



Brussel, 19.12.2022
COM(2022) 736 final

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

**Vierde verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding
van mensenhandel**

{SWD(2022) 429 final}

1. INLEIDING

Mensenhandel is een ernstig misdrijf en een ernstige schending van de grondrechten. De bestrijding ervan is een prioriteit voor de Europese Unie¹. Artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU² voorziet in een tweejaarlijks verslag over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel. Ondanks de vorderingen die in de afgelopen jaren zijn gemaakt, is de dreiging onverminderd groot. Door recente grote crises, met name de COVID-19-pandemie en de Russische agressie tegen Oekraïne, is de kwetsbaarheid van mensen voor uitbuiting nog verder toegenomen.

Volgens de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021³ (EU-Socta 2021) is mensenhandel een kernactiviteit van de zware en georganiseerde criminaliteit in de EU en blijft mensenhandel ook in de nabije toekomst een dreiging vormen. De lidstaten hebben op EU-niveau maatregelen genomen om mensenhandel te voorkomen, de vraag die mensenhandel in de hand werkt, te doen afnemen, het bedrijfsmodel van mensenhandelaren te ontwrichten, de slachtoffers te beschermen en te ondersteunen, en aandacht te besteden aan de internationale dimensie.

In dit verslag is rekening gehouden met:

- de bijdragen van alle lidstaten via het EU-netwerk van nationale rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen (NREM);
- de bijdragen van de leden van het EU-platform voor het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel;
- de bijdragen van negen EU-agentschappen⁴;
- verslagen en andere documenten van EU-agentschappen, EU-instellingen en internationale organisaties.

Meer bepaald wordt in dit verslag i) vastgesteld wat de belangrijkste patronen en uitdagingen zijn bij de aanpak van mensenhandel, ii) een beschrijving gegeven van de belangrijkste maatregelen ter bestrijding van mensenhandel van 2019 tot en met 2022, en iii) een analyse gegeven van de statistieken voor de periode 2019-2020, die is opgenomen in een werkdocument van de diensten van de Commissie⁵. De gegevens in het verslag en in het werkdocument van de diensten van de Commissie werden door Eurostat bij de lidstaten ingewonnen via de nationale statistische diensten.

¹ Mededeling over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025 ([COM\(2021\) 171 final](#)); conclusies van de Raad van 26 mei 2021 tot vaststelling van de prioriteiten van de EU voor de periode 2022-2025 ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact).

² 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).

³ Europol, EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021, beschikbaar op: [link](#)

⁴ Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving en Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE), Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA), Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), EU-Asielagentschap (EUAA).

⁵ SWD(2022) 429.

2. UITDAGINGEN EN TENDENSEN OP HET GEBIED VAN DE BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL IN DE EU

2.1. Recente uitdagingen op het gebied van mensenhandel

In het derde verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel⁶ werd reeds de nadruk gelegd op de **gevolgen de COVID-19-pandemie voor mensenhandel**. Volgens Europol zullen de economische gevolgen van de pandemie leiden tot een grotere vraag met het oog op arbeidsuitbuiting. Maatschappelijke organisaties onderstreepten dat bepaalde groepen mensen, zoals ongedocumenteerde migranten, seizoenarbeiders, personen die in onzekere arbeids- en leefomstandigheden verkeren en personen in de prostitutie, onevenredig zwaar waren getroffen door de maatregelen in verband met de COVID-19-pandemie, waaronder de reisbeperkingen. Derhalve lopen deze groepen een groter risico om het slachtoffer te worden van mensenhandelaren.

De pandemie had ook grote gevolgen voor mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, vooral omdat de fysieke contacten tussen mensenhandelaren, slachtoffers en klanten afnamen en de activiteiten meer naar het internet werden verplaatst⁷. Ook meldden verschillende lidstaten dat door de COVID-19-pandemie de prostitutie zich sneller heeft verplaatst van de straat naar particuliere woningen, kortetermijnverhuur en hotels⁸, en naar de onlineomgeving⁹. Hierdoor werd het voor de rechtshandhavingsautoriteiten en andere relevante belanghebbenden moeilijker om mogelijke slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting op te sporen en te bereiken.

De COVID-19-beperkingen en meerdere lockdowns hebben ertoe bijgedragen dat slachtoffers verder geïsoleerd raakten, soms samen met de mensenhandelaren in kwestie. Dit was met name het geval bij slachtoffers die niet naar hun land van herkomst konden terugkeren. De lidstaten en maatschappelijke organisaties constateerden moeilijkheden bij de identificatie en doorverwijzing van slachtoffers naar diensten voor bijstand, ondersteuning en bescherming (bv. gezondheidszorg, begeleiding, administratieve diensten, rechtsbijstand), alsook bij de toegang van slachtoffers tot de rechter. Bovendien wezen belanghebbenden op grotere problemen op het gebied van grensoverschrijdende rechtshandhaving en justitiële samenwerking, langere strafprocedures door hoorzittingen op afstand en een afname van het aantal arbeidsinspecties tijdens de pandemie.

De COVID-19-pandemie heeft de verschuiving van criminele activiteiten naar de **digitale omgeving** aanzienlijk versneld, met name wat betreft mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, maar ook wat betreft andere vormen. Mensenhandelaren maken voor elke fase van het misdrijf, waaronder het ronselen van de slachtoffers (dat vaak via socialemediaplatforms plaatsvindt), de communicatie tussen de mensenhandelaren, slachtoffers en klanten, de reclame voor diensten, de organisatie van het vervoer van de

⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Derde verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (2020) als vereist op grond van artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (COM(2020) 661 final) en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2020) 226 final).

⁷ Europees Centrum tegen migrantensmokkel, [vijfde jaarlijks activiteitenverslag](#) (2021).

⁸ België, Frankrijk, Hongarije, Kroatië en Oostenrijk.

⁹ Kroatië, Slovenië, Slowakije en Zweden.

slachtoffers en het verrichten van betalingen, gebruik van technologie en het internet (zowel het oppervlakteweb als het dark net). Kinderen zijn vooral kwetsbaarder geworden voor ronselen en kinderlokking via internet. Het gebruik van technologie om strafbare feiten in verband met mensenhandel te plegen, houdt aanzienlijke uitdagingen in voor de rechtshandavings- en rechterlijke instanties, aangezien criminelen daardoor meer potentiële slachtoffers en klanten kunnen bereiken, slachtoffers gemakkelijker van de ene naar de andere locatie kunnen verplaatsen en hun activiteiten op afstand kunnen uitvoeren. Mensenhandelaren profiteren bovendien van meer anonimiteit, met name via versleutelde communicatieoplossingen¹⁰.

De verslagperiode werd ook gekenmerkt door **de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne**, die op 24 februari 2022 begon en leidde tot een massale instroom in de EU van mensen die de oorlog ontvluchten, van wie 90 % vrouwen en kinderen. Het risico op mensenhandel werd vanaf het begin zeer groot geacht. Criminele organisaties waren reeds voor de oorlog actief aan de grens tussen Oekraïne en de EU. In 2019-2020 stond Oekraïne in de top tien van niet-EU-nationaliteiten van de in de EU geïdentificeerde slachtoffers, voornamelijk met het oog op seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Door de oorlog hebben mensenhandelaren nog meer mogelijkheden om de kwetsbare situatie van mensen die de agressie ontvluchten, met name vrouwen en kinderen, uit te buiten voor hun eigen financieel gewin. Er bestaat een bijzonder risico dat de vraag naar de diensten van slachtoffers van mensenhandel toeneemt, zowel offline, bijvoorbeeld in het kader van malafide aanbiedingen van particuliere logiesverstrekking, vervoer en bijstand, als online, onder meer op sociale media, bijvoorbeeld onlinereclame voor seksuele diensten met Oekraïense vrouwen.

2.2. Tendensen op het gebied van mensenhandel

2.2.1. Slachtoffers (geslacht, leeftijd, nationaliteit)

In de verslagperiode 2019-2020 werden **14 311 slachtoffers van mensenhandel** geregistreerd in de EU. Dit aantal is iets hoger dan het aantal dat in de vorige periode van twee jaar in de EU werd geregistreerd (14 145). In 2021 was het geschatte aantal slachtoffers 7 109¹¹. De daling van het aantal geregistreerde slachtoffers tussen 2019 (7 777) en 2020 (6 534) houdt vermoedelijk verband met de COVID-19-pandemie, die leidde tot uitdagingen bij de identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Er moet worden opgemerkt dat **het werkelijke aantal slachtoffers waarschijnlijk aanzienlijk hoger is** dan wat de gerapporteerde gegevens doen vermoeden, aangezien in de statistieken alleen de slachtoffers worden meegeteld van wie een van de registratie-entiteiten kennis krijgt; veel slachtoffers blijven echter onopgemerkt.

