EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.1.2025
COM(2025) 8 final

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

Vijfde verslag over de vorderingen die in de Europese Unie zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel

{SWD(2025) 4 final}

1. INLEIDING

Mensenhandel is een misdrijf dat levens kapotmaakt door mensen te beroven van hun waardigheid, hun vrijheid en hun grondrechten. Volgens Europol is mensenhandel de hoofdactiviteit of een van de hoofdactiviteiten van 55 van de gerapporteerde meest bedreigende criminele netwerken[1]. Voorts bleek uit het mondiale verslag over mensenhandel 2024[2] dat 74 % van de mensenhandelaars actief is binnen groepen en netwerken die een losse zakelijke criminele relatie onderhouden of als gestructureerde criminele organisaties fungeren. Hieruit blijkt dat georganiseerde criminele groepen bij mensenhandel een overheersende rol spelen. Mensenhandel houdt vaak ook verband met andere vormen van criminaliteit, zoals drugshandel, migrantensmokkel, georganiseerde vermogensdelicten, witwassen van geld en documentenfraude.

Daar komt bij dat mensenhandel de op een na grootste illegale economie ter wereld vormt[3]. Wereldwijd levert gedwongen arbeid mensenhandelaren naar schatting jaarlijks winsten van 236 miljard USD op, oftewel bijna 10 000 USD winst per slachtoffer. Met 20 000 USD winst per slachtoffer per jaar is de uitbuiting van slachtoffers in Europa en Centraal-Azië het meest winstgevend[4]. Hoewel **de winsten hoog zijn** en sinds 2014 met 37 % zijn toegenomen, **zijn de risico's voor daders nog altijd laag**.

Een fundamentele uitdaging die zich voordoet als gevolg van de COVID-19-pandemie, en die in de nasleep daarvan nog verder is toegenomen, is de **verschuiving van mensenhandel naar de digitale omgeving**. Er doen zich nog altijd problemen voor bij de **opsporing en doorverwijzing van slachtoffers** met het oog op bijstand en ondersteuning.

Het rechtskader van de EU inzake mensenhandel is verankerd in de **richtlijn ter bestrijding van mensenhandel**[5], **zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1712**[6] (hierna "de gewijzigde richtlijn" genoemd), en is **op 14 juli 2024** in werking getreden. De gewijzigde richtlijn voorziet in strengere regels inzake mensenhandel, alsook in versterkte instrumenten waar de overheidsinstanties gebruik van kunnen maken om strafbare feiten in verband met mensenhandel te onderzoeken en vervolgen. Zij onderscheidt nieuwe vormen van uitbuiting en maakt van online seksuele uitbuiting een verzwarende omstandigheid. Daarnaast voorziet zij in betere ondersteuning van slachtoffers en fungeert zij als een van de kernacties in het kader van de **EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025**[7] (hierna "de strategie" genoemd), die onder meer op een brede aanpak op basis van vier pijlers steunt[8].

---

[1] Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol (europa.eu).

[2] 2024 Global Report on Trafficking in Persons

[3] Voor meer informatie zie The Global Organized Crime Index 2023 Global Initiative.

[4] Voor meer informatie zie Profits and poverty: The economics of forced labour Internationale Arbeidsorganisatie (ilo.org).

[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 (PB L 101 van 15.4.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj).

[6] Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PB L, 2024/1712, 24.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1712/oj).

[7] EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025.

[8] i) terugdringing van de vraag die mensenhandel in de hand werkt, ii) ontwrichting van het bedrijfsmodel van mensenhandelaren, iii) bescherming en emancipatie van slachtoffers, en iv) bevordering van internationale samenwerking.

Overeenkomstig artikel 20 van de richtlijn brengt de Commissie met steun van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel (EU-ATC) om de twee jaar verslag uit over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel. Dit verslag is gebaseerd op bijdragen van de lidstaten via het EU-netwerk van nationale coördinatoren en rapporteurs, onafhankelijke organen, EU-agentschappen[9], leden van het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel, alsook op andere documenten van EU-agentschappen, EU-instellingen en internationale organisaties.

Het verslag bevat i) een inventarisatie van de belangrijkste tendensen, ii) een beschrijving van de belangrijkste maatregelen ter bestrijding van mensenhandel in de periode 2021 tot en met 2024, en iii) een analyse van de statistieken voor de periode 2021-2022, zoals opgenomen in een werkdocument van de diensten van de Commissie[10]. De gegevens in dit verslag zijn door Eurostat bij de lidstaten ingewonnen via de nationale statistische diensten en zijn te raadplegen in de gegevensbank van Eurostat onder "Crime and criminal justice statistics"[11].

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

2.1. Slachtoffers (geslacht, leeftijd, nationaliteit)

In de verslagperiode 2021-2022[12] werden in de EU **17 248 slachtoffers van mensenhandel** geregistreerd. Dit is een toename van 20,5 % ten opzichte van de verslagperiode 2019-2020 (14 311)[13]. Alleen al in 2022 bedroeg het aantal geregistreerde slachtoffers 10 093, een toename van 41 % ten opzichte van 2021 (7 155) en het hoogste aantal sinds 2013. Dit was waarschijnlijk het gevolg van de algehele vergroting van de bewustwording omtrent mensenhandel. De gecoördineerde aanpak door meerdere instanties in de lidstaten, gericht op de bescherming van mensen die de militaire agressie tegen Oekraïne ontvluchten, hebben een onverwacht positief effect gehad op de opsporing van mensenhandelslachtoffers van verschillende nationaliteiten.

Net als in voorgaande jaren **is het daadwerkelijke aantal slachtoffers waarschijnlijk aanzienlijk hoger** dan de gerapporteerde gegevens doen vermoeden, aangezien in de statistieken alleen de slachtoffers worden meegeteld van wie een van de registratie-entiteiten kennis krijgt; veel slachtoffers blijven echter onopgemerkt.

Mensenhandel is nog altijd een vorm van criminaliteit met een **sterke genderdimensie**. In de periode 2021-2022 bestond 65 % van alle slachtoffers in de EU uit vrouwen en

[9] Het Europees instituut voor gendergelijkheid (EIGE), het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) en de Europese Arbeidsautoriteit (ELA).

[10] SWD(2025)4

[11] Sinds 2021 worden de gegevens jaarlijks door Eurostat verzameld.

[12] Opmerking: de cijfers zijn aangepast zodat alleen de bekende waarden in de dataset worden weergegeven en schattingen en onbekende waarden buiten beschouwing worden gelaten. Deze aanpassing waarborgt de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de opgenomen gegevens. Eventuele verschillen tussen eerdere verslagen en de huidige cijfers zijn het gevolg van deze aanpassing.

[13] Wereldwijd is het aantal ontdekte slachtoffers in 2022 met 25 % gestegen ten opzichte van 2019.

meisjes[14]. Vrouwen en meisjes vormen de overgrote meerderheid van slachtoffers van seksuele uitbuiting (92 %). 68 % hiervan zijn vrouwen en 24 % meisjes. De meeste slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting zijn mannen (70 %).

Van de geregistreerde slachtoffers was 46 % EU-burger en 54 % een onderdaan van een derde land. Dit is een verschuiving ten opzichte van de periode 2019-2020 toen de meeste geregistreerde slachtoffers EU-burgers waren (55 %). De top vijf van EU-landen qua nationaliteit van de slachtoffers van mensenhandel in cijfers bestond uit Roemenië, Frankrijk, Hongarije, Bulgarije en Duitsland. De top vijf van niet-EU-landen qua nationaliteit bestond uit Nigeria, Oekraïne, Marokko, Colombia en China. Van alle slachtoffers was 34 % onderdaan van het land waar zij waren geregistreerd (binnenlandse mensenhandel). Bijna alle slachtoffers in Bulgarije, Roemenië, Hongarije, Slowakije en Letland waren burgers van die landen.

2.2. Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting

Mensenhandel met het oog op **seksuele uitbuiting** bleef de **meest voorkomende vorm van uitbuiting** in de EU in de periode 2021-2022 (49 % van de slachtoffers), ondanks een kleine daling (voorheen 51 %).

De meest voorkomende methode voor het werven van vrouwen en meisjes voor seksuele uitbuiting was nog altijd de “loverboy-methode”[15]. Mensenhandelaren gaan vaak online romantische relaties aan, creëren emotionele afhankelijkheid en lokken slachtoffers om hen vervolgens uit te buiten. De meeste lidstaten en Europol bevestigden dat sociale media, met name datingapps en escort- en pornosites, een belangrijke rol spelen bij het werven met het oog op seksuele uitbuiting.

Daarnaast worden er onder het mom van werk slachtoffers uit niet-EU-landen gelokt die na aankomst in de gedwongen prostitutie terechtkomen. Zo werden er via decentrale callcenters in een aantal EU-landen en in China Chinese vrouwen verhandeld met het oog op seksuele uitbuiting. Callcenters fungeren als centra voor het beheer van het online aanbieden van slachtoffers in verschillende landen, het maken van afspraken en vaststellen van prijzen voor seksuele diensten, en het overmaken van geld aan de leden die verantwoordelijk zijn voor het witwassen van de opbrengsten van verboden activiteiten[16].

In vergelijking met de vorige verslagperiode werd in meer lidstaten melding gemaakt van een toename van het aantal Latijns-Amerikaanse vrouwen en transgender personen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting[17]. Volgens Europol komen slachtoffers uit Latijns-Amerika de EU binnen via verschillende punten van binnenkomst, waarbij soms gebruik wordt gemaakt van visumliberaliseringsregelingen, en worden zij vervolgens naar andere locaties overgebracht waar de uitbuiting plaatsvindt. Zo blijkt uit de statistieken van 2022 voor Polen in vergelijking met 2021 een toename van 476 % in het aantal geïdentificeerde slachtoffers van mensenhandel uit Latijns-Amerika (voornamelijk uit Colombia, Guatemala, Venezuela, Mexico en Peru). In een groot aantal lidstaten is ook sprake van

[14] Dezelfde trend doet zich wereldwijd voor. Het merendeel van de slachtoffers van mensenhandel betreft vrouwen en meisjes: zij zijn goed voor 61 % van de slachtoffers die in 2022 werden ontdekt.
[15] Hongarije, Duitsland, België, Oostenrijk, Griekenland, Bulgarije, Eurojust, Europol, Empact.
[16] Voor meer informatie zie First forensic sprint at Europol to speed up human trafficking investigations Europol (europa.eu).
[17] Estland, België, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Nederland, Portugal, Polen, Malta, Spanje en Europol.

slachtoffers van mensenhandel uit Sub-Saharaans Afrika, bijvoorbeeld uit Nigeria, de Democratische Republiek Congo, Kameroen, Somalië, Ivoorkust en Kenia[18].

2.3. Mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting

Ook in de periode 2021-2022 was mensenhandel met het oog op **arbeidsuitbuiting** nog altijd de **op een na meest voorkomende** vorm van mensenhandel in de EU (37 % van de slachtoffers). In vier lidstaten is dit de meest voorkomende vorm van uitbuiting[19]. In vergelijking met de voorgaande periode (3 940) is het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting in de periode 2021-2022 met **51 % toegenomen** (5 940)[20]. Het percentage slachtoffers van seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting bleef in 2022 gelijk (41 %). De meeste slachtoffers zijn mannen (70 %). In de periode 2021-2022 werden bijna dezelfde percentages slachtoffers uit de EU (46 %) en uit derde landen (54 %) geregistreerd als in de voorgaande periode[21].

