

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de belangrijkste internationale ontwikkelingen op het terrein van de aanpak van mensenhandel. Deze ontwikkelingen betreffen niet alleen regelgeving maar ook beleidsmatige inspanningen om ook internationaal mensenhandel aan te pakken.

Een cruciaal punt hierbij is het verzamelen van betrouwbare gegevens. Internationaal zijn verschillende initiatieven genomen om data te verzamelen. Deze initiatieven worden besproken in §3.2.

De aanpak van mensenhandel staat ook bij internationale gouvernementele organisaties hoog op de agenda. De belangrijkste ontwikkelingen binnen deze organisaties worden in dit hoofdstuk besproken. §3.3 schetst enkele ontwikkelingen binnen de Verenigde Naties – thematische debatten binnen de Algemene Vergadering over mensenhandel bijvoorbeeld. Ook is mensenhandel vaak één van de punten op de agenda's van diverse mechanismen die toezicht houden op de handhaving van mensenrechten.

De implementatie van het EU-Actieplan tegen mensenhandel, de instelling van een nieuwe Deskundigengroep mensenhandel en ontwikkelingen rond de oprichting van een netwerk van nationaal rapporteurs worden besproken in §3.4. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw kaderbesluit mensenhandel, en aan de nieuwe Richtlijn sancties tegen werkgevers voor illegale tewerkstelling.

§3.5 bevat ontwikkelingen binnen de Raad van Europa. Naast het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel (2005) is in Lanzarote het Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik tot stand gekomen (2007).

Een evaluatie door de OVSE van de voortgang van – onder meer – nationale actieplannen en rapportagemechanismen wordt besproken in §3.6.

Dit hoofdstuk sluit af met enkele woorden over het Nederlands (buitenlands) mensenrechtenbeleid (§3.7).

3.2 Dataverzameling

In de afgelopen tien jaar is de aandacht voor het onderwerp mensenhandel op internationaal niveau enorm toegenomen. Er zijn verschillende interventies ontwikkeld om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. Dit had tot gevolg dat het aantal onderzoeken naar, en publicaties over, mensenhandelpraktijken fors toenam.¹ Ondanks de vele onderzoeksinspan-

¹ Kelly, 2005; Laczko, 2005.

ningen bestaat tot op heden echter geen consensus over bijvoorbeeld de omvang van het fenomeen.² De aantallen geregistreerde zaken variëren, mede afhankelijk van het vigerende beleid ten opzichte van onderkende slachtoffers, en betrouwbare schattingen ontbreken.^{NRM5} Een complicerende factor is dat de bij mensenhandel betrokken individuen – zowel daders als slachtoffers – tot de *hidden populations* behoren.³

Doordat mensenhandel vaak grensoverschrijdend is, dient de effectieve bestrijding hiervan eveneens grensoverschrijdend te zijn. Om op internationaal niveau effectief beleid te kunnen voeren tegen mensenhandelpraktijken is het van belang dat informatie tussen nationale overheden wordt uitgewisseld en dat deze informatie ook vergelijkbaar is. Meerdere internationale documenten dringen daarom aan op de ontwikkeling van gecoördineerde en gestandaardiseerde nationale dataverzamelingssystemen die internationaal vergelijkbare data produceren. Als gevolg hiervan zijn er op dit gebied in de afgelopen jaren veel verschillende initiatieven tot stand gekomen.

Ondanks het belang van consistente, vergelijkbare cijfers over mensenhandel, dient benadrukt te worden dat, met name, kwalitatief onderzoek naar mensenhandel vaak de meest waardevolle informatie oplevert. Kwantitatieve data dient dan ook meer als een aanvulling hierop. Daarbij moet ook benadrukt worden dat – in het belang van het verkrijgen van complete, vergelijkbare, data – de dataverzameling beperkt zou moeten worden tot een minimum aantal indicatoren, welke informatie relatief gemakkelijk verkregen kan worden.

Recente initiatieven

Recentelijk is op internationaal niveau een aantal initiatieven genomen ter verwezenlijking van internationaal vergelijkbare data omtrent mensenhandelpraktijken. Drie passeren hier de revue.

Het doel van het eerste initiatief – *‘Development of Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators’* – betreft de productie van internationaal vergelijkbare data in de EU-lidstaten. Hiertoe zijn richtlijnen opgesteld om te komen tot nationale dataverzamelings- en monitoringssystemen, waarbij tevens een minimaal aantal te verzamelen indicatoren is ontwikkeld.

Het tweede initiatief – *‘Programme for the Enhancement of Anti-trafficking Responses in South-Eastern Europe – Data Collection and Information Management’* – is in die zin vergelijkbaar met het eerste initiatief, dat het ook te verzamelen indicatoren over mensenhandel heeft opgesteld om internationaal vergelijkbare data te verkrijgen. Dit initiatief richt zich echter alleen op tien Zuidoost-Europese landen.

Het derde initiatief – *‘European Delphi Survey – A Practical Exercise in Developing Indicators of Trafficking in Human Beings’* – heeft in vergelijking tot het hiervoor genoemde initiatief een ander uitgangspunt, namelijk het eenduidig definiëren van mensenhandelsituaties door verschillende landen. Ook hiertoe is een lijst met indicatoren opgesteld. Het zijn echter geen in-

² Kelly, 2005.

³ Laczko, 2005; Tyldum & Brunovskis, 2005.

dicatoren waarover informatie verzameld dient te worden door de verschillende landen, maar indicatoren die helpen om mensenhandelslachtoffers in de praktijk te herkennen. Deze indicatoren zijn dan ook vergelijkbaar met de indicatoren zoals opgenomen in een van de bijlagen van de Aanwijzing mensenhandel van het OM.⁴

De drie initiatieven worden hieronder nader toegelicht.

1) *Development of Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators*⁵

Het Oostenrijkse Ministerie van Binnenlandse Zaken en het IOM hebben gezamenlijk dit door de Europese Commissie gefinancierde project opgezet. Het project is uitgevoerd door een multidisciplinair expert-team, bestaande uit vertegenwoordigers uit verschillende EU-lidstaten, werkzaam binnen verschillende terreinen van het mensenhandelveld (handhaving, onderzoek etc.).

In februari 2009 heeft deze samenwerking geleid tot de publicatie van *Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators*, bestaande uit 17 richtlijnen voor het opzetten van nationale dataverzamelings- en monitoringssystemen in EU-lidstaten. Tevens is in deze publicatie aandacht besteed aan welke data, vergelijkbaar op EU- en internationaal niveau en verenigbaar met bestaande nationale datasystemen, in ieder geval verzameld moet worden. Deze vorm van gecoördineerde en geharmoniseerde dataverzameling zou een betere slachtofferbescherming en een meer effectieve dadervervolgning tot gevolg hebben en uiteindelijk ook een preventieve werking hebben op mensenhandel in het algemeen op zowel nationaal als Europees niveau.

De 17 richtlijnen sturen aan op de verwezenlijking van effectieve nationale dataverzamelings-systemen en één Europees (EU) dataverzamelings- en data-uitwisselingssysteem. De richtlijnen betreffen met name de volgende aandachtsgebieden: slachtofferherkenning, slachtofferbescherming; dataverzameling, -analyse en -rapportage en het waarborgen van de bescherming van de (persoonlijke/gevoelige) data.

Zo wordt in dit kader onder andere de aanstelling van een onafhankelijk orgaan dat op nationaal niveau binnen elke lidstaat data over mensenhandel verzamelt (in de vorm van een nationaal rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme) aanbevolen. De data die dit orgaan dient te verzamelen, analyseren en rapporteren is afkomstig van verschillende partijen, zoals overheidsinstanties, hulpverlening, ngo's, internationale organisaties, politie, justitie, douane, arbeidsinspectie, vakbonden etc. die allemaal in bepaalde mate moeten samenwerken en data met elkaar uit moeten wisselen op basis van een vastgesteld protocol.

Voorts bevat de publicatie van de richtlijnen een minimaal aantal specifieke indicatoren dat door elke lidstaat verzameld dient te worden over, respectievelijk, slachtoffers, daders, het criminele proces en de strafvervolgning en zijn hiervoor vragenlijsten met open en gesloten antwoordmogelijkheden opgesteld.

2) *Programme for the Enhancement of Anti-trafficking Responses in South-Eastern Europe – Data Collection and Information Management (DCIM)*⁶

The International Centre for Migration Policy Developments (ICMPD) heeft in 2006 ter verbetering en standaardisatie van data over mensenhandel in tien Zuidoost-Europese landen (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Roemenië,

4 *Stcr.* 2008, 235.

5 Aronowitz, 2009.

6 Surtees, 2008.

Servië en Kosovo) dit project opgezet en uitgevoerd. Hierbij is samengewerkt met de overheden van de tien Zuidoost-Europese landen, internationale experts en vertegenwoordigers van internationale en non-gouvernementele organisaties (o.a. met Europol, *the Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative* (MARRI Centre) en *the Anti-Corruption and Anti-Trafficking network of ngo's* (ACTA)). Het project is gefinancierd door de *Swiss Agency for Development and Cooperation* en het Noorse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

In 2008 heeft het project geresulteerd in de publicatie van *Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria*, bestaande uit een lijst van indicatoren verdeeld over een slachtoffergerichte database en een dadergerichte database. Bij elke indicator wordt een uitgebreide toelichting gegeven en er zijn twee vragenlijsten met open en gesloten antwoordmogelijkheden opgesteld aan de hand waarvan de gewenste informatie over slachtoffers, respectievelijk, daders verkregen dient te worden. Niet alleen de te verzamelen indicatoren, maar ook de toegepaste methodiek van informatieverzameling is immers van invloed op de consistentie en vergelijkbaarheid van verkregen data. Wel is ruimte gelaten voor verschil in implementatie van de dataverzameling binnen de Zuidoost-Europese landen, met het oog op variërende bruik- en toepasbaarheid.

De slachtoffergerichte database bestaat uit 56 indicatoren verdeeld over zes dimensies: persoonlijke gegevens, de wervingssituatie, het transport naar het land van bestemming, de uitbuitingssituatie, slachtofferherkenning en –bescherming en overige gegevens. De dadergerichte database bestaat uit 46 indicatoren verdeeld over zes dimensies, respectievelijk, persoonlijke gegevens, het politie-onderzoek, de berechting in eerste aanleg, de fase in hoger beroep, de tenuitvoerlegging en overige gegevens. Deze twee databasesystemen zijn momenteel in de tien Zuidoost-Europese landen operationeel.⁷

In navolging op dit project loopt op het moment van schrijven het project *Trafficking in Human Beings: Data Collection and Harmonised Information Management Systems* (DCIM-EU). Dit project heeft als voornaamste doel het opzetten van een transnationaal informatiemanagementsysteem en de ontwikkeling van algemeen geaccepteerde en vergelijkbare indicatoren. Daarnaast wordt hierbij gelijktijdig innovatieve software ontworpen met behulp waarvan de deelnemende staten de data over mensenhandel kunnen verzamelen. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht in oktober 2009.⁸

3) *European Delphi Survey – A Practical Exercise in Developing Indicators of Trafficking in Human Beings*⁹

In het VN-Palermo Protocol zijn verschillende kernbegrippen gebruikt (zoals dwang, misleiding etc.) die nadere uitleg vereisen om het risico op verschil in interpretatie tussen (en binnen) landen te voorkomen. Tevens bestaat het gevaar dat (een slachtoffer van) mensenhandel in de praktijk (door onderzoekers en wetshandhavers) niet als zodanig herkend wordt, of andersom, dat een incident onterecht gedefinieerd wordt als mensenhandel. De ontwikkeling van operationele indicatoren aan de hand waarvan mensenhandelsituaties en mensenhandelslachtoffers geïdentificeerd kunnen worden, is een oplossing voor dit probleem.

