



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.6.2012
COM(2012) 286 final

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

De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016

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

De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016

1. ACHTERGROND

Mensenhandel is de slavernij van onze tijd. Slachtoffers van mensenhandel worden vaak met geweld, onder dwang of onder valse voorwendselen geronseld, vervoerd of ondergebracht om te worden uitgebuit. Het kan daarbij gaan om seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of gedwongen dienstverlening, bedelarij, criminele activiteiten of het wegnemen van organen¹. Het is een ernstige schending van de persoonlijke vrijheid en waardigheid en een zware vorm van **criminaliteit**, die vaak gevolgen heeft waartegen afzonderlijke landen niet effectief ieder voor zich kunnen optreden.

Mensenhandel komt in veel verschillende vormen voor en verandert naargelang van de sociaaleconomische omstandigheden. Vrouwen en mannen en meisjes en jongens in kwetsbare situaties zijn het doelwit. Volgens de meest recente ramingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (juni 2012) over de periode 2002-2011 zijn er wereldwijd 20,9 miljoen slachtoffers van gedwongen arbeid, waaronder seksuele uitbuiting onder dwang²; jaarlijks worden naar schatting 5,5 miljoen kinderen het slachtoffer van mensenhandel. Volgens sommigen is dit echter een voorzichtige raming.

Mensenhandel is een lucratieve vorm van criminaliteit en levert jaarlijks tientallen miljarden euro op³.

Volgens het verslag van het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding van 2010 werd wereldwijd 79% van de slachtoffers van mensenhandel gebruikt voor seksuele uitbuiting, 18% voor arbeidsuitbuiting en 3% voor andere vormen van uitbuiting. Vrouwen vormden 66% van de slachtoffers, meisjes 13%, mannen 12% en jongens 9%⁴.

De gegevens die de Commissie in september 2011 heeft verzameld over slachtoffers van mensenhandel, politieonderzoeken, vervolgingen en veroordelingen worden momenteel geanalyseerd, waarbij wordt gekeken naar geslacht, leeftijd, vorm van de uitbuiting en

¹ Er is een verschil tussen mensenhandel en mensensmokkel: mensenhandel gaat gepaard met geweld en is gericht op uitbuiting, en de slachtoffers hoeven niet noodzakelijkerwijs een grens over te gaan of te worden vervoerd.

² Internationale Arbeidsorganisatie, 'ILO 2012 Global estimates of forced labour', juni 2012. Volgens het rapport kan mensenhandel worden beschouwd als gedwongen arbeid en hebben de ramingen dus betrekking op het volledige gamma van mensenhandel met het oog op arbeids- en seksuele uitbuiting (blz. 13).

³ Wereldwijd bedraagt de winst uit dwangarbeid van slachtoffers van mensenhandel naar schatting jaarlijks 31,6 miljard USD. Daarvan is 15,5 miljard USD (49%) afkomstig uit geïndustrialiseerde landen (zie Patrick Belser, "Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits", Workdocument, Genève, Internationaal Arbeidsbureau, 2005).

⁴ The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment, UNODC, 2010.

staatsburgerschap⁵. De voorlopige resultaten lijken overeen te komen met de statistieken van het UNODC-verslag. Driekwart van de geregistreerde slachtoffers werd verhandeld voor seksuele uitbuiting (gestegen van 70% in 2008 naar 76% in 2010) en de rest voor arbeidsuitbuiting (gedaald van 24% in 2008 naar 14 % in 2010), gedwongen bedelarij (3%) en gedwongen huishoudelijke arbeid (1%). 21 EU-lidstaten konden genderspecifieke gegevens verstrekken. Daaruit blijkt dat in die drie jaar vrouwen en meisjes de belangrijkste slachtoffers van mensenhandel waren; 79% van de slachtoffers was vrouw (waaronder 12 % meisjes), 21 % was man (waaronder 3% jongens). De meeste lidstaten meldden dat de meeste slachtoffers afkomstig waren uit de EU, voornamelijk uit Roemenië, Bulgarije, Polen en Hongarije. De meeste slachtoffers van buiten de EU kwamen uit Nigeria, Vietnam, Oekraïne, Rusland en China.

Mensenhandel is een complex grensoverschrijdend verschijnsel dat wortel schiet als mensen kwetsbaar zijn voor armoede, de democratie tekortschiet, er sprake is van genderongelijkheid en geweld tegen vrouwen, in conflict- en postconflictsituaties, de sociale integratie onvoldoende is, bij een gebrek aan kansen, werkgelegenheid en onderwijsmogelijkheden, en waar kinderarbeid en discriminatie voorkomen.

EU-optreden tegen mensenhandel

Mensenhandel is uitdrukkelijk verboden bij artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Dat het op EU-niveau niet ontbreekt aan politieke wil om op te treden tegen mensenhandel blijkt uit de vele initiatieven, maatregelen en financieringsprogramma's die al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw op dat gebied zowel binnen als buiten de EU zijn ontwikkeld⁶.

Onlangs is een grote stap vooruit gezet met de goedkeuring van **Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan**⁷. De richtlijn omvat een brede, geïntegreerde en genderspecifieke aanpak waarin mensenrechten en slachtoffers centraal staan. Er wordt veel effect van de richtlijn verwacht als de lidstaten deze eenmaal hebben omgezet, wat uiterlijk op 6 april 2013 het geval moet zijn. De richtlijn is niet alleen op rechtshandhaving gericht maar ook op misdaadpreventie en biedt slachtoffers van mensenhandel ook een kans op herstel en op herintegratie in de maatschappij.

Ook op andere beleidsterreinen worden EU-instrumenten ingezet om mensenhandel tegen te gaan⁸. Naast de richtlijn over mensenhandel is er de EU-wetgeving over het recht van

⁵ De statistieken, die via Eurostat zijn verzameld, geven een algemeen overzicht op basis van de antwoorden van de 27 lidstaten voor 2008 tot 2010.

⁶ Mededeling over vrouwenhandel voor seksuele exploitatie (COM(96) 567 def.), mededeling "Bestrijding van mensenhandel – een geïntegreerde benadering en voorstellen voor een actieplan" (COM(2005) 514 definitief), het EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel (PB C 311 van 9.12.2005) en het werkdocument van de Commissie "Evaluatie van en toezicht op de uitvoering van het EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel" (COM(2008) 657 definitief).

⁷ Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, PB L 101 van 15.4.2011

⁸ Voorstel voor een richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers (COM(2011) 275 definitief), optreden tegen geweld tegen vrouwen, waarbij gendergelijkheid en discriminatiebestrijding een belangrijke rol spelen; Een EU-agenda voor de rechten van het kind (COM(2011) 60 definitief);

slachtoffers van mensenhandel om in de EU te verblijven, over seksuele uitbuiting van kinderen, en over sancties tegen werkgevers die bewust illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen in dienst nemen. Ook met de **EU-interneveiligheidsstrategie in actie** wordt mensenhandel bestreden⁹.

In het overkoepelende kader van het externe migratiebeleid van de EU — **de totaalaanpak van migratie en mobiliteit**¹⁰ — wordt het belang van samenwerking met derde landen van herkomst, doorreis en bestemming onderstreept en worden het voorkomen en terugdringen van onregelmatige migratie en mensenhandel genoemd als een van de vier pijlers van de totaalaanpak. Dat is ook de lijn die wordt uitgezet in het **Actiegericht document over het versterken van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel van 2009**¹¹.

Ook in veel instrumenten van het buitenlands beleid komt mensenhandel aan de orde, zoals in de jaarlijkse voortgangsverslagen over kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, de routekaarten en actieplannen in het kader van de dialogen over visumversoepeling met derde landen, de nationale strategiedocumenten en de nationale en regionale indicatieve programma's, en programma's in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid. Ook in de bilaterale actieplannen en lopende politieke dialogen met derde landen is aandacht voor dit probleem¹².