Een groot aantal lidstaten en Europol hebben gewezen op het feit dat werving online plaatsvindt via frauduleuze personeelsadvertenties. Duitsland merkte op dat de "loverboy-methode" voor het werven van slachtoffers ook werd gebruikt met het oog op arbeidsuitbuiting.

Risicosectoren op het gebied van uitbuiting zijn onder andere de sectoren bouw, landbouw, bosbouw, voedselverwerking, assemblage, horeca, detailhandel, autowasserettes, schoonheidsverzorging, schoonmaakdiensten, vervoer en huishoudelijk werk[22]. Nieuw opkomende sectoren zijn onder meer thuiszorg en -verpleging en pakketbezorging. In Portugal en België heeft uitbuiting met name in de voetbalwereld een hoge vlucht genomen[23]. Jonge voetballers werden gelokt met de belofte van een contract, ontwikkelingskansen en zicht op een voetbalcarrière. Zij ontvingen geen of weinig salaris, werden gedwongen te werken en verkeerden in precaire omstandigheden, aangezien hun paspoorten werden achtergehouden en zij hun verblijf niet mochten verlaten[24].

Terwijl in de sectoren bouw, voedselverwerking en vervoer grote en middelgrote ondernemingen betrokken zijn en de uitbuiting een groot aantal slachtoffers tot gevolg kan hebben, zijn bedrijven in de sectoren schoonheidsverzorging, horeca en autowasserettes vaak in handen van kleine en micro-ondernemingen en familiebedrijven en is hier sprake van minder slachtoffers. Het hoge aantal slachtoffers tijdens de verslagperiode was mede het gevolg van het feit dat een aantal spraakmakende onderzoeken een aanzienlijk aantal potentiële slachtoffers in kaart heeft gebracht, meer in het bijzonder in België op de

[18] Oostenrijk, Griekenland, Ierland, Letland, Italië, Portugal, Zweden, Malta, Denemarken.
[19] België, Letland, Luxemburg en Portugal.
[20] Op mondiaal niveau is het aantal ontdekte slachtoffers van mensenhandel met het oog op dwangarbeid tussen 2019 en 2022 met 47 % gestegen.
[21] Als nationaliteit werd voor 5 % van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting "andere" opgegeven.
[22] Europol.
[23] Zaak El Dourado in Portugal en Correctionele rechtbank Brussel (Franstalig), 4 november 2019, hs. 69 (bij verstek en in beroep). Zie: Myria, Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2020, Derrière des portes closes, blz. 90-91, en de site van Myria (jurisprudentie), Brussel, 27 juni 2022, hs. 11.
[24] Teneinde de mensenhandel terug te dringen, heeft de FIFA in 2022 het transfersysteem herzien. Zo wordt nu een elektronisch paspoort afgegeven met daarin de registratiegegevens van de speler vanaf twaalfjarige leeftijd.

bouwplaats van een multinational in de chemische sector[25] en in Duitsland in de logistieke drankensector waar 555 potentiële slachtoffers werden gered[26].

Welke nationaliteit en welk profiel de slachtoffers hebben, wordt in hoge mate bepaald door de sector waarin de uitbuiting plaatsvindt. Mannelijke arbeiders uit Azië[27], Noord-Afrika[28] en Oost-Europa[29] zijn voornamelijk werkzaam in de bouw en de landbouw, terwijl Oost-Europese arbeiders (Belarus, Oekraïne, Polen) werkzaam zijn in de vervoerssector. Vietnamese en Thaise vrouwen worden uitgebuit in schoonheids- en nagelsalons, terwijl vrouwen met de Indiase nationaliteit en bepaalde Afrikaanse nationaliteiten te maken hebben met uitbuiting in de thuiszorg. In de EU doet kinderarbeid zich doorgaans voor binnen families of familiebedrijven. Kinderen worden uitgebuit in de horeca, de landbouw, de bouw en de schoonmaaksector. Een groot aantal kinderen is daarnaast verantwoordelijk voor de zorg voor hun oude of zieke familieleden[30].

Een aantal lidstaten heeft de specifieke kwetsbaarheden van seizoensarbeiders onder de aandacht gebracht[31]. Slachtoffers worden meegenomen naar afgelegen landbouwterreinen waar zij moeten wonen en werken, en waar zij moeten betalen voor — veelal onveilige en overvolle — huisvesting. Als gevolg van hun schaarse economische middelen en gebrekkige kennis van de taal zijn zij totaal afhankelijk van anderen. De beperkte toegankelijkheid en afgelegen ligging van deze terreinen maken arbeidsinspecties en de opsporing van slachtoffers problematisch[32].

Het zich voordoen van uitbuiting is niet afhankelijk van de omvang, winsten en structuur van de bedrijven. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat mensenhandelaren op zeer geavanceerde wijze te werk gaan binnen complexe bedrijfsstructuren, gespecialiseerd zijn in het organiseren van werving, vervoer en huisvesting, en kunnen voorzien in identiteitsdocumenten voor honderden mensen van vrijwel ieder continent. Mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting is vaak verweven met andere misdrijven, zoals belasting- en uitkeringsfraude, documentenfraude en ernstige schendingen van de arbeids- en socialezekerheidswetgeving. Georganiseerde criminele netwerken maken daarnaast gebruik van fysieke of psychologische bedreigingen om de slachtoffers onder controle te houden, in combinatie met de inbeslagneming van identiteitsdocumenten en telefoons. De meeste slachtoffers spreken de taal van het gastland niet, staan huiverig tegenover samenwerking met de autoriteiten en identificeren zich niet per definitie als slachtoffer. De uitbuiters dwingen slachtoffers vaak een bankrekening te openen waarvan zij vervolgens het beheer overnemen zodat zij toegang hebben tot het loon en de financiële middelen van de slachtoffers[33].

2.4. Mensenhandel met het oog op andere vormen van uitbuiting

[25] Rapport annuel d'évaluation 2023 Traite et trafic des êtres humains (myria.be).
[26] BKA — Bundeslagebilder Menschenhandel — Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022.
[27] Bangladesh, Pakistan, Turkije, Nepal.
[28] Marokko.
[29] Oekraïne, Hongarije, Bulgarije.
[30] Kinderarbeit - Fakten und Forderungen terre des hommes (tdh.de).
[31] Oostenrijk, Finland, Ierland, Portugal, Zweden en Europol.
[32] Finland, Zweden, Portugal, jaarlijks veiligheidsverslag 2022.
[33] Europol.

Gedurende de verslagperiode was **14 %** van alle slachtoffers slachtoffer van andere vormen van mensenhandel dan seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting[34]. Bij dergelijke vormen van uitbuiting gaat het onder meer om gedwongen criminele activiteiten, gedwongen bedelarij, het illegaal verwijderen van organen en "andere" vormen.

Hoewel in de periode 2021-2022 bij slechts 3 % van alle geregistreerde slachtoffers in de EU sprake was van **gedwongen criminaliteit**, maakten sommige lidstaten[35] melding van een toename van deze vorm van uitbuiting. Gedwongen criminaliteit houdt vaak verband met diefstal, kleine criminaliteit, zakkenrollerij, winkeldiefstal en de verkoop van drugs. Sommige lidstaten maakten ook melding van een toename van door middel van gedwongen criminaliteit gepleegde onlinefraude en van uitkeringsfraude[36]. Daarnaast maakten zij melding van de toegenomen uitbuiting van kinderen door criminele bendes met het oog op zakkenrollerij, diefstallen en het vervoeren van drugs[37]. Criminele bendes maken gebruik van jonge, kwetsbare jongens (met name die met een migratieachtergrond) en zetten hen in als drugskoeriers, voor werk in wietplantages en voor het plegen van diefstallen en zelfs schietpartijen en andere gewelddaden. In oktober 2023 heeft Europol bijstand verleend aan de Servische politie bij het ontmantelen van een crimineel netwerk dat was betrokken bij kinderhandel met het oog op gedwongen huwelijken, gedwongen bedelarij en gedwongen criminaliteit. De in familieverband opererende criminelen en slachtoffers waren tussen de 5 en 17 jaar oud. Bij dit onderzoek waren Oostenrijk, Frankrijk en Duitsland betrokken[38].

In verschillende lidstaten is nog altijd sprake van **gedwongen bedelarij** (2 %) als vorm van uitbuiting. In Portugal was dit de op twee na belangrijkste vorm van uitbuiting. De slachtoffers waren met name minderjarigen met de Roemeense, Bulgaarse, Slowaakse en Hongaarse nationaliteit, waaronder Roma.

Verschillende lidstaten[39] maakten melding van gevallen van mensenhandel met het oog op **gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken**, waarvan etnische minderheden, zoals Roma, en kinderen (met name meisjes) met een migratieachtergrond het slachtoffer worden. Gedwongen huwelijken houden vaak ook verband met meerdere vormen van uitbuiting, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting of gedwongen bedelarij[40].

Uitbuiting van draagmoederschap is een nieuw opkomende vorm van mensenhandel. Criminelen buiten kwetsbare vrouwen uit met het oog op uitbuiting van draagmoederschap. Bemiddelingsdiensten (zoals vruchtbaarheidsklinieken) zijn betrokken bij georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit met het oog op het verkrijgen van zeer hoge winsten. De Griekse politie heeft een georganiseerde criminele groep opgerold die vrouwen uit Oost-Europese landen[41] uitbuitte voor het wegnemen van eicellen en voor draagmoederschap.

Bulgarije, Griekenland en Slowakije maakten melding van vermoedelijke mensenhandel met het oog op de **verwijdering van organen**, onder meer in de vorm van met het oog op

[34] In de periode 2019-2020 vertegenwoordigden andere vormen van uitbuiting 11 % van de gevallen van mensenhandel in de EU.
[35] Bijvoorbeeld België, Kroatië, Cyprus, Letland, Spanje.
[36] Ierland en Slovenië.
[37] Bijvoorbeeld Estland en Frankrijk.
[38] Voor meer informatie zie Human trafficking ring exploiting children halted in Serbia Europol (europa.eu).
[39] Slovenië, Slowakije, Spanje, Kroatië, Letland, Griekenland en Litouwen.
[40] Griekenland.
[41] Met name Georgië en Albanië.

uitbuiting verwijderen van cellen, weefsels en bloed voor de handel in organen. Daarnaast gaf Griekenland aan het wegnemen van eicellen in het kader van medisch begeleide voortplanting als het verwijderen van organen te beschouwen. Deze vorm van uitbuiting vertegenwoordigde minder dan 1 % van de geregistreerde gevallen in de EU in de periode 2021-2022.

2.5. Kinderhandel

Kinderhandel is een zich snel ontwikkelende en veelzijdige vorm van mensenhandel die een ernstige vorm van uitbuiting, geweld tegen kinderen, kindermisbruik en schendingen van kinderrechten vertegenwoordigt. In de periode 2021-2022 was 81 % van de kindslachtoffers EU-burger (2 401 kinderen) en werd 88 % hiervan (2 120 kinderen) in de eigen lidstaat uitgebuit. Bijna een vijfde van alle geregistreerde slachtoffers in de EU (19 %) bestond uit kindslachtoffers. Het aandeel kindslachtoffers is in de periode 2021-2022 met 3 % gedaald ten opzichte van de periode 2019-2020[42]. Een aantal lidstaten maakte melding van een zeer klein aantal kindslachtoffers[43]. De afname van het aantal geregistreerde kindslachtoffers houdt mogelijk verband met de toename van online seksuele uitbuiting, die buiten beeld een groot aantal slachtoffers maakt. In sommige lidstaten worden kindslachtoffers niet als slachtoffers van mensenhandel geregistreerd opdat zij aanspraak kunnen maken op bredere, specifiek op kinderen gerichte ondersteuning. Het daadwerkelijke aantal kinderen dat slachtoffer is van uitbuiting is dan ook niet bekend en mogelijk is er sprake van onderrapportage. Het gaat over het algemeen om slachtoffers met een zwakke sociale en familiale achtergrond. Zij hebben een laag zelfbeeld en psychische problemen, gebruiken vaak drugs en zijn blootgesteld aan fysieke, mentale, psychische en andere ingrijpende ontwikkelingsproblematiek op de korte en lange termijn. Kinderen in speciale woonvoorzieningen of instellingen zijn bijzonder kwetsbaar voor mensenhandel.