Mensenhandel is nog steeds een misdaad met een sterke genderdimensie. **Vrouwen en meisjes vertegenwoordigden 63 %** van alle geregistreerde slachtoffers in de EU. Het percentage mannelijke slachtoffers (33 %)¹² steeg echter ten opzichte van 2017-2018 (23 %)¹³.

¹⁰ Europees Centrum tegen migrantensmokkel, [zesde jaarlijks activiteitenverslag](#) (2022).

¹¹ Eurostat is gestart met de gegevensverzameling voor 2021. Deze kon niet helemaal worden afgerond, omdat enkele lidstaten de volledige gegevensset niet op tijd konden verstrekken. Daarom heeft Eurostat op basis van de waarden van voorgaande jaren ramingen gemaakt voor de ontbrekende lidstaten. Voor het aantal slachtoffers konden DE en SE geen gegevens verstrekken.

¹² In dit verslag tellen de percentages voor dezelfde indicatoren en hetzelfde verslagjaar niet altijd op tot 100 %, omdat de lidstaten sommige slachtoffers in de categorie “onbekend” of “andere” hebben

Van de slachtoffers was 53 % EU-burger en had 43 % een niet-EU-nationaliteit¹⁴. De top vijf van EU-landen qua nationaliteit van de slachtoffers van mensenhandel in aantallen bestond uit Roemenië, Frankrijk, Italië, Bulgarije en Polen. De top vijf van derde landen qua nationaliteit van de slachtoffers van mensenhandel in de EU bestond uit Nigeria, China, Moldavië, Pakistan en Marokko. Van alle geregistreerde slachtoffers was 37 % onderdaan van het land waar zij werden geregistreerd (binnenlandse mensenhandel). Alle of bijna alle door Estland, Hongarije, Bulgarije, Roemenië en Slowakije geregistreerde slachtoffers waren eigen onderdanen.

2.2.2. Mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting

Mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting bleef de **meest voorkomende vorm van uitbuiting** in de EU in de periode 2019-2020 (**51 %**). De overgrote meerderheid van de slachtoffers is vrouw (87 %), van wie 73 % meerderjarig en 27 % minderjarig.

De risicosectoren wat betreft seksuele uitbuiting zijn dezelfde als in voorgaande jaren, namelijk prostitutie, escortbureaus en -diensten, de porno-industrie, massagediensten, bars en nachtclubs. In de lidstaten werd tijdens de pandemie een toename van geweld tegen vrouwen en meisjes waargenomen. Europol wees erop dat op escort- en datingwebsites en op socialemediaplatforms reclame wordt gemaakt voor seksuele diensten die op uitbuiting berusten. Er wordt steeds vaker melding gemaakt van “seks Tours”, waarbij slachtoffers naar verschillende steden reizen om klanten te ontmoeten in een huurappartement of hotelkamer. Zoals hierboven vermeld, bevestigden de lidstaten ook dat op grote schaal gebruik wordt gemaakt van technologie om de slachtoffers te ronselen, aan te prijzen en seksueel uit te buiten. Bovendien meldde Europol dat mensenhandelaren slachtoffers overhalen om vrijwillige zakelijke overeenkomsten aan te gaan, in het kader waarvan zij instemmen met werk in de prostitutie en een deel van hun inkomsten afstaan in ruil voor bescherming en ondersteuning bij administratieve kwesties. Mensen met een dergelijke overeenkomst zien zichzelf niet noodzakelijkerwijs als slachtoffer, wat het voor mensenhandelaren gemakkelijker maakt om hen uit te buiten.

Lidstaten¹⁵ noemden Nigeria veelvuldig als een van de belangrijkste landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. Daarnaast gaven verschillende lidstaten¹⁶ en Europol aan dat er steeds meer Zuid-Amerikaanse vrouwen en transgenders het slachtoffer worden van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

2.2.3. Mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting

Mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting is de op een na meest voorkomende vorm van mensenhandel in de EU (**28 %**). Deze vorm is **aanzienlijk toegenomen** ten opzichte van 2017-2018 (15 %). De meeste slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting zijn mannen (66 %), terwijl 34 % van de slachtoffers vrouwen zijn.

geregistreerd. Het werkdocument van de diensten van de Commissie over de statistische analyse bevat meer gedetailleerde informatie.

¹³ Voor 4 % van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel was het gerapporteerde geslacht “onbekend”.

¹⁴ Voor 2 % van de geregistreerde slachtoffers was de nationaliteit “onbekend” en voor 2 % werd bij de nationaliteit “andere” vermeld. Deze gegevens werden door Eurostat geraamd op basis van via de nationale bureaus voor de statistiek verzamelde gegevens van de lidstaten.

¹⁵ Waaronder België, Frankrijk, Ierland, Spanje en Zweden.

¹⁶ Estland, Frankrijk, Nederland en Spanje.

Mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting is in zeven lidstaten¹⁷ de meest voorkomende vorm van uitbuiting. Europol onderstreepte dat mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting in de EU weliswaar vaker wordt gemeld dan voorheen, maar dat veel gevallen onopgemerkt blijven.

Criminele netwerken die betrokken zijn bij mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting, zijn voornamelijk actief in bedrijven waar veel contanten omgaan en waar veel arbeiders met een laag loon en seizoenarbeiders werkzaam zijn. Tot deze risicosectoren behoren landbouw, bouw, bosbouw, voedselverwerking, assemblage, horeca, detailhandel, autowasserettes, schoonheids- en schoonmaakdiensten, vervoer, huishoudelijk werk en huishoudelijke hulp. Mensenhandelaren ronselen de slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting steeds vaker online, door het opzetten van of samenwerken met wervingsbureaus en onderaannemers om hun activiteiten juridisch af te dekken.

Terwijl de slachtoffers van arbeidsuitbuiting voornamelijk mannen zijn (66 %), gaven verschillende lidstaten aan dat vrouwen steeds vaker het slachtoffer zijn van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting (34 %), vooral in huishoudelijk werk of schoonmaakdiensten. Zij blijven vaak buiten beeld, omdat de uitbuiting doorgaans plaatsvindt in de privésfeer en veel van deze vrouwen afkomstig zijn uit derde landen.

In 2019-2020 werd in de EU bijna hetzelfde percentage slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting uit de EU (45 %) en uit derde landen (50 %)¹⁸ geregistreerd. De lidstaten wezen er echter op dat in het bijzonder migranten kwetsbaar zijn voor deze vorm van uitbuiting. Zij worden vaak in hun land van herkomst geronseld door mensenhandelaren met dezelfde nationaliteit en naar de EU gelokt met het vooruitzicht op een hoger loon.

Lidstaten¹⁹ meldden dat slachtoffers uit derde landen de EU vaak binnenkomen met een visum, hoewel mensenhandelaren soms valse documenten gebruiken (bv. door het plegen van identiteitsfraude of het overleggen van valse arbeidsovereenkomsten dan wel werkvergunningen die zijn verkregen door gebruik te maken van brievenbusfirma's en misbruik van legale trajecten). Sommige lidstaten²⁰ gaven aan dat slachtoffers uit derde landen, met name uit Azië (bv. Vietnam), vaak moeten werken, bijvoorbeeld in nagelsalons of wietkwekerijen, om hun door reiskosten ontstane schulden terug te betalen.

De lidstaten hebben geen gegevens verstrekt over rechtspersonen waartegen een onderzoek of vervolging werd ingesteld of die werden veroordeeld voor strafbare feiten in verband met mensenhandel in 2019-2020.

2.2.4. Mensenhandel met het oog op andere vormen van uitbuiting

In de verslagperiode was in **11 %** van alle gevallen sprake van mensenhandel met het oog op andere vormen van uitbuiting dan seksuele en arbeidsuitbuiting²¹. Bij dergelijke vormen van uitbuiting gaat het onder meer om gedwongen criminele activiteiten,

¹⁷ België, Italië, Letland, Luxemburg, Malta, Polen en Slowakije.

¹⁸ Als nationaliteit werd voor 5 % van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting "andere" opgegeven.

¹⁹ België, Cyprus, Estland, Frankrijk, Litouwen en Malta.

²⁰ België, Ierland en Spanje.

²¹ In 2017-2018 vertegenwoordigden andere vormen van uitbuiting 18 % van de gevallen van mensenhandel in de EU.

gedwongen bedelarij, het illegaal verwijderen van organen en “andere” vormen, die niet zijn opgenomen in de definitie van artikel 2, punt 3, van Richtlijn 2011/36/EU, zoals illegale adoptie, gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken, illegaal draagmoederschap en uitkeringsfraude²².

