorgdheid hebben uitgesproken over een gebrek aan politieke wil om wetgeving op dit vlak in te voeren, maken de lidstaten melding van nieuwe wetgeving betreffende het strafbaar stellen van het gedrag van degenen die welbewust gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel.

Zoals reeds opgemerkt in eerdere verslagen van de Commissie zijn er verdere inspanningen vereist om de straffeloosheid te bestrijden. Dit kan worden gerealiseerd door strafrechtelijke vervolging van personen die slachtoffers uitbuiten en misbruiken. De Commissie blijft de lidstaten die daartoe nog niet zijn overgegaan aansporen om over

¹⁶ COM(2016) 719,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1543412383238&uri=CELEX:52016DC0719>

te gaan tot strafbaarstelling van het gedrag van degenen die welbewust gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel.

2. Vergroting van de doeltreffendheid van vervolgingen en veroordelingen

In de periode 2015-2016 werden er door de lidstaten 5 979 vervolgingen en 2 927 veroordelingen wegens mensenhandel gemeld. Over het geheel genomen, is de samenwerking tussen de Europol- en Eurojust-kanalen toegenomen. In de periode 2016-2017 zijn er 2 476 nieuwe zaken en 8 411 nieuwe operationele berichten doorverwezen naar Europol. Er zijn in de periode 2014-2015 een groot aantal gemeenschappelijke onderzoeksteams opgericht binnen Eurojust.

Ondanks een zekere toename in de afgelopen jaren blijft het aantal vervolgingen en veroordelingen over het algemeen bijzonder laag. Als gevolg van het complexe karakter van dergelijke onderzoeken is er vaak onvoldoende bewijs om tot vervolging over te gaan en de zaak voor de rechter te brengen. Daarom worden de mensenhandelaars aangeklaagd wegens andere misdrijven, zoals strafbare feiten die verband houden met witwassen of prostitutie.

Er is sprake van een grotere bewustwording en er worden meer financiële onderzoeken uitgevoerd, en er zijn maatregelen genomen om de onderzoeken doeltreffender te maken. In haar analyse van 28 zaken meldt Eurojust¹⁷ dat 75 % daarvan is afgehandeld door gemeenschappelijke onderzoeksteams. Hierbij werden kwesties zoals witwassen onderzocht en werden geldstromen gevolgd. Eurojust maakt ook melding van een toename van de bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten uit criminaliteit, en aanwending van deze opbrengsten voor ondersteuning van de slachtoffers.

Vanuit het maatschappelijk middenveld wordt benadrukt dat het noodzakelijk is prioriteit te verlenen aan onderzoek naar en vervolging van personen die zich schuldig maken aan mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting, en om iets te doen aan de buitengewoon zware belasting voor slachtoffers die zij ervaren door het afleggen van getuigenissen, alsmede aan de duur van de strafrechtelijke procedures.

De Commissie ondersteunt de nationale autoriteiten bij hun inspanningen om de doeltreffendheid en effectiviteit van onderzoeken en vervolgingen te vergroten. De Commissie doet dit met maatregelen die de autoriteiten in staat stellen de geldstromen en winsten van mensenhandel te volgen en door het strafbaar stellen van het gedrag van degenen die gebruikmaken van de diensten van slachtoffers.

3. Gezamenlijke acties en grensoverschrijdende samenwerking

Aangezien de keten van georganiseerde criminele groepen vaak over landsgrenzen heen reikt, is grensoverschrijdende samenwerking bij onderzoeken noodzakelijk.

EU-agentschappen en -lidstaten melden dat er sprake is van toenemende grensoverschrijdende samenwerking en gezamenlijke onderzoeken, en tevens van een stijging van het aantal met derde landen opgerichte gemeenschappelijke onderzoeksteams, met name met landen van de Westelijke Balkan. De lidstaten benadrukken dat het noodzakelijk is de internationale samenwerking en coördinatie tussen de desbetreffende inlichtingendiensten, wetshandavingsinstanties, vervolgingsinstanties en rechterlijke instanties te versterken om de uitwisseling van informatie op te voeren en de onderzoeken te stroomlijnen.