In de EU worden kinderen voor alle **vormen van uitbuiting** verhandeld, met name met het oog op seksuele uitbuiting, maar ook met het oog op gedwongen criminaliteit, gedwongen bedelarij, gedwongen huwelijken en arbeidsuitbuiting[44]. De digitalisering heeft geleid tot een zorgwekkende toename van prostitutie van minderjarigen met mensenhandel tot gevolg. In veel gevallen betreft dit jonge kinderen die zeer actief zijn op sociale netwerken en gamesites en daarmee de aandacht trekken van mensenhandelaren. Tijdens de COVID-19-pandemie dook het verschijnsel “zakgelduitbuiting” op, waarbij mensenhandelaren jonge meisjes overhaalden om door middel van prostitutie extra zakgeld te verdienen, met seksuele uitbuiting tot gevolg. In Duitsland nam deze vorm van criminaliteit dusdanige vormen aan dat de rechtshandhavingsinstanties hier een speciale naam voor hebben verzonnen[45].

De zaak Trocadero in Frankrijk is een voorbeeld van een geval waarin de rechtbank van eerste aanleg gedwongen criminaliteit heeft erkend als criminaliteit met het oog op mensenhandel. Zeven Algerijnse mensenhandelaren hadden ervoor gezorgd dat zeventien

[42] Op mondiaal niveau daarentegen was het aantal opgespoorde minderjarige slachtoffers in 2022 31 % groter dan in 2019.
[43] België, Spanje, Ierland, Oostenrijk.
[44] Europol en EMPACT OA 2.8.
[45] 2022 Bundeslagebild des Menschenhandels (Bundeskriminalamt).

niet-begeleide minderjarigen verslaafd/afhankelijk werden van drugs en dwongen hen tot het plegen van misdrijven, waaronder diefstal, op het beroemde Trocadero-plein in Parijs[46].

2.6. Mensenhandel in de context van migratie

Gedurende de verslagperiode nam het percentage niet-EU-slachtoffers van mensenhandel toe en vormde deze groep zelfs de meerderheid. In de periode 2021-2022 was 46 % van de geregistreerde slachtoffers EU-burger en had **54 % de nationaliteit van een derde land**. Dit is een verschuiving ten opzichte van de periode 2019-2020, toen de meeste geregistreerde slachtoffers EU-burgers waren (55 % EU-burgers en 45 % onderdanen van derde landen).

Aan welke vorm van uitbuiting slachtoffers uit derde landen worden blootgesteld, hangt grotendeels af van hun nationaliteit en gender. Waar slachtoffers uit Nigeria, Kameroen, China en Latijns-Amerika voornamelijk vrouwen zijn die voor seksuele uitbuiting worden verhandeld, zijn slachtoffers uit Marokko, Bangladesh, Pakistan, de Filipijnen, Algerije en India over het algemeen mannen die te maken krijgen met arbeidsuitbuiting.

In de afgelopen jaren zijn veel van de Afrikaanse vrouwen en meisjes die als migrant in Cyprus en in landen in Zuidoost-Europa zijn aangekomen, naar verluidt tot prostitutie gedwongen door gewelddadige Afrikaanse criminele groepen. Zo zijn vrouwen uit Nigeria, Congo, Kameroen en andere Afrikaanse landen met studentenvisa afgereisd naar het niet onder regeringsgezag vallende gebied van Cyprus en daar in de gedwongen prostitutie beland in particuliere appartementen, bars en nachtclubs[47]. Op vergelijkbare wijze komen vrouwen uit Latijns-Amerika en Oekraïne op legale wijze aan in de EU voor een kort verblijf, om vervolgens via schijnbaar rechtsgeldige overeenkomsten in de prostitutie terecht te komen, vaak met uitbuiting tot gevolg waarbij zij onder streng toezicht staan en hun bewegingsvrijheid wordt beperkt. Slachtoffers van mensenhandel uit China en Latijns-Amerika bereiken de lidstaten van bestemming niet alleen rechtstreeks per vliegtuig, maar vaak ook via de Westelijke Balkanroute[48].

Met name niet-begeleide minderjarigen lopen gevaar en zijn een gemakkelijk doelwit voor mensenhandelaren. Tussen 2018 en 2022 is het aantal niet-begeleide minderjarigen dat in Europa aankomt ieder jaar aanzienlijk gestegen, tot 15 928 in 2022. Noord-Afrikaanse en Afghaanse netwerken van mensensmokkel en -handel maken zich schuldig aan uitbuiting van jonge Afghaanse, Marokkaanse, Algerijnse of Tunesische jongens door deze tot prostitutie te dwingen of aan seksueel geweld te onderwerpen op hun migratieroute naar de EU. Deze uitbuiting wordt vaak op sociale media uitgezonden met als doel hun families te chanteren[49].

3. ACTIES VAN DE EU EN DE LIDSTATEN TEGEN MENSENHANDEL

3.1. Een brede aanpak van mensenhandel

Tijdens de verslagperiode zijn de op de vier gebieden van de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025 aangekondigde **wetgevende, financiële, beleids- en operationele initiatieven** aanzienlijk gevorderd en werden of waren deze

[46] L'Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit (A - 2024-2) (cncdh.fr).
[47] Bijdrage van Frontex.
[48] Bijdrage van Europol.
[49] EMPACT 2.8.

reeds uitgevoerd. Een van de prioritaire acties van de EU-strategie bestond uit de evaluatie en **herziening van Richtlijn 2011/36/EU**[50]. De Commissie heeft de belangrijkste tekortkomingen aan de orde gesteld in een op 19 december 2022[51] voorgelegd wetgevingsvoorstel dat op 13 juni 2024 door de medewetgevers is goedgekeurd en op 14 juli 2024 in werking is getreden. De lidstaten moeten de nieuwe bepalingen uiterlijk op 15 juli 2026 hebben omgezet en uitgevoerd.

De Commissie zal een **hub ter bestrijding van mensenhandel** opzetten die als overkoepelend platform zal fungeren om de lidstaten bij te staan bij de uitvoering van de gewijzigde richtlijn en de strategie, teneinde richtsnoeren te ontwikkelen, beste praktijken uit te wisselen en de samenwerking te versterken.

In het kader van de gewijzigde richtlijn wordt de **verzameling en uitwisseling van statistieken** met de Commissie (Eurostat) verplicht. De gegevens bieden inzicht in de situatie en de vereiste acties en dragen bij aan de ontwikkeling van prioriteiten op EU- en nationaal niveau als vervat in **nationale strategieën en actieplannen**[52], alsook van **richtsnoeren**, **protocollen** en **procedures**[53] gericht op de ondersteuning van de relevante belanghebbenden bij het opsporen, identificeren en beschermen van slachtoffers. De gewijzigde richtlijn bevat bovendien een nieuwe verplichting voor de lidstaten om iedere vijf jaar een **nationaal actieplan ter bestrijding van mensenhandel** vast te stellen en uit te voeren.

De gegevens dragen tevens bij aan de toewijzing van **financiële middelen** ter bestrijding van mensenhandel. De tijdens de verslagperiode geplande financiering via het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)[54] en het Fonds voor interne veiligheid (ISF)[55] komt overeen met een totale begroting van circa 25 miljoen EUR in de periode 2021-2024[56]. Zo werd van de 25 miljoen EUR een bedrag van circa 3,8 miljoen EUR uit hoofde van het ISF toegekend aan vijf transnationale acties gericht op het ontwrichten van het criminele bedrijfsmodel van mensenhandelaren door de rechtshandhaving en het gerechtelijk optreden tegen mensenhandelaren doeltreffender te maken, met name waar het kinderen en arbeidsuitbuiting betreft[57]. Daarnaast werd er uit hoofde van het AMIF bijvoorbeeld circa 4 miljoen EUR toegekend aan zes transnationale projecten gericht op de bijstand, ondersteuning en integratie van onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

---

[50] SWD(2022) 427 final.

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

[52] Roemenië, Frankrijk, Italië, Griekenland, Slovenië, Tsjechië, Nederland.

[53] Duitsland, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen en Luxemburg.

[54] AMIF — De werkprogramma's van de thematische faciliteit voor 2021-2022 en 2023-2025 zijn te raadplegen op de website van DG HOME: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en.

[55] ISF — De werkprogramma's van de thematische faciliteit voor 2021-2022 en 2023-2025 zijn te raadplegen op de website van DG HOME: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/internal-security-funds/internal-security-fund-2021-2027_en.

[56] 25 miljoen EUR is het geplande bedrag, maar het uitgevoerde of vastgelegde bedrag kan hiervan afwijken. Dit bedrag bestrijkt verschillende soorten acties, d.w.z. acties van de Unie, specifieke acties en overheidsopdrachten.

[57] De lijst van EU-subsidies die uit hoofde van het AMIF en ISF worden gefinancierd, is te raadplegen op het portaal "EU Funding & Tenders" onder het kopje "EU Funded projects" (europa.eu).

Vanuit **operationeel** oogpunt is de bestrijding van mensenhandel volledig geïntegreerd in het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) dat ondersteuning biedt aan multidisciplinaire acties tegen tien prioriteiten inzake criminaliteit die de Raad in het kader van de Empact-beleidscyclus heeft vastgesteld[58]. Het doel ervan is de ontwrichting van criminele netwerken die zich bezighouden met mensenhandel met het oog op alle vormen van uitbuiting. In de periode 2022-2025 worden er met steun van de EU-agentschappen 70 operationele acties uitgevoerd voor het realiseren van strategische doelstellingen, waaronder gezamenlijke onderzoeken naar arbeids- en seksuele uitbuiting, gedwongen criminaliteit en kinderhandel, en financiële onderzoeken inzake mensenhandel, alsook het verzamelen en uitwisselen van operationele en strategische informatie over mensenhandel.

Eurojust heeft 66 gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) bijgestaan bij gevallen van mensenhandel[59]. Verschillende lidstaten[60] brachten verslag uit over deelname aan door Eurojust gecoördineerde GOT's, met zowel EU-lidstaten als derde landen.

Tot slot vraagt mensenhandel om een **gecoördineerde aanpak door diverse belanghebbenden**. De coördinatie op EU-niveau door de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel[61] (EU-ATC) is aangescherpt in de gewijzigde richtlijn[62] die uitdrukkelijk voorziet in coördinatie met nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel, onafhankelijke organen, EU-agentschappen en relevante maatschappelijke organisaties die actief zijn op dit gebied.

De coördinatie wordt ook op nationaal niveau aangepakt. Volgens de gewijzigde richtlijn moeten er **nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel** worden aangewezen en moet worden voorzien in toereikende middelen; de richtlijn bevat bovendien een omschrijving van de betreffende taken[63]. Daarnaast worden de lidstaten aangemoedigd **onafhankelijke nationale organen** op te richten om toezicht te houden op de uitvoering en het effect van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel. Zo heeft Duitsland het Duitse Instituut voor de Rechten van de Mens aangewezen als onafhankelijk nationaal rapporteur mensenhandel, waarmee het aantal nationale rapporteurs in de EU op 16 komt[64].