Hoewel in 2019-2020 in de EU bij slechts 3 % van alle geregistreerde slachtoffers sprake was van **gedwongen criminaliteit en gedwongen bedelarij**, maakten verschillende lidstaten²³ melding van een toename van deze vormen van uitbuiting. Gedwongen criminaliteit houdt vaak verband met diefstal, kleine criminaliteit, zakkenrollerij, winkeldiefstal en de verkoop van drugs. Gedwongen bedelarij was de op een na belangrijkste vorm van uitbuiting in Estland (20 %) en gedwongen criminaliteit was de op een na meest voorkomende vorm van uitbuiting in Griekenland (42 %).

De lidstaten meldden dat vooral vrouwen, kinderen en irreguliere migranten kwetsbaar zijn voor mensenhandel met deze doeleinden. De slachtoffers komen vaak uit een kansarm milieu, zijn dakloos of hebben een alcoholverslaving of andere verslavingen. Sommige lidstaten²⁴ benadrukten dat de slachtoffers van mensenhandel met het oog op gedwongen bedelarij meestal uit Roma-gemeenschappen komen of mensen met een handicap zijn. Uit de gegevens voor 2019-2020 over het aantal slachtoffers van mensenhandel ten behoeve van gedwongen bedelarij blijkt dat 47 % van de slachtoffers kinderen waren²⁵.

Verschillende lidstaten²⁶ maakten melding van gevallen van mensenhandel met het oog op **gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken**, waarvan met name kwetsbare vrouwelijke migranten en etnische minderheden zoals de Roma het slachtoffer worden. De lidstaten benadrukten dat de slachtoffers van deze vorm van uitbuiting ook vaak worden verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of gedwongen bedelarij. Volgens Eurojust zijn vrouwen uit Roma-gemeenschappen in de lidstaten bijzonder kwetsbaar voor mensenhandel en uitbuiting met het oog op schijnhuwelijken om de vrije binnenkomst en het vrije verkeer in de EU van onderdanen van derde landen mogelijk te maken²⁷. Daarnaast meldde het Europees Instituut voor gendergelijkheid dat vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van gedwongen huwelijken, vaak verborgen blijven in particuliere huishoudens en in de sector van de prostitutie, waardoor het moeilijker is om hen op te sporen en te identificeren.

Eurojust en sommige lidstaten²⁸ meldden gevallen van mensenhandel ten behoeve van **illegaal draagmoederschap en gedwongen zwangerschap**, waarbij vrouwen worden geronseld om hun pasgeborenen weg te geven op basis van de belofte dat ze vergoed zullen worden of om deel te nemen aan een programma voor illegaal draagmoederschap.

Mensenhandel ten behoeve van **het wegnemen van organen²⁹ en uitkeringsfraude³⁰** werd ook door sommige lidstaten gemeld. Deze twee vormen van uitbuiting

²² Voor de resterende 10 % van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel was de gerapporteerde vorm van uitbuiting “onbekend”.

²³ Bulgarije, Griekenland, Ierland, Kroatië, Roemenië en Spanje.

²⁴ Bulgarije en Oostenrijk.

²⁵ 31 % was volwassen en 22 % was onbekend.

²⁶ Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Ierland en Litouwen.

²⁷ Eurojust, *Report on national legislation and Eurojust casework on sham marriages* (2020), [sham-marriage-oct-2020-redacted.pdf \(europa.eu\)](#).

²⁸ Bulgarije, Cyprus en Griekenland.

²⁹ Griekenland, Nederland en Polen.

vertegenwoordigden minder dan 1 % van de geregistreerde gevallen in de EU in 2019-2020.

2.2.5. Kinderhandel

Bijna een op de vier slachtoffers van mensenhandel was een kind (**23 %**) in 2019-2020. De meerderheid van de minderjarige slachtoffers bestond uit meisjes (75 %). Er waren onevenredig veel EU-burgers onder de geregistreerde minderjarige slachtoffers (85 %), van wie 75 % werd geregistreerd in het eigen land. Van de minderjarige slachtoffers was 10 % burger van een derde land³¹. De helft van de geregistreerde minderjarige slachtoffers werd verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting (50 %), terwijl 17 % werd verhandeld met het oog op arbeidsuitbuiting en 4 % met het oog op gedwongen bedelarij³².

Op dating- en escortwebsites worden minderjarige slachtoffers vaak geadverteerd als volwassenen. Daarnaast worden kinderen aangeboden op speciale websites waar volwassenen specifiek op zoek zijn naar seksuele ontmoetingen met kinderen. Kinderen worden ook vaak misbruikt in clandestiene omgevingen, zoals pop-upbordelen en soms in openbare gelegenheden (hotels, restaurants en seks-, nacht- en stripclubs).

Verschillende lidstaten³³ wezen op het gebruik van de “loverboy”-methode door mensenhandelaren om kinderen en jonge volwassen vrouwen te lokken om hen seksueel uit te buiten. In de verslagperiode verleenden Europol en Eurojust met name steun aan Roemenië, Frankrijk en Spanje bij twee verschillende operaties gericht op criminele netwerken die slachtoffers ronselden via de “loverboy”-methode. Loverboys zijn mensenhandelaren die proberen om jonge meisjes of jongens verliefd op hen te maken, of die jongeren op een andere manier manipuleren om ze te kunnen uitbuiten, bijvoorbeeld in de seksindustrie. Tegenwoordig bedreigen loverboys hun slachtoffers sneller en vaker. Ze gebruiken daarbij chantage en geweld³⁴.

Europol en verschillende lidstaten³⁵ meldden dat er nog steeds familieclans in de EU zijn die hun eigen kinderen verhandelen, alsook andere kinderen die deel uitmaken van dezelfde gemeenschap, voornamelijk voor bedelarij, zakkenrollen en winkeldiefstal of als huisbedienden. Criminele netwerken die actief zijn in de EU gebruiken ook kinderen, vaak uit derde landen, om allerlei soorten misdaden te plegen, zoals zakkenrollen, winkeldiefstal of het verkopen van producten³⁶. Daarnaast worden kinderen verhandeld via illegale adoptieregelingen³⁷.

2.2.6. Mensenhandel in de context van migratie

Mensenhandel is nog steeds een migratiegerelateerd probleem³⁸, met name in enkele lidstaten die meldden dat de meerderheid van de slachtoffers een migratieachtergrond heeft. Door irreguliere migratie zijn voor netwerken van mensenhandelaren

³⁰ Cyprus, Litouwen en Slowakije.

³¹ Voor 3 % van de geregistreerde slachtoffers van kinderhandel was de gemelde nationaliteit “onbekend” en voor 2 % werd “andere, niet gespecificeerd” vermeld.

³² 8 % werd geregistreerd voor andere vormen van uitbuiting. Voor 20 % van de geregistreerde minderjarige slachtoffers was de vorm van uitbuiting onbekend.

³³ België, Bulgarije, Estland, Finland, Hongarije, Luxemburg, Roemenië en Spanje.

³⁴ [Aanpak loverboys | Mensenhandel en mensensmokkel | rijksoverheid.nl](#)

³⁵ Griekenland, Hongarije en Roemenië.

³⁶ Europol, EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021, beschikbaar op: [link](#)

³⁷ Europol en Slowakije.

³⁸ Ierland, Griekenland, Frontex en maatschappelijke organisaties.

winstmogelijkheden ontstaan en worden migranten blootgesteld aan diverse vormen van mensenhandel, niet alleen in landen van bestemming, maar ook op doorreisplaatsen en in migrantenkampen. Er is een duidelijk verband met de smokkel van migranten; slachtoffers worden in het land van herkomst geronseld, soms met de belofte van een fatsoenlijke baan in de EU, en in landen van bestemming verhandeld met het oog op gedwongen arbeid of seksuele uitbuiting om hun vervoer naar de EU terug te betalen³⁹. In dit geval hebben de mensensmokkelaars vaak dezelfde nationaliteit of behoren zij tot dezelfde etnische groep als de slachtoffers⁴⁰. Er zijn gevallen bekend van vrijwillige werving door andere slachtoffers⁴¹, maar ook van onbedoelde werving op basis van aan landen van herkomst verstrekte informatie over de mogelijkheden om een baan te vinden of een verblijfsvergunning te krijgen in landen van bestemming⁴². Ook zijn er talrijke gevallen van handel in migranten die via legale routes in de EU waren aangekomen en pas daarna werden uitgebuit⁴³.

3. ACTIES VAN DE EU EN DE LIDSTATEN TEGEN MENSENHANDEL

3.1. Een brede aanpak van mensenhandel

In april 2021 nam de Commissie de **EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025**⁴⁴ aan. Hierin wordt uitgegaan van een brede aanpak, van de preventie van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers tot de vervolging en veroordeling van mensenhandelaren. Zoals in de volgende punten wordt aangegeven, zijn veel van de op de vier gebieden van de EU-strategie aangekondigde wetgevende, beleids- en operationele initiatieven aanzienlijk gevorderd of reeds uitgevoerd⁴⁵.