¹⁷ Eurojust, Uitvoering van het Eurojust-actieplan tegen mensenhandel 2012-2016, 2017.

De lidstaten moeten doorgaan met de verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van wetshandhaving en rechtsvervolging. De samenwerking met derde landen moet verder worden verbeterd door capaciteitsopbouw voor gemeenschappelijke onderzoeksteams.

4. Voorlichting, opleidingsprogramma's en de handelsketen

Er worden in de EU-lidstaten talrijke initiatieven ontplooid, zoals voorlichtingscampagnes, opleidingsprogramma's, maatregelen op het vlak van wetgeving en andere vormen van begeleiding¹⁸. De lidstaten werken op het gebied van opleidingsprogramma's samen met maatschappelijke organisaties, maar maken ook gebruik van andere EU-netwerken zoals het Europees netwerk voor justitiële opleiding of het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving.

Bewustwordingscampagnes in de lidstaten richten zich op de vraag naar de diensten van slachtoffers van mensenhandel, maar er zijn weinig gegevens verstrekt over het effect van deze campagnes. Tegelijkertijd richten maatschappelijke organisaties zich op de behoefte aan campagnes of onderwijsprogramma's die zijn gericht op het tegengaan van de vraag naar diensten van slachtoffers van seksuele uitbuiting, en pleiten zij voor bewustwordingscampagnes gericht op klanten.

De lidstaten melden dat zij wettelijke en andere maatregelen hebben genomen met betrekking tot het aanpakken van de verantwoordelijkheid van rechtspersonen in de bredere handelsketen, met inbegrip van samenwerking met de particuliere sector.

De bewustwordingscampagnes en opleidingsprogramma's moeten gericht zijn op het behalen van concrete resultaten, vooral wat betreft voorkoming van het misdrijf. De lidstaten worden aangemoedigd om het effect van dergelijke campagnes en programma's beter in kaart te brengen. Het nemen van verantwoordelijkheid jegens de slachtoffers houdt ook in dat bedrijven aansprakelijk moeten worden gesteld voor hun handelen of hun nalatigheid.

IV. TOEGANG TOT DE RECHTER EN UITOEFENING VAN DE RECHTEN VAN SLACHTOFFERS

Uit hoofde van EU-wetgeving bestaat er een uitgebreid kader voor bijstand aan en ondersteuning en bescherming van slachtoffers bij de uitoefening van hun rechten, maar er zijn nog steeds factoren die de uitvoering van dat kader in de weg staan¹⁹.

De lidstaten melden dat zij nauwer samenwerken met maatschappelijke organisaties, terwijl het maatschappelijk middenveld benadrukt dat er behoefte bestaat aan formalisering van procedures om de uitwisseling van informatie tussen alle betrokken partijen te faciliteren, bevorderen en verbeteren.

¹⁸ Wettelijke verplichting van de lidstaten uit hoofde van artikel 18, lid 3, van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel.

¹⁹ Zoals geconcludeerd in het "omzettingsverslag" van de Commissie hebben de nationale autoriteiten aanzienlijke inspanningen geleverd om de richtlijn in nationaal recht om te zetten, maar is er nog veel ruimte voor verbetering, in het bijzonder wat beschermings- en ondersteuningsmaatregelen betreft. Verslag van de Europese Commissie ter beoordeling van de mate waarin de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om te voldoen aan Richtlijn 2011/36/EU in overeenstemming met artikel 23, lid 1, COM(2016) 722 final.

De richtlijn ter bestrijding van mensenhandel versterkt de regels betreffende de bescherming van en bijstand aan slachtoffers zoals beschreven in Richtlijn 2004/81/EG betreffende tijdelijke verblijfstitels. De meeste lidstaten hebben echter slechts een beperkt aantal wetgevingsinitiatieven op dit terrein ontplooid sinds het laatste uitvoeringsverslag van de Commissie uit 2014²⁰. Deze initiatieven zijn veelal gericht op versterking van de rechtszekerheid voor slachtoffers en verbetering van de werking van het verblijfsvergunningensysteem²¹.