3.2. Mensenhandel voorkomen

3.2.1 De vraag die mensenhandel in de hand werkt, doen afnemen

Alle vormen van uitbuiting van mensen in een kwetsbare situatie bestaan omdat er vraag naar is; mensenhandelaren voorzien in die vraag. Door **wetswijzigingen** is het gebruik van seksuele diensten of van andere door slachtoffers van mensenhandel verleende diensten in

[58] Conclusies van de Raad tot vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit voor Empact 2022- 2025, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8665-2021-INIT/nl/pdf. Zie ook EU Policy Cycle — EMPACT | Europol (europa.eu).
[59] Voor meer informatie zie Joint investigation teams Eurojust |Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (europa.eu).
[60] Bulgarije, Finland, Duitsland, Hongarije, Italië, Litouwen, Ierland, Malta, Spanje, Roemenië, Slowakije en Slovenië.
[61] EU Anti-Trafficking Coordinator — Europese Commissie (europa.eu).
[62] Artikel 20 van Richtlijn (EU) 2024/1712.
[63] Artikel 19 van Richtlijn (EU) 2024/1712.
[64] België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden.

verschillende lidstaten strafbaar gesteld[65], en in weer andere lidstaten is de invoering van een dergelijke strafbaarstelling aan de orde gesteld.

In 2022 maakten vier lidstaten melding van 51 verdachten en 8 vervolgingen met betrekking tot het gebruik van door slachtoffers verleende diensten. Tijdens de verslagperiode maakte Cyprus melding van het feit dat één gebruiker tot een gevangenisstraf van drie jaar was veroordeeld voor het gebruik van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel, en maakte Hongarije melding van één veroordeling voor uitbuiting in de vorm van kinderprostitutie.

Om een samenhangende beleidsrespons te formuleren teneinde de vraag die mensenhandel stimuleert tegen te gaan en de strafrechtelijke inspanningen in de lidstaten verder te versterken en te harmoniseren, schrijft de gewijzigde richtlijn voor dat de lidstaten het **bewuste gebruik van door slachtoffers van uitbuiting verleende diensten strafbaar stellen**[66]. De overwegingen in de gewijzigde richtlijn voorzien in richtsnoeren met indicatoren voor het afleiden van "wetenschap" uit objectieve en feitelijke omstandigheden[67]. De richtlijn bestrijkt alle vormen van uitbuiting waarbij een dienst wordt verleend door een slachtoffer van mensenhandel. Zij is echter niet van toepassing op klanten die producten kopen die door slachtoffers van mensenhandel zijn geproduceerd.

3.2.2 Preventieve maatregelen ten aanzien van rechtspersonen

Op EU-niveau zijn verschillende wetgevingsmaatregelen vastgesteld die ervoor moeten zorgen dat ondernemingen, met inbegrip van onlineplatforms, de verantwoordelijkheid op zich nemen inzake het terugdringen van de vraag naar en het opsporen van mogelijke gevallen van mensenhandel in hun activiteiten en toeleveringsketens.

De op 19 oktober 2022 vastgestelde **digitaledienstenverordening**[68] zal bijdragen aan het opsporen, monitoren en verwijderen van online-inhoud in verband met mensenhandel[69]. De Commissie heeft een aantal "zeer grote onlineplatforms" en "zeer grote onlinezoekmachines" aangeduid, waaronder vier pornosites[70], die moeten voldoen aan strenge vereisten met betrekking tot de identificatie, beoordeling en beperking van systeemrisico's, en moeten voorzien in transparantiemaatregelen, toegankelijke rapportage-instrumenten en klachtenmechanismen. Daarnaast moeten alle onlineplatforms en zoekmachines passende maatregelen invoeren om een hoog niveau van privacy, veiligheid en beveiliging voor minderjarigen te waarborgen, en illegale inhoud aan de rechtshandhavingsinstanties melden wanneer zij kennis krijgen van vermoedelijke strafbare feiten. Voorts is in de **gewijzigde richtlijn ter bestrijding van mensenhandel** vastgelegd dat seksuele uitbuiting die wordt gepleegd met behulp van of wordt gefaciliteerd door informatie- en communicatietechnologieën, een **verzwarende omstandigheid** betreft waar mogelijk strengere straffen op staan, rekening houdend met het versterkende effect van via dergelijke technologieën gepleegde misdrijven en de mogelijke langetermijngevolgen voor de slachtoffers.

[65] Hongarije, Duitsland, Nederland.
[66] Artikel 18 bis van Richtlijn (EU) 2024/1712.
[67] Overweging 27 van Richtlijn (EU) 2024/1712.
[68] Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj).
[69] Overweging 56 van de digitaledienstenverordening.
[70] Pornhub, Stripchat, XVideos en XNXX.

De **richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid**[71] van 13 juni 2024 vormt een aanvulling op Richtlijn 2011/36/EU. De richtlijn voorziet in een horizontaal kader ter bevordering van de bijdrage van op de eengemaakte markt actieve bedrijven en hun onderaannemers tot de eerbiediging van de mensenrechten en het milieu via hun eigen activiteiten en via hun toeleveringsketens. De bedrijven die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, moeten zich inzetten voor het opsporen, voorkomen en beperken van en het afleggen van verantwoording over hun negatieve effecten op de mensenrechten en het milieu, met inbegrip van mensenhandel.

Op 27 november 2024 is de **verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie**[72] vastgesteld. Zij heeft betrekking op binnenlandse en ingevoerde producten die met dwangarbeid worden vervaardigd. Voortbouwend op internationale normen en ter aanvulling van bestaande horizontale en sectorale EU-initiatieven, met name de zorgvuldigheids- en transparantieverplichtingen, zal de verordening naar verwachting voorzien in een verbod dat wordt ondersteund door een robuust, risicogebaseerd handhavingskader.

In oktober 2023 heeft de Commissie het **EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit**[73] gepresenteerd, met daarin 17 operationele acties verdeeld over vier pijlers, waarvan één betrekking heeft op criminaliteitspreventie. In het stappenplan wordt prioriteit gegeven aan de bevordering van maatregelen die erop gericht zijn te voorkomen dat jongeren en kinderen worden geronseld door criminele bendes, aangezien criminele netwerken, waaronder drugshandelaren, kwetsbare jongeren en zelfs kinderen uitbuiten voor het verrichten van criminele activiteiten, meer in het bijzonder voor de handel in drugs[74]. Op nationaal niveau hebben de lidstaten reeds maatregelen genomen om ondernemingen te verplichten in hun hele toeleveringsketen passende zorgvuldigheid te betrachten teneinde potentiële arbeidsuitbuiting op te sporen en te voorkomen[75]. Sommige lidstaten hielden zich aan de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen inzake verantwoord ondernemingsgedrag of hebben deze bijgewerkt[76], of hebben in dit kader bijzondere bepalingen opgenomen in hun nationale actieplannen voor de bestrijding van mensenhandel[77]. Sommige lidstaten[78] hebben conferenties en opleidingen inzake passende zorgvuldigheid voor bedrijven georganiseerd, terwijl weer andere strengere regels hebben

[71] Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859 (Voor de EER relevante tekst) (PB L, 2024/1760, 5.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj).

[72] Verordening (EU) 2024/3015 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (PB L, 2024/3015, 12.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj).

[73] EU Roadmap to fight drug trafficking and organised crime (europa.eu).

[74] EUROPESE CONFERENTIE OVER CRIMINALITEITSPREVENTIE 2024 EUCPN — tijdens deze conferentie is de uitbuiting van jongeren met het oog op criminele activiteiten aan de orde gesteld, meer in het bijzonder met het oog op de handel in drugs.

[75] In Duitsland is de wet inzake zorgvuldigheidsplicht voor ondernemingen in toeleveringsketens op 1 januari 2023 in werking getreden. Ierland werkt aan de vaststelling van soortgelijke wetgeving. Daarnaast heeft Duitsland binnen de Duitse Kamer van Koophandel en Nijverheid een dienstencentrum opgericht dat regelmatig informatie verstrekt aan in Duitsland gevestigde ondernemingen over het risico op arbeidsuitbuiting, gedwongen arbeid en mensenhandel.

[76] Tsjechië, Finland.

[77] Slovenië.

[78] Bulgarije, Finland, Polen.

vastgesteld voor het bestraffen van bedrijven voor op uitbuiting gericht gedrag[79], of onlinerichtsnoeren hebben gepubliceerd over manieren om het risico op arbeidsuitbuiting te beperken[80].

Wat betreft strafbare feiten in de vorm van arbeidsuitbuiting heeft Frankrijk een "zwarte lijst" opgesteld, oftewel een publicatie op een speciaal daarvoor bestemde website van het ministerie van Arbeid[81] met definitieve rechterlijke uitspraken betreffende veroordelingen van rechtspersonen.

3.2.3 Bewustmakingscampagnes

Op 18 oktober 2023, oftewel op de EU-Dag tegen mensenhandel, lanceerde de Europese Commissie de **campagne "Stop mensenhandel. Doorbreek de onzichtbare keten"**[82]. Deze campagne heeft tot doel bewustwording over mensenhandel te creëren, met inbegrip van zowel seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting. In de eerste fase heeft de Commissie een campagnepagina ontwikkeld met voor iedereen toegankelijke gratis onlinevideo's en -materiaal in alle officiële talen. De tweede fase is momenteel in ontwikkeling. De focus zal komen te liggen op de lidstaten met het hoogste aantal slachtoffers en er zal aandacht worden besteed aan de verschillende vormen van mensenhandel[83].

Tijdens de verslagperiode hebben ook EU-agentschappen zich beziggehouden met bewustmaking. Zo heeft Europol een gids gepubliceerd met tips over hoe niet in de val van loverboys te lopen[84] en heeft de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) een video en verschillende folders[85] gepubliceerd om bewustwording te creëren over de risico's van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting, met specifieke aandacht voor de steun die zij inzake de handhaving van de toepasselijke EU-arbeidswetgeving verleent door onderling afgestemde en gezamenlijke inspecties te coördineren.

Lidstaten[86] hebben bewustmakingscampagnes over mensenhandel gevoerd, onder andere via sociale media, video's, folders, posters, media en op scholen. Sommige lidstaten[87] hebben bewustmakingscampagnes gevoerd over arbeidsrechten, veilige werkgelegenheid en het risico van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting in diverse sectoren. Verschillende lidstaten[88] hebben bewustmakingscampagnes op touw gezet die gericht zijn op klanten op sociale media, datingwebsites en reclameplatforms voor seksuele diensten. Zo is Roemenië in samenwerking met de Roemeense en Spaanse politie een internationale

[79] Bulgarije.
[80] Denemarken.
[81] Lijst van veroordeelde personen (travail-emploi.gouv.fr).
[82] Stop mensenhandel. Doorbreek de onzichtbare keten — Europese Commissie (europa.eu). De campagne heeft tot doel: i) het publiek te leren mensenhandel te herkennen en te melden, en het gebruik van de diensten van slachtoffers van mensenhandel te ontmoedigen; ii) potentiële slachtoffers van mensenhandel bewust te maken van de dreigingen en risico's van mensenhandel en te voorkomen dat zij slachtoffer worden; iii) werkgevers te informeren over mensenhandel en hen ervan te weerhouden slachtoffers van mensenhandel in dienst te nemen; en iv) slachtoffers van mensenhandel op de hoogte te brengen van hun rechten en de beschikbare steun.
[83] Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Italië en Nederland.
[84] How not to fall for the lover boy scam Europol (europa.eu).
[85] Road to fair transport Europese Arbeidsautoriteit (europa.eu), EU for fair construction Europese Arbeidsautoriteit (europa.eu), Rights for all seasons Europese Arbeidsautoriteit (europa.eu).
[86] België, Bulgarije, Kroatië, Finland, Hongarije, Luxemburg, Letland, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië en Spanje.
[87] Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Denemarken, Griekenland, Italië, Ierland, Nederland, Polen en Spanje.
[88] Roemenië, Hongarije, Spanje, Zweden, Ierland, Polen.

preventiecampagne gestart met de naam “Zonder klanten geen mensenhandel”. Slowakije richtte zich specifiek op de Roma-gemeenschap door deze in het Romani te waarschuwen voor de risico’s van gedwongen huwelijken.

