

MENSENHANDEL

De EU strategie voor de bestrijding van de
mensenhandel (2021-2025)

Nederlandstalige Vrouwenraad
Middaglinestraat 10, 1210 Brussel
+32 (0)2 229 38 19 www.vrouwenraad.be

 **vrouwenraad**
BESLIST FEMINIST

De EU strategie voor de bestrijding van de mensenhandel (2021-2025)

INLEIDING	2
SCHADELIJK VOOR MENS EN SAMENLEVING	2
KERNACTIES VOOR DE BESTRIJDING VAN DE MENSENHANDEL	4
I. EEN BREDE RESPONS	4
II. TERUGDRINGEN VAN DE VRAAG DIE MENSENHANDEL IN DE HAND WERKT	5
III. HET CRIMINELE MODEL ONTWRICHTEN EN UITBUITING EEN HALT TOEROEPEN	5
IV. BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN SLACHTOFFERS	6
V. INTERNATIONALE SAMENWERKING	7

Inleiding

Mensenhandel is een wereldwijd crimineel fenomeen, dat ook in de Lidstaten van de Europese Unie veelvuldig voorkomt. In de periode 2017-2018 werden in de Europese Unie 14.145 slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. Dit is slechts het topje van de ijsberg. Het werkelijke aantal ligt nog veel hoger, omdat heel wat slachtoffers onder de radar blijven.¹

Ondanks enige vooruitgang, blijft mensenhandel in de EU een ernstige bedreiging die elk jaar duizenden personen, vooral vrouwen en kinderen, in gevaar brengt. Driekwart van de slachtoffers van mensenhandel in de EU zijn vrouwen en meisjes. Zij worden hoofdzakelijk verhandeld worden met het oog op seksuele uitbuiting, de meest voorkomende vorm van mensenhandel sinds 2008.² Meer dan 90% van de slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn vrouwen en meisjes, wat het genderaspect van het misdrijf onmiskenbaar benadrukt.

Mannen worden vooral verhandeld met het oog op arbeidsuitbuiting: 68% van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn mannen, met uitzondering van de sectoren huishoudelijk werk, zorgactiviteiten en schoonmaakdiensten, waar vrouwen een meerderheid zijn.

Bijna een kwart van de slachtoffers van de mensenhandel zijn kinderen.³ De meeste kind-slachtoffers zijn meisjes die verhandeld worden met het oog op seksuele uitbuiting: 78% van hen komt uit een EU land, 69% komt uit een derde land. Meer dan 60 % van de minderjarige slachtoffers in de EU is verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting, maar kinderen worden ook steeds vaker slachtoffer van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting.

Ongeveer de helft van de slachtoffers van mensenhandel zijn EU burgers. Een aanzienlijk aantal onder hen wordt in eigen land verhandeld, veelal door medeburgers. De meeste mensenhandelaren in de EU zijn EU-burgers en mannen: meer dan twee derden van de personen die verdacht, vervolgd en/of veroordeeld werden voor mensenhandel, zijn mannen.

Schadelijk voor mens en samenleving

Mensenhandel betekent een grove en grootschalige schending van de mensenrechten en heeft verregaande gevolgen voor de ontwikkeling van de samenleving. Mensenhandel schaadt de economie, de rechtstaat en het maatschappelijk weefsel en belemmert duurzame ontwikkeling, zowel in de EU-lidstaten als daarbuiten.

Mensenhandel is een ernstig en complex misdrijf, dat criminelen enorme winsten oplevert. In een onderzoek uit 2015 schat Europol de jaarlijkse winst van de mensenhandel in de EU op minstens 29,4 miljard euro. De kosten zijn voor de samenleving onder vorm van immens leed voor de slachtoffers en een jaarlijks prijskaartje van 2,7 miljard euro. Dit als gevolg van economische verliezen en verlies van levenskwaliteit en bijkomende uitgaven voor diensten

¹ De bronnen voor het cijfermateriaal zijn (tenzij anders vermeld): het voortgangsrapport van de EU Commissie over de strijd tegen de mensenhandel, [COM\(2020\) 661 final](#) (20.10.2020) en de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel, [COM\(2021\) 171 final](#) (14.04.2021).

² 60 % van de slachtoffers van mensenhandel wordt verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting.