Met een dergelijk breed scala van wetgevingsinstrumenten en beleidsmaatregelen bestaat het gevaar dat initiatieven elkaar overlappen of worden herhaald. Deze strategie is dan ook bedoeld als samenhangend kader voor bestaande en geplande initiatieven, waarin prioriteiten worden gesteld en lacunes worden aangevuld, en vormt dus een aanvulling op de onlangs vastgestelde richtlijn. De Commissie heeft al een EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel benoemd, die in maart 2011 met haar werkzaamheden is begonnen¹³ en die toezicht zal houden op de tenuitvoerlegging van deze strategie. Tevens heeft de Commissie een website¹⁴ over de bestrijding van mensenhandel gelanceerd die regelmatig wordt bijgewerkt. De website is bedoeld als algemeen loket voor praktijkmensen en voor het grote publiek.

Internationaal optreden

Op internationaal niveau wordt al geruime tijd veel aandacht besteed aan mensenhandel. De belangrijkste instrumenten zijn het VN Protocol van Palermo tegen mensenhandel en het

Actieplan niet-begeleide minderjarigen (COM(2010) 213 definitief); Richtlijn 2009/52/EG betreffende sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen; en het voorstel voor een richtlijn betreffende seizoenarbeid van onderdanen van derde landen (COM(2010) 379 definitief).

⁹ Mededeling "*De EU-interneveiligheidsstrategie in actie: vijf stappen voor een veiliger Europa*" (COM(2010) 673 definitief).

¹⁰ Mededeling "*De totaalaanpak van migratie en mobiliteit*" (COM(2011)743 definitief).
¹¹ 11450/5/09 REV 5, 19 november 2009 en 9501/3/11 REV 3, 4 juli 2011.

¹² Met name in het kader van de mensenrechtendialoog die met ruim 40 landen wordt gevoerd en de dialogen over migratie en mobiliteit die zeven regionale processen omvatten, waarbij ruim honderd landen zijn betrokken, en meer dan twintig bilaterale processen.

¹³ Het behoort tot haar taak de consequente en gecoördineerde strategische planning tot stand te brengen die dringend noodzakelijk is, zowel binnen de EU als met internationale organisaties en derde landen, om tot een brede aanpak van deze problematiek te komen.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>

Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel¹⁵. **Niet alle lidstaten hebben beide rechtsinstrumenten geratificeerd, maar zij zouden dat wel moeten doen.** De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan alle relevante internationale instrumenten, overeenkomsten en juridische verplichtingen te bekrachtigen die leiden tot een effectiever, beter gecoördineerd en meer samenhangend optreden tegen mensenhandel¹⁶.

2. BELANGRIJKSTE PRIORITEITEN

De Commissie wil met deze strategie **concrete maatregelen aanreiken om de omzetting en uitvoering van Richtlijn 2011/36/EU te ondersteunen en een meerwaarde te verlenen aan en een aanvulling te bieden op de werkzaamheden van overheden, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties in de EU en in derde landen**

De hoofdverantwoordelijkheid voor de bestrijding van mensenhandel ligt bij de lidstaten. Met deze mededeling wil de Europese Commissie laten zien hoe zij de lidstaten hierbij kan helpen. Het arrest *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*¹⁷ is van doorslaggevend belang als maatstaf op het gebied van de mensenrechten en maakt duidelijk dat de lidstaten verplicht zijn het nodige te doen om verschillende aspecten van mensenhandel aan te pakken. Zo moeten zij personeel aanwerven, onderzoeken uitvoeren, daders vervolgen, de mensenrechten beschermen en slachtoffers hulp bieden. Als de autoriteiten op de hoogte zijn van een geval van mensenhandel of weten dat iemand het risico loopt het slachtoffer te worden van mensenhandel, zijn zij verplicht de nodige maatregelen te nemen.

De maatregelen in deze strategie zijn het resultaat van een grondige analyse van maatregelen die al zijn genomen en beleid dat al is ontwikkeld, de werkzaamheden van de deskundigengroep¹⁸, uitvoerig overleg met overheden, maatschappelijke organisaties, sociale partners, academici, internationale organisaties, nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen, en andere belanghebbenden. Ook de standpunten van slachtoffers zijn in deze strategie verwerkt.

In deze strategie worden **vijf prioriteiten** gesteld waar de EU zich op moet richten bij de bestrijding van mensenhandel. Daarnaast wordt een aantal acties beschreven die de Europese Commissie de komende vijf jaar wil uitvoeren in samenwerking met andere betrokken partijen, zoals de lidstaten, de Europese Dienst voor buitenlands optreden, de EU-instellingen, EU-agentschappen, internationale organisaties, derde landen, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector. Dit zijn de vijf prioriteiten:

¹⁵ Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, Treaty Series, deel 2237, blz. 319. Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (CETS nr. 197), Warschau, 16 mei 2005.

¹⁶ VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979, Treaty Series, deel 1249, blz. 13, Verdrag inzake de rechten van het kind, 20 november 1989, Verenigde Naties, Treaty Series, deel 1577, blz. 3, IAO-Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid, 1930 (nr. 29), IAO-Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid, 1957 (nr. 105), IAO-Verdrag betreffende de ergste vormen van kinderarbeid, 1999 (nr. 182), en IAO-Verdrag over huishoudelijk personeel, 2011 (nr. 189).

¹⁷ Europees Hof voor de mensenrechten, *Rantsev tegen Cyprus en Rusland*, zaak nr. 25956/04, (definitief) arrest van 10 mei 2010.

¹⁸ Deskundigengroepen adviseren de Commissie over beleid en wetgeving en worden opgericht bij besluit van de Commissie; voor het meest recente besluit zie PB L 207 van 12.8.2011, blz. 14.

- A. **Slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan**
- B. **Meer doen aan om mensenhandel te voorkomen**
- C. **Mensenhandelaars actiever vervolgen**
- D. **De coördinatie en samenwerking tussen de belangrijkste betrokken partijen verbeteren en zorgen voor een coherent beleid**
- E. **Meer inzicht verwerven in en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel in welke vorm dan ook**

Om tot een multidisciplinair, samenhangend beleid tegen mensenhandel te komen, moet een meer diverse groep bij de beleidsontwikkeling worden betrokken dan tot nu toe het geval was. Het beleid moet mede worden bepaald door politieambtenaren, grenswachten, immigratie- en asielambtenaren, openbaar aanklagers, advocaten, leden van de rechterlijke macht en gerechtelijke ambtenaren, huisvestings-, arbeids-, gezondheids- en veiligheidsinspecteurs, sociaal controleurs, maatschappelijke organisaties, sociaal werkers en jeugdwerkers, consumentenorganisaties, vakbonden, werkgeversorganisaties, uitzendbureaus, arbeidsbemiddelingsbureaus en consulaire en diplomatiek personeel, alsmede degenen die moeilijker te bereiken zijn, zoals voogden en wettelijk vertegenwoordigers, en diensten voor hulp aan kinderen en slachtoffers. Ook vrijwilligers en mensen die in conflictsituaties werken kunnen bij de beleidsontwikkeling worden betrokken.

