

Vergaderjaar 2021–2022

35 876

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio's over de strategie voor de bestrijding van mensenhandel

C

BRIEF VAN VICEVOORZITTER ŠEFČOVIČ VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN LID JOHANSSON

Aan de Voorzitters van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en Immigratie en Asiel/JBZ-Raad

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 4 oktober 2021

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar brief over de mededeling 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 2021–2025 {COM(2021) 171 final}.

Uit het derde voortgangsverslag¹ van de Commissie blijkt dat er in de loop der jaren vooruitgang is geboekt bij de bestrijding van mensenhandel. Met name is de samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden verbeterd, onder meer tussen rechtshandavings- en justitiële autoriteiten op nationaal en transnationaal niveau, en zijn nationale en transnationale verwijzingsmechanismen opgezet. Door middel van bewustmakingscampagnes, onderwijsprogramma's en opleidingsinitiatieven is bovendien getracht om het risico dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel te verkleinen. Dit misdrijf heeft echter ontwikkelingen ondergaan en nieuwe risico's zijn ontstaan.

Daders gaan in de EU vaak nog vrijuit en het aantal vervolgingen en veroordelingen van mensenhandelaren blijft laag. Ondanks preventie-initiatieven is de vraag naar de diensten van uitgebuite slachtoffers niet afgenomen. Uit de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit (SOCTA) 2021 blijkt dat de niet aflatende vraag naar seksuele diensten zal blijven leiden tot seksuele uitbuiting van de slachtoffers. Evenzo zal de aanhoudende vraag naar laagbetaalde werknemers voor handarbeid, zowel seizoensgebonden als gedurende het jaar, gelegenheid

¹ Derde verslag van de Commissie over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (2020) {COM(2020) 661 final} en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie {SWD(2020) 226 final}.

bieden voor arbeidsuitbuiting². Mensenhandelaren passen hun bedrijfsmodel voortdurend aan en verplaatsen hun activiteiten naar de onlineomgeving, wat het voor de rechtshandhavingsinstanties en de rechterlijke macht moeilijker maakt om in te grijpen. Volgens Europol kan de coronapandemie tot omstandigheden leiden die uitbuiting door mensenhandelaren bevorderen³.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de Commissie in het kader van de EU- strategie ter bestrijding van mensenhandel 2021–2025 aangekondigd dat zij de lidstaten verder zal ondersteunen bij de uitvoering van Richtlijn 2011/36/EU, hetgeen een doeltreffende uitvoering waarborgt, en waar nodig inbreukprocedures zal inleiden, en tevens een studie zal laten uitvoeren voor de evaluatie van de richtlijn. Indien nodig zal de Commissie naar aanleiding van de evaluatie een herziening van de richtlijn voorstellen om ervoor te zorgen dat deze aan het doel ervan beantwoordt.

Verder zal de Commissie, als een van de kernmaatregelen van de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel, de registratie en verzameling van gegevens over mensenhandel verbeteren, zodat betrouwbare en vergelijkbare informatie voor op maat gesneden beleidsmaatregelen beschikbaar komt. De studie van de Commissie over gegevensverzameling betreffende mensenhandel in de Europese Unie (2020)⁴ biedt een diepgaande analyse van statistische gegevens op strafrechtgebied voor de jaren 2017 en 2018. Deze betreffen slachtoffers van mensenhandel en mensenhandelaren, uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, wijze van uitbuiting en burgerschap (EU en niet-EU). De aan de Commissie gerapporteerde statistieken zijn gebaseerd op administratieve gegevens uit allerlei bronnen, zoals de politie, niet-gouvernementele organisaties, grenswachten, immigratiefunctionarissen en arbeidsinspecties. Slachtoffers die niet zijn geregistreerd door de autoriteiten of door andere organisaties, en mensenhandelaren die niet door de autoriteiten zijn geïdentificeerd, zijn dus niet in deze cijfers opgenomen. Het werkelijke aantal slachtoffers ligt waarschijnlijk aanzienlijk hoger dan het aantal dat aan bestuurlijke instanties wordt gemeld, maar de verhouding tussen het aantal bekende en het aantal verborgen slachtoffers is niet bekend⁵.

De EU-landen met het grootste aantal geregistreerde slachtoffers waren in 2017–2018 Frankrijk, Italië, Nederland, Duitsland en Roemenië. Het grootste aantal geregistreerde slachtoffers onder EU-burgers was afkomstig uit Roemenië, Hongarije, Frankrijk, Nederland en Bulgarije. De meeste in de EU geregistreerde slachtoffers die geen EU- burger waren, waren afkomstig uit Nigeria, China, Oekraïne, Marokko en India.

De lidstaten met het hoogste percentage geregistreerde slachtoffers van mensenhandel voor seksuele uitbuiting waren Hongarije (97%), Estland (82%), Slovenië (80%), Roemenië (68%) en Duitsland (67%). De lidstaten met het hoogste percentage geregistreerde slachtoffers van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting waren Malta (82%), Portugal (52%), België (51%), Ierland (47%) en Polen (47%).