In het kader van het *EU Action Plan 2006-2010* is door de Europese Commissie (EC) een expertgroep opgericht. Deze expertgroep heeft in 2007 een sub-groep in het leven geroepen belast met de ontwikkeling van geharmoniseerde definities van de kernbegrippen uit het VN-Palermo Protocol aangaande mensenhandel en de hiermee gepaard gaande indicatoren. De sub-groep adviseerde een gezamenlijk EC-ILO (*International Labour Organization*) project te

7 Surtees, 2008.

8 Aronowitz, 2009, pp.95-96; www.icmpd.org.

9 ILO, 2009.

starten en hierbij de Delphi-methode¹⁰ te gebruiken. De stuurgroep van dit EC-ILO-project bestond uit experts van de EC, ILO, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) en de *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA).

Laatstgenoemd Delphi-onderzoek heeft geresulteerd in vier lijsten van operationele indicatoren van mensenhandel, gericht op de identificatie van, respectievelijk; de seksuele uitbuiting van volwassenen (66 indicatoren), de seksuele uitbuiting van kinderen (66 indicatoren), de overige uitbuiting van volwassenen (67 indicatoren) en de overige uitbuiting van kinderen (65 indicatoren). Elke lijst bestaat uit de volgende zes dimensies waaronder verschillende indicatoren vallen: werving door middel van misleiding (tien indicatoren), werving door middel van dwang (tien indicatoren), werving door middel van misbruik kwetsbare positie (16 indicatoren), uitbuitingsomstandigheden op het werk (negen indicatoren), dwang op de plaats van bestemming (15 indicatoren) en misbruik van kwetsbare positie op de plaats van bestemming (zeven indicatoren).¹¹ Elke indicator is gecategoriseerd als ‘zwak’, ‘medium’ of ‘sterk’. Door middel van een analyse op basis van het aantal, voor een bepaalde situatie geldende, ‘zwakke’, ‘medium’ dan wel ‘sterke’ indicatoren, kan worden geoordeeld of van een betreffende dimensie sprake is. Tot slot moet de aan- en afwezigheid van de zes dimensies met elkaar gecombineerd te worden, hetgeen resulteert in de aan- of afwezigheid van een mensenhandelsituatie.¹²

De eerste twee hierboven besproken initiatieven hebben onder meer geleid tot het opstellen van internationaal vergelijkbare te verzamelen data-indicatoren. Wanneer de twee lijsten met indicatoren naast elkaar worden gelegd, blijkt dat slechts een klein deel met elkaar overeenkomt. Ten aanzien van beide lijsten geldt dat Nederland op dit moment slechts enkele gegevens kan leveren. Veel van de gevraagde indicatoren worden momenteel niet verzameld op nationaal niveau. Met de uitbreiding van het aantal indicatoren dat verzameld wordt, bestaat het gevaar dat incomplete data zal worden aangeleverd. Ervaring leert dat de kwantiteit van de te verzamelen data in de praktijk helaas afdoet aan de kwaliteit van de verkregen data. De indruk bestaat dat op dit moment verschillende internationale organisaties zich met de ontwikkeling van internationale dataverzameling en -systemen bezighouden, maar dat geen sprake is van samenwerking, waardoor verschillende standaards worden ontwikkeld. Het is van belang om – bijvoorbeeld binnen de EU – één standaard te erkennen en te gebruiken.

10 De Delphi-methodologie is ontwikkeld in de jaren '50 van de vorige eeuw en is sindsdien toegepast in de sociale, medische en politieke wetenschap. Het doel van deze methodologie is om een resultaat te verkrijgen op basis van de consensus van een grote groep experts uit verschillende invalshoeken. In dit geval waren de geselecteerde experts afkomstig uit 27 EU-landen en werkzaam bij de politie, overheid, universiteit, onderzoeksinstituten, ngo's, internationale organisaties, arbeidsinspecties, vakbonden en de rechterlijke macht.

11 Zie www.ilo.org/forcedlabour

12 ILO, 2009.

3.3 Verenigde Naties

3.3.1 VN-Palermo Protocol

Het Palermo Protocol maakt deel uit van het VN-Verdrag ter bestrijding van georganiseerde misdaad (UNTOC).¹³ Op grond van dit verdrag komen de lidstaten elke twee jaar bijeen om de capaciteit van lidstaten voor de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit te vergroten, en om de implementatie van het verdrag te bevorderen en te evalueren. Sinds de inwerkingtreding van deze instrumenten zijn staten die hierbij partij zijn drie keer eerder bijeen gekomen^{NRM5}. In oktober 2008 vond de vierde bijeenkomst plaats.¹⁴ Tijdens deze sessie werden staten onder meer aangespoord partij te worden bij het VN-Protocol. Een derde van de lidstaten van de VN (in totaal 192) heeft het VN-Protocol namelijk nog niet geratificeerd.¹⁵ China en India zijn bijvoorbeeld (nog) geen partij bij dit Protocol, noch bij onderliggend verdrag op grond waarvan internationaal strafrechtelijke samenwerking met deze landen mogelijk is.

Volgens UNODC is in de helft van de VN-lidstaten overigens nog nooit iemand veroordeeld voor mensenhandel.¹⁶

De Conferentie van Statenpartijen besloot tijdens deze sessie onder meer een werkgroep op te richten om aanbevelingen te doen over hoe partijen de bepalingen uit het Protocol beter kunnen implementeren, de *Working Group on Trafficking in Persons*.¹⁷ Ook kreeg de werkgroep de opdracht aanbevelingen te doen over hoe de Conferentie hiertoe beter kan coördineren met verschillende internationale instanties.¹⁸

Tijdens de bijeenkomst werd door veel sprekers – naast aandacht voor de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel en de vraagzijde – het belang benadrukt van toegang tot voorzieningen voor slachtoffers. Een slachtoffergerichte benadering draagt bij aan rehabilitatie en reïntegratie, en ook aan de samenwerking van slachtoffers bij het opsporen en vervolgen van daders. Ook het belang en de moeilijkheid van het effectief identificeren van slachtoffers werd door veel sprekers benadrukt. Hiervoor zou een lijst van indicatoren moeten worden ontwikkeld. Daarbij werd aangegeven dat meer deskundige aandacht nodig is, bijvoorbeeld om een onderscheid te kunnen maken tussen situaties van illegaal werk en mensenhandel. Tijdens de vierde sessie van de Conferentie van Statenpartijen heeft een aantal ngo's in de vorm van een *side-event* de noodzaak aangegeven van een onafhankelijk en objectief evalua-

13 Trb. 2001, 68.

14 Wenen, 8-17 oktober 2008.

15 Op dit moment zijn 132 staten partij bij het VN-Protocol (stand van zaken 11 september 2009).

16 Press conference on human trafficking by Executive Director of United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), New York, 13 mei 2009. 73 landen kwamen in ieder geval tot één veroordeling. 91 landen hadden minimaal één vervolging ingezet, *Global Report on Trafficking in Persons*, UNODC, februari 2009.

17 Deze werkgroep kwam voor het eerst bijeen op 14-15 april 2009, zie <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-group-on-trafficking-in-persons-protocol.html>.

18 Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its fourth session, held in Vienna from 8 to 17 October 2008, UN Doc. CTOC/COP/2008/19, 1 december 2008, pp.12-13.

tiemechanisme. Zo'n mechanisme zou staten kunnen helpen de effecten van hun wetgeving en maatregelen tegen mensenhandel te monitoren en te analyseren. Daarnaast zou het kunnen bijdragen aan het identificeren van knelpunten voor effectieve implementatie van het VN-Protocol; hierbij zouden staten ook de impact van maatregelen tegen mensenhandel op mensenrechten moeten monitoren.¹⁹ In 2009 zal een groep van experts bijeenkomen om verschillende mogelijkheden voor zo'n mechanisme verder uit te werken.²⁰ Aanbevelingen zullen worden gepresenteerd aan de volgende Conferentie van Statenpartijen, die zal plaatsvinden in 2012.

3.3.2 Resoluties Algemene Vergadering Verenigde Naties

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties nam in de voorgaande periode een aantal relevante resoluties aan. Naast resoluties over mensenhandel als zodanig, verschenen ook resoluties waarin dit thema terugkeert bij andere onderwerpen, zoals rechten van kinderen,²¹ meisjes,²² en vrouwelijke migranten.²³

Resolutie 63/156, getiteld *Trafficking in women and girls* verscheen op 30 januari 2009.²⁴ Deze resolutie bevat een groot aantal onderwerpen ten aanzien van verschillende vormen van mensenhandel, variërend van gedwongen prostitutie tot kinderpornografie, kindermisbruik en kindersekstoerisme. In de resolutie benadrukt de Algemene Vergadering onder meer de noodzaak van een gender- en leeftijdsensitieve benadering van alle inspanningen tegen mensenhandel. Ook in dit document wordt gewezen op het gebrek aan betrouwbare data, het gebruik van nieuwe informatietechnologieën als internet, en worden staten opgeroepen de vraagzijde te ontmoedigen.²⁵

Staten worden onder meer aangemoedigd om dataverzameling en uitwisseling van informatie te verbeteren, en corruptie aan te pakken evenals het aanpakken van witwassen van de opbrengsten van mensenhandel. De resolutie roept op om de noodzakelijke maatregelen te nemen om te zorgen dat slachtoffers niet worden bestraft voor het feit dat zij verhandeld zijn, dat re-victimisatie wordt voorkomen, en te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel worden vervolgd voor illegale binnenkomst of illegaal verblijf. Ook geeft de resolutie staten in overweging een nationaal coördinatiemechanisme op te zetten – bijvoorbeeld een nationaal rapporteur – met deelname van het maatschappelijk middenveld (waaronder ngo's).

19 LaStrada International, GAATW, Anti-Slavery International organiseerden hierover een side-event tijdens de 4th Review Conference; LaStrada Newsletter, No. 11, december 2008, p.3.

20 De Vergadering van Statenpartijen besloot tijdens de vierde sessie ook om een werkgroep op te richten 'on Possible Mechanisms to Review Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols'. Deze werkgroep komt in september 2009 voor het eerst bijeen (Wenen).

21 Resolutie 62/141 on the Rights of the Child, UN Doc. A/Res/62/141, 22 februari 2008.

22 Resolutie 62/140 on the Girl Child, UN Doc. A/Res/62/140, 19 februari 2008.

23 Resolutie 62/132 on Violence against Women Migrant Workers, UN Doc. A/Res/62/132, 31 januari 2008.

24 Resolutie 63/156 on Trafficking in Women and Girls, UN Doc. A/Res/63/156, 30 januari 2009.

25 Resolutie 63/156 on Trafficking in Women and Girls, UN Doc. A/Res/63/156, 30 januari 2009.

Het bedrijfsleven, waaronder de toeristenindustrie en telecommunicatiebedrijven, wordt rechtstreeks aangesproken om met overheden samen te werken om mensenhandel te bestrijden. Staten worden uitgenodigd internet service providers en andere media aan te moedigen zelfregulerende maatregelen te nemen. Overheden worden ook aangemoedigd, naast intergouvernementele instanties en organisaties, om te zorgen dat militair en humanitair personeel, en deelnemers aan vredesoperaties – die gestationeerd zijn in conflictsituaties en andere noodsituaties – training en voorlichting krijgen over mensenhandel.²⁶ Daarnaast bevat de resolutie aanbevelingen op het terrein van preventie, training, en hulp aan slachtoffers. Tot slot wordt de Secretaris-Generaal gevraagd om de Algemene Vergadering tijdens de 65^e sessie te voorzien van een rapportage. Deze moet aanbevelingen bevatten over het versterken van gender- en leeftijdsensitieve benadering van de verschillende aspecten van de inspanningen om mensenhandel te bestrijden.

Tijdens dezelfde (63^e) sessie van de Algemene Vergadering verscheen in januari 2009 resolutie 63/194 *Improving the coordination of efforts against trafficking in persons*.²⁷ Deze resolutie volgde op een rapport van de Secretaris-Generaal van de VN over het verbeteren van de coördinatie van de aanpak van mensenhandel.²⁸

In de resolutie riep de Algemene Vergadering wederom staten op de relevante verdragen te ratificeren en volledig te implementeren. De Algemene Vergadering stelde ook dat brede internationale samenwerking tussen lidstaten en relevante internationale gouvernementele organisaties en ngo's essentieel is voor de bestrijding van mensenhandel.