Een van de prioritaire acties van de EU-strategie is de **evaluatie van Richtlijn 2011/36/EU**⁴⁶. Uit de evaluatie is gebleken dat de richtlijn een robuust kader ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel vormt en bescherming biedt aan de slachtoffers, en een gemeenschappelijke basis op EU-niveau voor de aanpak van mensenhandel tot stand heeft gebracht. Er is echter ook een aantal problemen aan het licht gekomen die belemmeringen vormen voor het terugdringen van de omvang van deze vorm van criminaliteit, voor het waarborgen van een doeltreffende rechtshandhaving en gerechtelijk optreden tegen mensenhandelaren en voor de vroegtijdige identificatie, bijstand en ondersteuning van slachtoffers. Om deze tekortkomingen te verhelpen, heeft de Commissie op 13 december 2022 een richtlijn voorgesteld tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan⁴⁷. Overeenkomstig de resultaten van de evaluatie blijven de belangrijkste niet-wetgevende acties van de EU-strategie bovendien uiterst relevant voor een betere uitvoering van de richtlijn in de lidstaten.

³⁹ Frankrijk en Spanje.

⁴⁰ Italië en Zweden.

⁴¹ Frankrijk.

⁴² Portugal.

⁴³ Frankrijk en Malta.

⁴⁴ COM(2021) 171 final.

⁴⁵ Terugdringen van de vraag die mensenhandel in de hand werkt voor alle vormen van uitbuiting; het bedrijfsmodel van mensenhandelaren ontwrichten; bescherming, ondersteuning en emancipatie van slachtoffers, met bijzondere aandacht voor vrouwen en kinderen; en de internationale dimensie.

⁴⁶ SWD(2022) 427.

⁴⁷ Voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (COM(2022) 732).

In de EU-strategie wordt benadrukt dat de registratie en verzameling van gegevens over mensenhandel moet worden verbeterd om te zorgen voor betrouwbare en vergelijkbare informatie voor op maat gesneden beleidsmaatregelen. In 2021 is de Commissie overgestapt van het tweemaal per jaar naar het eenmaal per jaar verzamelen van gegevens. Die gegevens zijn samen met de gegevens van voorgaande verslagjaren beschikbaar op de website van Eurostat⁴⁸. De Commissie stelt voor om Richtlijn 2011/36/EU zodanig te wijzigen dat het voor lidstaten verplicht wordt om **op jaarbasis gegevens over mensenhandel te verzamelen en deze statistieken aan de Commissie te verstrekken**. Hierdoor ontstaat een actueel overzicht en kan toezicht worden gehouden op de omvang van het fenomeen in de EU.

De financiering voor de bestrijding van mensenhandel vindt plaats uit hoofde van de werkprogramma's van de thematische faciliteit voor 2021-2022 in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)⁴⁹ en het Fonds voor interne veiligheid (ISF)⁵⁰ (op een totale begroting van 13 miljoen EUR voor optreden van de Unie en specifieke acties onder direct en gedeeld beheer).

Op 1 juli 2021 is de huidige **EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel**⁵¹ (ATC) benoemd. Sindsdien heeft de ATC ontmoetingen met verschillende belanghebbenden in de lidstaten en in derde landen gehad en de samenwerking met internationale organisaties in het kader van de uitvoering van de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel en de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel versterkt. Er hebben zes vergaderingen van het EU-netwerk van nationale rapporteurs en gelijkwaardige mechanismen plaatsgevonden, en vier van het EU-platform voor het maatschappelijk middenveld tegen mensenhandel. De ATC heeft een **gemeenschappelijk plan voor de bestrijding van mensenhandel**⁵² ontwikkeld en de uitvoering ervan gecoördineerd, teneinde het risico op mensenhandel aan te pakken en ondersteuning te bieden aan potentiële slachtoffers onder de mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog in Oekraïne, in nauwe samenwerking met de nationale rapporteurs en coördinatoren, de EU-agentschappen, maatschappelijke organisaties, Oekraïne en Moldavië.

Mensenhandel wordt ook aangepakt via een brede aanpak op nationaal niveau. In de verslagperiode hebben de lidstaten rechts- en beleidsinstrumenten vastgesteld ter bestrijding van mensenhandel en ter ondersteuning van de uitvoering van Richtlijn 2011/36/EU. Hiertoe behoren **nieuwe of vernieuwde nationale strategieën en actieplannen**⁵³, reeksen **richtsnoeren, protocollen en procedures**⁵⁴ gericht op de ondersteuning van de relevante belanghebbenden bij het opsporen, identificeren en beschermen van slachtoffers, alsook maatregelen voor het **coördineren van de inspanningen bij de bestrijding van mensenhandel**⁵⁵.

⁴⁸ De gegevens worden gepubliceerd op de website van Eurostat ([Database — Eurostat \(europa.eu\)](#)) onder "Population and social conditions" / "Crime and criminal justice".

⁴⁹ [AMIF - Thematic Facility Work Programme 2021-2022 en.pdf \(europa.eu\)](#).

⁵⁰ [ISF - Thematic Facility Work Programme 2021-2022 en.PDF \(europa.eu\)](#).

⁵¹ ["EU Anti-Trafficking Coordinator" \(europa.eu\)](#).

⁵² ["An Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine" \(europa.eu\)](#).

⁵³ België, Bulgarije, Cyprus, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.

⁵⁴ Duitsland, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen en Luxemburg.

⁵⁵ Duitsland.

3.2. Mensenhandel voorkomen en de vraag die mensenhandel in de hand werkt, doen afnemen

In de EU-strategie wordt erop gewezen dat, ondanks preventie-initiatieven, de vraag naar diensten van slachtoffers van uitbuiting niet is afgenomen. Uit de statistieken voor 2019-2020 met betrekking tot de strafbaarstelling van het **gebruik van de diensten van slachtoffers van mensenhandel** blijkt dat elf lidstaten melding hebben gemaakt van in totaal 159 verdachten, 46 vervolgingen en 51 veroordelingen. Deze aantallen zijn aanzienlijk lager dan in de vorige verslagperiode⁵⁶, wat verband kan houden met de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor het strafrechtelijk systeem.

Een van de kernacties van de EU-strategie was nagaan of Richtlijn 2011/36/EU kan worden gewijzigd wat betreft **de strafbaarstelling van het gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend**. De lidstaten hanteren verschillende benaderingen voor het ontmoedigen en terugdringen van de vraag. Zij hebben niet allemaal gebruikgemaakt van **artikel 18, lid 4, van Richtlijn 2011/36/EU**, op grond waarvan zij **maatregelen moeten overwegen om het bewuste gebruik van diensten die door slachtoffers worden verricht, strafbaar te stellen**. In de verslagperiode heeft Hongarije nieuwe wetgeving vastgesteld, waarmee het bewuste gebruik van diensten van slachtoffers strafbaar is gesteld en op grond waarvan de sancties voor de gebruikers zwaarder zijn wanneer het slachtoffer een kind is. Nederland heeft bepaald dat het gebruik van seksuele diensten strafbaar is wanneer de gebruiker wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat de persoon een slachtoffer van mensenhandel was. De straffen zijn hoger als het slachtoffer een kind is. In 2021 heeft Duitsland, waar het bewuste gebruik van seksuele diensten van slachtoffers reeds strafbaar was, voor een striktere aanpak gekozen door de invoering van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het gebruik van seksuele diensten van slachtoffers met voorwaardelijk opzet. In 2019 heeft Cyprus de wetgeving gewijzigd om de straffen voor het strafbare feit van het gebruik van diensten van slachtoffers te verhogen en de eis te schrappen dat de gebruiker in het geval van seksuele uitbuiting een “redelijk vermoeden” moet hebben. Bovendien wordt in sommige lidstaten, zoals Slowakije en Spanje, gediscussieerd over de strafbaarstelling van het bewuste gebruik van diensten van slachtoffers en de bewuste vraag naar seksuele diensten. Drie lidstaten⁵⁷ hebben ook een evaluatie uitgevoerd of voeren momenteel een evaluatie uit van de desbetreffende wetgeving waarmee het gebruik van diensten van slachtoffers strafbaar wordt gesteld.

Met het oog op de versterking van de strafrechtelijke respons om de vraag te ontmoedigen, stelt de Commissie een wijziging voor van Richtlijn 2011/36/EU, die erop gericht is om **de strafbaarstelling van het bewuste gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verricht, verplicht te stellen**.

Overeenkomstig de EU-strategie heeft de Commissie diverse maatregelen vastgesteld die ervoor moeten zorgen dat **ondernemingen en bedrijven de verantwoordelijkheid op zich nemen** inzake het terugdringen van de vraag naar en het opsporen van mogelijke gevallen van mensenhandel **in hun activiteiten en toeleveringsketens**. In juli 2021 maakten de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden richtsnoeren bekend om EU-bedrijven te helpen bij het nemen van passende maatregelen om het risico van

⁵⁶ In de verslagperiode 2017-2018 meldden elf lidstaten in totaal 170 verdachten, 162 vervolgingen en 133 veroordelingen in verband met de strafbaarstelling van het gebruik van de diensten van slachtoffers van mensenhandel.