2.1. PRIORITEIT A: Slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan

Slachtoffers van mensenhandel zijn niet gemakkelijk te herkennen. Er zijn echter veel mensen uit verschillende maatschappelijke sectoren die met slachtoffers te maken kunnen krijgen. Het is cruciaal dat mogelijke slachtoffers worden herkend, zodat iedereen die met hen in contact komt, zo goed mogelijk in de “vijf belangrijkste behoeften van slachtoffers” kan voorzien: respect en erkenning, bijstand, bescherming, toegang tot de rechter en compensatie. Bovendien kunnen politie- en vervolgingsdiensten dan ook beter onderzoek instellen naar de daders en hen beter bestraffen. Tegelijkertijd moeten procedures worden ontwikkeld voor de bescherming van en bijstand aan slachtoffers van mensenhandel en voor hun sociale integratie. Volgens de richtlijn van 2011 moeten bijstand en ondersteuning zijn toegesneden op de specifieke behoeften van het slachtoffer en ten minste bestaan uit geschikte en veilige opvang, materiële bijstand, medische behandelingen, psychologische bijstand, advies en informatie, en vertaling en vertolking.

- (1) Actie 1: Ontwikkeling van nationale en grensoverschrijdende verwijzingsmechanismen

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er **officiële, functionele nationale verwijzingsmechanismen** worden ontwikkeld. Deze moeten een beschrijving inhouden van procedures om slachtoffers beter te herkennen, door te verwijzen, te beschermen en bij te staan, en moeten alle betrokken openbare instanties en maatschappelijke organisaties omvatten. Het vaststellen van door alle betrokkenen te gebruiken criteria voor het herkennen van slachtoffers moet hiervan deel uitmaken. De lidstaten hebben in het kader van de EU-

beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit al toegezegd dat zij deze mechanismen uiterlijk **eind 2012** ontwikkeld zullen hebben¹⁹.

Volgens de richtlijn over de bestrijding van mensenhandel moeten slachtoffers de nodige bescherming en bijstand krijgen op basis van een individuele risico- en behoeftenanalyse. Het verrichten van dergelijke analyses moet deel uitmaken van de nationale verwijzingsmechanismen. Op basis van de eerste ervaringen met de uitvoering van deze mechanismen van de lidstaten zal de Commissie tegen 2015 **richtsnoeren opstellen** voor de verdere uitwerking ervan. De verwijzingsmechanismen moeten ook betrekking hebben op onderwerpen als compensatie en veilige terugkeer. De taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen moeten duidelijk worden omschreven.

Op dit moment worden problemen in verband met slachtoffers die de grens oversteken, doorgaans bilateraal op ad-hocbasis opgelost. Dit is vaak tijdrovend en inefficiënt. Met het oog op een aanpak waarin het slachtoffer centraal staat, zal de Commissie uiterlijk tegen 2015 **een model ontwikkelen voor een grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme** waarin de nationale verwijzingsmechanismen worden gekoppeld voor het beter herkennen, doorverwijzen, beschermen en bijstaan van slachtoffers.

(2) Actie 2: Het herkennen van slachtoffers

De Commissie financiert momenteel een project voor de **ontwikkeling in 2014 van richtsnoeren voor het beter herkennen van slachtoffers van mensenhandel**, waarin rekening wordt gehouden met de EC/IAO-lijst van mensenhandelindicatoren van 2009. Deze richtsnoeren zullen leiden tot een meer geharmoniseerde aanpak en ervoor zorgen dat slachtoffers gemakkelijker als zodanig worden herkend. De richtsnoeren moeten ook mensen bij de uitoefening van hun beroep helpen slachtoffers van mensenhandel gemakkelijker als zodanig te herkennen, in het bijzonder slachtoffers die zijn verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting of het wegnemen van organen, alsook kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

Tevens zal de Commissie, zoals aangekondigd in haar mededeling over het Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm, in 2012 **specifieke richtsnoeren voor consulaire diensten en grenswachten ontwikkelen** voor het herkennen van slachtoffers van mensenhandel.

(3) Actie 3: Bescherming van kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel

Kinderen zijn bijzonder kwetsbaar en worden gemakkelijk opnieuw het slachtoffer van mensenhandel. Een studie uit 2010 van de Internationale Organisatie voor migratie (IOM) wijst voor 79 personen die opnieuw het slachtoffer waren geworden van mensenhandel, uit dat het in 84% van de gevallen ging om kinderen of jong volwassenen van jonger dan 25 jaar. Bovendien bleek dat in 18% van de gevallen de minderjarige op volwassen leeftijd opnieuw het slachtoffer was geworden van mensenhandel. Hieruit blijkt dat minderjarigen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, het risico lopen als volwassene opnieuw het slachtoffer te worden²⁰.

¹⁹ Doc. 15358/10 COSI 69.

²⁰ IOM, 'The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database', 2010.

De EU-wetgeving biedt bescherming, bijstand en ondersteuning aan kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel²¹. Om te voorzien in de uiteenlopende behoeften van diverse groepen kinderen, zoals slachtoffers van mensenhandel, zijn uitgebreide kindvriendelijke beschermingssystemen nodig die de coördinatie tussen verschillende bureaus en disciplines garanderen. Om kinderen beter te beschermen, zal de Commissie **in 2014 geld vrijmaken voor de ontwikkeling van richtsnoeren voor kinderbeschermingssystemen**.

De lidstaten moeten hun **systemen voor de bescherming van kinderen** die het slachtoffer zijn van mensenhandel, **verbeteren** en erop toezien dat deze kinderen, wanneer terugkeer voor hen het beste is, veilig en duurzaam kunnen terugkeren naar hun land van herkomst binnen of buiten de EU, en dat zij niet opnieuw het slachtoffer worden van mensenhandel.

Er bestaat in de lidstaten met betrekking tot de handel in kinderen geen eenduidige definitie van wat een voogd en/of vertegenwoordiger is²², en de rol, de kwalificatie en de bevoegdheden van de voogd/vertegenwoordiger verschillen van lidstaat tot lidstaat²³. De Commissie is voornemens in 2014 samen met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten een **model te ontwikkelen van beste praktijken voor de rol van voogden en/of vertegenwoordigers van kinderen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel**.

(4) Actie 4: Verstrekking van informatie over de rechten van slachtoffers

Uit de brieven die de Commissie de afgelopen jaren heeft ontvangen, blijkt dat het slachtoffers vaak niet duidelijk is tot welke instanties of organisaties zij zich moeten richten voor duidelijke informatie over hun recht op bijstand en gezondheidszorg, hun recht op een verblijfsvergunning, hun recht om te werken en hun recht op toegang tot de rechter en tot een advocaat, en over de mogelijkheid om compensatie te vragen.

Om slachtoffers informatie te geven over hun rechten en hen te helpen die rechten uit te oefenen, zal de Commissie **in 2013 duidelijke, gebruikersvriendelijke informatie verstrekken over de rechten die slachtoffers van mensenhandel krachtens het EU recht hebben op het gebied van werk, op sociaal gebied en als slachtoffer en migrant**²⁴. Vervolgens zal de Commissie in 2014 **de lidstaten helpen dergelijke informatie op nationaal niveau te verstrekken en te verspreiden**.

²¹ Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en Richtlijn 2011/92/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad.

²² EU-deskundigengroep inzake niet-begeleide minderjarigen, bijeenkomst over voogdij van niet-begeleide minderjarigen van 21 juni 2011.

²³ Zie ook het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie, "Child Trafficking in the EU — Challenges, perspectives and good practices", juli 2009.

²⁴ Hierbij gaat het onder andere om de rechten op grond van Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel. De mogelijkheden van deze richtlijn worden op dit moment niet volledig benut en het feit dat slachtoffers niet goed op de hoogte zijn van hun rechten speelt daarbij een hoofdrol. De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studie naar de huidige maatregelen en beschermingsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel die de lidstaten op basis van de richtlijn hebben ingevoerd. Zo hoopt zij een antwoord te krijgen op de vraag of de nogal uiteenlopende regelingen in de lidstaten een eenduidige, effectieve aanpak van mensenhandel in de weg staan. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>, <http://ec.europa.eu/immigration> en <http://e-justice.europa.eu>.