³ In artikel 2, lid 6, van Richtlijn 2011/36/EU wordt het begrip “kind” gedefinieerd als elke persoon beneden de leeftijd van 18 jaar.

zoals rechtshandhaving, gezondheidszorg, sociale bescherming en de coördinatie van activiteiten ter bestrijding van mensenhandel.⁴

De strijd tegen de mensenhandel staat dan ook al jaren hoog genoteerd op de beleidsagenda van de Europese Commissie. De [EU Richtlijn voor de bestrijding van de mensenhandel](#)⁵ dateert van 2011. Sindsdien werden er systematisch initiatieven genomen om de Richtlijn te implementeren.⁶ In oktober 2020 presenteerde de Commissie het [derde voortgangsverslag over de strijd tegen de mensenhandel](#).⁷ Het rapport geeft aan welke inspanningen de Lidstaten geleverd hebben om de anti-trafficking Richtlijn uit te voeren, welke vooruitgang er geboekt werd en welke de patronen, uitdagingen en belangrijke kwesties zijn in verband met de strijd tegen de mensenhandel in de EU. Tegelijk zette de Commissie zelf meerdere stappen om de Lidstaten door middel van kennisontwikkeling en financiering van specifieke acties (o.m. voor grensoverschrijdende samenwerking) te ondersteunen.⁸

Hoewel de respons tegen mensenhandel de laatste tien jaar versterkt werd, lopen kwetsbare personen nog steeds een hoog risico op mensenhandel. De COVID-19 pandemie heeft deze kwetsbaarheden nog versterkt.⁹ De vaststelling is dat de strijd tegen de mensenhandel moet worden opgevoerd en dat er ruimte is voor verbetering op verschillende domeinen: zowel inzake preventie, bescherming, bijstand en steun aan de slachtoffers als wat betreft onderzoek, vervolging en bestraffing van de daders, uitvoering door en samenwerking tussen de Lidstaten. Er moet ook een antwoord worden gegeven op nieuwe tendensen zoals de digitalisering van mensenhandel en seksuele uitbuiting. De nieuwe [EU strategie om de mensenhandel te bestrijden 2021-2025](#)¹⁰ wil hierop een antwoord te bieden.

De strategie bouwt verder op het bestaand beleidskader: eerdere strategieën, de voortgangsrapporten van de Commissie en bovenal de EU anti-trafficking Richtlijn (2011) die de ruggengraat vormt van dit beleid.¹¹ Ze gaat uit van de vaststelling dat mensenhandel een complex misdrijf is dat om een samenhangende en meervoudige aanpak op meerdere domeinen vraagt.

⁴ European Commission, (2020), [Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU](#).

⁵ [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; [EUR-Lex - 32011L0036](#).

⁶ Zie website [Together against trafficking in human beings: legal and policy framework](#).

⁷ Voortgangsrapport van de EU Commissie over de strijd tegen de mensenhandel, [COM\(2020\) 661 final](#), 20.10.2020.

⁸ Zie website [Together against trafficking in human beings: publications](#) en [open calls](#) en <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>.

⁹ Door de pandemie stegen de ongelijkheid en de kwetsbaarheid van mensen en konden criminelen nog gemakkelijker slachtoffers vinden. Tegelijk belemmerde de pandemie de toegang van slachtoffers tot justitie, bijstand en ondersteuning en hinderde ze de strafrechtelijke respons op de mensenhandel. De overschakeling van mensensmokkelaars op een nieuw business model van online rekrutering en online uitbuiting van slachtoffers bemoeilijkte de respons van rechtshandavings- en justitiële instanties nog meer. Zie o.m.: [ICAT, COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons](#); [UNODC, Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons - Preliminary findings and messaging based on rapid stocktaking](#).

¹⁰ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel; [COM\(2021\) 171 final](#); [EUR-Lex - 52021DC0171](#).

¹¹ Daarnaast zijn ook het internationaal recht (o.m. het [Verdrag van de Raad van Europa over de strijd tegen de mensenhandel](#)) en enkele andere EU Richtlijnen, besluiten en strategieën direct relevant voor de strijd tegen de mensenhandel: zie o.m. anti-trafficking EU legislaton en het Kaderbesluit en de strategie voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, waarvan de overkoepelende prioriteiten en kernacties ook van toepassing zijn op mensenhandel.