1. Opsporen van slachtoffers van mensenhandel

In het eerste voortgangsverslag wordt opgemerkt dat slachtoffers worden gehinderd in de mogelijkheden voor uitoefening van hun rechten wanneer zij niet als slachtoffer worden aangemerkt of niet op juiste wijze worden doorverwezen. Volgens de lidstaten bestaan er in de EU verschillen in de criteria voor het al dan niet als slachtoffer van mensenhandel aanmerken van personen, en in de lengte van de procedures. De lidstaten benadrukken ook de rol van de plaatselijke autoriteiten bij het opsporen van slachtoffers. Er zijn bijzondere uitdagingen verbonden aan het opsporen van slachtoffers in gemengde migratiestromen en internationale-beschermingsprocedures, inclusief gevallen waarin er sprake is van uitbuiting van slachtoffers buiten de jurisdictie van een lidstaat.

Er is weinig informatie over de invloed van de maatregelen voor het opsporen, bijstaan, ondersteunen en beschermen van slachtoffers. Maatschappelijke organisaties melden dat er problemen zijn met asielprocedures en de afgifte van verblijfsvergunningen aan slachtoffers van mensenhandel die geen EU-onderdaan zijn.

Ondanks deze uitdagingen zijn de lidstaten van mening dat er vooruitgang is geboekt in het opsporen van slachtoffers, met name dankzij de toegenomen samenwerking tussen de verschillende nationale autoriteiten en sectoren alsook de grensoverschrijdende samenwerking.

Vroegtijdig opsporen van slachtoffers van mensenhandel via nationale verwijzingsystemen, waaronder asielstelsels, is van cruciaal belang voor de preventie van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers.

2. Nationale en transnationale verwijzingsystemen

Er zijn in de lidstaten veel formele of informele nationale verwijzingsystemen opgezet, en de lidstaten spannen zich in om ervoor te zorgen dat de systemen efficiënter en doeltreffender werken.

De lidstaten melden dat er in toenemende mate sprake is van grensoverschrijdende samenwerking, ook met landen buiten de EU, internationale organisaties en het maatschappelijk middenveld. Daarnaast bevestigen zij dat er dankzij de samenwerking en opgerichte netwerken verbetering is gebracht in de lengte van de procedures, met name dankzij financiering door de EU.

Maatschappelijke organisaties wijzen op aanhoudende tekortkomingen in het bewerkstelligen van een multidisciplinaire aanpak. Ook merken zij op dat het maatschappelijk middenveld

²⁰ COM(2014) 635.

²¹ Meer informatie over de toepassing van deze richtlijn is te vinden in bijlage I van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

niet bij het proces betrokken wordt, dat er voor alle betrokken partijen een gebrek is aan opleiding en capaciteitsopbouw en dat de beslissingen betreffende de doorverwijzing van slachtoffers niet eenvormig zijn.

In overeenstemming met de mededeling uit 2017 is de Commissie een onderzoek gestart ter beoordeling van de werking van de nationale en transnationale verwijzingsystemen van de lidstaten.

3. Bijstand aan en bescherming van slachtoffers van mensenhandel

Ondanks het feit dat de lidstaten melding maken van verbeteringen in de bijstand aan en ondersteuning en bescherming van slachtoffers, en van versnelling van de procedures, is de onvoorwaardelijke en effectieve toegang van slachtoffers tot deze rechten niet altijd gewaarborgd. Tot de verbeteringen behoren onder meer het gebruik van moderne technologieën om secundaire victimisatie in strafrechtelijke procedures te voorkomen, en het realiseren van opvangcentra en geschikte huisvesting voor de slachtoffers.

Een permanente uitdaging is de opsporing van minderjarige slachtoffers van mensenhandel en het bieden van bijstand bij de uitoefening van hun rechten, ongeacht hun land van herkomst. De lidstaten melden dat zij specifieke procedures hebben opgezet, onder meer middels wetgeving, om kinderhandel aan te pakken, ook in gemengde migratiestromen. Maatschappelijke organisaties benadrukken dat er meer aandacht moet uitgaan naar het zorg dragen voor passende expertise, opleiding en capaciteitsopbouw voor alle betrokken partijen, met inbegrip van voogden, maatschappelijk werkers en gezondheidswerkers.