In het kader van de Olympische Spelen en de Paralympics in Parijs in 2024 heeft de interministeriële missie voor de bescherming van vrouwen tegen geweld en de bestrijding van mensenhandel (MIPROF) uitgebreide maatregelen genomen ter bestrijding van mensenhandel, onder meer in de vorm van: i) in samenwerking met de nationale school voor de magistratuur ontwikkelde opleidingen die tot doel hebben iedereen die in aanraking komt met potentiële slachtoffers kennis bij te brengen, en ervoor te zorgen dat zij goed op de hoogte zijn en op ieder moment in actie kunnen komen; (ii) samenwerking met de private sector, met name met platforms voor kortetermijnverhuur en vervoersbedrijven[89], om meer bewustzijn te creëren over de risico’s en vormen van mensenhandel en om hen te wijzen op het begrip passende zorgvuldigheid; (iii) een communicatiecampagne gericht op het creëren van bewustzijn onder buitenlandse toeristen met betrekking tot de risico’s van mensenhandel[90].

3.2.4 Opleiding

Het gebruik van gespecialiseerde opleidingen wordt verder aangemoedigd in de gewijzigde richtlijn. Op grond ervan zijn de lidstaten namelijk verplicht regelmatige en gespecialiseerde opleidingen aan te bieden aan professionals die met potentiële slachtoffers van mensenhandel in aanraking komen, zodat zij in staat zijn mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en secundaire victimisatie kunnen voorkomen. Tijdens de verslagperiode hebben de lidstaten een brede waaier aan opleidingsactiviteiten aangeboden aan verschillende belanghebbenden, onder meer aan rechtshandhavings- en rechterlijke instanties, grenswachten, asiel- en immigratieambtenaren, zorgverleners, maatschappelijk werkers, sociale en arbeidsinspecteurs, consulair personeel, gemeentepersoneel en luchtvaartpersoneel, teneinde deze belanghebbenden in staat te stellen gevallen van mensenhandel op te sporen, potentiële slachtoffers in kaart te brengen, vraaggesprekken te voeren en hen in kennis te stellen van ondersteunende maatregelen en de verwijzingsmechanismen.

Op EU-niveau hebben verschillende EU-agentschappen gerichte opleidingsactiviteiten ontwikkeld. Het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) biedt nog altijd opleidingen aan met het oog op het bevorderen van een netwerk van rechercheurs in alle EU-lidstaten en het rechtstreeks vergroten van de doeltreffendheid van grensoverschrijdende operationele samenwerking. Veelzijdige opleidingsactiviteiten bestrijken de belangrijkste aspecten van de criminalistiek wat betreft de bestrijding van mensenhandel, met name seksuele uitbuiting, met inbegrip van online-uitbuiting, en arbeidsuitbuiting, alsook de opneming van speciale onderzoekstechnieken en financiële en onlineonderzoeken. Daarnaast heeft de ELA voor arbeidsinspecteurs verschillende opleidingsmodules verzorgd en opleidingshandboeken ontwikkeld. Het Bureau voor de grondrechten (FRA) heeft ook een handboek opgesteld voor de opleiding van arbeidsinspecteurs en andere arbeidsinspectieorganen, met bijzondere aandacht voor de beschermingsnormen in het EU-recht die de rechten van werknemers uit derde landen

[89] Airbnb, Gîtes de France, AirFrance, Vinci, Volotea.
[90] Bewustmakingscampagne: Bestrijding van het afnemen van seksuele diensten tijdens de Olympische Spelen en de Paralympics in Parijs in 2024 | Gendergelijkheid (egalite-femmes-hommes.gouv.fr).

waarborgen, met inbegrip van seizoenarbeiders, migrerende werknemers met tijdelijke vergunningen en migranten in een irreguliere situatie[91].

Het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO)[92] heeft rechters en openbare aanklagers opleidingen aangeboden over de gerechtelijke aspecten van arbeidsuitbuiting en de specifieke uitdagingen die samengaan met strafprocedures.

Cepol, de ELA en het ENJO hebben samen opleidingen verzorgd waarin speciale aandacht uitgaat naar de bescherming van slachtoffers en de grondrechten.

3.3. Het criminele bedrijfsmodel van mensenhandelaren ontwrichten

3.3.1 Onderzoek

Mensenhandel wordt gepleegd door grotere criminele groepen, maar ook door kleinere netwerken en zelfs individuele personen. Volgens het Europol-verslag over de meest bedreigende criminele netwerken in de EU[93] is seksuele uitbuiting de enige hoofdactiviteit voor achttien criminele netwerken[94], terwijl arbeidsuitbuiting dat is voor dertien netwerken en andere vormen van mensenhandel dat zijn voor vijf netwerken. Talrijke criminele netwerken combineren mensenhandel met andere vormen van criminaliteit, zoals de handel in drugs, georganiseerde vermogensdelicten, documenten- en identiteitsfraude en migrantensmokkel. De in het **EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit[95]** uiteengezette operationele acties hebben tot doel deze gevaarlijke criminele netwerken aan te pakken, waaronder de netwerken die zich bezighouden met mensenhandel.

Om te kunnen inspelen op andere opkomende ontwikkelingen voorziet de **gewijzigde richtlijn** in verschillende nieuwe elementen die tot doel hebben **nieuwe vormen van mensenhandel** strafbaar te stellen, strengere straffen in te voeren en de deskundigheid en capaciteiten van de rechtshandhavingsdiensten en openbare ministeries in de lidstaten te vergroten. De uitbuiting van draagmoederschap, van gedwongen huwelijken en van illegale adopties worden uitdrukkelijk genoemd als vormen van uitbuiting die mogelijk als mensenhandel kunnen worden aangemerkt voor zover ook aan de andere elementen van de definitie (gedragingen en middelen) is voldaan.

De samenwerking op het gebied van rechtshandhaving was in de periode 2021-2024[96] zowel op EU- als nationaal niveau nog altijd intensief, hetgeen blijkt uit de aanhoudende **stijging van 16 %** van het totale **aantal verdachten** van mensenhandel ten opzichte van de vorige verslagperiode[97]. EU-burgers maakten 72 % uit van alle in 2022 in de EU geregistreerde verdachten.

---

[91] How workplace inspectors can protect third-country workers' rights - Training manual

[92] Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO).

[93] Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol (europa.eu).

[94] Criminele netwerken die zich bezighouden met mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting zijn met name actief in Duitsland, Nederland, Polen en Oekraïne. De nationaliteiten die het sterkst zijn vertegenwoordigd binnen de netwerken die zich bezighouden met mensenhandel zijn de Georgische, Roemeense, Russische, Oekraïense en Oezbeekse nationaliteiten.

[95] Nieuw EU-stappenplan voor bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit .

[96] Europol ondersteunde in 2023 80 operationele vergaderingen, 23 dagen in het teken van gezamenlijke operationele acties en 2 operationele taskforces.

[97] In de periode 2021-2022 werden 17 711 verdachten geregistreerd, tegenover 15 214 verdachten in de periode 2019-2020 en 11 788 verdachten in de periode 2017-2018.

Mensenhandel is een van de prioriteiten van het **Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact)**. In 2024 bestreek het Empact-THB 22 operationele acties. In 2023 bleken de operationele acties van Empact enorm succesvol en leverden zij steeds betere prestaties op wat betreft de verhoging van het aantal dagen in het teken van gezamenlijke operationele acties, operationele taskforces en operationele resultaten, te weten de identificatie van 7 536 (potentiële) slachtoffers en meer dan 5 000 verdachten, alsook de start van 103 financiële onderzoeken en de inbeslagneming van 4 108 670 EUR[98].

Empact heeft daarnaast ondersteuning verleend voor innovatieve benaderingen van **digitale onderzoeken**, met name in de vorm van **hackathons**, die hebben bijgedragen tot de opsporing van onlineplatforms die werden ingezet voor seksuele of arbeidsuitbuiting, en heeft de lidstaten geholpen bij het analyseren van grote hoeveelheden digitale gegevens op tijdens de onderzoeken in beslag genomen dragers. Waar in 2022 nog 20 landen deelnamen aan de actie, waren er dit in 2023 26, en 27 in 2024, waaronder partners uit buurlanden van de EU[99]. De actie gaf vorm aan een gestructureerde aanpak van de onlinedimensie van mensenhandel, uiteenlopend van de werving en opsporing van potentiële slachtoffers en hun uitbuiting, tot de opsporing van mensenhandelaren en criminele groepen. Dit bleek een uitermate succesvolle aanpak aangezien het verkeer op de gecontroleerde websites na de hackathon aanzienlijk afnam.

Hackathons zijn van essentieel belang om specialisten in de lidstaten op het gebied van de bestrijding van mensenhandel op te leiden in het gebruik van digitale tools die zij bij hun dagelijkse werkzaamheden kunnen inzetten. In de lidstaten[100] zijn uiteenlopende strategieën ingevoerd voor het opsporen en onderzoeken van gevallen van door het gebruik van technologie mogelijk gemaakte mensenhandel. Het gaat hierbij onder meer om toezicht op het internet (zowel het oppervlakteweb als het darknet) in combinatie met de onmiddellijke analyse van inlichtingen uit open bronnen, de inzet van webcrawlers en geheime operaties, maar ook om de oprichting van publiek-private partnerschappen met aanbieders van pornosites en diensten voor kortetermijnverhuur[101].

Op Europees niveau werden inspanningen geleverd om de inzet van **financiële onderzoeken** te bevorderen. Binnen het Empact-kader hebben de lidstaten samen met Europol een handboek ontwikkeld gericht op financiële onderzoeken inzake gevallen van mensenhandel. Daarnaast heeft het publiek-private partnerschap Financiële inlichtingen van Europol (EFIPPP) een werkstroom opgezet voor het ontwikkelen van indicatoren ten behoeve van de automatische monitoring van transacties[102]. Ondanks het feit dat er meer middelen werden geconfisqueerd, is Europol van mening dat het ontbreken van uitgebreide financiële gegevens over strafbare feiten in verband met mensenhandel een belangrijke lacune op het gebied van inlichtingen vormt. Om dit probleem te ondervangen moeten de rechtshandhavingsinstanties meer inzicht in de materie verwerven, de internationale samenwerking verbeteren, in gespecialiseerde middelen investeren en meer bewustzijn creëren onder financiële instellingen en gemeenschappen[103]. Op nationaal niveau maakten de lidstaten melding van een betere samenwerking met de financiële sector door de

[98] empact-factsheets-2023.pdf (europa.eu).
[99] Oekraïne, Moldavië, Albanië, het Verenigd Koninkrijk, Kosovo, Servië.
[100] Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië en Nederland.
[101] Oostenrijk, Hongarije, Duitsland, Zweden, Polen, Finland, Kroatië, Slowakije.
[102] Homepage EFIPPP — EFIPPP.
[103] Bijdrage van Europol.

vaststelling van indicatoren op het gebied van mensenhandel, door de oprichting van publiek-private partnerschappen of door ervoor te zorgen dat de samenwerking op een meer regelmatige basis plaatsvond[104].