De Secretaris-Generaal werd opgeroepen een achtergronddocument voor te bereiden dat vervolgens is besproken tijdens het tweede thematische debat in mei 2009 (zie hierna §3.3.3). Inhoudelijk houdt dit rapport van de Secretaris-Generaal verband met de uitnodiging die in deze resolutie 63/194 aan staten werd gedaan om na te denken over de wenselijkheid van een mondiaal actieplan mensenhandel.

Rapporten Secretaris-Generaal

De laatste twee jaren heeft de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties overigens meer rapporten over mensenhandel gepresenteerd aan de AVVN en de *Economic and Social Council*. Eén van deze rapporten benadrukte het belang van een alomvattende, multidisciplinaire en gendersensitieve benadering.²⁹ In een ander rapport, over de uitbanning van alle vormen van discriminatie en geweld tegen meisjes, werd gewezen op de discriminatie en het geweld, inclusief mensenhandel, waar meisjes aan onderworpen worden gedurende gewapende con-

26 Zie ook Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 maart 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 263, nr. 27; USA Trafficking in Persons Report (TIP-Report) 2009.

27 Resolutie 63/194, *Improving the coordination of efforts against trafficking in persons*, UN Doc. A/Res/63/194, 23 januari 2009.

28 UN Doc. A/63/90, 3 juli 2008.

29 Fourth Report of the Secretary-General on trafficking in women and girls, UN Doc. A/63/215, 4 augustus 2008.

flicten en in post-conflictsituaties.³⁰ In de studie over alle vormen van geweld tegen vrouwen, die de Secretaris-Generaal publiceerde, werd mensenhandel behandeld als een van de vormen van geweld tegen vrouwen.³¹

Een aantal aanbevelingen in de studie over geweld tegen kinderen raken aan mensenhandel en bevat suggesties voor maatregelen om risicofactoren te verminderen, om hulp aan slachtoffers te verbeteren, en ondersteuning van individuen en families die grote risico's lopen, te verbeteren.³² In antwoord op één van de aanbevelingen in het rapport, vroeg de AVVN de Secretaris-Generaal een *Special Representative on violence against children* te benoemen.³³

3.3.3 Thematisch debat Algemene Vergadering

In juni 2008 werd in de Algemene Vergadering van de VN voor het eerst een thematisch debat gewijd aan het thema mensenhandel. Hier namen meer dan 40 delegaties aan deel, waaronder overheidsvertegenwoordigers, ngo's, experts, de private sector en het maatschappelijk middenveld. In twee panels werd gesproken over multilaterale samenwerking, hulp aan slachtoffers en meewerken aan strafrechtelijke vervolging. Tijdens dit debat werd onder meer aangegeven dat het verschil tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk nog altijd groot is. Er zijn instrumenten zoals internationale regelgeving, maar implementatie op nationaal niveau blijft hierbij achter. Om implementatie te versnellen, werd tijdens dit debat onder meer gesuggereerd een *review mechanism* op te zetten.³⁴ Gebrek aan politieke wil is niet de enige reden voor het gebrek aan implementatie – aldus één van de deelnemende staten – het ontbreekt veel landen namelijk aan noodzakelijke middelen hiervoor. De vertegenwoordiger van de VS³⁵ benoemde, naast andere onderwerpen, corruptie als één van de grote uitdagingen bij de aanpak van mensenhandel. De EU riep lidstaten op tot het verbeteren van de implementatie van het Palermo Protocol, en het verbeteren van uitwisseling van informatie en *best practices* tussen landen. Ook werd – door het IOM – gewezen op het feit dat de grens tussen mensensmokkel en mensenhandel niet altijd duidelijk is. Dit verschil heeft echter wel gevolgen in termen van strafrechtelijke vervolging en bescherming van slachtoffers. Veel sprekers stelden dat ook de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel moeten worden aangepakt, evenals de vraag naar goedkope arbeid en commerciële seks. Tijdens dit debat werd ook gediscussieerd over de wenselijkheid van een VN-strategie of een VN-actieplan ter voorkoming van mensenhandel en ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers. De ontwikkeling van een actieplan wordt onder meer gesteund door Belarus, de Afrikaanse Unie, de NAM (*Non-Aligned Movement*), en Rusland.

30 Report of the Secretary-General on the elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child, UN Doc. E/CN.6/2007/2, 12 december 2006.

31 UN Doc. A/61/122/Add. 1 en Corr. 1, 6 juli 2007.

32 UN Doc. A/61/299 en www.violencestudy.org.

33 UN Doc. A/C.3/62/L.24/Rev.1, 16 november 2007, p.15.

34 Press release UN Doc. GA/10712, 3 juni 2008.

35 Mark Lagon, Director of the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State. Zijn opvolger is Luis C. de Baca.

In mei 2009 vond wederom een thematisch debat plaats over mensenhandel, getiteld *Taking collective action to end human trafficking*. In verschillende panels werd onder meer concreet gesproken over het maken van een mondiaal actieplan (*Global Action Plan*), mede naar aanleiding van het rapport van de Secretaris-Generaal over de verbetering van de coördinatie van de aanpak van mensenhandel.³⁶ De EU stelt dat het van belang is bestaande instrumenten te verstevigen en te focussen op ratificatie en implementatie van bestaande verdragen, vóór het opzetten van een nieuw actieplan. Synergie tussen bestaande instrumenten, organisaties en instanties zou overigens nog beter kunnen, aldus de EU.³⁷ Ondanks kanttekeningen die verschillende landen plaatsen, gaf de president van de Algemene Vergadering aan de ontwikkeling van een *Global Action Plan* te steunen.

3.3.4 UN.GIFT

Het *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking* (UN.GIFT) werd in maart 2007 gelanceerd als een partnerschap tussen UNODC, ILO, IOM, UNICEF, OHCHR en de OVSE. Het doel van het initiatief is om statelijke en niet-statelijke actoren te mobiliseren om mensenhandel uit te bannen.³⁸

In het kader van UN.GIFT werd in februari 2008 het eerste mondiale forum over de aanpak van mensenhandel georganiseerd, het *Vienna Forum to Fight Human Trafficking*. Hier namen vertegenwoordigers van staten aan deel, ngo's, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, wetenschappers, internationale (gouvernementele) organisaties en ook slachtoffers van mensenhandel. De doelstellingen van het forum bestonden onder meer uit het vergroten van bewustwording van mensenhandel, het sluiten van nieuwe partnerschappen en het faciliteren van samenwerking. Meer dan 1600 deelnemers uit 116 landen bespraken de verschillende dimensies van mensenhandel in relatie tot veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten. Het Vienna Forum was georganiseerd rond drie thema's: kwetsbaarheid, impact en actie.

Allianties kunnen worden vergroot, zo bleek uit het forum, met verschillende partners zoals de private sector, de media en vakbonden. Een belangrijke aanbeveling uit één van de panels was dan ook om de drie p's (*prevention, protection en prosecution*) uit te breiden met een vierde 'p' van *partnership*.³⁹ Voor de toekomst benadrukte de voorzitter in zijn samenvatting de noodzaak om alle vormen van uitbuiting aan te pakken, ook in andere sectoren dan de seks-

³⁶ Zie §3.3.2.

³⁷ Verklaringen van het Tjechisch EU-Voorzitterschap tijdens de panelessessies, 13 mei 2009. De EU heeft benadrukt dat internationale samenwerking van groot belang is bij de bestrijding van mensenhandel, en dat VN-lidstaten zich hierbij in de eerste plaats moeten richten op operationele samenwerking en implementatie van bestaande mechanismen en afspraken – en niet op het opstellen van een nieuwe strategie. Nederland heeft zich bij dit standpunt aangesloten en overigens aangegeven dat het zal aandringen op betere samenwerking tussen de betrokken VN-organisaties, de OVSE en de IOM, Kamerbrief inzake de richtlijnen voor de Koninkrijksdelegatie naar de 63^e zitting van de AVVN in New York, 4 september 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 26 150, nr. 60

³⁸ Zie www.ungift.org.

³⁹ Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Report on the Vienna Forum to Fight Human Trafficking, UN Doc. E/CN.15/2008/CRP.2, 30 maart 2008, p.15.

industrie. Dat betekent dat nationale wetgeving alle aspecten van mensenhandel moet bevatten en dit betekent ratificatie en implementatie van het VN-Protocol en andere relevante internationale instrumenten. Daarnaast werd van belang geacht dat partijen op de arbeidsmarkt – werkgeversorganisaties, vakbonden, bedrijfsleven en anderen – actievere partners moeten worden om arbeidsrechten en arbeidsbescherming te waarborgen, om daarmee gedwongen arbeid te voorkomen en te bestrijden. Naast deze aspecten werd ook duidelijk dat meer kennis nodig is om de cruciale gaten in informatie te vullen, om zo adequate maatregelen tegen mensenhandel te kunnen formuleren. Onderzoek moet ook leiden tot indicatoren voor doelstellingen die gebruikt kunnen worden als een basis, op grond waarvan passende monitoring- en evaluatiemechanismen kunnen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Ook de aard van passende monitoringmechanismen zou diepgaander moeten worden geadresseerd. Tot slot maakte het eindverslag ook melding van brede overeenstemming dat de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel op een evenwichtige manier aan de orde moeten worden gesteld, maar dat verhoogde aandacht uit dient te gaan naar hoe de vraag in bestemmingslanden kan worden verminderd.⁴⁰

Andere activiteiten en initiatieven in VN-verband

Veel organisaties binnen de VN hebben activiteiten opgezet met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, of zijn betrokken bij zulke activiteiten van andere internationale organisaties. Dit betreft ook activiteiten die overheden en anderen op nationaal niveau ondersteunen. Het gaat om – onder meer – coördinatieactiviteiten;⁴¹ dataverzameling, onderzoek, studies en ondersteuning van beleidsontwikkeling; preventieve maatregelen⁴²; ondersteuning bij ontwikkelingen in wetgeving⁴³; activiteiten ten behoeve van slachtoffers; en capaciteitsopbouw.⁴⁴

40 UN Doc. E/CN/15/2008/CRP.2, 30 maart 2008, p.16.

41 Bijvoorbeeld UN.GIFT.

42 Onder deze noemer verwijst OHCHR naar de UNODC *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* (oktober 2008, www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf), en naar het *Handbook Combating Forced Labour: A Handbook for Employers and Business* van de ILO, (oktober 2008), UN Doc. A/HRC/10/64 (2009).

43 UNODC heeft bijvoorbeeld modelwetgeving ontwikkeld op basis van het VN-Protocol, de *UNODC Model Law against Trafficking in Persons*, 30 juni 2009, http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_against_TIP.pdf. UNICEF en IPU hebben gezamenlijk het *Handbook for Parliamentarians: Combating Child Trafficking* ontwikkeld (2005). De ILO heeft een aantal landen technisch advies gegeven over wetsvoorstellen, over migratie inclusief mensenhandel.

44 Bij dit laatste thema is interessant dat ook VN vredesoperaties betrokken zijn bij maatregelen tegen mensenhandel. Zo herziert de VN-missie in Liberia (UNMIL) onder meer een Liberiaans wetsvoorstel om te helpen voorkomen dat kinderen op frauduleuze wijze buiten Liberia geadopteerd kunnen worden, UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), pp.9-10. Naar Nederlandse wetgeving is kinderhandel zonder oogmerk van uitbuiting niet strafbaar als mensenhandel (NRM5). Regels voor interlandelijke adoptie zijn gesteld in de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (*Stb.* 2008, 425). Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderpornografie en kinderpornografie bij het VN-Verdrag over de rechten van het kind (*Trb.* 2001, 103 (2002)) verplicht staten tot het strafbaar stellen van (ver)koop van kinderen indien sprake is van (oogmerk van) uitbuiting, art. 3 lid 1 sub a(i) Protocol. Dezelfde bepaling stelt in lid 1 sub a(ii) dat staten in hun strafwetgeving ‘improperly inducing consent, as an intermediary, for the adoption of a child in violation of applicable international legal instruments on adoption’ op moeten nemen.