² Europol, dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit 2021 (EU Socta), 12 april 2021.

³ Europol, Beyond the pandemic. How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU, 30 april 2020.

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/default/files/study_on_data_collection_on_trafficking_in_human_beings_in_the_eu.pdf.

⁵ Europese Commissie, Studie over gegevensverzameling betreffende mensenhandel in de EU (2018), hoofdstuk 2, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf.

De identificatie van de slachtoffers blijft een uitdaging. De lidstaten hebben verslag uitgebracht over de specifieke maatregelen die zij hebben genomen om mensenhandel voor seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting aan te pakken. Om mensenhandel voor seksuele uitbuiting te bestrijden, hebben de lidstaten hun maatregelen bijvoorbeeld specifiek gericht op risicosectoren en risicogroepen, en operationele activiteiten uitgevoerd zoals strafrechtelijk onderzoek, bewustmakingscampagnes en opleiding van functionarissen en praktijkmensen die met slachtoffers van mensenhandel in contact kunnen komen. Op het gebied van arbeidsuitbuiting hebben veel lidstaten verslag uitgebracht over de vooruitgang die zij hebben geboekt met de identificatie van slachtoffers, met name doordat de arbeidsinstanties meer inspecties hebben uitgevoerd, ook in samenwerking met de rechtshandavingsinstanties. Om de identificatie van de slachtoffers te verbeteren, is ook gezorgd voor gerichte opleiding van arbeidsinspecteurs en sociale inspecteurs en andere relevante beroepsbeoefenaars, gezamenlijke inspecties en onderzoeken en op risicosectoren gerichte bewustmakingsactiviteiten. Verscheidene lidstaten hebben ook gezamenlijke actiedagen⁶ en gezamenlijke onderzoeksoperaties op het gebied van arbeidsuitbuiting uitgevoerd⁷.

Ondanks dat vooruitgang is geboekt met de identificatie van de slachtoffers, blijven veel slachtoffers van mensenhandel voor arbeidsuitbuiting onbekend. In het kader van de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel 2021–2025 zijn belangrijke maatregelen voorgesteld om de strafrechtelijke respons op mensenhandel voor arbeidsuitbuiting te versterken. De Commissie moedigt de nationale autoriteiten aan om de samenwerking met arbeidsinspecteurs, sociale partners en EU-agentschappen op te voeren. Europol en de Europese Arbeidsautoriteit (binnen de grenzen van haar mandaat) zijn belangrijke partijen die onderling afgestemde gezamenlijke inspecties kunnen uitvoeren in sectoren met een hoog risico en kunnen zorgen voor verbetering van de identificatie van slachtoffers en hun uitbuiters. Zoals vermeld in de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel 2021–2025 zal de Commissie nagaan hoe de effectiviteit van de richtlijn inzake sancties voor werkgevers kan worden verbeterd, onder andere wanneer het gaat om de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Er zal ook samen met de lidstaten en maatschappelijke organisaties een campagne worden georganiseerd die gericht is op risicovolle sectoren en omgevingen. De Commissie zal ook steun bieden voor verantwoord beheer van de mondiale toeleveringsketens van producten en voor zorgvuldigheidsonderzoek op het gebied van mensenrechten. Zij zal daarvoor een wetgevingsvoorstel inzake duurzame corporate governance indienen. Op 13 juli 2021 hebben de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) richtsnoeren inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van dwangarbeid gepubliceerd, een kernmaatregel van de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel. In de richtsnoeren worden Europese bedrijven aangemoedigd om in de hele toeleveringsketen passende zorgvuldigheid te betrachten in overeenstemming met gevestigde internationale instrumenten, zoals de leidende beginselen van de VN inzake bedrijfsleven en mensenrechten, de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en de tripartiete beginselverklaring van de IAO betreffende multinationale ondernemingen en sociaal beleid⁸.

⁶ Onlangs hebben in heel Europa gecoördineerde actiedagen tegen mensenhandel voor arbeidsuitbuiting plaatsgevonden, ondersteund door Europol. Daarbij zijn 630 potentiële slachtoffers geïdentificeerd, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/630-potential-victims-of-exploitation-identified-during-Europe-wide-coordinated-action-days>.

⁷ Derde verslag van de Commissie over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel (2020) {COM(2020) 661 final} en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie {SWD(2020) 226 final}.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_3664.