⁵⁷ Frankrijk, Ierland en Luxemburg.

dwangarbeid in hun activiteiten en toeleveringsketens aan te pakken⁵⁸. Bovendien biedt het voorstel van de Commissie voor een **richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid** een horizontaal kader ter bevordering van de bijdrage van op de eengemaakte markt actieve bedrijven tot de eerbiediging van de mensenrechten via hun eigen activiteiten en via hun waardeketens, door het opsporen, voorkomen en beperken van en het afleggen van verantwoording over hun negatieve effecten op de mensenrechten, met inbegrip van mensenhandel. Op 14 september 2022 presenteerde de Commissie een **voorstel voor een verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie**⁵⁹. Na de goedkeuring ervan zullen deze voorstellen kracht bijzetten aan de inspanningen van de Unie voor het toewijzen van striktere verantwoordingsplicht van rechtspersonen voor strafbare feiten in verband met mensenhandel. Op nationaal niveau hebben de lidstaten maatregelen genomen of overwogen zij maatregelen te nemen om ondernemingen vanaf een bepaalde omvang te verplichten tot passende zorgvuldigheid in hun hele toeleveringsketen om potentiële arbeidsuitbuiting op te sporen en te voorkomen. In Duitsland treedt op 1 januari 2023 de wet inzake zorgvuldigheidsplicht voor ondernemingen in toeleveringsketens in werking. België, Finland, Nederland en Roemenië werken aan de vaststelling van soortgelijke wetgeving. België heeft ook een instrumentarium voorbereid met richtsnoeren voor ondernemingen om schendingen van de mensenrechten en arbeidsuitbuiting op te sporen.

Daarnaast heeft de Commissie maatregelen voorgesteld⁶⁰ ter vergroting van de doeltreffendheid van de **richtlijn inzake sancties tegen werkgevers**⁶¹, die de indienstneming van onderdanen van derde landen zonder papieren, onder wie slachtoffers van mensenhandel, verbiedt. In de mededeling staat dat de Commissie de uitwisseling van goede praktijken voor het identificeren van slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel zal bevorderen, ook wat betreft gezamenlijke inspecties met speciale eenheden. De Commissie neemt deel aan de vergaderingen van het Europees platform tegen zwartwerk van de Europese Arbeidsautoriteit, dat in de lidstaten arbeidsinspecties mobiliseert om het bewustzijn omtrent zwartwerk en arbeidsuitbuiting te vergroten en om praktijken inzake het opsporen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel uit te wisselen. Bovendien neemt de Europese Arbeidsautoriteit deel aan de operationele acties van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) ter bestrijding van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting.

In de EU-strategie staat dat **bewustmakingscampagnes** over de risico's van mensenhandel een belangrijk middel zijn om dit misdrijf op te sporen en te voorkomen. Lidstaten⁶² hebben bewustmakingscampagnes over mensenhandel gevoerd, onder andere via sociale media, video's, folders, posters, media en op scholen. Sommige lidstaten⁶³ hebben campagnes op touw gezet die gericht zijn op klanten op sociale media, datingwebsites en reclameplatforms voor seksuele diensten, om hen meer bewust te maken van de risico's van mensenhandel en hen aan te moedigen zich verantwoordelijker

⁵⁸ [Nieuwe EU-richtsnoeren helpen ondernemingen dwangarbeid in toeleveringsketens te bestrijden \(europa.eu\)](https://europa.eu).

⁵⁹ COM(2022) 453 final.

⁶⁰ COM(2021) 592 final.

⁶¹ 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, blz. 24).

⁶² Zoals België, Bulgarije, Finland, Hongarije, Kroatië, Letland, Luxemburg, Malta, Portugal en Spanje.

⁶³ België en Nederland.

te gedragen. Andere lidstaten⁶⁴ hebben bewustmakingscampagnes gevoerd over arbeidsrechten, veilige werkgelegenheid en het risico van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting.

Ondanks de COVID-19-pandemie zijn de lidstaten **opleidingen** blijven geven aan een breed scala aan belanghebbenden zodat zij gevallen van mensenhandel kunnen opsporen en identificeren, waaronder rechtshandavings- en rechterlijke instanties, eerstelijns personeel, grenswachten, asiel- en immigratiefunctionarissen, zorgverleners, maatschappelijk werkers, sociale en arbeidsinspecteurs, consulaire personeel, gemeentepersoneel en vliegtuigpersoneel.

3.3. Het criminele bedrijfsmodel van mensenhandelaren ontworpen

De **samenwerking op het gebied van rechtshandhaving** is in de periode 2019-2022 aanzienlijk geïntensiveerd⁶⁵, zowel op EU- als op internationaal niveau. Dit blijkt ook uit de stijging met 29 % van het totale aantal verdachten van mensenhandel, ten opzichte van de vorige verslagperiode⁶⁶. EU-burgers maakten 62 % uit van alle in 2019-2020 in de EU geregistreerde verdachten.

Vele lidstaten⁶⁷ gaven aan deel te nemen aan de **operationele acties van Empact** om mensenhandel aan te pakken, ook in samenwerking met derde landen⁶⁸. Europol ondersteunde talrijke grootschalige acties in de hele EU op het gebied van seksuele uitbuiting, kinderhandel, arbeidsuitbuiting (onder meer gerichte acties in de landbouwsector), gedwongen bedelarij en gedwongen criminaliteit. Europol leidt nog steeds de in 2019 opgerichte gezamenlijke verbindingstaskforce voor de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel, die gericht is op de ontwikkeling van gecoördineerde, inlichtingengestuurde acties tegen criminele netwerken die zich bezighouden met migrantensmokkel en mensenhandel. Daarnaast hebben lidstaten⁶⁹ op bilaterale basis samengewerkt met andere EU-lidstaten, derde landen⁷⁰, EU-agentschappen⁷¹ en Interpol, onder meer voor onderzoeken, de detachering van verbindingsofficieren, opleidingen en capaciteitsopbouw en de uitwisseling van praktijken.

In de periode 2019-2020 werden **6 539 vervolgingen en 3 019 veroordelingen** geregistreerd in de EU. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de vorige verslagperiode⁷². Niettemin nam het aantal veroordelingen ten opzichte van het aantal verdachten af van 52 % in 2017-2018 tot 43 % in 2019-2020. Het aantal veroordeelden ten opzichte van het aantal vervolgingen steeg van 39 % tot 46 % in de periode 2019-2020⁷³. In 2021 bedroeg het geraamde aantal vervolgingen 4 452⁷⁴ en het geraamde

⁶⁴ Bulgarije, Italië, Kroatië, Nederland, Polen en Spanje.

⁶⁵ Europol ondersteunde in 2021 60 operationele vergaderingen, ten opzichte van 32 operationele vergaderingen in 2020. Europol ondersteunde alleen in de eerste helft van 2022 al 37 operationele vergaderingen.

⁶⁶ In de periode 2019-2020 werden 15 214 verdachten geregistreerd, ten opzichte van 11 788 in 2017-2018.

⁶⁷ Bijvoorbeeld België, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.

⁶⁸ China, Nigeria, Vietnam, de Balkan en Noord-Afrika.

⁶⁹ Zoals België, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal en Spanje.

⁷⁰ Bijvoorbeeld Bosnië en Herzegovina, China, Jordanië, Moldavië, Montenegro, Nigeria, Republiek Noord-Macedonië, Servië, Turkije en het Verenigd Koninkrijk.

⁷¹ Europol, Frontex en Cefol.

⁷² In 2017-2018 werden 6 163 personen vervolgd.

⁷³ In 2017-2018 werden 2 426 personen veroordeeld.

aantal veroordelingen 2 507⁷⁵. Ondanks de algemene stijging blijft het absolute aantal vervolgingen en veroordelingen niettemin laag, met name in vergelijking met het aantal geregistreerde slachtoffers en verdachten.

Tussen 2019 en 2021 werden 486 onderzoeken en vervolgingen naar Eurojust doorverwezen voor bijstand⁷⁶. Eurojust ondersteunde in diezelfde periode 156 gezamenlijke onderzoeken⁷⁷. Het aantal door Eurojust gecoördineerde onderzoeken en vervolgingen is gedaald van 183 in 2019 tot 163 in 2020 en tot 140 in 2021, wat kan wijzen op problemen of een gebrek aan kennis van de lidstaten bij het doorverwijzen van zaken naar het EU-agentschap. Verschillende lidstaten⁷⁸ brachten verslag uit over deelname aan door Eurojust gecoördineerde gezamenlijke onderzoeksteams, zowel met EU-lidstaten als derde landen.