2.2. PRIORITEIT B: Meer doen aan het voorkomen van mensenhandel

Een coherent preventiebeleid moet gericht zijn op vervolging en op bescherming, en alle aspecten van mensenhandel bestrijken. Om mensenhandel te voorkomen, moet meer worden gekeken naar de onderliggende oorzaken die mensen kwetsbaar maken voor mensenhandel. Het aanpakken van die onderliggende problemen moet centraal staan in het preventiebeleid van de EU en derde landen.

(1) Actie 1: De vraag in kaart brengen en terugdringen

Het uitwisselen van beste praktijken kan helpen de vraag naar alle vormen van mensenhandel, ook die met het oog op seksuele uitbuiting, terug te dringen. Daarbij moet worden voortgebouwd op het werk dat al is en wordt gedaan op het gebied van bewustmakingscampagnes voor consumenten en afnemers van diensten, maatschappelijk verantwoord ondernemen, gedragscodes²⁵, mensenrechten in het bedrijfsleven, en initiatieven om mensenhandel buiten de aanvoerlijnen van ondernemingen te houden.

Om meer inzicht te krijgen in het terugdringen van de vraag zal de Commissie in 2013 in het kader van het zevende kaderprogramma **onderzoek financieren naar het terugdringen van de vraag naar en het aanbod van goederen en diensten die worden geleverd door slachtoffers van mensenhandel**, waaronder slachtoffers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting en specifieke categorieën slachtoffers zoals kinderen. Dit onderzoek zal materiaal opleveren voor het verslag dat de Commissie in 2016 moet opstellen over de wettelijke maatregelen die bepaalde lidstaten hebben genomen om het gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen²⁶.

(2) Actie 2: De instelling van een platform van de particuliere sector bevorderen

Samenwerking met de particuliere sector is ook van wezenlijk belang voor het terugdringen van de vraag naar mensenhandel en voor het ontwikkelen van aanvoerketens waarin mensenhandel geen rol speelt.

In 2014 wordt **een Europese bedrijfscoalitie tegen mensenhandel opgericht**. Deze coalitie moet de samenwerking met ondernemingen en andere belanghebbenden verbeteren, opkomende bedreigingen aanpakken en maatregelen bespreken die mensenhandel moeten voorkomen, met name in risicosectoren. De Commissie is voornemens in 2016 samen met de coalitie **modellen en richtsnoeren te ontwikkelen voor het terugdringen van de vraag naar diensten die worden verleend door slachtoffers van mensenhandel**, in het bijzonder in risicosectoren, zoals de seksindustrie, de landbouw, de bouw en het toerisme.

(3) Actie 3: EU-brede bewustmakingsactiviteiten en preventieprogramma's

Er zijn zowel op lokaal, nationaal en internationaal niveau als in derde landen talloze preventieprogramma's, met name bewustmakingscampagnes, uitgevoerd op het gebied van mensenhandel. Van een systematische evaluatie van het effect van dergelijke programma's is echter niet of nauwelijks sprake. Of de doelstellingen worden bereikt en er bijvoorbeeld een gedrags- of mentaliteitsverandering optreedt waardoor het risico op mensenhandel

²⁵ Zoals de IOM-campagne "Buy Responsibly" <http://www.buyresponsibly.org>.

²⁶ Artikel 23 van Richtlijn 2011/36/EU.

vermindert, is niet duidelijk. Evenmin is bekend wat de toegevoegde waarde is van dergelijke initiatieven en of ze eventueel onderling samenhangen en op elkaar aansluiten.

In 2013 zal de Commissie in het kader van het financieringsprogramma voor binnenlandse zaken een grondige **analyse verrichten van reeds bestaande preventie-initiatieven tegen mensenhandel die door verschillende partijen zijn genomen**. Vervolgens zal de Commissie richtsnoeren voor de hele EU opstellen voor toekomstige preventiemaatregelen en genderspecifieke informatiecampagnes met de lidstaten. Op basis van de analyse van de bestaande preventie-initiatieven zullen er **in 2015 links worden gelegd met bestaande bewustmakingscampagnes**²⁷.

In 2014 zal de Commissie beginnen met **EU-brede bewustmakingsactiviteiten**, gericht op specifieke kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen die tot risicogroepen behoren, huishoudelijk personeel, Roma-gemeenschappen en arbeiders zonder papieren. Zij zal dit bijvoorbeeld doen tijdens grote sportevenementen en hiervoor gebruikmaken van het financieringsprogramma voor binnenlandse zaken. Via Internet en de sociale netwerken zullen gerichte bewustmakingsacties worden uitgevoerd.

2.3. PRIORITEIT C: Mensenhandelaars actiever vervolgen

Mensenhandel is niet alleen een zaak van afzonderlijke lidstaten. De meeste mensenhandelaars werken in vaste netwerken, waardoor zij slachtoffers over de grens of binnen een land van de ene plaats naar de andere kunnen vervoeren. Interne mensenhandel, waarbij de slachtoffers veelal EU-burgers zijn die binnen hun eigen of een ander land worden verhandeld, komt steeds vaker voor. Hoewel er de laatste tijd meer aandacht is voor onderzoek en vervolging van gevallen van mensenhandel, worden er in de EU over het geheel genomen nog steeds maar weinig mensenhandelaars vervolgd. Het aantal veroordelingen wegens mensenhandel neemt zelfs af: van 1534 in 2008 tot 1445 in 2009 en 1144 in 2010.

(1) Actie 1: Oprichting van nationale multidisciplinaire rechtshandhavingsteams

In de EU-beleidscyclus inzake georganiseerde en zware criminaliteit hebben de lidstaten in de strategische doelstellingen en de operationele actieplannen erkend dat er een innovatieve, multidisciplinaire en proactieve aanpak nodig is om gevallen van mensenhandel beter te kunnen onderzoeken en vervolgen.

Om dergelijke zaken beter te kunnen onderzoeken en de daders actiever te vervolgen, en om de grensoverschrijdende samenwerking verder te verbeteren en de kennis over mensenhandel te bundelen, moeten de lidstaten **multidisciplinaire rechtshandhavingsteams op het gebied van mensenhandel opzetten**. Deze teams moeten optreden als contactpunt voor EU-organen, met name Europol²⁸, en de verzamelde informatie doorgeven aan de nationale Europol-eenheden, die ervoor moeten zorgen dat de informatie bij Europol terechtkomt. De teams moeten zich bezighouden met alle vormen van mensenhandel en proberen het opsporen van gevallen van mensenhandel en het verzamelen en analyseren van gegevens over dit

²⁷ Zoals de Blue Heart-campagne van het UNODC of de Blue Blindfold-campagne van het Verenigd Koninkrijk.

²⁸ De teams moeten fungeren als contactpunt voor rechtshandavingsinstanties in andere landen binnen en buiten de EU, en de deskundigen van het team moeten deelnemen aan vergaderingen van bijvoorbeeld de werkgroep Analysebestanden mensenhandel, vergaderingen in het kader van de EU-beleidscyclus en vergaderingen van de contactpunten die worden genoemd in het Europol-handboek met contactadressen voor de bestrijding van mensenhandel.

onderwerp te verbeteren. Er moeten procedures worden ontwikkeld voor het uitwisselen van informatie tussen lokale en regionale rechtshandhavingseenheden en nationale teams. De teams moeten zich ook buigen over veranderende patronen, zoals het ronselen van slachtoffers en het aanbieden van hun diensten op internet.