OHCHR geeft aan dat de coördinatie-inspanningen kunnen worden versterkt door een onafhankelijk en goed ondersteund secretariaat dat het grondwerk van samenwerking tussen organisaties voorbereidt. De ontwikkeling (en implementatie) van nationale actieplannen voor een reeks van gerelateerde onderwerpen – zoals gedwongen arbeid, kinderarbeid en mensenhandel – is een terrein waarop zulke samenwerking bij zou kunnen dragen aan een meer efficiënt gebruik van middelen, aldus OHCHR.⁴⁵ De vraag is of niet gebruik kan worden gemaakt van bestaande organisaties en structuren.

3.3.5 Mensenrechtenraad (*Human Rights Council*)

‘Universal periodic reviews’

De *universal periodic review* (upr) is een relatief nieuw instrument waarmee de in 2006 ingestelde VN-Mensenrechtenraad alle 192 lidstaten van de VN voortaan elke vier jaar doorlicht op de binnenlandse mensenrechtenprestaties. Tijdens de sessies van bijna alle staten die tot nu toe aan dit proces hebben deelgenomen, werd het thema mensenhandel besproken. Ten aanzien van de meeste staten bevatte het landenrapport een aanbeveling aan een staat om het thema mensenhandel te adresseren.⁴⁶

In de nationale rapportage die Nederland in 2008 opstelde ten behoeve van de Nederlandse *universal periodic review* van de VN Mensenrechtenraad werd ook een uitgebreide paragraaf aan mensenhandel gewijd.⁴⁷ Op de nationale rapportage werd door de staatssecretaris van Justitie tijdens de VN-Mensenrechtenraad in april 2008 een toelichting gegeven en werden vragen hierover beantwoord. Mensenhandel was hierbij één van de onderwerpen die meer dan eens werden opgebracht. Naast de vragen werden aan Nederland 31 aanbevelingen gedaan, die voor een deel ook onderwerpen betroffen die aan mensenhandel zijn gerelateerd.⁴⁸

Eén van de aanbevelingen (nr. 3) betrof de legalisering van prostitutie. Egypte beval aan de legalisering van (exploitatie van) prostitutie te heroverwegen gezien de impact van legalisering op een brede reeks van rechten. In antwoord hierop gaf Nederland aan dat de regulering van de seksindustrie de overheid in staat stelt om meer controle over de seksindustrie uit te oefenen en om misbruik tegen te gaan, dat deze benadering in het belang van sekswerkers is en dat legalisering actie tegen seksueel geweld, seksueel misbruik en mensenhandel faciliteert. De overheid heeft nieuwe maatregelen op het terrein van controle en rechtshandhaving aangekondigd en bijzondere bescherming en zorg zal worden verleend aan slachtoffer en aan vrouwen die de seksindustrie willen verlaten. Nederland ondersteunde deze aanbeveling dan ook niet.

45 UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), p.12.

46 Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/10/16, 20 februari 2009, p.12.

47 Zie *Kamerstukken II 2007/08*, 26 150 nr. 54. Voor de Nederlandse reacties op aanbevelingen zie UN Doc. A/HRC/8/31/Add. 2, 13 juni 2008.

48 Aanbevelingen en Nederlandse reactie hierop zijn opgenomen in UN Doc. A/HRC/8/31/Add.2, 13 juni 2009, Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendations it received during the universal periodic review on April 15, 2008.

Een andere aanbeveling – van Bangladesh – hield in dat de vraagzijde in het bestemmingsland (Nederland) geadresseerd zou moeten worden om succesvol te kunnen zijn in de aanpak van mensenhandel. Nederland ondersteunde deze aanbeveling waarbij het wees op de bewustwordingscampagne gericht op werkgevers, het versterken van de Arbeidsinspectie en de SIOD, en grensoverschrijdende samenwerking tussen herkomst- en bestemmingslanden zoals Nigeria. Nederland wees hierbij wel op de noodzaak dat *push*- en *pull*factoren door zowel herkomst- als bestemmingslanden worden geadresseerd.

Ook werd – door Algerije – aanbevolen een diepgaand onderzoek in te stellen naar mensenhandel en uitbuiting van kinderen, met name met betrekking tot seksueel misbruik, kinderp prostitutie en kinderporno. Nederland ondersteunde deze aanbeveling en gaf daarbij aan dat deze al geïmplementeerd was. Hierbij verwees Nederland naar verschillende studies door bijvoorbeeld ECPAT en het Ministerie van Justitie, en naar de rapportages van de NRM en jaarverslagen van CoMensha.

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking

Op verzoek van de *Human Rights Council*⁴⁹ verscheen in februari 2009 van de hand van de *UN High Commissioner for Human Rights* een rapport over de laatste ontwikkelingen binnen de Verenigde Naties met betrekking tot de aanpak van mensenhandel.⁵⁰ Niet alleen bevat dit rapport een omvangrijk overzicht van activiteiten en initiatieven in VN-verband. Het rapport benadrukt ook de zogenoemde *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*.⁵¹

Deze beginselen en richtlijnen zijn tot stand gekomen in 2002 en bevatten een raamwerk voor *good practice* en bieden meer specifiek en gedetailleerd advies voor staten op terreinen als wetgeving, strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en bescherming van, en hulp aan, slachtoffers. De *UN High Commissioner* constateert in haar rapport dat de *Principles and Guidelines* veel worden gebruikt en geciteerd, met name binnen de *UN agencies* die het meest betrokken zijn bij het thema mensenhandel,⁵² en door ngo's.⁵³ Toch werd meer aanvullende informatie nodig geacht. Om deze reden ontwikkelt de OHCHR sinds 2008 een gedetail-

49 HRC Resolution 8/12 'Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children.'

50 Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the latest developments in the United Nations relating to combating trafficking in persons as well as on the activities of the Office on this issue, UN Doc. A/HRC/10/64, 6 februari 2009.

51 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 20 mei 2002, E/2002/68/Add.1.

52 Onder meer de Division for the Advancement of Women, UNICEF, UNIFEM, United Nations Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region (UNIAP), UNDP, UNICRI, UNODC, ILO; en ook de Special Rapporteur on trafficking in persons heeft deze Principles and Guidelines als grondslag en raamwerk genomen voor haar werk. Daarnaast worden de Principles and Guidelines door IPU en IOM gebruikt.

53 Het rapport noemt hierbij onder meer Amnesty International, Anti-Slavery International, Human Rights Watch, Global Rights, ECPAT, Physicians for Human Rights, Save the Children en de Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), die de Principles and Guidelines gebruiken voor hun onderzoek en pleitbezorging.

leerd commentaar op de *Principles and Guidelines*. Het commentaar zou in 2009 gepubliceerd worden.⁵⁴

Van belang is dat de *UN High Commissioner* in verband met deze *Principles* en *Guidelines* opmerkt dat bij elke stap van elke reactie ‘*the human rights impact of that step and of the overall response must be considered and monitored*.’⁵⁵ Het uiteindelijke doel van reacties op mensenhandel zou moeten zijn het te voorkomen, individuen te beschermen tegen schendingen – mensenhandel gerelateerd – van hun rechten, en hulp bieden wanneer zulke schendingen niet (kunnen) worden voorkomen, aldus het rapport. In haar conclusies waarschuwt ze dat sommige maatregelen tegen mensenhandel zelfs schadelijk waren voor de mensen die deze maatregelen beoogden te beschermen, omdat slachtoffers van mensenhandel soms ‘*collateral damage*’ worden bij (strafrechtelijke) rechtshandhaving. Tegelijkertijd geeft ze aan dat mensenrechten centraal zouden moeten staan binnen enige geloofwaardige strategie tegen mensenhandel.

Sommige maatregelen tegen mensenhandel komen wellicht ten goede aan bepaalde groepen maar kunnen andere stigmatiseren, of kunnen groepen in hun bewegingsvrijheid beperken. Maatregelen kunnen ook contra-productief zijn ten aanzien van groepen die juist beschermd moeten worden. Kort samengevat is dit de strekking van het rapport dat de *Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW)* in 2007 publiceerde, getiteld *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures around the World* (www.gaatw.org).

Maatregelen en beleid ter bestrijding van mensenhandel kunnen een negatief effect hebben op de mensen die deze beogen te beschermen. Als oorzaak werd gesteld dat staten vaak nationale veiligheid, de bestrijding van criminaliteit en het bewaken van nationale grenzen tegen illegale migranten boven rechten van verhandelde personen prioriteren. Zo beschouwde de Indiase overheid vrouwelijke migranten als een bijzondere kwetsbare groep en vaardigde daarom een regel uit die elke vrouwelijke huishoudelijk werkster onder de 30 jaar verbodt onder welke omstandigheid dan ook in dienst te treden in Saudi-Arabië. Hierbij werd dus het recht van (vrouwelijke) migranten om hun land te verlaten, ontnomen. Om aan dit verbod te ontkomen, zijn zij aangewezen op riskantere migratieroutes, hetgeen hen vervolgens kwetsbaarder voor uitbuiting maakt op de plaats van bestemming, aldus het rapport. In een ander voorbeeld ging het om een aantal Braziliaanse vrouwen die probeerden de EU binnen te komen. Hen is toegang ontzegd en ze zijn vervolgens gerepatriëerd, omdat immigratiebeambten dachten dat ze er uit zagen als prostituees en dus waarschijnlijk waren verhandeld. Dit soort maatregelen zijn vervat in termen van voorkomen van mensenhandel, maar maken volgens het rapport inbreuk op mensenrechten, waaronder vrouwenrechten (zie ook: *Need for an integrated approach to promote and protect the human rights of trafficked persons and all migrant workers, Joint written statement submitted by Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), La Strada International and Anti-Slavery International, submitted for the 8th session of the Human Rights Council (2-18 June 2008)*). Het gaat in deze voorbeelden om de negatieve impact die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op – bijvoorbeeld – vrouwen en migranten, dus op groepen die groter zijn dan de groep die binnen definities van mensenhandel als slachtoffer kunnen worden beschouwd.

54 A/HRC/10/64 (2009), p.20.

55 A/HRC/10/64 (2009), p.20.

OHCHR overweegt overigens of bijvoorbeeld een praktische implementatiegids ontwikkeld zou kunnen worden om staten en anderen te ondersteunen bij het zorgen dat reacties op mensenhandel effectief zijn, in overeenstemming met internationale standaarden, en bestaande en zich ontwikkelende *good practices* weergeven. Zo'n instrument zou volgens de OHCHR ook praktische richting kunnen geven aan evaluaties van nationale actieplannen vanuit een mensenrechtelijk perspectief.

Special Rapporteurs

De VN-Mensenrechtenraad kent inmiddels verschillende functionarissen die als *Special Rapporteur* zowel thematische als landenrapporten doen verschijnen op het terrein van mensenhandel. Dit betreft onder andere de *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children*,⁵⁶ de *Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*,⁵⁷ de *Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences*,⁵⁸ en de *Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*.⁵⁹ In Resolutie 6/14 bepaalde de Mensenrechtenraad een nieuw mandaat van een *Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery*,⁶⁰ daarmee werd de *Working Group on Contemporary Forms of Slavery* vervangen.⁶¹ Tussen verschillende rapporteurs vinden besprekingen plaats om duplicatie van werkzaamheden te voorkomen en om wellicht gezamenlijke initiatieven te nemen.

De voorloper van de Mensenrechtenraad, de *Commission on Human Rights*, besloot in 2004 tot de benoeming van een *Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children* ^{NRM}⁵.⁶² Het mandaat van de *Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children* werd in Resolutie 8/12 (18 juni 2008) met een periode van drie jaar verlengd.⁶³ De rapporteur zond haar meest recente jaarlijkse rapport in februari 2009 naar de Mensenrechtenraad.⁶⁴

In haar rapport signaleert de *Special Rapporteur on trafficking in human beings, especially women and children* een aantal ontwikkelingen. Zo geeft ze aan dat het complexe fenomeen mensenhandel nog verradelijker is door zijn verborgen aard, en in toenemende mate door het gebruik van moderne informatietechnologieën als een instrument voor werving van slachtoffers. Ook mensenhandel binnen landsgrenzen wordt expliciet benoemd als een grootschalig fenomeen.