Op 14 juni 2022 organiseerde de ATC samen met Eurojust de eerste bijeenkomst van de **focusgroep van aanklagers die gespecialiseerd zijn in mensenhandel**, een van de kernacties van de EU-strategie⁷⁹. De bijeenkomst bracht aanklagers en rechters uit de EU-lidstaten samen om deskundigheid op te bouwen en de justitiële samenwerking in de strijd tegen mensenhandel te intensiveren, ook in de context van de oorlog in Oekraïne.

Zoals wordt onderstreept in de EU-strategie, is **systematische opleiding** van personen die werkzaam zijn in de rechtshandhaving of bij justitie belangrijk voor een doeltreffende bestrijding van mensenhandel. Cepol is blijven zorgen voor opleiding met betrekking tot de belangrijkste aspecten van de bestrijding van mensenhandel, zoals preventie, de genderspecifieke en kindvriendelijke aanpak, financiële en onlineonderzoeken, grensoverschrijdende samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie, en de vroegtijdige identificatie, bijstand, ondersteuning en bescherming van slachtoffers.

Zoals reeds eerder vermeld, zijn mensenhandelaren steeds vaker **online** actief in alle fasen van mensenhandel. Als een van de kernacties van de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel heeft de Commissie de activiteiten van het **EU-Internetforum** uitgebreid tot het voeren van overleg met internet- en technologiebedrijven en het nemen van maatregelen om inhoud in verband met mensenhandel te voorkomen, op te sporen en te verwijderen. De Commissie stelt verder voor om in de definitie van mensenhandel strafbare feiten op te nemen die zijn gepleegd met behulp van of mogelijk zijn gemaakt door informatie- of communicatietechnologieën.

Bovendien is de **digitaaldienstenverordening**⁸⁰ een relevant instrument voor het opsporen, monitoren en verwijderen van online-inhoud in verband met mensenhandel, aangezien daarbij een zorgvuldigheidsverplichting voor aanbieders van tussenhandeldiensten, zoals onlineplatforms, wordt ingevoerd die gericht is op het

⁷⁴ De waarde van Portugal betreft een raming.

⁷⁵ De waarde van Duitsland en Portugal betreft een raming.

⁷⁶ In de vorige verslagperiode (2017-2018) werden 273 gevallen van mensenhandel naar Eurojust doorverwezen.

⁷⁷ In 2017-2018 werden 107 gemeenschappelijke onderzoeksteams ondersteund door Eurojust.

⁷⁸ Zoals Bulgarije, Duitsland, Finland, Hongarije, Ierland, Malta, Roemenië en Spanje.

⁷⁹ [“Focus group of prosecutors specialised in human trafficking meets for the first time” | Eurojust | Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken \(europa.eu\)](#).

⁸⁰ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaaldienstenverordening) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1). Zie ook [EUR-Lex - 32022R2065 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

verminderen van de hoeveelheid illegale en schadelijke online-inhoud, onder meer met betrekking tot mensenhandel.

De digitalisering van het bedrijfsmodel van mensenhandelaren leverde kansen op voor de rechtshandhavingsautoriteiten om de slachtoffers op te sporen en mensenhandelaren aan te houden, met name door het traceren en verzamelen van digitaal bewijsmateriaal dat kan bijdragen tot het opbouwen van een zaak en kan dienen als aanvulling op de getuigenverklaring van het slachtoffer⁸¹. Verschillende door Empact gecoördineerde en door de EU-agentschappen, waaronder Europol, ondersteunde gezamenlijke onlineacties waren gericht op criminele netwerken die websites en socialemediaplatforms gebruiken voor het ronselen van slachtoffers met het oog op seksuele uitbuiting, met inbegrip van onlineplatforms in verband met kwetsbare Oekraïense vluchtelingen⁸².

In de lidstaten⁸³ zijn uiteenlopende strategieën ingevoerd voor het opsporen van gevallen van door het gebruik van technologie vergemakkelijkt mensenhandel. Het gaat hierbij onder meer om toezicht op het internet (zowel het oppervlakteweb als het dark net) in combinatie met de onmiddellijke analyse van inlichtingen uit open bronnen, de oprichting van een cybereenheid die gespecialiseerd is in de bestrijding van mensenhandel en de inzet van “cyberpatrouilles” met gespecialiseerde functionarissen die belast zijn met het uitvoeren van onderzoeken op het internet, met inachtneming van de wettelijke voorschriften. Door sommige rechtshandhavingsinstanties worden scrapinginstrumenten gebruikt die speciaal zijn ontworpen om informatie van websites te extraheren, en met name om risico’s en kwetsbaarheid op te sporen op websites met diensten voor volwassenen⁸⁴. Verschillende lidstaten hebben systemen ingevoerd waar internetgebruikers inhoud en websites kunnen melden waarvan zij vermoeden dat ze verband houden met illegale activiteiten, waaronder seksuele en arbeidsuitbuiting. Oostenrijk meldde dat de rechtshandhavingsinstanties digitaal bewijsmateriaal gebruiken voor het nagaan van de werktijden en arbeidsomstandigheden, de vervoerslogistiek, het dagelijks inkomen, de bedreigingen en de constante controle en het voortdurende misbruik van vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel.

De lidstaten⁸⁵ hebben arbeidsinspecties uitgevoerd om mogelijke gevallen van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting op te sporen, onder meer in het kader van “Mensenhandel” van Empact. Sommige lidstaten⁸⁶ hebben ook specifieke maatregelen genomen gericht op het verbeteren van de arbeidsinspecties op het gebied van mensenhandel, zoals wetgevingshandelingen tot uitbreiding van de inspectie- en onderzoeksbevoegdheden van financiële autoriteiten, het opzetten van samenwerkingsovereenkomsten tussen rechtshandhavingsinstanties en arbeidsautoriteiten en het oprichten van een specifieke eenheid van arbeidsinspecteurs die bevoegd zijn voor gevallen van mensenhandel.

⁸¹ Europol, *The challenges of countering human trafficking in the digital era* (2020), <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/challenges-of-countering-human-trafficking-in-digital-era>

⁸² Zie bijvoorbeeld: [“20 countries spin a web for human traffickers during a hackathon”](#) | Europol (europa.eu).

⁸³ Zoals Frankrijk, Kroatië, Nederland en Spanje.

⁸⁴ Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel van de Raad van Europa, *Online and technology-facilitated trafficking in human beings* (2022), <https://rm.coe.int/online-and-technology-facilitated-trafficking-in-human-beings-summary-/1680a5e10c>

⁸⁵ Zoals Frankrijk, Ierland, Kroatië en Nederland.

⁸⁶ Duitsland, Hongarije en Litouwen.

Bovendien hebben de lidstaten maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat in toenemende mate en beter gebruik wordt gemaakt van **financiële onderzoeken** bij mensenhandel, met inbegrip van opleiding voor rechtshandavings- en rechterlijke instanties, de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen tussen financiële-inlichtingeneenheden, nationale arbeidsautoriteiten en banken, de versterking van de capaciteit van rechtshandavingsinstanties om witwasonderzoeken in verband met gevallen van mensenhandel te verrichten en de ontwikkeling van handboeken over financieel onderzoek en de ontneming van vermogensbestanddelen⁸⁷. Ook hebben de lidstaten verslag uitgebracht over de inbeslagneming en de confiscatie van vermogensbestanddelen en opbrengsten in het kader van strafrechtelijke procedures inzake mensenhandel. Het **voorstel van de Commissie voor een nieuwe richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen**⁸⁸ draagt bij tot de bestrijding van mensenhandel door de invoering van een reeks nieuwe regels ter versterking van de ontneming van vermogensbestanddelen, van de opsporing en identificatie, de bevroering en het beheer tot de confiscatie en definitieve vervreemding van opbrengsten van strafbare feiten, met inbegrip van mensenhandel, en van de daarbij gebruikte hulpmiddelen.

De Commissie stelt voor Richtlijn 2011/36/EU te wijzigen met het oog op een verdere harmonisatie van het rechtskader van de EU om grensoverschrijdende samenwerking in mensenhandelzaken te vergemakkelijken en opkomende bedreigingen het hoofd te bieden. In aanvulling op de bovengenoemde wijzigingen bestaan deze wijzigingen in **het toevoegen van gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan de vormen van uitbuiting die de lidstaten strafbaar zouden moeten stellen en het versterken van de sanctieregeling ten aanzien van rechtspersonen in verband met strafbare feiten op het gebied van mensenhandel die te hunnen voordele zijn gepleegd**.