Teneinde **arbeidsuitbuiting te voorkomen en frauduleuze personeelsadvertenties** op te sporen heeft Europol een gids uitgebracht met een toelichting op de meest voorkomende indicatoren[105]. De ELA heeft de arbeidsautoriteiten van de lidstaten bijgestaan bij het in samenwerking met de rechtshandhavingsinstanties uitvoeren van grensoverschrijdende, gecoördineerde en gezamenlijke arbeidsinspecties met het oog op het tegengaan van zwartwerk. Twee operationele acties van Empact waren uitsluitend gericht op arbeidsuitbuiting, met name op de ondersteuning van slachtoffers en met speciale aandacht voor de landbouw als sector met een hoog risico.

Richtlijn (EU) 2024/1260 van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen[106] versterkt de capaciteit van politiediensten, openbare aanklagers en rechters om de winsten uit illegale activiteiten van georganiseerde criminele groepen, onder meer winsten uit mensenhandel, op te sporen en te confisqueren. De richtlijn zal ook de grensoverschrijdende politiële samenwerking versterken door de opsporing van vermogensbestanddelen verplicht te stellen in het kader van onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit. Hiermee krijgen rechters meer mogelijkheden om illegale vermogensbestanddelen te confisqueren, onder meer via de confiscatie van onverklaarbaar vermogen zonder veroordeling wanneer zij er voldoende van overtuigd zijn dat de betrokken goederen verkregen zijn uit strafbaar gedrag. Dit alles heeft tot doel de bedrijfsmodellen van georganiseerde criminele groepen te verstoren, de structuren ervan te ontmantelen en te voorkomen dat zij verdere criminele activiteiten verrichten.

Het vernieuwde **Schengeninformatiesysteem (SIS)**[107] is op 7 maart 2023[108] in werking getreden en biedt nieuwe categorieën signaleringen, waaronder de categorie “preventieve signaleringen” betreffende kwetsbare personen die moet worden verhinderd te reizen[109]. De signaleringen van kwetsbare meerderjarige personen en kinderen moeten in het SIS worden opgenomen na een besluit van de bevoegde nationale autoriteiten, waaronder justitiële autoriteiten. Wanneer een kwetsbare persoon of een kind het risico loopt slachtoffer van mensenhandel te worden, kan hij/zij worden verhinderd te reizen en moet hij/zij in bescherming worden genomen. Een andere belangrijke functie van het SIS is de toevoeging van nieuwe soorten biometrische gegevens (zoals handpalmafdrukken,

[104] Helena-project in Hongarije, Denemarken, België, Oostenrijk.
[105] How to spot fake job adverts Europol (europa.eu).
[106] Richtlijn (EU) 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (PB L, 2024/1260, 2.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj). .
[107] Schengeninformatiesysteem — Europese Commissie (europa.eu).
[108] Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/201 van de Commissie van 30 januari 2023 tot vaststelling van de datum waarop de werking van het Schengeninformatiesysteem aanvangt op grond van Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 27 van 31.1.2023, blz. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/201/oj).
[109] Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

vingerafdrukken en handpalmsporen, alsook DNA-gegevens voor vermiste personen) om te helpen in het systeem ingevoerde personen op te sporen en te identificeren[110].

Tot slot is er ondanks de geïntensiveerde grensoverschrijdende samenwerking en de betrokkenheid van Europol bij een aantal complexere onderzoeken in 2021 en 2022, sprake van een aanzienlijk verschil tussen de door Europol geproduceerde statistieken en de door Eurostat gepubliceerde officiële statistieken, met name wat betreft het aantal, de leeftijd en de nationaliteit van de slachtoffers, alsook de vormen van uitbuiting en het aantal verdachten. Hoewel er objectieve redenen voor deze verschillen zijn[111], moet worden benadrukt dat de lidstaten verplicht zijn de relevante informatie en gegevens tijdig met Europol te delen.

3.3.2 Vervolgingen en veroordelingen

Het totale aantal personen dat is vervolgd en veroordeeld voor mensenhandel is toegenomen. In de periode 2021-2022 zijn in totaal 8 804 personen voor mensenhandel vervolgd en werden 4 728 personen veroordeeld. Ten opzichte van de vorige verslagperiode 2019-2020 is het aantal vervolgingen met 35 % toegenomen[112] en het aantal veroordelingen met 57 %[113]. In 2022 maakten EU-burgers 81 % van alle vervolgde personen uit en 74 % van alle veroordeelde personen. **Ondanks de algemene stijging blijft het absolute aantal vervolgingen en veroordelingen niettemin laag**, met name in vergelijking met het aantal geregistreerde slachtoffers en verdachten.

Het aantal door Eurojust gecoördineerde onderzoeken en vervolgingen daalt sinds 2019[114], wat kan betekenen dat er problemen zijn of dat de lidstaten er onvoldoende acht op slaan dat zij zaken aan het EU-agentschap horen te melden. De daling kan ook het gevolg zijn van het feit dat het verzamelen van voldoende bewijs voor het als mensenhandel aanmerken van een strafbaar feit veel tijd en middelen vergt, wat ertoe kan leiden dat lidstaten ertoe neigen het onderzoek naar en de vervolging van daders wegens andere strafbare feiten in te stellen.

Sommige lidstaten hebben maatregelen ingevoerd om de doeltreffendheid van vervolging te vergroten door middel van opleidingen, richtsnoeren en uniforme praktijken[115]. Sinds de oprichting ervan is de **focusgroep van openbare aanklagers** die zich toeleggen op de aanpak van mensenhandel, onder medevoorzitterschap van Eurojust en de EU-ATC, op EU-niveau tijdens de verslagperiode driemaal bijeengekomen (eenmaal per jaar)[116]. Tijdens deze bijeenkomsten kwamen openbare aanklagers uit de lidstaten en derde landen

[110] Het beheer van het SIS wordt uitgevoerd door eu-LISA.

[111] De registratie van slachtoffers wordt door verschillende autoriteiten en organisaties in de lidstaten uitgevoerd en vormt onderdeel van de officiële verzameling van statistieken, terwijl uitsluitend rechtshandhavingsautoriteiten zaken aan Europol melden. De nationale rechtshandhavingsautoriteiten doen over het algemeen geen melding aan Europol van binnenlandse gevallen, uitsluitend van grensoverschrijdende gevallen.

[112] 6 539 personen in 2019-2020 en 8 804 in 2021-2022. Voor de gehele periode zijn voor Duitsland en Italië geen aantallen veroordeelde personen bekend, en voor Cyprus geldt hetzelfde voor 2019 en 2020.

[113] 3 019 personen in 2019-2020 en 4 728 in 2021-2022. Voor 2020 en 2022 zijn voor België geen aantallen veroordeelde personen bekend, en voor Italië geldt hetzelfde voor 2019 en 2020.

[114] Het aantal daalde van 183 in 2019 tot 163 in 2020 en tot 140 in 2021; er waren 122 nieuwe gevallen van mensenhandel in 2022 en 113 in 2023.

[115] Kroatië, Hongarije.

[116] 14 juni 2022, 28-29 juni 2023 en 26-27 juni 2024.

bijeen om deskundigheid op te bouwen en de justitiële samenwerking in de strijd tegen mensenhandel te intensiveren, met name bij digitale en financiële onderzoeken, arbeids- en seksuele uitbuiting alsook uitbuiting van draagmoederschap. Ook het opleiden van openbare aanklagers en rechters werd besproken in samenwerking met Cepol en het Europees netwerk voor justitiële opleiding.

3.4. Vroegtijdige identificatie, bijstand en bescherming van de slachtoffers

De **richtlijn ter bestrijding van mensenhandel** voorziet in een slachtoffergerichte, gender- en kindvriendelijke aanpak die de meest kwetsbare slachtoffers ten goede komt, waaronder mensen met een handicap en migranten. In de **gewijzigde richtlijn** wordt een aantal nieuwe elementen geïntroduceerd die in hoge mate **bevorderlijk zijn voor de rechten van slachtoffers**. Zo schrijft de richtlijn voor dat de lidstaten nationale verwijzingsmechanismen instellen die een transparant, toegankelijk en geharmoniseerd kader moeten vormen om de doorverwijzing van slachtoffers naar de verantwoordelijke nationale organisaties en organen te vergemakkelijken en te verbeteren. Een verwijzingsmechanisme moet gelden voor alle slachtoffers en voor alle vormen van strafbare feiten in verband met mensenhandel, rekening houdend met de individuele specifieke kwetsbaarheid van de slachtoffers. Daarnaast moeten de lidstaten een centraal contactpunt aanwijzen voor de grensoverschrijdende verwijzing van slachtoffers. De gewijzigde richtlijn schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel kunnen gebruikmaken van hun recht om internationale bescherming of een soortgelijke nationale status aan te vragen. De lidstaten moeten derhalve waarborgen dat de bijstandsstelsels voor slachtoffers van mensenhandel en de asielprocedures elkaar aanvullen en niet uitsluiten. De verwijzingsmechanismen moeten samenwerken met de asielautoriteiten om ervoor te zorgen dat er aan slachtoffers van mensenhandel die ook internationale bescherming behoeven, bijstand, ondersteuning en bescherming wordt geboden.

Terwijl de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel gericht is op de specifieke behoeften van slachtoffers van mensenhandel, is de **richtlijn slachtofferrechten**[117] het belangrijkste horizontale instrument voor de rechten van slachtoffers en is deze richtlijn van toepassing op alle slachtoffers van alle strafbare feiten. Op basis van een nauwgezette beoordeling van de EU-regels inzake de rechten van slachtoffers en de toepassing ervan, heeft de Commissie op 12 juli 2023 een herziening van de richtlijn slachtofferrechten voorgesteld[118]. Het voorstel heeft tot doel de rechten van slachtoffers in de EU verder te versterken, ook die van de meest kwetsbare slachtoffers, waaronder slachtoffers van mensenhandel. De onderhandelingen door de medewetgevers zijn momenteel gaande. De Commissie is daarnaast nog altijd bezig met de uitvoering van de E**U-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)**[119] en heeft de meeste horizontale acties hiervan reeds verwezenlijkt.

[117] Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (PB L 315 van 14.11.2012, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj).
[118] COM(2023) 424 final.
[119] COM(2020) 258 final.

Voorts wordt in **Richtlijn (EU) 2024/1385 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld**[120] erkend dat het strafbare feit van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting een vorm van geweld tegen vrouwen is. De specifieke preventie-, beschermings- en ondersteuningsmaatregelen waarin de richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voorziet, vormen een aanvulling op de maatregelen van Richtlijn 2011/36/EU.

Op 23 april 2024 heeft de Commissie een **aanbeveling over geïntegreerde systemen voor kinderbescherming**[121] goedgekeurd. De aanbeveling heeft tot doel de lidstaten te ondersteunen bij het ontwikkelen en versterken van hun systemen voor kinderbescherming op basis van de behoeften en belangen van het kind. Deze aanbeveling is met name gericht op het bevorderen van de coördinatie tussen autoriteiten op verschillende niveaus, professionals uit verschillende sectoren, internationale en maatschappelijke organisaties. Al deze actoren die actief zijn op het gebied van kinderbescherming moeten op samenhangende en systematische wijze samenwerken om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld (fysiek of geestelijk geweld, ook in de digitale wereld), ook in de vorm van mensenhandel.