56 Sinds 18 juni 2008 wordt deze functie vervuld door mw. Joy Ngozi Ezeilo Emekekwe uit Nigeria.

57 Sinds mei 2008 wordt deze functie vervuld mw. Najat M'jid Maala uit Marokko.

58 Sinds augustus 2003 is dit mw. Yakin Ertürk uit Turkije.

59 Jorge.A. Bustamante (Mexico), sinds augustus 2005.

60 Mw. Gulnara Shahinian uit Armenië.

61 Resolutie 6/14 (2007).

62 Decision 2004/110.

63 Resolutie 8/12 (2008).

64 Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/10/16, 20 februari 2009, en UN Doc. A/HRC/10/16/Corr. 1, 12 maart 2009.

Schattingen van verschillende organisaties en instanties over aantallen slachtoffers lopen uiteen, en duiden volgens de rapporteur op de noodzaak van systematische en gecoördineerde dataverzameling en –management om helderheid te kunnen geven over de omvang van het probleem. Nu systematische en betrouwbare cijfers ontbreken, is het moeilijk om met enige precisie aan te geven of het aantal mensenhandelzaken toe- of afneemt en waarom dit zo zou kunnen zijn. Duidelijk is wel dat er mondiaal consensus is dat mensenhandel in veel verschillende vormen plaatsvindt en dat het een ernstige schending van mensenrechten is, en ook een schending van nationaal en internationaal strafrecht. De *Special Rapporteur* geeft aan dat zij het verbeteren van het delen van informatie en van mogelijkheden van dataverzameling nastreeft⁶⁵ en de bedoeling heeft als contactpunt te dienen voor het in kaart brengen en verspreiden van data.

Mensenhandel kan worden benaderd vanuit een aantal verschillende perspectieven, waaronder mensenrechten, strafrecht, migratie en arbeid. De *Special Rapporteur* staat echter een geïntegreerde benadering voor, waarbij zij aangeeft dat zij – wat betreft haar mandaat – mensenrechten in centrum van alle inspanningen het meest wenselijk acht. Het mandaat van de *Special Rapporteur* omvat alle vormen en manifestaties van mensenhandel. In haar rapport geeft ze hiervan ter verduidelijking een overzicht:

- (1) Trafficking in children – children who are trafficked for sexual purposes, adoption, child labour (e.g. domestic work, babysitters/nannies, begging, criminal activities like selling drugs, etc.), and participation in armed conflict – mercenaries/child soldiers, sex slaves. The initial belief that only girl children were being trafficked for sexual purposes no longer holds true as the incidence of young boys being trafficked and sexually exploited through unsuspecting areas like sports is fast gaining ground;
- (2) Trafficking in men for forced labour and other exploitation – not much attention has been paid to this form of trafficking but the reality is that it is also becoming rampant. Men and boys in particular are trafficked for labour exploitation in construction work, in agriculture, and also in fishing and mining;
- (3) Trafficking in women and girls for forced marriage, forced prostitution, sexual exploitation and forced labour (including domestic work, working in factories and mines and other forms of labour) – understandably, much attention has been paid to sex trafficking and available data on trafficking in persons are mainly on this aspect. The *Special Rapporteur* will explore further trafficking of women for labour exploitation, especially in domestic work and other sectors;
- (4) Trafficking in human beings for organs, human body parts and tissue – obtaining facts and figures on this form of trafficking is quite challenging, but it is becoming a growing trend with a ready market, and needs to be studied closely with a view to framing appropriate interventions;
- (5) There are other forms that have been sporadically recorded, such as trafficking in persons for ritual purposes as well as trafficking of prisoners.

Een aantal onderwerpen zal ze bij haar agenda betrekken die ze als cruciaal beschouwt in relatie tot mensenhandel. Dit betreft niet alleen het gebrek aan onderzoek en data, maar

⁶⁵ Zie resolutie 8/12, para. 2 (k) waar zij ook naar verwijst.

ook migratie en verbanden met mensenhandel, verbanden met HIV en AIDS, gewapende conflicten, de *Millennium Development Goals*,⁶⁶ verbanden met gendergerelateerd geweld en genderongelijkheid, verdiepend onderzoek naar de vraag naar slachtoffers van mensenhandel, voorzieningen van geïntegreerde hulp en diensten aan slachtoffers, en de promotie van internationale, regionale en subregionale samenwerking. Ze streeft er vooral naar om werkzaamheden te beginnen op terreinen die niet eerder zijn onderzocht of waar interventies tot nu toe beperkt zijn. Dit betreft bijvoorbeeld mensenhandel waarbij mannen en jongens slachtoffer zijn, en oorzaken (*root causes*) van mensenhandel – zoals genderongelijkheid, armoede, gebrek aan veiligheid en de vraag naar goedkope arbeid. Ook wordt een focus op schadevergoeding aan slachtoffers expliciet genoemd als een van de aandachtspunten.

Op basis van een vragenlijst⁶⁷ heeft de rapporteur informatie verzameld uit verschillende landen over mensenhandel. Op grond van de antwoorden die zij ontving, geeft zij aan dat de meeste landen mensenhandel in de seksindustrie strafbaar hebben gesteld, maar dat weinig landen dat hebben gedaan ten aanzien van mensenhandel in andere sectoren (*trafficking for forced labour*) of ten aanzien van mensenhandel waarbij mannen het slachtoffer zijn. En hoewel veel staten tot nu toe het VN-Palermo Protocol hebben geratificeerd,⁶⁸ blijft implementatie daar in het algemeen bij achter, door gebrek aan alomvattende nationale wetgeving, gebrek aan middelen voor rechtshandhaving en gebrek aan politieke wil, aldus de rapporteur. In haar conclusies geeft de rapporteur onder meer aan dat strategieën tegen mensenhandel niet alleen moeten bestaan uit het straffen van daders maar in gelijke mate zich moeten richten op slachtoffers, waarbij tegelijkertijd de oorzaken (*root causes*) van mensenhandel moeten worden aangepakt. Staten worden opgeroepen om partij te worden bij het VN-Protocol en bij het VN-Verdrag inzake de rechten van migranten en hun familieleden.⁶⁹ Staten zouden de *Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*,⁷⁰ ontwikkeld door OHCHR in acht moeten nemen en deze opnemen in hun regelgeving en beleid ten aanzien van de aanpak van alle vormen van mensenhandel. Staten zouden alle verhandelde personen moeten voorzien van toegang tot gespecialiseerde ondersteuning en hulp, onafhankelijk van hun vreemdelingenrechtelijke status. Volgens de rapporteur zou het afgeven van een – tijdelijke of permanente – verblijfsvergunning en/of toegang tot hulpverlening niet afhankelijk moeten zijn van deelname aan strafrechtelijke procedures. Staten zouden moeten overwegen een nationaal rapporteur aan te stellen die nauw zou moeten samenwerken met de *Special Rapporteur* om informatie te verzamelen, uit te wisselen en te verwerken en

66 In 2000 hebben 189 landen de Millenniumverklaring ondertekend. De landen gaan zich actief inzetten om de wereldwijde armoede te bestrijden. Hiervoor zijn 8 concrete en meetbare doelstellingen geformuleerd: de Millennium Ontwikkelingsdoelen (*Millennium Development Goals* – MDG's). Deze moeten in 2015 gehaald zijn.

67 In oktober 2008 heeft de rapporteur een vragenlijst gestuurd naar alle VN-lidstaten om enige informatie te verzamelen ten behoeve van haar toekomstige werk en prioritering. Uit haar rapport – begin 2009 – blijkt dat zij antwoorden heeft ontvangen van 68 landen.

68 Het betreft (per 11 september 2009) 132 staten.

69 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, UNGA Res. 45/158, 18 december 1990. Nederland is geen partij bij dit verdrag, zie NRM5.

70 *Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking*, UN Doc. E/2002/68/Add.1 (2002).

maatregelen te monitoren. Tot slot blijkt dat de rapporteur voorstander is van een mondiaal actieplan voor de bestrijding van mensenhandel.⁷¹

De *Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, its causes and consequences* presenteerde haar eerste rapport in juli 2008, een paar maanden nadat zij was benoemd.⁷² In dit rapport geeft de *Special Rapporteur* onder meer aan op welke terreinen zij haar werkzaamheden vooral zal richten. Dit betreft de oorzaken en gevolgen van gedwongen arbeid (*forced labour*), en de impact daarvan op mannen, vrouwen en kinderen. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar huishoudelijk werk en kinderarbeid. Net als de *Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children* zal zij in haar werk uit gaan van een gender- en leeftijdsensitieve benadering.

In de uitoefening van haar functie gaat de *Special Rapporteur* uit van de definities die zijn opgenomen in de *Slavery Convention* van 1926⁷³ en de *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery* van 1956.⁷⁴ Gezien de veranderende economische en sociale omstandigheden, houdt de *Special Rapporteur* ook rekening met definities die – onder meer in VN-verband – op een later moment tot stand zijn gekomen.⁷⁵

Ter verduidelijking van haar mandaat wijst ze overigens op de persistentie van oude vormen van slavernij die zijn ingebed in traditionele overtuigingen en gewoonten. Ze merkt hierover op dat deze vormen van slavernij het resultaat zijn van langdurige discriminatie van de

71 In dit verband verwijst de rapporteur onder meer naar de Algemene Vergadering van de Afrikaanse Unie, die tijdens zijn sessie in juli 2008 in Cairo opriep tot een ‘*global action plan for combating human trafficking in all its facets*’.

72 Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian, UN Doc. A/HRC/9/20, 28 juli 2008.

73 Trb. 1928, 26. Art. 1 lid 1 definieert slavernij als ‘*the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised*.’ Slavenhandel wordt gedefinieerd als ‘*all acts involved in the capture, acquisition or disposal of a person with the intent to reduce him to slavery*.’

74 Trb. 1957, 118. Artikel 1 verplicht staten om een aantal praktijken gerelateerd aan slavernij af te schaffen, waaronder ‘(a) Debt bondage, that is to say, the status or condition arising from a pledge by a debtor of his personal services or of those of a person under his control as security for a debt, if the value of those services as reasonably assessed is not applied towards the liquidation of the debt or the length and nature of those services are not respectively limited and defined; (b) Serfdom, that is to say, the condition or status of a tenant who is by law, custom or agreement bound to live and labour on land belonging to another person and to render some determinate service to such other person, whether for reward or not, and is not free to change his status; (c) Any institution or practice whereby: (i) A woman, without the right to refuse, is promised or given in marriage on payment of a consideration in money or in kind to her parents, guardian, family or any other person or group; or (ii) The husband of a woman, his family, or his clan, has the right to transfer her to another person for value received or otherwise; or (iii) A woman on the death of her husband is liable to be inherited by another person; (d) Any institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years, is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or young person or of his labour.’

75 Zo is slavernij (‘*slavery*’) ook gedefinieerd als ‘*any form of dealing with human beings leading to the forced exploitation of their labour*’, in het rapport van de *Special Rapporteur* van de toenmalige Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/20/Add.1, 7 juli 1982, en ‘*enslavement*’ als ‘*the exercise of any or all of the powers in the course of trafficking in persons, in particular women and children*’, zie bijvoorbeeld art. 7 lid 2 sub c Statuut Internationaal Strafhof.

meest kwetsbare groepen in samenlevingen, zoals degenen die van een lage kaste worden beschouwd, tribale minderheden en inheemse volkeren.