De Commissie heeft de lidstaten aanbevelingen gedaan die ertoe strekken de bescherming van migrantenkinderen te versterken.

4. Schadeloosstelling van slachtoffers en het beginsel van niet-strafbaarstelling

Schadeloosstelling van slachtoffers wordt vaak bemoeilijkt door de complexiteit en diversiteit van de nationale schadeloosstellingregelingen en de verschillen in schadevergoeding tussen de lidstaten. Sommige lidstaten melden dat slachtoffers een schadevergoeding hebben ontvangen. Uit berichten uit het maatschappelijk middenveld blijkt echter dat er problemen zijn, met name in het geval van slachtoffers van mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting, die niet in staat zijn het vereiste bewijs van controleerbare onkosten of misgelopen arbeidsinkomsten te overleggen.

Er is door de lidstaten slechts in beperkte mate informatie over niet-strafbaarstelling verstrekt aan de Commissie. Vooral slachtoffers van mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting of gedwongen criminele activiteiten lopen groot risico gestraft te worden voor strafbare feiten waartoe zij gedwongen zijn, aldus berichten uit het maatschappelijk middenveld.

De lidstaten worden aangemoedigd uitvoering te geven aan nationale wetgeving door te waarborgen dat slachtoffers de beschikking hebben over instrumenten waarmee zij schadeloosstelling kunnen vorderen. De lidstaten moeten onder meer zorg dragen voor passende opleiding en capaciteitsopbouw voor personen die in het kader van hun beroep in contact kunnen komen met slachtoffers.

V. GECOÖRDINEERDE EN GECONSOLIDEERDE RESPONS BINNEN EN BUITEN DE EU

De EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel geeft de strategische lijnen aan waarlangs zowel binnen de EU als met derde partijen een samenhangend beleid tot stand moet worden gebracht. In de mededeling uit 2017 wordt als prioriteit gesteld dat er een gecoördineerde en geconsolideerde respons, zowel binnen als buiten de EU, moet worden ontwikkeld²².

In het kader van de mededeling uit 2017 hebben tien EU-agentschappen een gemeenschappelijke verbintenisverklaring ondertekend om samen te werken in de bestrijding van mensenhandel²³. De nationale autoriteiten hebben de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel uitgenodigd landenbezoeken af te leggen, en er hebben diverse uitwisselingen met gouvernementele en niet-gouvernementele belanghebbenden plaatsgevonden. Daarnaast is een begin gemaakt met de drie onderzoeken die in de mededeling uit 2017 zijn gepland²⁴.

Er zijn talrijke externe beleidsmaatregelen, partnerschappen en dialogen met derde landen die zijn gericht op de aanpak van mensenhandel, zoals de processen van Khartoem en Rabat, de follow-up van het gezamenlijke actieplan van Valletta en de gezamenlijke vredesmacht van de AU, EU en VN. Ook wordt in dezen actie ondernomen via GVDB-missies en -operaties. Daarnaast financiert de EU met haar externe financieringsinstrumenten diverse acties tegen mensenhandel in derde landen.

De toewijzing van EU-financiering in het kader van het beleid tegen mensenhandel is onderzocht in de uitgebreide beleidsevaluatie van de Commissie²⁵. De Commissie zal uit hoofde van het Fonds voor interne veiligheid en het Fonds voor asiel en migratie doorgaan met het publiceren van oproepen tot het indienen van voorstellen voor de aanpak van mensenhandel. De EU-financiering wordt beschikbaar gesteld via nationale programma's onder gedeeld beheer en via rechtstreekse subsidies. In hun verslagen maken veel lidstaten melding van nationale en Europese financiering van initiatieven ter bestrijding van mensenhandel in de periode 2014-2017. Er zijn bepalingen voor de EU-financiering voor de ondersteuning van het beleid ter bestrijding van mensenhandel opgenomen in de Commissievoorstellen voor verordeningen in verband met het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027²⁶. Nationale financiering is gericht op acties en maatregelen met betrekking tot onderwerpen zoals bijstand en ondersteuning voor slachtoffers, maar de lidstaten melden dat het moeilijk is om een nauwkeurige raming te geven van de daarmee gemoeide bedragen. Maatschappelijke organisaties spreken hun afkeuring uit over het gebrek

