

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

26 april 2006

WERKDOCUMENT

over een toekomstige EU-strategie voor de preventie en beteugeling van
mensenhandel

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Edit Bauer

DT\613010NL.doc

PE 372.206v01-00

Externe Vertaling

NL

NL

Inleiding

Volgens een verslag van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken over mensenhandel uit 2005 worden elk jaar wereldwijd 600 000 à 800 000 mannen, vrouwen en kinderen het slachtoffer van mensenhandel. Circa 80 % daarvan bestaat uit vrouwen en meisjes en maar liefst 50 % uit minderjarigen. De meerderheid van deze transnationale slachtoffers komt in de seksindustrie terecht. Andere schattingen vallen nog hoger uit. Zo schat de VN het jaarlijkse aantal slachtoffers op 1 miljoen en heeft de IAO het over meer dan 1,2 miljoen verhandelde kinderen. De organisatie van de Verenigde Naties meent dat de mensenhandel de op twee na grootste inkomstenbron voor de georganiseerde misdaad is (na de wapen- en drugshandel).¹ In het voornoemde verslag over mensenhandel uit 2005 wordt echter gesignaleerd dat een alarmerend hoog aantal mensen ook wordt verhandeld om hen voor arbeidsdoeleinden uit te buiten.

Het aantal mensenhandelslachtoffers in de EU ligt op ruim 100 000. (Overigens moeten we voorzichtig met de statistieken omgaan, want er zijn geen betrouwbare gegevens over mensenhandel.)

We moeten erop blijven hameren dat vrouwen en kinderen de meest kwetsbare groep vormen. "Vooral kinderen zijn kwetsbaar voor mensenhandel. Zij hebben immers weinig levenservaring, zijn afhankelijk van anderen en hebben veel vertrouwen in die anderen (vooral als het gaat om familieleden en gezagdragers). Ook hebben zij minder mogelijkheden om aan uitbuiting te ontsnappen."²

Dit verslag is gebaseerd op de internationaal aanvaarde definitie in het VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel. Volgens artikel 3 wordt onder "mensenhandel" verstaan het werven, vervoeren, overdragen, onderbrengen of ontvangen van personen door middel van bedreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik, misbruik van een kwetsbare positie of het geven of aanvaarden van geld of voordelen of verkrijging van instemming van een persoon die gezag over een persoon heeft, met het oog op uitbuiting. Onder de noemer 'uitbuiting' vallen minimaal het uitbuiten van anderen door middel van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting, dwangarbeid, gedwongen dienstverlening, slavernij (en alles wat daarop lijkt), onderworpenheid of het verwijderen van organen.

De IOM benadrukt dat steeds meer nieuwe vormen van kinderhandel de kop opsteken of dat kinderen binnen gezinsverband worden uitgebuit, bijvoorbeeld om te bedelen of voor criminele activiteiten.³

Ondanks het feit dat kosten noch moeite worden gespaard om deze gevaarlijke misdaad, die het maatschappelijk bestel ondergraaft, met concrete maatregelen te bestrijden, grijpt deze moderne vorm van slavernij in menig deel van Europa steeds verder om zich heen.⁴

¹ F. Frattini, 19 augustus 2005.

² Bronnenboek voor wetshandhavers over beproefde methoden bij de strijd tegen de handel in kinderen (Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking), IOM, Wenen, 2006.

³ Ibid.

⁴ Verslag over de stand van zaken in de georganiseerde misdaad in 2005 (Organised Crime Situation Report 2005), CE, december 2005.

De mensenhandel is een multidimensionaal verschijnsel: enerzijds is het een zware misdaad (al dan niet georganiseerd) die op uitbuiting voor seksuele of arbeidsdoeleinden is gericht; anderzijds is het een fundamentele schending van de grondrechten van de mens.

In artikel 5, lid 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie staat duidelijk: "Mensenhandel is verboden".

Er zijn diverse wettelijke bepalingen die een strengere vervolging van mensenhandelaren en een gedegen bescherming van de slachtoffers beogen:

- het Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel (uiterste termijn voor tenuitvoerlegging: 1 augustus 2004);
- het Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (uiterste termijn voor tenuitvoerlegging: 20 januari 2006);
- Richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (uiterste termijn voor tenuitvoerlegging: 6 juni 2006).