(2) Actie 2: Proactief financieel onderzoek

Overeenkomstig de aanbevelingen van de Financiële actiegroep²⁹ van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling moeten **de lidstaten vanaf 2013 proactief financieel onderzoek verrichten naar gevallen van mensenhandel**, informatie verstrekken voor het analysebestand van Europol en nauwer samenwerken met EU-organen zoals Eurojust en de Europese Politieacademie (Cepol).

Europol zal uiterlijk in 2015 een analyse maken van de informatie van de lidstaten over het financiële onderzoek van gevallen van mensenhandel. Deze analyse moet uitmonden in beste praktijken en modellen voor financieel politieonderzoek. Dit soort onderzoek is een nuttig instrument gebleken voor het verzamelen van bewijsmateriaal. Bij de vervolging van mensenhandelaars zijn onderzoekers voor het verzamelen van bewijs nog voornamelijk aangewezen op verklaringen van slachtoffers. Financieel onderzoek kan het nodige extra bewijsmateriaal opleveren, vooral in risicosectoren³⁰, zodat slachtoffers niet meer voor de rechter hoeven te getuigen. Financieel onderzoek kan ook nuttige informatie opleveren voor risicoanalyses, meer inzicht bieden in de modus operandi van degenen die betrokken zijn bij mensenhandel, en tot meer geavanceerde opsporingsinstrumenten leiden.

(3) Actie 3: Meer grensoverschrijdende samenwerking van politie en justitie

De Commissie onderkent het belang van nauwere justitiële samenwerking op het gebied van mensenhandel. Daarom moedigt zij de nationale autoriteiten en EU-organen aan **zo nodig gezamenlijke onderzoeksteams op te zetten en Europol en Eurojust te betrekken bij alle grensoverschrijdende gevallen van mensenhandel. De lidstaten moeten optimaal gebruikmaken van de EU-organen** en informatie uitwisselen teneinde het aantal en de kwaliteit van grensoverschrijdende onderzoeken in rechtshandavings- en justitieel opzicht te verhogen. Binnen de mogelijkheden van hun mandaat moeten de EU-organen onderling en met de lidstaten actief informatie uitwisselen. **De lidstaten moeten ook samenwerken met Eurojust bij de tenuitvoerlegging van het toekomstige Eurojust-actieplan tegen mensenhandel.**

(4) Actie 4: Meer samenwerking over de grenzen heen

De EU zal in 2012 een proefproject financieren voor **de verbetering van de regionale samenwerking bij de bestrijding van mensenhandel via de routes vanuit het oosten naar de EU**; zij zal daarvoor gebruikmaken van het stabiliteitsinstrument.

Voorts zijn er nog andere initiatieven tegen georganiseerde criminaliteit en mensenhandel, die ook zullen leiden tot meer samenhang tussen de interne en de externe aspecten van het EU-veiligheidsbeleid. Zij zullen ook meer inzicht verschaffen in de verbanden tussen criminele

²⁹ International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, the FATF recommendations, Financiële actiegroep van de OESO, februari 2012.

³⁰ Europol, 'EU Organised Crime Threat Assessment 2011'/ EU-dreigingsevaluatie voor de georganiseerde criminaliteit 2011 van Europol. Het gaat hierbij om de landbouw, de bouw, de textielindustrie, de gezondheidszorg, huishoudelijk werk en de seksindustrie (blz. 19).

netwerken die zich bezighouden met mensenhandel en netwerken die andere criminele activiteiten ontplooiën. De initiatieven moeten erop gericht zijn de systemen voor het verzamelen, analyseren en uitwisselen van gegevens op nationaal en grensoverschrijdend niveau te verbeteren, de uitwisseling van gegevens en de regionale coördinatie op het gebied van mensenhandel te bevorderen en te ondersteunen, de nationale en grensoverschrijdende samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties te intensiveren en de capaciteit op het gebied van openbaar aanklagers en personeel van consulaten en ngo's uit te breiden.

2.4. PRIORITEIT D: De coördinatie en samenwerking tussen de belangrijkste betrokken partijen verbeteren en zorgen voor een coherent beleid

De coördinatie en de samenwerking tussen de belangrijkste partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel moeten worden verbeterd door middel van een sectoroverschrijdende, multidisciplinaire aanpak. Samenhang is ook essentieel om ervoor te zorgen dat het beleid op het gebied van mensenhandel een onderdeel wordt van andere, verwante beleidsterreinen.

De samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen kan het best worden georganiseerd met behulp van officiële mechanismen en procedures die duidelijkheid bieden over de verplichtingen en over de rol- en taakverdeling tussen alle partijen. De EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken hebben op de vijfde Dag tegen mensenhandel, op 18 oktober 2011, een gezamenlijke verklaring uitgebracht. Daarin worden afspraken gemaakt over een betere preventie van mensenhandel, efficiënter onderzoek naar en vervolging van daders, en een effectievere bescherming van slachtoffers, waarbij de grondrechten worden geëerbiedigd en rekening wordt gehouden met het geslacht van de slachtoffers³¹. De Commissie zal **de coördinatie van en het toezicht op de uitvoering van deze afspraken op zich nemen**.

- (1) Actie 1: Versterking van het EU-netwerk van nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen

Het informele EU-netwerk van nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen is opgericht in 2009 en vergadert elke zes maanden. Volgens artikel 19 van de richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel moeten alle lidstaten nationale rapporteurs aanstellen of in een mechanisme van soortgelijke strekking voorzien, die tendensen moeten signaleren, het effect van maatregelen tegen mensenhandel moeten meten en statistieken moeten verzamelen. In 2013 zal de Commissie de **EU-brede coördinatiemechanismen versterken om de nationale rapporteurs te ondersteunen** bij het toezicht op de uitvoering van de verplichtingen van de lidstaten in EU- en internationaal verband, het verzamelen van gegevens, het analyseren en onderzoeken van nationale tendensen op het gebied van mensenhandel, het meten van de vooruitgang op het gebied van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers, en het bevorderen van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

- (2) Actie 2: Coördinatie van de EU-activiteiten op het gebied van het externe beleid

Zowel in het actiegericht document over het versterken van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel als in de totaalaanpak van migratie en mobiliteit is veel aandacht voor een betere coördinatie van de EU-activiteiten op het gebied

³¹ De betrokken agentschappen zijn CEPOL, EASO, EIGE, Europol, Eurojust, FRA en Frontex, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=55a48066-dcf5-4e71-b191-cedcf0caa97a>.

van het buitenlands beleid en wordt een coherente aanpak voorgesteld op basis van EU-overeenkomsten, strategische partnerschappen en politieke dialogen. Er moet een lijst worden opgesteld van derde landen en regio's waarmee als eerste partnerschappen moeten worden aangegaan. **In 2013 zou in EU-delegaties in deze prioritaire landen en regio's kunnen worden gewerkt aan samenwerkingsmechanismen op het gebied van mensenhandel** om de samenwerking verder te ontwikkelen, partnerschappen aan te gaan en de coördinatie en samenhang te verbeteren.

De Commissie zal ook proberen de **partnerschappen met internationale organisaties** die zich bezighouden met de bestrijding van mensenhandel te **versterken en te formaliseren**³², om tot een betere informatie-uitwisseling en samenwerking te komen, vooral op het gebied van beleidsplanning, prioritering, gegevensverzameling, onderzoek en toezicht en evaluatie.

Mensenhandel is een ernstige schending van de mensenrechten die bij het Handvest van de grondrechten is verboden. In de **EU-overeenkomsten met derde landen, bijvoorbeeld in de vrijhandelsovereenkomsten**, zal mensenhandel ook in de toekomst aan de orde worden gesteld in het kader van de **mensenrechtenclausules**, die de basis vormen voor samenwerking op het gebied van de mensenrechten en voor de bevordering van de mensenrechten³³.