²² Dit wordt gerealiseerd door interactie met het EU-netwerk van nationale rapporteurs of soortgelijke mechanismen, het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel, EU-instellingen (binnen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de EU) en EU-agentschappen, waaronder agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, alsook strategische internationale partners in multilaterale processen.

²³ Te vinden op: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1) Onderzoek naar de werking van de nationale en transnationale verwijzingsystemen van de lidstaten, 2) Onderzoek naar de economische, sociale en menselijke kosten van mensenhandel en 3) Onderzoek naar het effect van de EU-aanpak ter bestrijding van mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting. Inschrijving beschikbaar op: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932>

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

²⁶ https://publications.europa.eu/nl/web/general-publications/eu_budget_for_the_future%20
https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_nl

aan financiële steun voor nationale programma's voor slachtofferhulp en over het gebrek aan duurzaamheid.

De Commissie spoort de lidstaten aan om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor diensten voor slachtofferhulp en om de mensenhandel te bestrijden als zware en georganiseerde criminaliteit. De lidstaten worden in dit verband voorts aangemoedigd om optimaal gebruik te maken van de toewijzing van middelen onder gedeeld beheer en de subsidies die rechtstreeks beschikbaar worden gesteld via de diverse financieringsinstrumenten van de Commissie.

VI. CONCLUSIES

Uit de informatie waarop dit verslag is gebaseerd, blijkt dat er sprake is van bepaalde verbeteringen, met name verbeteringen op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking, samenwerking met het maatschappelijk middenveld, de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams en de ontwikkeling van nationale en transnationale verwijzingsystemen.

Niettemin blijft mensenhandel een misdrijf dat wordt gekenmerkt door het ongestraft blijven van de mensenhandelaars en degenen die de slachtoffers uitbuiten. De bevindingen van dit verslag wijzen niet op een afname van de mensenhandel. Voorts blijkt uit een analyse van de gegevens dat er sprake is van een trend om slachtoffers op te sporen van vormen van uitbuiting waaraan prioriteit wordt toegekend, waardoor bepaalde categorieën slachtoffers meer aandacht krijgen dan andere categorieën. Uit informatie van de lidstaten blijkt dat er sprake is van aanhoudende complicaties en dat er op belangrijke gebieden geen vooruitgang wordt geboekt. De lidstaten moeten daarom prioriteit verlenen aan het nemen van alle noodzakelijke maatregelen.

Daarnaast worden de lidstaten aangespoord om daadkrachtige maatregelen te nemen en een uitgebreide strategie met betrekking tot alle aspecten van de handelsketen ten uitvoer te leggen om straffeloosheid tegen te gaan en vermindering van de vraag te bewerkstelligen, met name door het strafbaar stellen van het gedrag van degenen die welbewust gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers hebben nog steeds slechts beperkte toegang tot hun uit hoofde van EU-wetgeving bestaande rechten op bescherming en ondersteuning, schadeloosstelling en niet-strafbaarstelling.

Uit het lage aantal veroordelingen en vervolgingen in combinatie met het aantal slachtoffers in de EU blijkt dat het nog steeds noodzakelijk is grotere inspanningen te leveren op het gebied van opsporing van slachtoffers, onderzoek, gegevensverzameling en -registratie, grensoverschrijdende samenwerking en bewustwording.

De Commissie heeft een groot aantal maatregelen genomen om mensenhandel te bestrijden, heeft veel van de in de mededeling uit 2017 genoemde maatregelen uitgevoerd en zal doorgaan met het verlenen van bijstand op iedere mogelijke manier, met inbegrip van financiële ondersteuning van de ontwikkeling van beleid en operationele maatregelen om mensenhandel uit te roeien.