1. Algemene beginselen

- Hoewel mensenhandel over het algemeen als een "afschuwelijke" misdaad¹ wordt beschouwd, laten de ratificatie en tenuitvoerlegging van internationale verdragen erg lang op zich wachten. Het gaat dan met name om het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van de mensenhandel en om diverse richtlijnen.
- Gezien het internationale karakter van de mensenhandel is het noodzakelijk de internationale samenwerking op het gebied van onderzoek, informatie-uitwisseling, identificatie van slachtoffers, wetshandhaving en reïntegratie te versterken. Hierbij moeten Europol, Eurojust, Frontex en de Task Force van Hoofden van Politie een grotere rol spelen.
- In internationale documentatie wordt de nadruk op een benadering vanuit het mensenrechtenperspectief en op de bescherming van de slachtoffers gelegd. Aangezien de ernst van mensenrechtenschendingen niet altijd in de strafmaat wordt weerspiegeld, kunnen twijfels ontstaan. Als mensenhandel in de eerste plaats als een schending van de mensenrechten wordt gezien, zal de gerechtelijke vervolging van met name uitbuiting voor arbeidsdoeleinden niet zo sterk in de schoenen staan.²
- Bij de definitie wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen mensenhandel en mensensmokkel. Sommige deskundigen vinden een dergelijk onderscheid een wassen neus; de werkelijke consequenties laten zich pas aan het einde voelen. "Uitgaande van onze kennis over mensensmokkel en mensenhandel zou het beter zijn beide verschijnselen als één geheel te beschouwen, die op diverse niveaus soms in elkaar overvloeien en dan weer uiteenlopen".³ Daarom is de duidelijke identificatie van het

¹ Topconferentie over de strijd tegen mensenhandel, vooral de handel in vrouwen en kinderen: voorkomen-veiligheid bieden-vervolgen, Wenen, maart 2006.

² Gabal, I. Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu, Praag, 2006.

³ Kelly, L. A Critical reflection in research... In: Data and research on Human Trafficking: A global survey, 2005, IOM.

slachtoffer zo van belang, omdat zo verschil tussen mensenhandel en -smokkel kan worden gemaakt. De ervaring leert dat politieke instanties vaak met slachtoffers van mensenhandel omgaan alsof het om mensensmokkel gaat, juist omdat zij deze twee niet van elkaar onderscheiden.

- Bij mensenhandel hebben we te maken met een vraag- en aanbodzijde. Aan de aanbodzijde vinden we vooral armoede, genderdiscriminatie, te weinig onderwijs en corruptie.

Volgens sommige deskundigen vormt de vraag de motor van de mensenhandel. De vraag vanuit de markt (vooral vanuit de seksindustrie) genereert sterke winstprikkelers voor handelaren, waardoor de mensenhandel steeds meer toeneemt. In het verslag van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken¹ wordt benadrukt dat een bloeiende prostitutie een vruchtbare voedingsbodem voor mensenhandel vormt. In andere studies wordt nadrukkelijk gewezen op het feit dat de uitbuiting van verhandelde mensen voor arbeidsdoeleinden vaak oogluikend wordt toegestaan, als een maatschappelijk aanvaardbare manier om diensten en goederen goedkoper te maken.² De tolerantie en tweeslachtigheid van de publieke opinie ten opzichte van de vraag naar diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verleend, moet worden veranderd. Zo niet, dan zal de strijd tegen mensenhandel weinig effect sorteren.

Hoewel uitgebreide kennis en gegevens over de vraag ontbreken, lijkt het vooral een kwestie van machteloosheid en waarschijnlijk ook van gebrek aan politieke wil om manieren te vinden om de vraag terug te dringen en een definitieve oplossing te bereiken. In sommige verslagen wordt zelfs gesuggereerd dat in het besluitvormingsproces voor het indammen van de vraag sprake zou zijn van verregaande corruptie.³

2. Preventie

Bij de preventie is voor de media een elementaire rol weggelegd, omdat zij mensenhandel direct onder de aandacht van het publiek kunnen brengen. Als zij echter over individuele gevallen van mensenhandel berichten, moeten zij ervoor waken dat de persoonsgegevens van die slachtoffers worden afgeschermd, zodat hun maatschappelijke reïntegratie niet in gevaar komt.

Een zeer belangrijke doelstelling van preventie is dat de onderliggende oorzaken voor mensenhandel in de landen van herkomst worden weggenomen.