De Commissie zal via het programma voor ontwikkelingssamenwerking en andere financieringsprogramma's op het gebied van externe betrekkingen **projecten in derde landen en regio's blijven financieren** die betrekking kunnen hebben op alle aspecten van mensenhandel, waaronder de Zuid-Zuid-handel, en gericht zijn op preventie, bescherming en vervolging.

(3) Actie 3: De vorming van een maatschappelijk platform bevorderen

In 2013 zal een **EU-platform** worden opgericht **van maatschappelijke organisaties en dienstverleners** die zich in de lidstaten en bepaalde derde landen bezighouden met de bescherming van en bijstand aan slachtoffers. De Commissie zal ervoor zorgen dat hiervoor middelen uit de financieringsprogramma's op het gebied van binnenlandse zaken beschikbaar zijn.

(4) Actie 4: Evaluatie van door de EU gefinancierde projecten

In de loop der jaren heeft de Europese Commissie talloze projecten tegen mensenhandel gefinancierd³⁴. Deze projecten waren gericht op verschillende doelgroepen en opgezet vanuit verschillende invalshoeken. De Commissie zal erop toezien dat over alle projecten betreffende interne en externe aspecten van mensenhandel die door de EU worden gefinancierd, informatie beschikbaar is op haar website over de bestrijding van mensenhandel. Omdat er meer samenhang moet komen in het sectoroverschrijdende beleid met betrekking tot

³² De Commissie heeft partnerschappen in verschillende vormen geformaliseerd en werkt samen met de VN, de Raad van Europa, de Internationale Organisatie voor Migratie, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Wereldgezondheidsorganisatie en de Internationale Arbeidsorganisatie. Verdere samenwerking met deze organisaties is met name van belang bij de bestrijding van mensenhandel die is gericht op het wegnemen van organen.

³³ Gezamenlijke mededeling: *Een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU - Voor een meer doeltreffende aanpak* (COM(2011)886 definitief).

³⁴ Op de website van de Commissie over de bestrijding van mensenhandel is informatie over de meeste projecten te vinden.

werkzaamheden en initiatieven op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, zal de Commissie als volgende stap in 2014 een **algemene evaluatie verrichten van deze projecten**, waarbij de geografische gebieden, de beleidsterreinen, de verschillende betrokken partijen, de soorten projecten en de resultaten en aanbevelingen daarvan in kaart zullen worden gebracht. **Deze evaluatie zal toekomstige projecten ten goede komen en een solide basis bieden voor coherente, kosteneffectieve en strategische EU-beleidsplannen en financieringsinitiatieven.**

- (5) Actie 5: Meer aandacht voor de grondrechten in het beleid op het gebied van de bestrijding van mensenhandel en daarmee verband houdende activiteiten

Om voor een coherent optreden op het gebied van mensenhandel te zorgen, moeten de grondrechten een vaste plaats krijgen in het beleid en de wetgeving op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Volgens de Strategie van de Commissie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de Grondrechten³⁵ moet de Commissie er zich altijd in een vroeg stadium door middel van een “grondrechtentoets” van vergewissen dat haar wetgevings- en andere besluiten volledig in overeenstemming zijn met de grondrechten die worden gewaarborgd in het Handvest³⁶.

Er is ook veel werk verzet door verschillende organisaties en organen, met name door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, het Bureau van de hoge commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten en de Raad van Europa. Tevens is een instrument ontwikkeld waarmee maatschappelijke organisaties beleid en wetgeving tegen mensenhandel kunnen toetsen³⁷, en een instrument dat als richtsnoer op het gebied van de grondrechten kan dienen bij effectbeoordelingen van de Commissie.

Ter aanvulling van de bestaande instrumenten zal het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten op basis van zijn reeds afgeronde en nog lopende werkzaamheden op het gebied van mensenhandel in 2014 een instrument ontwikkelen, **in de vorm van een handboek of een gids, dat de lidstaten** in hun beleid op het gebied van de bestrijding van mensenhandel en daarmee verband houdende activiteiten **kunnen gebruiken als richtsnoer bij grondrechtenkwesies**. In dit instrument, dat alle relevante structuren, processen en resultaten zal bestrijken, zullen vanuit een genderperspectief de rechten van het slachtoffer en het belang van het kind voorop worden gesteld. Vervolgens zal de Commissie met behulp van de toekomstige financieringsprogramma's op het gebied van justitie, **de lidstaten bijstaan bij de toepassing van dit instrument.**

- (6) Actie 6: Coördinatie van de opleidingsbehoeften in een multidisciplinaire context

De mensen die in het veld werken, moeten de juiste opleiding krijgen: dat is een van de kernpunten van de richtlijn over de bestrijding van mensenhandel en ook een punt dat duidelijk naar voren is gekomen bij de raadpleging over deze strategie. Opleidingsmechanismen en gerichte, gespecialiseerde programma's voor de bestrijding van

³⁵ Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie, COM(2010) 573 definitief van 19 oktober 2010, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:NL:PDF>

³⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie - Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final van 6.5.2011

³⁷ The Right Guide, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=7dbb0353-cb8a-4bcc-a3fa-34dfbe01bbca>.

mensenhandel moeten eenvormiger worden en beter op elkaar worden afgestemd³⁸. Mensen die regelmatig met kwesties op het gebied van mensenhandel te maken krijgen, moeten hiervoor worden opgeleid. Op basis van de mededeling over het opbouwen van vertrouwen in justitie in de hele EU en het voor eind 2012 geplande Europees Opleidingsprogramma **zal de Commissie zorgen voor betere opleidingen op het gebied van het gerechtelijk apparaat en grensoverschrijdende rechtshandhaving. Hoofddoel** van de Commissie daarbij zal zijn om **verschillende actoren samen te brengen** om te zorgen voor meer beleidscoherentie en zich zo nodig op specifieke beleidsterreinen en actoren te richten.

Er zal worden onderzocht of er opleidingsprogramma's kunnen worden ontwikkeld voor overgangs- en ontwikkelingslanden, onder meer door de Europese Stichting voor opleiding. De Europese Politieacademie, Frontex en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken zullen zich blijven buigen over de opleidingsbehoeften van hun respectieve doelgroepen³⁹. De Commissie zal nagaan of zij in samenwerking met de EU-delegaties opleidingen voor deze delegaties, en via hen voor derde landen, kan aanbieden op het gebied van de bestrijding van mensenhandel.

2.5. PRIORITEIT E: Meer inzicht verwerven in en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel in welke vorm dan ook

De tendensen en patronen van mensenhandel en de werkwijzen van mensenhandelaars zijn aan verandering onderhevig, om welke vorm van mensenhandel het ook gaat, en passen zich aan de wisselende patronen van vraag en aanbod aan. Verschillende vormen van uitbuiting gaan vaak samen en zijn onderling vervlochten. Daardoor is het moeilijk vast te stellen van welke vorm van uitbuiting iemand precies slachtoffer is. Het herkennen van slachtoffers wordt daardoor nog moeilijker. Het is noodzakelijk dat snel inzicht in dergelijke tendensen wordt verworven en dat er effectief wordt opgetreden.

- (1) Actie 1: De ontwikkeling van een systeem voor gegevensverzameling voor de hele EU

De Commissie zal samen met de lidstaten **voor de hele EU een systeem ontwikkelen voor de verzameling en publicatie van gegevens. Deze gegevens zullen naar leeftijd en geslacht worden uitgesplitst.** Het verwerven van inzicht in de stromen en tendensen van interne mensenhandel zal een belangrijk onderdeel van dit werk vormen. De Commissie zal op grond van de resultaten van de analyse van het eerste initiatief tot verzameling van gegevens van 2012 samenwerken met nationale rapporteurs **om ervoor te zorgen dat in het kader van het follow-up-initiatief vergelijkbare en betrouwbare gegevens worden verzameld over 2011 en 2012.** Naar verwachting zullen de resultaten in 2014 beschikbaar zijn.