Wat het verband tussen mensenhandel en het vrije verkeer van werknemers betreft, is de Commissie het ermee eens dat als de lidstaten de regels voor de toegang van burgers van derde landen niet naar behoren controleren en handhaven, de slachtoffers van mensenhandel zich kunnen verplaatsen (of worden verplaatst) tussen de lidstaten. Dit gezegd zijnde, heeft het vrije verkeer van werknemers binnen de EU feitelijk bijgedragen tot een vermindering van de uitbuiting van mobiele werknemers uit EU-lidstaten. Deze werknemers zijn zich ook in de ontvangende lidstaten in toenemende mate bewust van hun rechten, hetgeen uitbuiting en mensenhandel moeilijker maakt. In het Report on Intra-EU Mobility of Seasonal Workers is bijvoorbeeld vastgesteld dat de situatie van Roemeense en Bulgaarse seizoenarbeiders is verbeterd door hun vrije toegang tot de algemene arbeidsmarkt van de EU: zij kennen hun rechten en kunnen naar de lokale autoriteiten stappen als zij gediscrimineerd of uitgebuit worden⁹. De Commissie heeft dan ook geen aanwijzingen dat het vrije verkeer van werknemers de bestrijding van mensenhandel belemmert.

De Commissie steunde de ratificatie door de lidstaten van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Ook de EU kan tot dat verdrag toetreden, hoewel dat op korte termijn niet wordt verwacht.

De EU is partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Untoc)¹⁰ en het Protocol van Palermo inzake mensenhandel. Zij handhaaft de normen en beginselen van deze instrumenten, die internationaal de belangrijkste rechtsinstrumenten ter bestrijding van dit misdrijf zijn. De EU is ook betrokken bij het onlangs geïnitieerde evaluatiemechanisme voor de uitvoering van het VN-Mensenhandelprotocol. In de EU-richtlijn tegen mensenhandel wordt erkend dat het VN-protocol inzake mensenhandel en het Verdrag van de Raad van Europa cruciale stappen zijn in het proces van versterking van de internationale samenwerking ter bestrijding van mensenhandel. Voorts wordt in de richtlijn benadrukt dat de coördinatie tussen internationale organisaties die bevoegd zijn voor de bestrijding van mensenhandel moet worden ondersteund, om dubbel werk te voorkomen.

Ook de in juli 2020 aangenomen conclusies van de Raad over de prioriteiten van de EU voor samenwerking met de Raad van Europa in de periode 2020–2022 zijn relevant, aangezien daarin staat: «De EU zal de samenwerking met de Raad van Europa blijven versterken in de strijd tegen mensenhandel en de bescherming van de menselijke waardigheid.»

In overeenstemming met het bovenstaande en met een van de kernmaatregelen van de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel zal de Commissie in het kader van het externe beleid van de EU zorgen voor intensievere samenwerking met derde landen van herkomst en doorreis van slachtoffers van mensenhandel, met name niet-EU-landen die partij zijn bij het Verdrag van de Raad van Europa, alsook internationale en regionale partners, waaronder internationale organisaties.

Nauwe samenwerking met de Raad van Europa en de deskundigengroep daarvan inzake de bestrijding van mensenhandel (Greta) is een belangrijk onderdeel van de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel. De Commissie werkt reeds samen met de Raad van Europa in het kader van

⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&pubId=8400>.

¹⁰ De EU heeft het Untoc-verdrag op 12 december 2000 ondertekend en op 21 mei 2004 geratificeerd. Zij heeft het protocol inzake mensenhandel op 12 december 2000 ondertekend en op 6 september 2006 geratificeerd.

de beleidsuitwisselingen met de InterAgency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT). Als lid van de ICAT heeft de Raad van Europa deelgenomen aan het overleg over de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel.

Voorts stelt de Commissie om de twee jaar een «voortgangsverslag»¹¹ vast, waarin zij de belangrijkste patronen en uitdagingen bij de aanpak van mensenhandel in de EU vaststelt en een overzicht geeft van de uitvoering van de EU-richtlijn inzake mensenhandel in de lidstaten. In het voortgangsverslag wordt rekening gehouden met de bevindingen van de Greta-evaluatie en de algemene verslagen van Greta in het kader van de voortgezette samenwerking. De Commissie neemt ook regelmatig deel aan de gezamenlijke vergaderingen van de nationale coördinatoren en nationale rapporteurs voor de bestrijding van mensenhandel in het kader van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa en aan andere conferenties¹².

De Commissie hoopt dat zij met deze toelichting voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Maroš Šefčovič
Vicevoorzitter

Ylva Johansson
Lid van de Commissie

¹¹ Zie COM(2016) 267 final en SWD(2016) 159 final; COM(2018) 777 final en SWD(2018) 473 final en COM(2020) 661 final en SWD(2020) 226 final.

¹² Bijvoorbeeld de regionale conferentie van de Raad van Europa «Acting together in face of crisis: Protecting children from trafficking and exploitation in the Western Balkans». Deze werd georganiseerd in het kader van de horizontale faciliteit voor de Westelijke Balkan en Turkije 2019–2022, een gezamenlijke programma van de EU en de Raad van Europa. Zie <https://www.coe.int/en/web/skopje/-/child-trafficking-still-on-the-rise-in-the-western-balkans-said-participants-of-a-regional-conference>.