In 2022 heeft de Commissie een oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van het ISF gedaan voor acties tegen mensenhandel⁸⁹, met een totale begroting van 3 miljoen EUR, waarmee wordt beoogd het criminele bedrijfsmodel van mensenhandelaren te ontwrichten. De bestrijding van mensenhandel is volledig geïntegreerd in de Empact-subsidies ter ondersteuning van multidisciplinaire acties tegen tien criminaliteitsprioriteiten die de Raad in het kader van de Empact-beleidscyclus heeft vastgesteld⁹⁰.

3.4. Vroegtijdige identificatie, bijstand en bescherming van de slachtoffers

In 2022 heeft de Commissie een oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van het AMIF gedaan voor de bijstand, ondersteuning en integratie van onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel⁹¹, met een totale begroting van 4 miljoen EUR. Middels deze oproep worden concrete transnationale maatregelen gesteund die gericht zijn op het bevorderen van de integratie van de slachtoffers in het gastland, rekening houdend met hun specifieke behoeften en omstandigheden, en slachtoffers in kwetsbare groepen.

⁸⁷ Cyprus, Nederland en Spanje.

⁸⁸ [COM\(2022\) 245 final](#).

⁸⁹ [Financiering & aanbestedingen \(europa.eu\)](#).

⁹⁰ Conclusies van de Raad tot vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit voor Empact 2022- 2025, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8665-2021-INIT/nl/pdf>

⁹¹ [Financiering & aanbestedingen \(europa.eu\)](#).

De **EU-agentschappen** brachten verslag uit over hun respectieve taken en acties met het oog op de vroegtijdige identificatie en bescherming van slachtoffers⁹². Het EUAA ontwikkelde een kwetsbaarheidstoolkit om te voorzien in een brede aanpak van mensenhandel samen met de andere kwetsbaarheden, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan slachtoffers met bijzondere behoeften. Frontex ontwikkelde in het kader van VEGA Children handboeken om de identificatie van reizende risicokinderen aan de lucht-, land- en zee grenzen te verbeteren. Het Frontex-handboek over risicoprofielen met betrekking tot mensenhandel is ook een praktisch en operationeel relevant instrument dat moet inspelen op de behoeften van de grenswachten en nationale autoriteiten op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Het FRA stelde een handleiding voor opleiders op over voogdij van niet-begeleide kinderen, onder wie minderjarige slachtoffers van mensenhandel, en verricht controles aan de grens om het personeel te helpen bij de identificatie van slachtoffers van mensenhandel.

De lidstaten hebben maatregelen genomen om de **vroegtijdige identificatie** van slachtoffers van mensenhandel en de **doorverwijzing van slachtoffers naar diensten voor bijstand** en ondersteuning te bevorderen en te intensiveren. Dergelijke maatregelen omvatten opsporings- en beoordelingsinstrumenten die worden gebruikt in opvangcentra, richtsnoeren voor de doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel uit derde landen die aankomen op luchthavens, alsook de ontwikkeling van projecten, richtsnoeren, protocollen, handboeken en indicatoren om de tekenen van mensenhandel te herkennen⁹³. De lidstaten brachten ook verslag uit over de opleiding van eerstelijnsmedewerkers, -politieagenten en -grenswachten inzake de vroegtijdige identificatie van potentiële slachtoffers van mensenhandel⁹⁴. Sommige lidstaten⁹⁵ organiseerden in samenwerking met organisaties uit het maatschappelijk middenveld tevens multidisciplinaire opleidingen voor de identificatie en bescherming van kinderen die het risico lopen om het slachtoffer te worden van mensenhandel, waaraan werd deelgenomen door onder andere diensten voor kindbescherming en personeel van de administratieve, justitiële en sociaal-educatieve sector.

Lidstaten ontplooiden initiatieven ter verbetering van informele of formele **nationale verwijzingsmechanismen**. Zo is Portugal begonnen met de uitvoering van het nationale verwijzingsmechanisme dat bestaat in een protocol tot vaststelling van procedures voor de identificatie en doorverwijzing van (potentiële) minderjarige slachtoffers. Frankrijk is bezig met het ontwikkelen van een nationaal verwijzingsmechanisme dat de vorm zal krijgen van een document met indicatoren om slachtoffers te identificeren en de taken en bevoegdheden van relevante belanghebbenden te bepalen. Ierland heeft zijn goedkeuring gehecht aan het opzetten van een herzien nationaal verwijzingsmechanisme dat onder meer geselecteerde maatschappelijke organisaties in staat zal stellen slachtoffers door te verwijzen. De Commissie stelt in de wijziging van Richtlijn 2011/36/EU voor de lidstaten te verplichten tot het opzetten van nationale verwijzingsmechanismen die het mogelijk maken om, in samenwerking met relevante hulpverleningsorganisaties, slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen, alsook tot het aanwijzen van een nationaal contactpunt voor de doorverwijzing van slachtoffers.

⁹² [Joint report of the JHA agencies' network on the identification and protection of victims of human trafficking \(europa.eu\)](https://europa.eu/jha-agencies-network/identification-protection-victims-human-trafficking).

⁹³ Bijvoorbeeld België, Estland, Finland, Hongarije, Italië, Kroatië en Spanje.

⁹⁴ Bijvoorbeeld Cyprus, Finland, Letland, Luxemburg en Roemenië.

⁹⁵ Bijvoorbeeld Frankrijk.

Overeenkomstig de EU-strategie moedigde de Commissie de lidstaten aan om met behulp van EU-financiering **gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel** op te zetten. Alle lidstaten maakten melding van maatregelen en acties om ervoor te zorgen dat alle geïdentificeerde slachtoffers **bijstand, steun en bescherming** krijgen, rekening houdend met gender- en kindspecifieke behoeften. Deze maatregelen en acties omvatten onder meer huisvesting en gespecialiseerde opvangcentra voor zowel volwassen slachtoffers als kinderen en medische, psychologische en rechtsbijstand. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld boden ook uiteenlopende begeleidingsdiensten aan voor slachtoffers van mensenhandel, evenals bescherming, opvang, medische, psychologische en psychiatrische ondersteuning, scholing en juridische, sociale en professionele zorg.

Verschillende lidstaten⁹⁶ brachten verslag uit over specifieke aan slachtoffers van mensenhandel toegekende bedragen aan schadevergoeding, variërend van 1 000 EUR tot 29 295 EUR in één jaar. Slachtoffers ondervinden nog steeds belemmeringen bij de toegang tot de rechter en schadevergoeding, met name als gevolg van het feit dat zij misschien niet op de hoogte zijn van hun rechten, niet beschikken over informatie over de civiel- en strafrechtelijke procedures of niet legaal in een lidstaat verblijven. Lidstaten en maatschappelijke organisaties hebben informatiemateriaal samengesteld voor slachtoffers van criminaliteit, waaronder mensenhandel, over hun rechten en relevante procedures. Zij hebben ook wijzigingen in bestaande wetgeving goedgekeurd, gezorgd voor opleidingen voor rechtshandavingsinstanties en gespecialiseerde diensten op het gebied van het horen van slachtoffers, ruimten ingericht die speciaal bedoeld zijn voor het horen van slachtoffers van mensenhandel en nieuwe procedures ontwikkeld voor de beoordeling van de specifieke individuele omstandigheden van de slachtoffers die schadevergoeding vorderen⁹⁷.

De specifieke preventie-, beschermings- en ondersteuningsmaatregelen als bedoeld in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld⁹⁸ vormen een aanvulling op de maatregelen van Richtlijn 2011/36/EU.

3.5. Internationale dimensie

In de EU-strategie wordt gesteld dat mensenhandel grensoverschrijdende criminaliteit is. Bijna de helft van de in 2019-2020 geregistreerde slachtoffers waren geen EU-burgers. Zoals aangekondigd in de EU-strategie heeft de Commissie een EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025)⁹⁹ aangenomen dat gericht is op het bieden van bescherming en bijstand aan gesmokkelde kwetsbare migranten, met bijzondere aandacht voor kinderen en vrouwen, en bijdraagt tot de bestrijding van de netwerken van smokkelaars en de ontwrichting van hun activiteiten om slachtoffers met het oog op uitbuiting naar de EU te brengen.

In 2022 is door de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne de nadruk gelegd op het aanpakken van de bedreigingen van mensenhandel voor de mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog. De EU heeft snel gehandeld. Zoals hierboven genoemd heeft het solidariteitsplatform op 11 mei 2022 ingestemd met een **gemeenschappelijk plan voor**

⁹⁶ België, Letland en Slowakije.

⁹⁷ Duitsland, Frankrijk, Litouwen, Nederland en Tsjechië.

⁹⁸ [COM\(2022\) 105 final](#).