In haar mededeling over het meten van criminaliteit in de EU benadrukte de Commissie dat voor een op feiten gebaseerd beleid inzake mensenhandel betrouwbare en vergelijkbare

³⁸ Mededeling "Opbouwen van vertrouwen in justitie in de hele EU: Een nieuwe dimensie in de Europese justitiële opleiding" (COM (2011) 551 definitief).

³⁹ Cepol verzorgt opleidingen op het gebied van de bestrijding van mensenhandel alsmede een gemeenschappelijk curriculum en een cursus voor politieambtenaren. Frontex heeft een specifiek opleidingshandboek over de bestrijding van mensenhandel voor grenswachten opgesteld. In het instrumentarium van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), bijvoorbeeld in cursussen en handboeken, zullen instrumenten en informatie worden opgenomen over het herkennen en doorverwijzen van slachtoffers van mensenhandel.

gegevens moeten worden verzameld. De mededeling omvat een actieplan voor 2011-2015⁴⁰ voor het verzamelen van gegevens over een klein aantal indicatoren.

(2) Actie 2: Het ontwikkelen van kennis over de genderdimensie van mensenhandel en over kwetsbare groepen

In 2013 zal de Commissie **de kennis ontwikkelen over de genderdimensies van mensenhandel**. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de genderspecifieke aspecten van de wijze waarop mannen en vrouwen worden geronseld en uitgebuit, de genderspecifieke gevolgen van de verschillende vormen van mensenhandel en de mogelijke verschillen tussen mannen en vrouwen wat betreft het risico slachtoffer te worden en de gevolgen die mensenhandel voor hen heeft.

Het risico slachtoffer van mensenhandel en van verschillende vormen van uitbuiting te worden, hangt af van het geslacht. Vrouwen en meisjes zullen eerder worden verhandeld voor uitbuiting in de sexindustrie, in het huishouden of in de zorgsector; mannen en jongens zullen daarentegen veeleer slachtoffer worden van dwangarbeid, met name in de landbouw-, de bouw-, de mijnbouw- en de bosbouwsector en in de visserij. Bovendien kunnen de gevolgen op korte en lange termijn van mensenhandel voor vrouwen en mannen verschillen, waarbij ook de vorm van de mensenhandel bepalend is.

Kwetsbare groepen lopen een groter risico slachtoffer te worden van mensenhandel. Daarbij gaat het onder meer om kinderen, met name voortijdige schoolverlaters, achtergelaten kinderen⁴¹, kinderen zonder begeleiding en gehandicapte kinderen, alsook om leden van de Roma-gemeenschap⁴². De Commissie **zal** niet alleen waarborgen dat het genderperspectief tot uitdrukking komt, maar ook ervoor zorgen dat in 2014 financiële middelen beschikbaar zijn in het kader van het financieringsprogramma voor onderzoek zodat **het inzicht in dergelijke risicogroepen** wordt vergroot. Bovendien zal de Commissie in de toekomst op coherenter wijze haar doelen trachten te verwezenlijken en samenwerken met de lidstaten.

(3) Actie 3: Inzicht in het ronselen via het internet

De Commissie zal in 2014 in het kader van het financieringsprogramma voor een veiliger internet projecten ondersteunen die erop gericht zijn **de kennis te vergroten over het ronselen via het internet en de sociale netwerken; daarbij gaat het ook om het ronselen via tussenpersonen**. Het internet bereikt een breed publiek en biedt talrijke mogelijkheden om slachtoffers te ronselen⁴³. Het biedt werkgelegenheidskansen (meestal in de vorm van aantrekkelijke banen in het buitenland, voor modellen, dansers, cabaretartiesten, etc.) die via eenvoudige zoekmachines of pop-ups, chatrooms en spammail toegankelijk zijn. Ook sociale netwerken worden een steeds populairder instrument om te ronselen.

(4) Actie 4: De aanpak van op arbeidsuitbuiting gerichte mensenhandel

⁴⁰ Mededeling: *Het meten van criminaliteit in de EU: Actieplan voor statistiek 2011 – 2015*, COM(2011) 713 definitief.

⁴¹ Hiermee worden kinderen bedoeld met ouders die in een andere lidstaat werken en door wie zij in hun land van herkomst zijn achtergelaten.

⁴² Gelet op onderzoek over dit onderwerp, zoals de “Study on the Typology of and Policy Responses to Child Begging in the EU”, JLS/2009/ISEC/PR/008-F2.

⁴³ Zie de studie van de Raad van Europa over het misbruik van het internet voor het ronselen van slachtoffers van mensenhandel (Misuse of the Internet for the recruitment of victims of trafficking in human beings), 2007.

Om meer gevallen van op arbeidsuitbuiting gerichte mensenhandel te onderzoeken en voor dergelijke gevallen vaker vervolging in te stellen en om de kwaliteit van dat onderzoek en die vervolging te verbeteren, zal de Commissie in 2013 in het kader van het financieringsprogramma voor binnenlandse zaken **een studie financieren over de jurisprudentie in alle lidstaten**. In veel rapporten wordt gewezen op de verschillen in de wijze waarop de lidstaten op arbeidsuitbuiting gerichte mensenhandel aanpakken. De lidstaten blijken uiteenlopende strafrechtbepalingen en een uiteenlopende uitvoering daarvan te kennen. Dit kan grensoverschrijdende samenwerking belemmeren. Een beter inzicht in de jurisprudentie van de lidstaten zou de verschillen in benadering kunnen verduidelijken.

Arbeids(markt)wetgeving en wetgeving inzake in de EU werkzame migranten zal, mits juist ten uitvoer gelegd, ook bijdragen tot het voorkomen van de verschillende vormen van mensenhandel. Er moet meer nadruk worden gelegd op de administratieve aspecten van mensenhandel, waarbij ook wordt gekeken naar aannemers en onderaannemers en arbeidsbemiddelingsbureaus, met name in sectoren waar een hoog risico op mensenhandel bestaat. Ook moeten de EU-agenda voor waardig werk⁴⁴ en een betere sociale bescherming in de landen van herkomst worden bevorderd.

In 2015 zal de Commissie samenwerken met de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound) om **een Best Practice Guide voor overheidsfunctionarissen** op te stellen met betrekking tot het toezicht op en de handhaving ten aanzien van uitzendbureaus en bemiddelingsbureaus, zoals arbeidsbureaus, ter voorkoming van mensenhandel. In deze gids moeten ook vergunningsstelsels en aspecten inzake de aansprakelijkheid van dergelijke bureaus aan de orde komen.

De Commissie zal ook **de samenwerking met arbeids-, sociale, gezondheids- en veiligheidsinspecteurs, alsook met visserij-inspecteurs intensiveren** op het gebied van de herkenning en doorverwijzing van slachtoffers van mensenhandel en op het gebied van bewustmaking en opleiding, door deze samenwerking op te nemen in de agenda van EU-netwerken in 2013.

3. EVALUATIE EN TOEZICHT

Gelet op het grote aantal rapportagemechanismen op het gebied van mensenhandel in de hele EU⁴⁵ en gelet op de relatie tussen deze mededeling en de richtlijn over mensenhandel, is de Commissie voornemens om effectieve procedures voor toezicht en evaluatie in te voeren waarbij onnodige rapportage wordt vermeden. De lidstaten worden aangemoedigd om nationale strategieën en activiteiten ter bestrijding van mensenhandel zelf te evalueren en aan toezicht te onderwerpen.