Concluderend geeft de *Special Rapporteur* onder meer aan dat zij gedurende haar mandaat concrete aanbevelingen zal doen, vooral over het voorkomen van slavernij en over de bescherming van rechten en menselijke waardigheid van in slavernij gebrachte personen. Ze zal hierbij ook aandacht hebben voor oude – maar nog steeds bestaande – vormen van slavernij, zoals schuldarbeid (*bonded labour*) en horigheid (*serfdom*).

3.3.6 Toezichtmechanismen op grond van mensenrechtenverdragen

In VN-verband bestaat een aantal verdragen en protocollen waarbij mechanismen zijn opgericht die toezien op verplichtingen van lidstaten die zij op grond van deze internationale mensenrechtendocumenten zijn aangegaan. Binnen deze zogenoemde ‘*human rights treaty bodies*’ worden mensenhandel en de aanpak daarvan regelmatig in landenrapporten aan de orde gesteld. Ook de Nederlandse regelgeving en praktijk wordt hierbij aan de orde gesteld. In het algemeen uiten deze instanties hun zorg over het voortduren van mensenhandel ondanks het feit dat staten wetgeving hebben aangenomen, en nationale actieplannen en andere maatregelen hebben getroffen tegen mensenhandel.

- Het *Human Rights Committee*, dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten,⁷⁶ heeft herhaaldelijk gesteld dat mensenhandel een mogelijke schending is van artikel 3 (gelijk recht van mannen en vrouwen), artikel 8 (verbod van slavernij en gedwongen of verplichte arbeid), artikel 24 (recht op bescherming van het kind) en artikel 26 (verbod van discriminatie) van het verdrag. Daarnaast heeft ook dit comité het gevaar onderkend dat maatregelen tegen mensenhandel een nadelig effect kunnen hebben op de rechten en vrijheden van verhandelde personen. Het comité is van mening dat slachtoffers van mensenhandel verblijf zou moeten worden toegestaan, onafhankelijk van hun mogelijke samenwerking ten behoeve van vervolging.⁷⁷ In juli 2009 besprak het comité de Nederlandse rapportage.⁷⁸ De aanpak van mensenhandel in Nederland is één van de thema’s die het comité aan de orde heeft gesteld. Het comité reageerde positief op het bestaan van het Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004) en de oprichting van de Task Force Aanpak Mensenhandel (2008).⁷⁹
- Het *Committee against Torture* heeft gewezen op het belang van hulp aan slachtoffers van mensenhandel louter op basis van hun behoefte, ongeacht of zij samenwerken met (op-

⁷⁶ *Trb.* 1978, 177.

⁷⁷ ‘Moreover, the State party should ensure that permission to remain in the State party is not dependent on the cooperation of victims in the prosecution of alleged traffickers’, zie Concluding observations of the Human Rights Committee, UN Doc. CCPR/C/IRL/CO/3, para 16. Zie ook LaStrada Newsletter No. 10, september 2008, p.4.

⁷⁸ UN Doc. CCPR/C/NET/4.

⁷⁹ UN Doc. CCPR/C/NLD/CO/4.

sporings)onderzoek.⁸⁰ Ten aanzien van Aruba uitte het comité onder meer zijn bezorgdheid over het gebrek aan informatie over bestaande mechanismen om mensenhandel te voorkomen en te vervolgen.⁸¹

- Het VN-Vrouwenverdrag verbiedt expliciet mensenhandel en gedwongen prostitutie van vrouwen.⁸² Het *Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women* (CEDAW-Comité) is ten aanzien van meerdere landen bezorgd over de praktijk van het afhankelijk stellen van verblijfsvergunningen van de bereidheid van slachtoffers om samen te werken met de autoriteiten.⁸³ In februari 2007 verschenen de aanbevelingen van het CEDAW-Comité aan Nederland.⁸⁴

Ten aanzien van Nederland werd door het CEDAW-Comité onder meer zorg geuit over het aantal vrouwen en meisjes dat slachtoffer is van mensenhandel. Ook heeft het comité Nederland aangespoord een onafhankelijk onderzoek te doen naar de effecten van de opheffing van het bordeelverbod op met name buitenlandse prostituees, waarbij de aandacht met name uit zou moeten gaan naar gewelds- en gezondheidsrisico's. Een tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod heeft echter inmiddels plaatsgevonden en is in 2007 afgerond. Daarnaast beval het comité aan dat bescherming en hulp geboden moet worden aan alle slachtoffers van mensenhandel, onder meer door het verstrekken van tijdelijke verblijfsvergunningen. Dit moet volgens het comité ook gelden voor slachtoffers die niet bereid zijn om mee te werken aan een strafzaak tegen de daders. In reactie hierop gaf Nederland aan dat het beleid geen algemeen recht op verblijf toekent op basis van slachtofferschap als zodanig, maar dat het wel de mogelijkheid biedt tot weging van humanitaire aspecten, waaronder slachtofferschap. Op grond van deze verblijfstitel kan bescherming en hulp worden geboden.

In de vijfde rapportage aan het CEDAW-Comité is Nederland uitgebreid op deze vragen ingegaan, zie *Fifth Periodic Report of the Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/5, 24 november 2008. De behandeling van deze rapportage staat in 2010 op de agenda van het comité. Naar aanleiding van de Nederlandse rapportage heeft het comité onder meer de vraag gesteld – gezien de eerder geuite zorgen over de koppeling tussen bescherming van slachtoffers en meewerken met strafrechtelijk onderzoek – of Nederland tijdelijke verblijfsvergunningen en reïntegratie en ondersteuning zal bieden aan slachtoffers van mensenhandel, onafhankelijk van de vraag of zij meewerken aan onderzoek en vervolging van verdachte mensenhandelaren, zie *List of issues and questions with regard to the consideration of periodic reports, The Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/Q/5, 13 maart 2009. Ook ligt de vraag voor welke maatregelen zijn genomen om te zorgen dat vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel naar behoren worden geïdentificeerd en niet langer in vreemdelingenbewaring worden gehouden. Daarnaast wil het comité

80 UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), p.15, hierbij werd verwezen naar het landenrapport van Australië.

81 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture; Netherlands CAT/C/NET/CO/4, 3 augustus 2007.

82 Artikel 6 van het VN-Vrouwenverdrag luidt: 'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, ter bestrijding van alle vormen van handel in vrouwen en van het exploiteren van prostitutie van vrouwen.'

83 UN Doc. A/HRC/10/64 (2009), p.15, hierbij werd verwezen naar de landenrapporten van Frankrijk en Mexico.

84 Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands, CEDAW/C/NLD/CO/4, 2 februari 2007. Voor de kabinetsreactie van 13 juli 2007, zie www.minocw.nl/documenten/25791.pdf.

weten of minderjarige slachtoffers toegang hebben tot gespecialiseerde instanties, en of een onderzoek afgesloten was naar de verdwijning van minderjarige asielzoekers van wie vermoed werd dat zij in handen waren gevallen van mensenhandelaren. Verder vraagt het comité aan Nederland aan te geven waarom ngo's geen deel uit maken van de Task Force mensenhandel. Tot slot – voor zover in deze context relevant – stelt het comité een aantal vragen naar aanleiding van de Nederlandse rapportage over de aangekondigde Wet regulering prostitutie. In dit verband vraagt het comité zich met name af hoe Nederland de risico's van privacy en veiligheid heeft geëvalueerd van verplichte registratie van prostituees bij lokale overheden, en de impact van de wetgeving op de mogelijkheid voor deze vrouwen om onafhankelijk te werken.

Het CEDAW-Comité publiceerde in november 2008 zijn *General Recommendation on Women Migrant Workers*.⁸⁵ Hoewel de aanbevelingen niet specifiek naar mensenhandel verwijzen, zijn veel onderdelen van het document ook relevant in situaties waar vrouwelijke migranten slachtoffers zijn van mensenhandel.⁸⁶

- Het VN-Kinderrechtenverdrag verbiedt kinderhandel met het oogmerk van uitbuiting, seksuele uitbuiting en kinderarbeid. Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Kinderrechtenverdrag bevat ook voor Nederland zeer relevante bepalingen op het terrein van mensenhandel.⁸⁷ Het *Committee on the Rights of the Child* heeft onder meer in een *General Comment* de kwestie van onbegeleide en alleenstaande minderjarige kinderen aangekaart, waarbij het comité wees op het risico van mensenhandel of 're-trafficking'.⁸⁸

Nederland heeft in 2008 zijn rapportages verstuurd inzake het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Kinderrechtenverdrag, UN Doc. CRC/C/OPSC/NLD/1, 8 januari. In reactie hierop – januari 2009 – geeft het comité aan dat de Nederlandse overheid zijn inspanningen moet versterken om te voorkomen dat minderjarigen slachtoffer worden van (seksuele) uitbuiting, bijvoorbeeld door te zorgen voor verbetering van de registratie en door meer onderzoek te doen naar kinderpornografie, jeugdprostitutie en kindersekstoerisme. Er moet een nationaal plan voor een samenhangende landelijke aanpak van (seksuele) uitbuiting van kinderen komen. Minderjarige slachtoffers van (seksuele) uitbuiting moeten beter worden beschermd. Hulpverleners, politie en justitie moeten speciale training krijgen zodat zij weten hoe ze op een kindvriendelijke manier kun-

85 General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers, 7 november 2008, zie http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/general_recommendation/GR26MigrantWomen.pdf.

86 Volgens LaStrada beschrijft deze *General Recommendation* de kwetsbare positie van vrouwelijke migranten precies, en draagt het document oplossingen aan die oorzaken aanpakt in plaats van symptomen bestrijdt, 'an approach commonly lacking in anti-trafficking policies', LaStrada Newsletter, nr. 11, december 2008, p.5.

87 Het Facultatief Protocol is op 7 september 2000 door Nederland ondertekend en op 23 augustus 2005 geratificeerd. Op 23 september 2005 trad het Protocol in werking (*Trb.* 2001, 130). Zie in dit verband ook het in 2007 tot stand gekomen (Raad van Europa) Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote) (*Trb.* 2008, 58). Nederland heeft dit verdrag nog niet geratificeerd, zie §3.5.3.

88 Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

nen reageren op de speciale behoeften van minderjarigen. De overheid moet zorgen voor gespecialiseerde opvang en hulp aan minderjarige slachtoffers. De vervolging van daders moet bovendien krachtiger worden aangepakt. Ook samenwerking met andere landen moet beter. De Nederlandse politie moet meer menskracht, kennis en middelen krijgen, zie *Committee on the Rights of the Child, Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child, The Netherlands*, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, en UN Doc. CRC/C/OPSC/NLD/Co/1, 30 januari 2009.

De minister voor Jeugd en Gezin heeft in zijn (kabinets)reactie op het rapport van het VN-Comité aangegeven dat Nederland de aanbevelingen van het comité ter harte zal nemen. Met betrekking tot aanbevelingen die verband houden met het inbewaringstellen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) licht de minister toe dat dit instrument louter wordt toegepast indien een lichter middel niet toereikend is. De minister wijst op de *pilot* die van start is gegaan in 2008 waarbij (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel beschermd worden opgevangen in kleinschalige opvangcentra (zie hierover nader §4.6). Daarnaast bestaat het voornemen om speciale herintegratieprojecten voort te zetten voor amv's en slachtoffers van mensenhandel. Het comité vraagt Nederland om systematisch gegevens te verzamelen op het gebied van kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie. Data over de eerste twee onderwerpen worden momenteel al door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel verzameld. Aangaande kinderpornografie deelt de minister mede dat lopende verbeterprogramma's bij de politie en OM een systematische gegevensverzameling zal opleveren vanaf 2010. In de reactie laat de minister tevens weten dat er moties zijn ingediend om seks met minderjarigen in het buitenland actief aan te pakken en dat er een actief beleid wordt gevoerd om kinderpornokoeiers aan te pakken, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 001, nr. 66.