In dit verband moeten we ons vooral op het volgende richten:

- In de **landen van herkomst**: armoede bestrijden, voorlichting over legale immigratiemogelijkheden geven.
- In de **landen van bestemming**: de vraag terugdringen, de tolerantie van de publieke opinie verlagen, de arbeidsmarkt voor legale migratie openstellen, de arbeidsmarkt beter onder controle houden. Op dit gebied vormt gedwongen prostitutie het grootste

¹ Verslag over mensenhandel, juni 2005, Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten.

² Gabal, I. *ibid.*

³ Gabal, I. *ibid.*

probleem. Het is maar de vraag of het instrument waarin artikel 19¹ van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel voorziet, volstaat om de vraag in aanzienlijke mate terug te dringen.

De voorlichting van consulaten en grensposten en het toezicht op hun activiteiten zijn op dit gebied ook problematisch. De ervaring leert dat de werknemers van consulaten en grensposten baat kunnen hebben bij een gedegen cursus.

3. Vervolging

Alle maatregelen moeten erop zijn gericht dat de mensenhandel van een "laag risico - hoge beloning"-activiteit tot een "hoog risico - lage beloning"-activiteit voor de georganiseerde criminaliteit" wordt omgevormd.²

3.1. Identificatie

Een snelle identificatie van de slachtoffers is van cruciaal belang bij de strijd tegen mensenhandel.

De IOM merkt op dat een van de aspecten van mensenhandel die momenteel de meeste zorgen baart, ligt in het feit dat de identiteit van kinderslachtoffers van mensenhandel niet kan worden achterhaald.

3.2. Vervolging

Een betere wetshandhaving en het strafbaar stellen van handelaren en tussenpersonen is een cruciaal punt bij de bestrijding van mensenhandel. Inbeslagname van de inkomsten uit strafbare feiten moet tot de mogelijkheden behoren.

Meer en strengere arbeidsinspecties, waarbij uitbuiting voor arbeidsdoeleinden en illegale arbeid moeten worden bestraft, zijn onvermijdelijk. Deze overtredingen kunnen worden teruggedrongen door een netwerk van nationale arbeidsinspecties op te zetten en de strafmaat voor uitbuiting voor arbeidsdoeleinden te harmoniseren.

Met het oog op doeltreffend onderzoek naar en vervolging van gevallen van mensenhandel lijkt het zinvol om binnen de nationale politie- en justitieapparaten speciaal toegeruste en opgeleide eenheden in het leven te roepen.³

4. Bescherming van slachtoffers

Er bestaat een algemene behoefte aan een snellere omzetting van Richtlijn 2004/81/EG betreffende een verblijfstitel voor onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van

¹ "Elke partij zal de nodige wetgevings- en andere maatregelen nemen om de gebruikmaking van diensten die uit uitbuiting voortvloeien, ... in de wetenschap dat de desbetreffende persoon het slachtoffer van mensenhandel is, in de binnenlandse wet als een strafbaar feit aan te merken."

² EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel (informatie van de Raad, PB van 9.12.2005).

³ Referentiegeds voor antimensenhandelwetgeving (Reference guide for Anti-Trafficking Legislative Review), OVSE/ODIHR, Wenen, 2001.

mensenhandel.¹

Dit betekent dat in hun fysiek, psychologisch en maatschappelijk herstel wordt voorzien, dat hun huisvesting wordt aangeboden, dat zij toegang hebben tot medische verzorging en de arbeidsmarkt, dat zij in hun eigen taal worden bijgestaan en dat zij worden opgeleid. Ook zou het gepast zijn de slachtoffers een schadevergoeding te geven.²

Bij de bescherming van slachtoffers van mensenhandel is het nodig het beginsel van gendermainstreaming toe te passen en voor een benadering vanuit de rechten van het kind te kiezen.

Een van de simpelste manieren om slachtoffers in de landen van bestemming bescherming te bieden, is de instelling van een speciale telefoonlijn in diverse talen.

NGO's die slachtoffers van mensenhandel bijstaan, moeten door hun regering worden ondersteund, zodat hun voortbestaan wordt verzekerd.

De strijd tegen mensenhandel vergt een samenhangend beleid, zowel op nationaal als internationaal niveau. Daarom moeten openbare instanties en NGO's beslist veel nauwer met elkaar samenwerken. Bovendien is het onontbeerlijk om op nationaal niveau een coördinator te benoemen die voor de samenwerking met internationale organisaties zorg draagt.

¹ F. Frattini, *ibid.*

² A.M. Costa: *De strijd tegen mensenhandel (Combating Trafficking in Human beings)*, Wenen, 2006.