De Commissie zal in overeenstemming met de richtlijn inzake mensenhandel uiterlijk in april 2015 beoordelen in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan die richtlijn te voldoen en daarover aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen.

⁴⁴ Mededeling *Bevordering van waardig werk voor iedereen : Bijdrage van de Europese Unie aan de uitvoering van de agenda voor waardig werk over de hele wereld* (COM(2006)249) definitief,

⁴⁵ Het is de bedoeling om zoveel mogelijk de bestaande rapportagemechanismen op het gebied van mensenhandel te gebruiken, zoals de rapportage in het kader van de EU-beleidscyclus ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit en de verslagen van de deskundigengroep inzake de bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings of the Council of Europe (GRETA)).

In overeenstemming met de richtlijn zal de Commissie vervolgens **om de twee jaar** met hulp van de lidstaten **verslag uitbrengen** aan het Europees Parlement en de Raad **over de vooruitgang** die is geboekt in de strijd tegen de mensenhandel. Het eerste verslag, dat in **2014** zal worden uitgebracht, **zal een eerste evaluatie van deze mededeling bevatten**.

Uiteindelijk in 2016 zal in een verslag **het effect worden beoordeeld van nationale wetgeving die het gebruikmaken van diensten die het voorwerp van op uitbuiting gerichte mensenhandel vormen, strafbaar stelt**. In voorkomend geval zullen in het verslag passende voorstellen worden opgenomen.

Het informele netwerk van nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen zal cruciaal zijn voor zowel het toezicht op de uitvoering als de evaluatie van de in deze mededeling beschreven maatregelen. Met de verslagen die zij op het niveau van de lidstaten uitbrengen, zal terdege rekening worden gehouden. **De Commissie raadt de nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen ten zeerste aan** om bij de opstelling van hun verslagen **de maatschappelijke organisaties te raadplegen**.

Het zal grotendeels van de beschikbare financiële middelen en de betrokkenheid van alle in deze mededeling genoemde actoren afhangen of deze strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 daadwerkelijk het beoogde effect heeft.

Overzicht van de acties in het kader van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016

PRIORITEITEN EN ACTIES	VERANTWOORDELIJKE PARTIJ	PLANNING
PRIORITEIT A: Slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan		
Ontwikkeling van nationale verwijzingsmechanismen	LS/COM	2012
Richtsnoeren voor de bescherming van slachtoffers	COM	2015
Model voor een grensoverschrijdend EU-verwijzingsmechanisme	COM	2015
Richtsnoeren voor het beter herkennen van slachtoffers van mensenhandel	COM	2014
Richtsnoeren voor consulaire diensten en grenswachten voor het herkennen van slachtoffers van mensenhandel	COM	2012
Richtsnoeren betreffende kinderbeschermingssystemen	COM	2014
Verbetering van de systemen voor de bescherming van kinderen, die veilig moeten kunnen terugkeren en niet opnieuw het slachtoffer moeten worden van mensenhandel	LS	2015
Model van beste praktijken betreffende de rol van voogden en/of vertegenwoordigers van kinderen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel	COM/FRA	2014
Informatie over rechten van slachtoffers krachtens het EU recht op het gebied van werk, op sociaal gebied en als slachtoffer en migrant	COM	2013
Verspreiding op nationaal niveau van informatie over rechten van slachtoffers op het gebied van werk, op sociaal gebied en als slachtoffer en migrant	LS/COM	2014

PRIORITEITEN EN ACTIES	VERANTWOORDELIJKE PARTIJ	PLANNING
PRIORITEIT B: Meer doen aan het voorkomen van mensenhandel		
Onderzoek naar terugdringing van de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel	COM	2013
Oprichting van een Europese bedrijfscoalitie tegen mensenhandel	COM	2014
Modellen en richtsnoeren betreffende de terugdringing van de vraag	COM/Europese bedrijfscoalitie	2016
Analyse van bestaande preventie-initiatieven van betrokken partijen	COM	2013
EU-brede bewustmakingsactiviteiten gericht op specifieke kwetsbare groepen	COM	2014

PRIORITEITEN EN ACTIES	VERANTWOORDELIJKE PARTIJ	PLANNING
PRIORITEIT C: Mensenhandelaars actiever vervolgen		
Oprichting van nationale, multidisciplinaire rechtshandhavingsteams inzake mensenhandel	LS	Gaande
Proactief financieel onderzoek naar gevallen van mensenhandel en samenwerking met EU-organen	LS	2013
Analyse van de informatie van de lidstaten over financieel onderzoek naar gevallen van mensenhandel	Europol/LS	2015

Gemeenschappelijke onderzoeksteams	LS/EU-organen	Gaande
Ten volle gebruikmaken van EU-organen	LS/EU-organen	Gaande
Uitvoering van het Eurojust-actieplan tegen mensenhandel	Eurojust/LS	2013
Regionale samenwerking op het gebied van mensenhandel langs de routes vanuit het oosten naar de EU	COM	2012

PRIORITEITEN EN ACTIES	VERANTWOORDEL IJKE PARTIJ	PLANNI NG
PRIORITEIT D: De coördinatie en samenwerking tussen de belangrijkste betrokken partijen verbeteren en zorgen voor een coherent beleid		
Coördinatie van en toezicht op de uitvoering van de gemeenschappelijke verklaring van de JBZ-agentschappen	COM	Gaande
Versterking van het EU-brede coördinatiemechanisme om het informele netwerk van nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen te ondersteunen	COM/LS	2013
Mogelijke oprichting van samenwerkingsmechanismen in EU-delegaties in prioritaire derde landen en regio's	COM/EEAS/LS	2013
Versterking en formalisering van partnerschappen met internationale organisaties	COM/internationale organisaties/EEAS	Gaande
Aandacht voor mensenhandel in de mensenrechtenclausules	COM/EEAS	Gaande
Financiering van projecten tegen mensenhandel in derde landen en regio's	COM/EEAS	Gaande

EU-platform van maatschappelijke organisaties en dienstverleners	COM	2013
Evaluatie van door de EU gefinancierde projecten tegen mensenhandel	COM	2014
Instrument voor toetsing van de grondrechten in beleid tegen mensenhandel en daarmee verband houdende activiteiten	COM/FRA	2014
Bijstand aan de lidstaten bij de toepassing van het toetsingsinstrument	COM/LS	Gaande
Betere opleidingen voor gerechtelijke ambtenaren en ambtenaren die zich bezighouden met grensoverschrijdende rechtshandhaving	COM/EU-organen/LS	2012
Meer beleidssamenhang door middel van opleidingsprogramma's	COM/LS	Gaande

PRIORITEITEN EN ACTIES	VERANTWOORDELIJKE PARTIJ	PLAN-NING
PRIORITEIT E: Meer inzicht verwerven in en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel		
Een voor de hele EU geldend systeem voor de verzameling en publicatie van naar leeftijd en geslacht uitgesplitste gegevens.	COM/LS	2012
Vergelijkbare en betrouwbare data in het kader van het follow-up-initiatief 2011 en 2012	COM/LS/Nationale rapporteurs	2014
Onderzoek naar de genderdimensies van mensenhandel	COM	2013
Onderzoek naar groepen die een verhoogd risico lopen slachtoffer van mensenhandel te worden	COM	2014
Onderzoek naar het ronselen via het internet en sociale netwerken	COM/LS	2014

Onderzoek naar de jurisprudentie inzake mensenhandel of arbeidsuitbuiting	COM/LS	2013
Best Practices Guide voor overheidsfunctionarissen inzake het toezicht op uitzend- en bemiddelingsbureaus	EUROFOUND/COM	2015
Samenwerking met arbeids-, sociale, gezondheids-, veiligheids- en visserij- inspecteurs	COM	2013