- Het VN-Verdrag inzake de rechten van migranten en hun familieleden⁸⁹ heeft tot doel gelijke behandeling voor migranten te bewerkstelligen, inclusief arbeidsomstandigheden gelijk aan die voor eigen onderdanen van staten. Bij de aanpak van uitbuiting van migranten kan dit verdrag een belangrijke rol spelen, omdat het ook ziet op het tegengaan van onmenselijke woon- en werkomstandigheden, fysiek en seksueel misbruik en vernederende behandeling, waaronder slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid^{NRM5,90} Het *Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, opgericht in 2004, bestaat uit onafhankelijke experts die de implementatie van het verdrag monitoren. Nederland is geen partij bij dit verdrag.⁹¹ De oproep om partij te worden bij dit verdrag wordt echter ondersteund door onder andere de *UN High Commissioner for Human*

89 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, A/RES/45/158, aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 18 december 1990. Nederland is geen partij bij dit verdrag.

90 Zie ook artikel 11 VN-Verdrag inzake de rechten van migranten en hun familieleden.

91 Sinds inwerkingtreding van het Verdrag op 1 juli 2003 steeg het aantal lidstaten van 20 tot 42 (stand van zaken 11 september 2009). Daaronder zijn echter geen bestemmingslanden voor migranten. Nederland is niet voornemens te ratificeren omdat het gebrek aan onderscheid tussen legale en illegale arbeidsmigranten bij het toekennen van rechten zich niet verhoudt met het uitgangspunt van de Koppelingswet, zie NRM3, p.46 en NRM5.

Rights,⁹² de *Special Rapporteur on Trafficking in Human Beings*,⁹³ het CEDAW-Comité,⁹⁴ CERD,⁹⁵ en ngo's.⁹⁶ Tijdens de *universal periodic review* – in het kader van de VN-Mensenrechtenraad – werd door een aantal landen aan Nederland de aanbeveling gedaan het verdrag toch te ratificeren.⁹⁷ In antwoord hierop herhaalde Nederland het standpunt deze aanbeveling niet te kunnen ondersteunen *'because it is opposed in principle to rights that could be derived from it by aliens without legal residence rights'*.⁹⁸

Het is in ieder geval duidelijk dat met name *illegale* migranten kwetsbaar zijn voor allerlei vormen van uitbuiting, in het bijzonder vrouwen – vaak in huishoudelijk werk – en kinderen.⁹⁹

3.4 Europese Unie

3.4.1 Implementatie EU-Actieplan

Het *EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings* (hierna: Actieplan mensenhandel),¹⁰⁰ is door de Europese Commissie eind 2008 geëvalueerd. De JBZ Raad had de EC verzocht om een evaluatie van het Actieplan om te waarborgen dat de aanpak van mensenhandel ook in 2008 zou worden voortgezet.¹⁰¹ Het Actieplan uit 2005 bestaat uit een overzicht van acties op het terrein van coördinatie van EU-inspanningen, het in kaart brengen van het probleem, preventie, het terugdringen van de vraag, opsporing en vervolging, bescherming van en bijstand aan slachtoffers, terugkeer en reïntegratie en externe betrekkingen^{NRM5}.

92 UN High Commissioner for Human Rights (op dat moment Louise Arbour), Statement to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 18 april 2007; *'It is imperative that more European countries sign, ratify or accede to this Convention, which to a large extent simply makes explicit for migrants many of the rights already set out elsewhere in binding treaties'*.

93 Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/10/16, 20 februari 2009.

94 Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands UN Doc. CEDAW/C/NLD/Co/4, datum, para. 43; General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers, 7 november 2008, zie http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/general_recommendation/GR26MigrantWomen.pdf.

95 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Netherlands, UN Doc. CERD/C/64/Co/7, 10 mei 2004, para. 16.

96 Bijvoorbeeld door LaStrada, Combating Trafficking by Protecting Migrant's Human Rights, LaStrada statement on the occasion of the 2nd EU Anti-Trafficking Day, 18 oktober 2008.

97 Egypte, Peru, Algerije.

98 Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendation it received during the universal periodic review on April 15, 2008, UN Doc. A/HRC/8/31/Add.2, 13 juni 2008, p.3.

99 Zie hierover bijvoorbeeld Special Rapporteur on Migrants and Chairman of the Committee on Protection of Migrant Workers issue joint statement to mark International Migrants Day, 17 december 2007, UNOG News; UN calls for protection of migrants' human rights regardless of legal status, 18 december 2007, UN News Centre.

100 *PbEU* 2005, C311, 9 december 2005.

101 Raadsconclusies JBZ Raad 8-9 november 2007, *Kamerstukken II* 2007/08, 23 490, nr. 475.

In december 2007 verzocht de EC de lidstaten om geactualiseerde informatie over de implementatie van nationaal beleid inzake de bestrijding van mensenhandel. 23 EU-lidstaten en Noorwegen hebben voldaan aan dit verzoek. Andere instanties verantwoordelijk voor de implementatie van een aantal actiepunten werden ook door de EC geconsulteerd, waaronder Europol.

Uit de evaluatie¹⁰² van de EC blijkt onder meer dat veel landen inmiddels wetgeving hebben aangenomen, zowel op het terrein van het strafrecht als bescherming van en hulp aan slachtoffers. Wetgeving betrof veelal een uitbreiding van nationaal strafrecht om ook mensenhandel in andere sectoren dan de seksindustrie strafbaar te stellen.

De beschikbare gegevens laten echter een groot gat zien tussen de geldende wetgeving en implementatie in de praktijk. De EC constateert dat de aantallen strafrechtelijke vervolgingen nog steeds niet hoog genoeg zijn, en onderstreept een ernstig gebrek aan effectieve implementatie op het gebied van bescherming van slachtoffers. Wat betreft nationale wetgeving stelt de EC bijvoorbeeld dat de bescherming van slachtoffers tegen vervolging of strafrechtelijke sancties voor strafbare feiten gepleegd als gevolg van hun situatie als verhandelde personen, onvoldoende lijkt te zijn. Volgens de EC laten de beschikbare cijfers zien dat, in landen waar een significant aantal slachtoffers hulp heeft gekregen, de statistieken van strafrechtelijke vervolgingen hoger zijn.¹⁰³ Dit impliceert dat een mensenrechtelijke benadering niet alleen nodig is ter bescherming van slachtoffers, maar ook in het belang van gerechtigheid, aldus de EC. De Commissie kondigt in dit document een herziening van het kaderbesluit mensenhandel aan, ook met het oog op het waarborgen van meer effectieve mechanismen voor hulp aan slachtoffers.

In het licht van deze overwegingen, doet de Commissie een aantal aanbevelingen voor de korte termijn – eind 2009 zal een nieuwe strategie worden geformuleerd. Deze aanbevelingen richten zich tot lidstaten, Europol, Eurojust, het EU-voorzitterschap en de Europese Commissie zelf:

- Een eerste aanbeveling betreft de oprichting van een instituut van nationaal rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen om trends in mensenhandel en de resultaten van beleid en maatregelen tegen mensenhandel te monitoren.
- Nationale mechanismen voor het identificeren en verwijzen van slachtoffers naar hulpverlening moeten worden opgericht of versterkt; deze moeten zijn gebaseerd op afspraken tussen rechtshandhavers en het maatschappelijke middenveld, en uitgaan van een genderperspectief en mensenrechtelijke benadering.
- Systemen van kindbescherming moeten worden opgericht of versterkt om effectief te (kunnen) onderzoeken of er redenen zijn te vermoeden dat er sprake is van mensenhandel – hierbij worden bedelen en illegale activiteiten expliciet genoemd als vormen van uitbuiting.
- Ngo's die hulp bieden aan slachtoffers moeten ondersteund worden en van voldoende financiële middelen worden voorzien. Ook moeten inspanningen van ngo's ondersteund worden

¹⁰² *Commission working document, Evaluation and monitoring of the implementation of the EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, 17 oktober 2008, COM(2008) 657 final.

¹⁰³ Het document vermeldt geen cijfers ter onderbouwing van deze bevinding.

bij het oprichten van een meer gestructureerd netwerk, en moet zo'n netwerk worden erkend als een belangrijke gesprekspartner.

- Europol, Cepol en lidstaten moeten stelselmatig training organiseren van de sleutelfiguren die betrokken zijn bij de identificatie van mensenhandelzaken, met bijzondere aandacht voor uitbuiting buiten de seksindustrie.
- Coördinatie van strafrechtelijk onderzoek en vervolging moet worden verbeterd, inclusief de bevordering van het gebruik van middelen van Europol en Eurojust.
- Huidige actie met betrekking tot externe relaties moet worden verbeterd, ook door beletsels voor justitiële samenwerking in strafzaken weg te nemen. Dit betreft met name de westerse Balkan, de oostelijke burens van de EU en landen in Noord-Afrika.

3.4.2 Deskundigengroep mensenhandel (*EC Group of Experts*)

In 2008 werd een nieuwe Deskundigengroep, de *Group of Experts on Trafficking in Human Beings*, ingesteld door de Europese Commissie.¹⁰⁴ De 21 leden hebben op persoonlijke titel zitting in de groep en hebben verschillende achtergronden. Een aantal deelnemers is afkomstig van overheden, anderen van ngo's, Europol, internationale organisaties en academici. Het zijn deskundigen met ervaring met de bestrijding van mensenhandel, waarbij het aspect arbeidsuitbuiting met name van belang wordt geacht. Leden afkomstig van sociale partners en werkgeversorganisaties ontbreken vooralsnog. De leden zijn voor een termijn van drie jaar aangesteld.

De *Group of Experts* heeft adviserende taken richting de Europese Commissie op het dossier mensenhandel en brengt daarover rapporten en opinies uit. Het werkprogramma omvat onder meer advisering over de herziening van het EU-kaderbesluit mensenhandel, over het opstellen van een nieuwe EU strategie inzake de aanpak van mensenhandel, en over de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel^{NRM5}.¹⁰⁵ De Commissie kan de deskundigengroep om advies vragen; de groep kan ook op eigen initiatief adviezen of verslagen aan de Commissie voorleggen. De voorzitter van de groep kan de Commissie ook adviseren de groep over een bepaalde kwestie te raadplegen.¹⁰⁶

De Europese Commissie besloot in oktober 2007 tot oprichting van een nieuwe *Group of Experts*. Deze *Group of Experts* zal de taken van de eerste *Expert Group* – die in 2003 werd ingesteld^{NRM5} – continueren. Een aantal leden van deze eerste groep maakt deel uit van de huidige *Group of Experts*. Inmiddels heeft de deskundigengroep opinies uitgebracht over de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel, de door de Europese Commissie voorgestelde herziening

104 *Commission Decision of 22 July 2008 on the appointment of members of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings* (2008/604/EC).

105 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 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 migratie, *PbEG* L 261, 6 augustus 2004.

106 Besluit van de Commissie van 17 oktober 2007 tot oprichting van de Deskundigengroep mensenhandel (2007/675/EG).

van het Kaderbesluit mensenhandel, en over de Europese dag tegen mensenhandel (18 oktober).

Wat betreft de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel geeft de *Group of Experts* aan dat de huidige Richtlijn de legitieme behoeften en rechten van slachtoffers op ondersteuning en hulp onvoldoende adresseert, in het bijzonder dat het verlenen van een verblijfsvergunning en daar aan gerelateerde hulp afhankelijk is van medewerking van het slachtoffer aan relevante nationale procedures.¹⁰⁷

Het doel van een nieuwe Richtlijn zou volgens de *Group of Experts* allereerst moeten zijn de gronden uit te breiden waarop lidstaten verblijfsvergunningen kunnen verlenen aan onderdanen van derde landen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Ten tweede zouden onderdanen van EU-lidstaten, net zoals onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven, die slachtoffer zijn van mensenhandel, gelijke toegang moeten hebben tot de mogelijkheden en rechten die in de Richtlijn zijn opgenomen.