Mensenhandelaren streven naar winst. Ze realiseren dit door misbruik te maken van mensen die in precare omstandigheden leven: sociale ongelijkheid en economische en sociale kwetsbaarheid maken personen tot een makkelijke prooi en voeden het business model van de mensenhandel aan de aanbodzijde. Aan de vraagzijde trekken bedrijven, werkgevers, gebruikers van diensten en consumenten profijt van diensten, arbeid en producten waarmee uitbuiting gemoeid is. Slachtoffers lijden doorheen de hele keten van mensenhandel ernstige schade op korte en lange termijn en hebben behoefte aan (en recht op) bijstand, ondersteuning en bescherming en aan een perspectief op re-integratie en een beter leven. Het beleid moet op al deze facetten van de mensenhandel ingrijpen. Daarbij moet de bescherming van de rechten van het slachtoffer steeds centraal staan, met bijzondere aandacht vrouwen en kinderen en voor de strijd tegen seksuele uitbuiting.

De strategie zet de belangrijkste prioriteiten voor een effectieve bestrijding van de mensenhandel uiteen. Ze bevat concrete maatregelen om mensenhandel in een vroeg stadium op te sporen en een halt toe te roepen, om de daders aan te pakken door van mensenhandel een misdrijf met hoge risico's en lage opbrengsten te maken in plaats van omgekeerd, en om de slachtoffers te beschermen en hen te helpen een nieuw leven op te bouwen. Ze voorziet ook passende ondersteuning voor de Lidstaten, o.m. via het werk de [EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel](#), die een sleutelrol zal blijven spelen bij de uitvoering van de strategie.

Op 14 april 2021 presenteerde de Commissie de nieuwe [EU strategie om de mensenhandel te bestrijden \(2021-2025\)](#) met daarin vijf overkoepelende actiedomeinen. Onder de noemer 'een brede respons' zal aandacht besteed worden aan wetgeving, samenwerking en financiering van de strijd tegen de mensenhandel. Daarnaast zal ingezet worden op het terugdringen van de vraag die mensenhandel in de hand werkt en op de ontworteling van het criminele model (online en offline) van de mensenhandel. Beschermen, ondersteunen en empoweren van de slachtoffers van mensenhandel, met name vrouwen en kinderen, is een andere pijler van de strategie. Tenslotte speelt de strategie ook in op de internationale dimensie van de mensenhandel en het optimaliseren van de internationale samenwerking. Hieronder vindt u een overzicht van de kernacties uit de EU strategie voor de bestrijding van de mensenhandel (2021-2025).

Kernacties voor de bestrijding van de mensenhandel

I. Een brede respons

De Commissie zal:

- de Lidstaten verder ondersteunen bij de uitvoering van de [anti-trafficking Richtlijn](#), o.m. door specifieke financiering te voorzien i.v.m. gender- en kind-specifieke aspecten van de mensenhandel;
- er prioritair voor zorgen dat de anti-trafficking Richtlijn doeltreffend uitgevoerd wordt, door gebruik te maken van de haar bij de Verdragen verleende bevoegdheden, waaronder het starten van een inbreukprocedure indien nodig;
- een studie opstarten voor de evaluatie van de anti-trafficking Richtlijn en op basis van de resultaten van de evaluatie, overwegen om de Richtlijn te herzien;
- ervoor zorgen dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor de bestrijding van mensenhandel binnen en buiten de EU.

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

De Commissie zal:

- nagaan of de anti-trafficking Richtlijn kan worden gewijzigd m.b.t. de strafbaarstelling van het gebruik van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend;
- nagaan hoe de effectiviteit van de [Richtlijn inzake sancties tegen werkgevers](#) kan worden versterkt, o.m. inzake de bescherming van slachtoffers van mensenhandel;
- een wetgevingsvoorstel indienen over duurzaam bedrijfsbestuur om duurzaam en verantwoord ondernemingsgedrag op de lange termijn te bevorderen;
- richtsnoeren verstrekken over passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid, in overeenstemming met de desbetreffende internationale richtsnoeren en beginselen;
- samen met de Lidstaten en maatschappelijke organisaties een preventiecampagne opzetten, die gericht is op sectoren en omgevingen met een hoog risico. ¹²

De Commissie verzoekt de lidstaten om:

- hun strafrechtelijke respons en preventie-initiatieven onverminderd te richten op alle vormen van uitbuiting, waaronder mensenhandel voor seksuele uitbuiting;
- de steun van EU-agentschappen zoals [Europol](#), [Eurojust](#), [Cepol](#) en [Frontex](#) ten volle te benutten en om de capaciteitsopbouw van hun operationele actoren te versterken, o.m. om potentiële slachtoffers van mensenhandel te identificeren;
- de capaciteit van arbeidsinspecties en/of sociale partners te verbeteren en de samenwerking tussen diverse instanties op te voeren zodat slachtoffers van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting geïdentificeerd kunnen worden en de daders voor de rechter worden gebracht;
- samen met de EU-agentschappen, Europol en de [Europese Arbeidsautoriteit](#) (binnen de grenzen van haar bevoegdheid) arbeidsuitbuiting te bestrijden;
- verder publiek-private initiatieven te ontwikkelen met bedrijven in sectoren en omgevingen met een hoog risico;
- initiatieven m.b.t. passende zorgvuldigheid in de mondiale toeleveringsketen te bevorderen.

III. Het criminele model ontwrichten en uitbuiting een halt toeroepen

De Commissie zal:

- de registratie en verzameling van gegevens over mensenhandel verbeteren om te zorgen voor betrouwbare en vergelijkbare informatie voor op maat gesneden beleidsmaatregelen;
- de oprichting faciliteren van een focusgroep van aanklagers die gespecialiseerd zijn in mensenhandel;

¹² In het geval van seksuele uitbuiting vormen prostitutie, escortdiensten, massagesalons, bars en nachtclubs een omgeving met een hoog risico. In het geval van mensenhandel voor arbeid gaat het bijvoorbeeld om de landbouw, de bouw, de horeca, de schoonmaaksector, huishoudelijk werk, bosbouw, textiel en kleding en voedselproductie. Voor meer details, zie [COM\(2020\) 661 final](#).

- de coördinatie van rechtshandavingsdiensten in grensoverschrijdende en internationale zaken verbeteren en een gecoördineerde respons van verschillende actoren ondersteunen, o.m. door financiering van simulatieoefeningen;
- de strafrechtelijke en justitiële samenwerking tussen de lidstaten verbeteren door middel van concrete operationele projecten in het kader van het [Fonds voor interne veiligheid](#);
- de dialoog aangaan met de particuliere en de digitale sector en de uitwisseling van beste praktijken bevorderen, met steun van EU-agentschappen.

De Lidstaten wordt verzocht:

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

IV. Bescherming van de rechten van slachtoffers

De Commissie zal:

- zorgen voor een meer capaciteitsopbouw en uitwisseling van beste praktijken voor de identificatie van slachtoffers van mensenhandel, met name uit kwetsbare groepen, o.m. aan de hand van specifieke financiering voor de opleiding van politieagenten, maatschappelijk werkers, inspectiediensten en grenswachten;
- programma's voor re-integratie en emancipatie van slachtoffers en uitwisselingen van beste praktijken op dit gebied faciliteren;
- de samenwerking opvoeren met het oog op de instelling van een Europees verwijzingsmechanisme;
- gerichte financiële steun mogelijk maken voor gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel, m.i.v. speciale faciliteiten voor vrouwen en kinderen, via het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Fonds voor interne veiligheid;
- toezien dat op ngo's en steuncentra voor migranten in partnerlanden buiten de EU over middelen beschikken, waaronder voor psychosociale hulp, rekening houdend met gender- en kind-specifieke behoeften;
- nauw samenwerken met het [Europees Economisch en Sociaal Comité](#) en het [Comité van de Regio's](#) om de impact van de maatregelen ter bestrijding van mensenhandel bij de sociale en economische partners en op lokaal en regionaal niveau te vergroten;
- partnerschappen met derde landen versterken om ervoor te zorgen dat de rechten van slachtoffers in alle stadia van het terugkeerproces worden geëerbiedigd en dat bij terugkeer specifieke, op maat gesneden bijstand en bescherming beschikbaar is, waaronder specifieke waarborgen voor kinderen.

De Commissie verzoekt de lidstaten om:

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

V. Internationale Samenwerking**De Commissie zal:**

- een EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) aannemen;
- zorgen voor versterkte samenwerking met derde landen (herkomst en doorreis van slachtoffers) en met internationale en regionale partners, m.i.v internationale organisaties;
- met partnerlanden de dialoog aangaan over mensenrechten en veiligheid;
- de samenwerking met de Raad van Europa en zijn Expertengroep inzake de strijd tegen de mensenhandel versterken;
- de systematische betrokkenheid van de Europese Diensten voor extern optreden van EU-delegaties in specifieke landen ondersteunen door middel van regelmatige en gerichte communicatie, acties en uitwisseling van informatie.

De Commissie verzoekt de lidstaten om:

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