⁹⁹ [COM\(2021\) 591 final](#).

de bestrijding van mensenhandel¹⁰⁰, dat is ontwikkeld en wordt uitgevoerd onder leiding van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, in nauwe samenwerking met het NREM, de EU-agentschappen en de Europese Dienst voor extern optreden. Het plan omvat concrete acties op EU-niveau en aanbevelingen voor de lidstaten om het misdrijf te voorkomen, de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie te intensiveren en potentiële slachtoffers te beschermen. Ook wordt erin erkend dat EU-missies ter plaatse een positieve rol spelen, waaronder de adviesmissie van de EU voor de hervorming van de civiele veiligheidssector in Oekraïne in het kader waarvan aan de Oekraïense autoriteiten bijstand wordt verleend bij grensbeheer en die bijdraagt tot de begeleiding van de vluchtelingenstroom uit Oekraïne naar de EU. Daarnaast heeft de Raad de richtlijn tijdelijke bescherming¹⁰¹ geactiveerd, waardoor mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog minder kwetsbaar worden voor mensenhandel en de acties en aanbevelingen in het gemeenschappelijk plan voor de bestrijding van mensenhandel worden aangevuld.

Alle acties van het plan zijn voltooid of worden thans uitgevoerd. De Commissie heeft met name een speciale webpagina opgezet voor mensen die Oekraïne ontvluchten, met daarop onder meer praktisch advies voor vluchtelingen over hoe zij kunnen voorkomen dat zij in handen vallen van mensenhandelaren¹⁰². Er is een lijst opgesteld van speciale noodhulprijnen om potentiële slachtoffers van mensenhandel te helpen en deze lijst werd online gepubliceerd¹⁰³. Er zijn acties uitgevoerd in het kader van het operationele actieplan (OAP) van Empact ter bestrijding van mensenhandel in verband met Oekraïne¹⁰⁴. De ATC trad op als voorzitter van een vergadering met de internet- en technologiebedrijven binnen het EU-Internetforum om onlineplatforms en sociale media ertoe aan te zetten meer bewustzijn te creëren over de risico's van mensenhandel, mensenhandel te voorkomen en mensenhandel op te sporen. Binnen het Europees platform tegen zwartwerk werd een speciale subgroep opgericht voor het aanpakken van zwartwerk onder ontheemden en vluchtelingen uit Oekraïne.

De lidstaten, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en de EU-delegaties en EU-missies in Oekraïne en Moldavië namen bewustmakings- en preventieve maatregelen om de vluchtelingen voor de Russische agressie tegen Oekraïne minder kwetsbaar te maken en de specifieke risico's van mensenhandel aan te pakken. De onmiddellijke reactie op EU- en nationaal niveau heeft ongetwijfeld bijgedragen tot het zeer beperkte aantal bevestigde gevallen van mensenhandel.

In de verslagperiode werkten de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden samen met andere **belangrijke landen van herkomst en doorreis van slachtoffers en mensenhandelaren** (Nigeria, China, Moldavië, Pakistan, Marokko, de Westelijke Balkan, Turkije enz.) in het kader van operationele acties, beleidsdialogen en gerichte financiering. Dit behelsde onder meer de betrokkenheid van Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië bij operationele acties van

¹⁰⁰ [“An Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine” \(europa.eu\).](#)

¹⁰¹ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

¹⁰² [Informatie voor mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog in Oekraïne | Europese Commissie \(europa.eu\).](#)

¹⁰³ [“National hotline numbers for reporting a crime or seeking assistance” \(europa.eu\).](#)

¹⁰⁴ [“Human traffickers luring Ukrainian refugees on the web targeted in EU-wide hackathon” | Europol \(europa.eu\).](#)

Empact op het gebied van mensenhandel. In juli 2022 lanceerde de EU het ondersteuningscentrum voor interne veiligheid en grensbeheer in Moldavië¹⁰⁵, waarbij mensenhandel een van de voornaamste thematische prioriteiten is. Mensenhandel wordt door de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden tevens systematisch aan de orde gesteld in specifieke mensenrechten- en veiligheidsdialogen en via uiteenlopende instrumenten voor buitenlands beleid en operationele samenwerking met partnerlanden.

In het nabuurschap heeft de EU in 2019-2022 **acties ter bestrijding van mensenhandel gefinancierd** ten belope van 15 miljoen EUR in het kader van het EU-noodtrustfonds voor Afrika. Daarnaast zal zij nog eens 84 miljoen EUR vastleggen in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking 2021-2022 om iets te doen aan de toenemende betrokkenheid van criminele organisaties bij irreguliere migratie, waardoor de dreiging van mensenhandel op migratieroutes, met name in het nabuurschap, steeds groter wordt. De EU heeft acties ter bestrijding van mensenhandel gefinancierd via haar begrotingsmiddelen voor internationale partnerschappen, met 27,8 miljoen EUR in nationale projecten (en een nog vast te leggen bedrag van 13 miljoen EUR) en 575,5 miljoen EUR in regionale of meerlandenprojecten (en een nog vast te leggen bedrag van 38 miljoen EUR). Over verdere financiële bijdragen wordt momenteel overleg gevoerd. Via het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing heeft de Commissie 11,6 miljoen EUR aan steun verleend voor projecten met partnerlanden op migratieroutes naar de EU om migrantensmokkel en mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, met inbegrip van samenwerking met Ivoorkust, Guinee Conakry, Nigeria, Gambia, de Hoorn van Afrika, Turkije en de Westelijke Balkan.

De EU heeft de samenwerking met internationale en regionale organisaties die op dit gebied actief zijn¹⁰⁶, geïntensiveerd, onder meer in de context van de Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT). Ook blijft zij samenwerken met de Raad van Europa en zijn Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA). De EU neemt actief deel aan de werkgroepen en de Conferenties van de Partijen bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC). Zij neemt ook deel aan het evaluatiemechanisme van het UNTOC.

De lidstaten leveren een bijdrage aan de concrete invulling van de internationale dimensie, onder meer door te voorzien in bewustmakingscampagnes, opleidingen, operationele samenwerking, technische bijstand en gerichte financiering¹⁰⁷ en tegelijkertijd samen te werken met internationale organisaties. De EU-agentschappen houden zich bezig met capaciteitsopbouw, operationele samenwerking en technische bijstand in partnerlanden.

¹⁰⁵ [“Informal Home Affairs Council: EU launches the Support Hub for Internal Security and Border Management in Moldova” \(europa.eu\).](https://europa.eu/europa/nl/informal-home-affairs-council/eu-launches-the-support-hub-for-internal-security-and-border-management-in-moldova)

¹⁰⁶ Zoals het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdadbesteding (UNODC), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR), het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

¹⁰⁷ België, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Nederland, Portugal, Slovenië, Spanje en Tsjechië.

4. CONCLUSIES

Tussen 2019 en 2022 werd de EU geconfronteerd met ongekende uitdagingen bij de bestrijding van mensenhandel. De COVID-19-pandemie had grote gevolgen voor de slachtoffers van mensenhandel en wat betreft de veranderende werkwijze van de criminelen, die in snel tempo steeds meer overstapten op een digitaal bedrijfsmodel van mensenhandel met het oog op alle vormen van uitbuiting. Hoewel het risico op mensenhandel vanaf het begin van de militaire agressie van Rusland in Oekraïne zeer serieus werd genomen, blijft de dreiging groot. De economische situatie van vluchtelingen uit Oekraïne kan verslechteren, waardoor mensenhandelaren die misbruik maken van kwetsbare mensen, meer kansen krijgen voor het plegen van misdrijven. Daarom is het noodzakelijk om de situatie te blijven volgen.

Uit de gegevens van de lidstaten blijkt dat de mensenhandel niet is afgenomen. De lichte toename van het aantal geïdentificeerde slachtoffers houdt wellicht verband met een betere identificatie, maar veel slachtoffers blijven onopgemerkt. Mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting is in de verslagperiode aanzienlijk toegenomen. Bij deze vorm van uitbuiting is sprake van onderrapportage, wat inhoudt dat het werkelijke aantal slachtoffers waarschijnlijk veel hoger ligt. Ondanks vorderingen op het gebied van grensoverschrijdende rechtshandhaving en justitiële samenwerking blijft het aantal vervolgingen en veroordelingen van mensenhandelaren laag. Het aantal vervolgingen voor strafbare feiten in verband met mensenhandel ten opzichte van het aantal verdachten daalde in de verslagperiode met 9 % vergeleken met 2017-2018, wat ook het gevolg kan zijn van de uitdagingen waarmee de rechterlijke instanties tijdens de pandemie werden geconfronteerd, zoals vertragingen in strafprocedures.

Niettemin zijn er op EU-niveau en door de lidstaten veel maatregelen genomen om deze uitdagingen aan te pakken, met name in het kader van de uitvoering van de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025 en het gemeenschappelijk plan voor de bestrijding van mensenhandel. Deze maatregelen dragen bij tot de brede aanpak van de bestrijding van mensenhandel en moeten worden voortgezet. Bovendien beoogt het voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU de verdere versterking van het juridische antwoord op mensenhandel en de harmonisatie van het rechtskader van de EU voor de bestrijding van mensenhandel.