Naast het wetgevend kader brachten de EU-agentschappen verslag uit over hun respectieve acties met het oog op de vroegtijdige identificatie en bescherming van slachtoffers. Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) is opleidingen blijven verzorgen voor de asiel- en opvanginstanties van de lidstaten, alsook voor andere belanghebbenden die namens hen optreden. Deze opleidingen waren onder meer gericht op de preventie van mensenhandel, door ambtenaren en andere relevante actoren te leren hoe zij risico's en push- en pullfactoren op het gebied van mensenhandel kunnen herkennen, alsook hoe zij het best met potentiële slachtoffers kunnen communiceren, onder meer via digitale kanalen[122]. Ook het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) heeft verschillende opleidingsactiviteiten voor grenswachten verzorgd en is een samenwerking aangegaan met vervoersbedrijven en aanbieders van diensten voor kortetermijnverhuur[123]. De bedrijven zullen in het kader van deze samenwerking worden uitgenodigd om deel te nemen aan bewustmakingsopleidingen van Frontex over de manier waarop de private sector de rechtshandhavingsinstanties kan ondersteunen.

Op nationaal niveau maakten alle lidstaten melding van maatregelen om ervoor te zorgen dat alle geïdentificeerde slachtoffers bijstand, ondersteuning en bescherming krijgen, rekening houdend met gender- en kindspecifieke behoeften. Deze maatregelen hadden onder meer betrekking op gestructureerde samenwerking met luchtvaartmaatschappijen en luchthavens en het opleiden van luchtvaartpersoneel[124]. Daarnaast zijn zij bilaterale samenwerkingen op specifieke gebieden aangegaan, met als voorbeeld de samenwerking tussen Duitsland en Bulgarije inzake de doorverwijzing van slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De lidstaten hebben er bovendien voor gezorgd dat er extra financiële middelen beschikbaar waren voor het versterken van informele en formele nationale

[120] Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (PB L, 2024/1385, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj). .

[121] Aanbeveling (EU) 2024/1238 van de Commissie van 23 april 2024 over de ontwikkeling en versterking van geïntegreerde systemen voor kinderbescherming in het belang van het kind (PB L, 2024/1238, 14.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/1238/oj).

[122] Bijdrage van het EUAA.

[123] Frontex heeft bijeenkomsten georganiseerd met Uber, Airbnb en spoorwegbonden.

[124] Oostenrijk, Letland, Polen, Roemenië en Nederland.

verwijzingsmechanismen[125] of voor het inrichten van speciale opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel, met inbegrip van speciale opvangcentra voor mannelijke slachtoffers[126]. Tot slot hebben verschillende lidstaten de juridische bijstand voor slachtoffers opgeschroefd wat betreft het verkrijgen van schadevergoedingen, en hebben zij brochures en richtsnoeren opgesteld[127]. Verschillende lidstaten[128] hebben schadevergoedingen toegekend aan slachtoffers van mensenhandel, uiteenlopend van 250 EUR tot 65 000 EUR, voor fysiek letsel, materiële schade, met inbegrip van niet-betaald loon, en morele schade.

Organisaties uit het maatschappelijk middenveld boden potentiële slachtoffers van mensenhandel bovendien uiteenlopende diensten op het gebied van juridisch advies, evenals bescherming, opvang, medische, psychologische en psychiatrische ondersteuning, en scholing.

3.5. Internationale dimensie

Partnerschappen met derde landen en internationale organisaties zijn van onmisbaar belang voor de bestrijding van transnationale criminele netwerken die zich bezighouden met mensenhandel. Deze partnerschappen maken het mogelijk gemeenschappelijke uitdagingen en oplossingen in kaart te brengen die een sterkere samenwerking en gezamenlijke acties vereisen. 54 % van de slachtoffers in de EU bestaat uit niet-EU-onderdanen, hetgeen wijst op een veranderende trend ten opzichte van voorgaande jaren. In 2022 bedroeg het percentage niet-EU-slachtoffers 63 %. Deze stijging staat waarschijnlijk in verband met het toegenomen aantal gevallen van mensenhandel waarbij migranten betrokken zijn, met migratiestromen en/of met een verbeterde opsporing van slachtoffers onder migranten dankzij het feit dat er meer bekendheid is met mensenhandel en er meer onderzoeken worden uitgevoerd.

Gedurende de verslagperiode is de externe dimensie verder versterkt: het beleid ter bestrijding van mensenhandel werd onderdeel gemaakt van acties ter bestrijding van migrantensmokkel, van het uitbreidingsproces met pretoetredingslanden en kandidaat-lidstaten, van de dialoog met derde landen over mensenrechten, veiligheid en migratie, alsook van uiteenlopende instrumenten voor buitenlands beleid en operationele samenwerking met partnerlanden.

De internationale dimensie stond bovendien centraal bij de halfjaarlijkse bijeenkomst van het EU-netwerk van nationale coördinatoren en rapporteurs op 25-26 april 2023[129] en op 2-3 december 2024[130]. Naar aanleiding van de besprekingen van 25-26 april 2023 voert het Europees migratienetwerk een studie uit om het beleid ter bestrijding van mensenhandel ten aanzien van derde landen te analyseren. Bij de bijeenkomst van 2-3 december 2024, met onder meer een gezamenlijke vergadering met het EU-platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel, lag de nadruk op

[125] Finland.
[126] Bulgarije, Kroatië, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Letland, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Spanje.
[127] Oostenrijk, België, Hongarije, Ierland.
[128] België, Nederland, Slowakije, Italië, Roemenië, Finland.
[129] Meeting of the EU Network of National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms against trafficking in human beings — Europese Commissie (europa.eu).
[130] Europese Commissie, EU Network of National Coordinators and Rapporteurs and EU Civil Society Platform join efforts against trafficking in human beings (EU-netwerk van nationale coördinatoren en rapporteurs en het EU-platform voor het maatschappelijk middenveld binden samen de strijd aan met mensenhandel).

verbanden tussen mensenhandel en migratie, zoals migrantensmokkel. Eén sessie was gewijd aan de preventie en bescherming met betrekking tot mensen die op de vlucht zijn voor de militaire agressie tegen Oekraïne.

Mensenhandel staat in nauw verband met **migrantensmokkel** aangezien migranten of hun families vaak slachtoffer worden van schuldslavernij om de smokkelaars te betalen, met uitbuiting tot gevolg. Migranten kunnen ook met het oog op uitbuiting worden gesmokkeld. Het is dan ook zaak de wetgevings-, operationele en financieringsmaatregelen met betrekking tot de bestrijding van migrantensmokkel te combineren met de maatregelen voor de bestrijding van mensenhandel in het kader van irreguliere migratie[131]. De operationele acties inzake migrantensmokkel en mensenhandel van Empact voorzien in de deelname van verschillende derde landen[132] en bestrijken acties die zijn gericht op een aantal van de belangrijkste niet-EU-regio's of landen van herkomst van in de EU geïdentificeerde slachtoffers en mensenhandelaren.

Daarnaast heeft de Commissie op 28 november 2023 een pakket voorgelegd voor het bestrijden van migrantensmokkel bestaande uit een voorstel voor een nieuwe richtlijn tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie[133], een voorstel voor een verordening betreffende de versterking van de politiële samenwerking en de versterking van de rol van Europol bij de voorkoming en bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel[134], alsook een oproep tot actie aan een wereldwijde alliantie om migrantensmokkel tegen te gaan. Het voorstel voor een richtlijn voorziet in verzwarende omstandigheden voor strafbare feiten in verband met migrantensmokkel die uitbuiting met zich mee hebben gebracht of daartoe hebben geleid. Het voorstel voor een verordening leidt tot versterking van de rol van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel binnen Europol met het oog op het uitbouwen van de mogelijkheden van grensoverschrijdend onderzoek, zowel met betrekking tot migrantensmokkel als tot mensenhandel. De versterking is gericht op verbetering van de samenwerking tussen agentschappen, op versterking van de coördinatie op EU-niveau door de vaststelling van specifieke strategische taken, op verbetering van de informatie-uitwisseling met het agentschap, op versterking van de middelen van de lidstaten om deze strafbare feiten te voorkomen en te bestrijden, en op versterking van de steun van Europol door middel van operationele taskforces en de inzet van operationele ondersteuning. De voorstellen worden momenteel door de medewetgevers besproken.

---

[131] Het verslag van 2024 van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel (EMSC) van Europol beschrijft de meest recente ontwikkelingen op het gebied van migrantensmokkel en mensenhandel en het huidige criminele landschap. Tackling_threats__addressing_challenges_-_Europol's_response_to_migrant_smuggling_and_trafficking_in_human_beings_in_2023_and_onwards.pdf.

[132] Marokko, Tunesië, Gambia, West- en Centraal-Afrika, Turkije, de Westelijke Balkan, Albanië, Moldavië, Pakistan.

[133] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie (COM(2023) 755 final) EUR-Lex — 52023PC0755 — NL — EUR-Lex (europa.eu).

[134] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politiële samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol van de voorkoming en bestrijding van die strafbare feiten, en tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 EUR-Lex — 52023PC0754 — NL — EUR-Lex (europa.eu).

Als reactie op het ongekend hoge risico op mensenhandel sinds de aanvang van de grootschalige Russische aanvalsoorlog tegen **Oekraïne** op 24 februari 2022, heeft de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel een **gemeenschappelijk plan ter bestrijding van mensenhandel**[135] opgesteld. De uitvoering van het plan heeft bijgedragen aan de preventie van dat strafbare feit en heeft ervoor gezorgd dat het aantal bevestigde onderzoeken naar mensenhandel laag is gebleven. Het feit dat snel en doeltreffend op een noodsituatie moet kunnen worden gereageerd, heeft geleid tot een aanpassing van artikel 19 van de gewijzigde richtlijn, welke aanpassing voorziet in het opstellen van noodplannen om de dreiging van mensenhandel in ernstige noodsituaties te voorkomen. De activering van de **richtlijn tijdelijke bescherming**, die voorziet in onmiddellijke bescherming en toegang tot rechten in de EU, heeft er bovendien voor gezorgd dat mensen die op de vlucht zijn voor de aanvalsoorlog aanzienlijk minder kwetsbaar zijn geworden[136]. Op basis van een voorstel van de Commissie heeft de Raad besloten de bescherming tot maart 2026 te verlengen[137].

In 2022 vormden Oekraïense onderdanen de op een na grootste groep geregistreerde niet-EU-slachtoffers van mensenhandel in de EU (421 slachtoffers). 85 % was slachtoffer van arbeidsuitbuiting en 13 % van seksuele uitbuiting. De lidstaten en Europol bevestigden dat de onderzoeken met betrekking tot deze Oekraïense slachtoffers in de EU reeds vóór aanvang van de grootschalige aanvalsoorlog van start waren gegaan en/of verband houden met slachtoffers die zich reeds in de EU bevonden. Hieruit blijkt echter dat het risico dat Oekraïense onderdanen slachtoffer worden van mensenhandel, onder meer zij die op de vlucht zijn voor de grootschalige aanvalsoorlog, nog altijd hoog is, dat deze situatie met steun van Oekraïne nauwgezet moet worden opgevolgd door Europol, en dat de ononderbroken uitvoering van het gemeenschappelijk plan ter bestrijding van mensenhandel vereist is.

Met steun van de EU-agentschappen was de operationele grensoverschrijdende samenwerking met Oekraïne reeds versterkt. In 2024 neemt Oekraïne deel aan 19 operationele acties van Empact. In 2023 heeft Europol een driedaagse hackathon georganiseerd, gericht op criminele onlineactiviteiten waar Oekraïense slachtoffers bij waren betrokken, en in maart 2024 hebben elf landen een door Europol gecoördineerde operationele taskforce opgericht ter bestrijding van seksuele uitbuiting van Oekraïense vrouwen en meisjes in de EU. In mei 2024 heeft Europol de Spaanse nationale politie geholpen bij het ontmantelen van een criminele groep die betrokken was bij mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. De verdachten hadden Oekraïense slachtoffers gelokt met de belofte van bescherming, financiële steun en werk.

Tijdens de verslagperiode werkten de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden verder **samen met andere belangrijke landen van herkomst en doorreis van slachtoffers en mensenhandelaren**[138] in het kader van operationele acties, beleidsdialogen en gerichte financiering. De EU-agentschappen houden zich bezig met capaciteitsopbouw, operationele samenwerking en technische bijstand in partnerlanden.

In het kader van IPA III-steun in de Westelijke Balkan heeft de EU een regionaal programma ter bestrijding van mensenhandel en migrantensmokkel gefinancierd ten

[135] An Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine — Europese Commissie (europa.eu).
[136] Verblijfsrechten, toegang tot de arbeidsmarkt, huisvesting, sociale bijstand en andere bijstand.
[137] Raad verlengt tijdelijke bescherming Oekraïense vluchtelingen tot maart 2026 — Consilium (europa.eu).
[138] Latijns-Amerika, Nigeria, China, Pakistan, Marokko, Bangladesh, de Westelijke Balkan, Turkije enz.

belope van 36 miljoen EUR. Daarnaast heeft de EU nog eens circa 84 miljoen EUR vastgelegd in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) 2021-2022 met het oog op het aanpakken van de toenemende betrokkenheid van criminele organisaties bij irreguliere migratie, waardoor de dreiging van mensenhandel op migratieroutes, met name in het nabuurschap van de EU, steeds groter wordt.

Tussen 2019 en juli 2024 heeft de EU in het kader van het EU-trustfonds voor Afrika een regionaal programma gefinancierd ten belope van 15 miljoen EUR om Noord-Afrikaanse landen te helpen bij het ontmantelen van georganiseerde criminele netwerken die zich bezighouden met migrantensmokkel en mensenhandel.

In de Hoorn van Afrika biedt het NDICI momenteel steun aan twee belangrijke regionale projecten ter bestrijding van mensenhandel en -smokkel, alsook aan het project voor beter migratiebeheer dat tot doel heeft de samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties, grenswachten/immigratieambtenaren en aanbieders van beschermingsdiensten te versterken. Weer een ander in het kader van het NDICI gefinancierd programma (5 miljoen EUR), te weten het regionaal operationeel centrum in Khartoem (ROCK), is in 2022 de tweede fase ingegaan. Dit programma heeft tot doel het aantal gevallen van mensenhandel en migrantensmokkel in Oost-Afrika terug te dringen en de bescherming van slachtoffers te vergroten. Op 7 mei 2024 heeft de Commissie een nieuwe oproep tot het indienen van voorstellen gepubliceerd, onder meer met het oog op de bestrijding van mensenhandel, en heeft zij 15 miljoen EUR gereserveerd voor het opzetten van gemeenschappelijke operationele partnerschapsprojecten ter bestrijding van migrantensmokkel in derde landen[139].

West-Afrika vervult nog altijd een spilfunctie als regio van herkomst en doorreis voor migranten die op irreguliere wijze naar de EU afreizen via de route door het centrale Middellandse Zeegebied en de route door de Atlantische Oceaan/het westelijke Middellandse Zeegebied. De EU verleent steun ten behoeve van gemeenschappelijke operationele partnerschapsprojecten ter versterking van de inbreng, effecten en duurzaamheid op de lange termijn van de inspanningen van onze partners in Ivoorkust, Guinee, Mauritanië en Gambia (met name gefinancierd vanuit het ISF). Op 7 maart 2024 is de EU een migratiepartnerschap en dialoog aangegaan met Mauritanië, onder meer met betrekking tot mensenhandel en -smokkel. Daar komt bij dat er sprake is van ernstige risico's dat criminele activiteiten gevolgen hebben op het gebied van ontwikkeling en veiligheid, met name in de zwaarst getroffen landen, en dat zij een extra bedreiging vormen voor het bestuur en de stabiliteit in de gehele regio en daarbuiten. In deze context vormen mensenhandel en migrantensmokkel essentieel onderdeel van veiligheidsprogramma's in Senegal, Gambia en Mauritanië.

In Azië is het succesvolle project de "Wereldwijde actie tegen mensenhandel en migrantensmokkel — Azië en het Midden-Oosten (GLO.ACT)" in maart 2024 afgerond. Een van de elementen van het door het UNODC uitgevoerde programma "PROTECT — Improving Migration Management & Migrant Protection in Selected Silk Route

[139] ISF-2024-TF2-AG-COP Bijgewerkt model voor de oproep tot het indienen van voorstellen (europa.eu).

Countries" bouwt voort op de successen en geleerde lessen van de GLO.ACT, en is gericht op de bestrijding van mensenhandel en migrantensmokkel in Afghanistan, Pakistan en Irak.

In Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied verleent de EU sinds 2020 steun aan het Eurofront-programma. Het element betreffende mensenhandel en migrantensmokkel heeft betrekking op vier grensovergangen in zeven landen in Zuid-Amerika. In de nabije toekomst is het doel de uit de bestaande binationale en regionale mechanismen voortvloeiende nationale actieplannen uit te voeren, onder meer in Paraguay, Brazilië en Ecuador. Daarnaast verleent de EU steun aan het programma EL PAcCTO dat tot doel heeft de transnationale georganiseerde misdaad te bestrijden, alsook aan de daarmee samenhangende gespecialiseerde politiële samenwerkingsnetwerken, ter bestrijding van mensenhandel en -smokkel.

Op mondiaal niveau maakt het NDICI een begin met het project "Promoting Action and Cooperation among countries at global level against Trafficking in Human Beings and the Smuggling of Migrants (PACTS)" (5 miljoen EUR). PACTS zal worden ingezet ter ondersteuning van de Zuid-Zuid-samenwerking en is in hoge mate gericht op overlevenden van mensenhandel en migrantensmokkel.

Daarnaast heeft de EU de nauwe samenwerking voortgezet met **internationale en regionale organisaties** die op dit gebied actief zijn[140], onder meer in de context van de Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT). Ook is zij blijven samenwerken met de Raad van Europa en zijn Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel (GRETA).

Op nationaal niveau hebben de lidstaten bijgedragen aan het versterken van de betrekkingen met derde landen en internationale organisaties, onder meer in de vorm van bewustmakingscampagnes, opleidingen (ook voor consulair personeel), operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie, de uitwisseling van informatie en beste praktijken, technische bijstand en gerichte financiering[141]. Zo is Italië ten behoeve van slachtoffers van mensenhandel bilaterale overeenkomsten of protocollen aangegaan met landen van herkomst of doorreis, meer in het bijzonder met Nigeria, Libië en Egypte, ter vergemakkelijking van de rechtstreekse uitwisseling van informatie. In de periode 2021-2023 heeft het bureau van de nationaal rapporteur in Portugal opleidingssessies georganiseerd met de Tunesische autoriteiten.

4. CONCLUSIES

De complexe aard van mensenhandel vergt nog altijd een **brede aanpak**, met betrokkenheid van een brede waaier aan actoren op nationaal, Europees en internationaal niveau, alsook voldoende capaciteit en middelen en een goed functionerend coördinatiemechanisme.

Om adequate juridische, operationele en beleidsgerichte antwoorden te kunnen bieden, heeft de **EU haar beleid ter bestrijding van mensenhandel aangescherpt**. De EU-

[140] Het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR), het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).
[141] Denemarken, Estland, Frankrijk, Finland, Hongarije, Italië, Ierland, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Zweden en Spanje.

strategie voor de bestrijding van mensenhandel is een robuust kader met concrete acties die reeds zijn uitgevoerd of momenteel in uitvoering zijn. De gewijzigde richtlijn ter bestrijding van mensenhandel vormt een verdere versterking van het juridische antwoord op het strafbare feit doordat nieuwe vormen van uitbuiting, hogere straffen, strengere regels ter bestrijding van (online)mensenhandel, alsook aangescherpte bepalingen inzake bijstand aan en bescherming van slachtoffers erin zijn opgenomen. Tijdens de verslagperiode is het juridisch kader bovendien aanzienlijk versterkt door talrijke andere nieuwe EU-wetten en -instrumenten.

Op nationaal niveau hebben de lidstaten maatregelen getroffen voor het coördineren en intensiveren van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel, onder meer in de vorm van nieuwe of bijgewerkte nationale actieplannen en strategieën, die bijdragen aan de brede aanpak ter bestrijding van het strafbare feit.

Ondanks vooruitgang in het juridische, beleids- en operationele kader is het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel toegenomen en blijven sommige van de bekende uitdagingen bestaan, terwijl nieuwe uitdagingen ontstaan, waaronder **nieuwe vormen van uitbuiting**. Bovendien zijn **veranderingen in trends** waargenomen, zoals een toename van arbeidsuitbuiting en gedwongen criminaliteit, trends die ook wereldwijd zijn bevestigd[142], alsook veranderingen in het staatsburgerschap van slachtoffers, waarbij de meerderheid van de niet-EU-burgers het slachtoffer is van mensenhandel. Deze uitdagingen vragen om een onmiddellijke reactie die het bedrijfsmodel van mensenhandelaars ontwricht. De **meest bedreigende criminele netwerken** houden zich bezig met mensenhandel en boeken hiermee **enorm hoge winsten**, vaak in combinatie met **andere criminele activiteiten**. In vergelijking met het aantal verdachten **blijft het aantal vervolgingen en veroordelingen laag**, met vaak milde **straffen** als gevolg van de vervolging van andere feiten dan mensenhandel. Het verzamelen van bewijs vergt veel tijd en middelen en is vaak uitsluitend gebaseerd op getuigenverklaringen. De toenemende verschuiving richting de **onlinedimensie** blijft problematisch en dit probleem kan in de toekomst verder toenemen als gevolg van artificiële intelligentie.

De EU-hub ter bestrijding van mensenhandel zal de uitvoering ondersteunen van de strategie en van de wettelijke bepalingen door de uitwisseling van beste praktijken, door de dialoog tussen professionals die zich bezighouden met de bestrijding van mensenhandel te bevorderen, en door een beter inzicht in bepaalde begrippen, definities en vereisten te waarborgen.

Op basis van de huidige strategie zal een nieuwe EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel ook na 2025 het hoofd blijven bieden aan nieuwe uitdagingen. Deze nieuwe strategie zal op EU-niveau de tegenhanger zijn van de nationale plannen ter bestrijding van mensenhandel die de lidstaten uit hoofde van de gewijzigde richtlijn uiterlijk op 15 juli 2028 moeten hebben vastgesteld. De EU-strategie zal in de hele EU, met niet-EU-partners en op mondiaal niveau op samenhangende wijze helpen zorgen voor een verschuiving van preventie naar veroordeling en zal voorzien in een slachtoffergerichte aanpak.

[142] 2024 Global Report on Trafficking in Persons