De *Group of Experts* is ook van mening dat de reikwijdte van de Richtlijn beperkt moet worden tot mensenhandel. De huidige Richtlijn betreft ook mensensmokkel; een ander delict dat een element van instemming inhoudt van degene die over een grens wordt gesmokkeld – bij mensenhandel is echter geen sprake van instemming. De bestrijding van twee delicten vergen andere maatregelen, zo ook wat betreft de nodige hulp aan en bescherming van slachtoffers. Een nieuwe Richtlijn zou ook wat toepassing moeten zijn op kinderen. Daarbij zou een juridische voogd (*legal guardian*) moeten worden aangesteld en voor elke maatregel moet het belang van het kind als uitgangspunt worden genomen.¹⁰⁸

De *Group of Experts* vindt het essentieel dat een nieuwe Richtlijn lidstaten verplicht tot het aannemen van maatregelen om de snelle en effectieve identificatie van verhandelde personen te bevorderen.

De plicht van lidstaten, om slachtoffers mensenhandel te informeren over hun rechten, moet worden gedaan in een taal en op een manier die de betrokken persoon begrijpt.

De huidige bepaling over de bedenktijd moet worden versterkt. De reflectieperiode, die ook bedoeld is om te herstellen, zou onmiddellijk moeten worden verleend aan degenen ten aanzien van wie vastgesteld is, of een indicatie bestaat, dat zij verhandeld zijn: *'It should be assumed, until established otherwise, that the individual has been trafficked.'* De termijn zou niet minder dan drie maanden moeten bedragen.

De *Group of Experts* is voorts van mening dat het verlenen van een verblijfsvergunning, van ten minste één jaar, niet alleen afhankelijk moet zijn van deelname van een verhandelde persoon aan de strafprocedure tegen vermeende mensenhandelaren. Volgens een mensenrechtelijke benadering zou het verlenen van een verblijfsvergunning ook gebaseerd moeten worden op de persoonlijke situatie van het slachtoffer, onafhankelijk van relevante nationale procedures: *'The trafficked person should not be treated as an instrument for the prosecution.'* In gevallen waarin een slachtoffer meewerkt, zou de geldigheid of duur van een verblijfsvergunning niet afhankelijk moeten zijn van de uitkomst van de strafprocedure.

¹⁰⁷ Opinion No. 4/2009 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings set up by the European Commission – On a possible revision of Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the relevant authorities, 16 juni 2009.

¹⁰⁸ In Nederland wordt Nidos volgens een speciale snelle procedure tot voogd benoemd.

Onderdanen van EU-lidstaten zouden recht moeten hebben op ten minste dezelfde hulp en rechten verleend aan onderdanen van derde landen. Tot slot wijst de *Group of Experts* op het feit dat lidstaten – naast deze Richtlijn – ook gehouden kunnen zijn aan internationale beschermingsverplichtingen zoals, bijvoorbeeld, de *Council Directive 2004/83/EC of 29 april 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted* (OJ L 304/12).

18 oktober is inmiddels vastgesteld als Europese Dag tegen Mensenhandel. Voor dit (derde) jaar heeft de *Group of Experts* een aantal suggesties gedaan voor thema's die hierbij prioriteit zouden moeten krijgen. Zo zou meer gedaan moeten worden om het algemene publiek bewust te maken van de problematiek van mensenhandel, met name van uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie. Ook wordt gewezen op de status van slachtoffers mensenhandel met een nationaliteit van een EU-lidstaat die zich in andere EU-lidstaten of derde landen bevinden. Er zijn volgens de *Experts Group* grote verschillen in de mate waarin deze groep slachtoffers hulp kan krijgen.¹⁰⁹

3.4.3 Raadsconclusies oprichting netwerk nationaal rapporteurs

In juni 2009 nam de Raad van de Europese Unie raadsconclusies aan over de oprichting van een informeel EU-netwerk van nationaal rapporteurs mensenhandel of vergelijkbare mechanismen. In dit document worden alle lidstaten uitgenodigd deel te nemen aan een informeel en flexibel netwerk om het begrip van het fenomeen mensenhandel te vergroten en met het doel om de EU en de lidstaten te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare – actuele – strategische informatie op het terrein van mensenhandel.¹¹⁰

Het netwerk zou volgens de conclusies open moeten staan voor EU-organen en EU instanties. Relevante internationale instanties als de OVSE, UNODC, IOM, ILO, de VN-*Special Rapporteur on trafficking in persons, particularly of women and children* en de ICMPD kunnen worden uitgenodigd als waarnemers.

Wellicht zouden – bijvoorbeeld – ook de VN-*Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* en de VN-*Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery* aan het netwerk deel kunnen nemen.

Van belang is dat in deze conclusies (wederom) iedere lidstaat wordt uitgenodigd een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme aan te wijzen. Nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen worden met name uitgenodigd om bij te dragen aan de uitwisseling van *best practices* en het delen van ervaringen op nationaal en Europees niveau; bij te dragen aan bestaande inspanningen om indicatoren te ontwikkelen en criteria die de vergelijkbaar-

109 Opinion No. 3/2009 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings set up by the European Commission – On the Anti-Trafficking Day, 16 juni 2009.

110 Council conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, 2946th meeting, Luxemburg, 4 juni 2009.

heid en consistentie van informatie zal verbeteren, en te assisteren bij de ontwikkeling van EU-activiteiten met betrekking tot statistieken over mensenhandel. Daarnaast worden nationaal rapporteurs uitgenodigd om bij te dragen aan het verzamelen en analyseren van noodzakelijke kwantitatieve en kwalitatieve informatie over mensenhandel, die door nationaal rapporteurs zijn verzameld tijdens hun werkzaamheden.

Het is de bedoeling dat de Europese Commissie het netwerk ondersteunt en rapporteert over de voortgang. Het voorzitterschap, in samenwerking met de Commissie, zal de activiteiten van het netwerk coördineren en de bijeenkomsten voorzitten.

Onder Zweeds voorzitterschap is met het ontwikkelen van een netwerk van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen inmiddels een begin gemaakt, met bijeenkomsten in Stockholm¹¹¹ en Wenen.¹¹² Ook in Brussel is een soortgelijke bijeenkomst geweest.¹¹³ Hoe het netwerk zich in de toekomst verder zal ontwikkelen staat nog niet vast.

3.4.4 Ontwerp-Kaderbesluit mensenhandel

In maart 2009 heeft de Europese Commissie twee voorstellen aangenomen voor nieuwe kaderbesluiten.¹¹⁴ Eén voorstel betreft een herziening van het kaderbesluit over seksuele uitbuiting van kinderen, seksueel misbruik en kinderpornografie,¹¹⁵ het andere is een voorgestelde aanpassing van het Kaderbesluit mensenhandel.¹¹⁶ Beide voorstellen zijn gedaan om te zorgen dat Europese regelgeving in overeenstemming wordt gebracht met verdragen die inmiddels over deze onderwerpen binnen de Raad van Europa tot stand zijn gekomen.¹¹⁷

De bedoeling is dat het kaderbesluit mensenhandel voor het einde van 2009 door de Raad wordt aangenomen.

Het voorgestelde kaderbesluit mensenhandel bevat – anders dan eerder tot stand gebrachte kaderbesluiten over materieel strafrecht – niet alleen bepalingen over harmonisatie van materieel strafrecht maar ook over preventie, vervolging, strafprocesrecht¹¹⁸ en slachtoffer-

111 28 mei 2009.

112 10 september 2009.

113 18 juni 2009.

114 Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM(2009) 136 definitief, 25 maart 2009.

115 Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ, COM(2009)135, 25 maart 2009.

116 Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM(2009) 136 definitief, 25 maart 2009.

117 Verdrag van Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005), en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote, 2007).

118 Zo moeten Lidstaten zorgen dat de personen, eenheden of diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van mensenhandel beschikken over de in georganiseerde misdaadzaken gebruikte onder-

hulp.¹¹⁹ Naast deze bepalingen bevat het voorstel ook bepalingen over rechten van slachtoffers tijdens strafrechtelijke procedures en over monitoring door nationaal rapporteurs of ander gelijksoortige mechanismen. De voorgestelde titel van het ontwerp-kaderbesluit is dan ook breder dan die van het huidige kaderbesluit (2002) – dat de bescherming van slachtoffers niet noemt – en vermeldt expliciet ‘de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers.’

Voortbouwend op het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel (2005) biedt het voorgestelde kaderbesluit volgens de Commissie toegevoegde waarde op een aantal punten. Zo bevat het voorstel nieuwe bepalingen over een specifieke behandeling van kwetsbare slachtoffers in strafprocedures, ter voorkoming van secundaire victimisatie (art. 9); een bredere reikwijdte van de bepaling inzake de niet-toepassing van sancties ten aanzien van de slachtoffers voor hun betrokkenheid bij onwettige activiteiten (*non punishment-clause*, art. 6); verdergaande normen ten aanzien van hulp aan slachtoffers, in het bijzonder wat medische behandeling betreft (art. 10); een ruimere en meer bindende regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht (art. 8); en een aan de ernst van de strafbare feiten aangepast niveau van bestraffing (art. 3). Het voorstel bevat ook nieuwe bepalingen over (strafrechtelijk) onderzoek, preventie en monitoring door nationaal rapporteurs.

Het opnemen van bepalingen met een gelijkaardige inhoud als bestaande verdragsbepalingen in het EU-acquis biedt volgens de Commissie bovendien voordelen die voortvloeien uit de sterk verbindende kracht die de rechtsorde van de EU tot stand brengt. Hierbij wordt bedoeld op de onmiddellijke inwerkingtreding en het toezicht op de naleving.

Behandeling en implementatie van het voorstel voor een nieuw kaderbesluit mensenhandel moet echter niet ten koste gaan van de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het voorstel voor een nieuw kaderbesluit moeten niet leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa is bereikt. Het voorstel voor een nieuw EU-kaderbesluit moet ook niet leiden tot het afnemen van de bereidheid de bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa uit te voeren.

3.4.5 Richtlijn sancties werkgever voor illegale tewerkstelling

In mei 2007 presenteerde de Europese Commissie een voorstel om de tewerkstelling van illegale migranten zonder papieren aan te pakken – om zo illegale immigratie van derdelanders in de EU tegen te gaan – en om de lidstaten tot gemeenschappelijke regels te laten ko-

zoeksinstrumenten, zoals het afluisteren van telefoons, elektronisch toezicht en financieel onderzoek (art. 7 lid 4 voorstel).

¹¹⁹ Wat betreft een aantal onderdelen van het voorstel wordt dan ook getwijfeld aan de (Europese) rechtsgrondslag. Niet eerder zijn bijvoorbeeld bindende regels ten aanzien van onderzoek en het verhoor van slachtoffers opgenomen in een kaderbesluit, Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 7 mei 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 22 112, nr. 859, p.6.

men over de straffen voor werkgevers die illegale arbeidskrachten tewerkstellen.¹²⁰ Behalve kritiek op de mate van detail van het voorstel, was er kritiek – ook van Nederlandse zijde – op de voorgestelde bepaling dat elk jaar ten minste tien procent van alle ondernemingen in een lidstaat zou moeten worden gecontroleerd op de aanwezigheid van illegale werknemers. Halverwege 2007 lag dat percentage in Nederland op 1,5%. Dat zou betekenen dat het aantal controleurs bij de Arbeidsinspectie fors zou moeten stijgen, waarvan de kosten werden be- raamd op bedragen tussen 60 en 70 miljoen euro per jaar.

De Richtlijn over dit onderwerp werd uiteindelijk in mei 2009 aangenomen¹²¹ en trad op 20 juli 2009 in werking.¹²²

Volgens de Richtlijn moeten de EU-lidstaten ervoor zorgen dat er doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties komen voor werkgevers die illegale immigranten inhuren. Daarbij gaat het om boetes, maar ook om strafrechtelijke sancties wanneer sprake is van ille- gale tewerkstelling van een minderjarige, bij voortdurende herhaling van illegale tewerkstel- ling, bij een aanzienlijk aantal illegaal te werk gestelden of wanneer sprake is van uitbuiting of het laten verrichten van diensten door illegalen in de wetenschap dat het om van slacht- offers van mensenhandel gaat.¹²³ Werkgevers die in strijd met de regels handelen, moeten daarnaast alle sociale lasten die ze niet hebben afgedragen, alsnog betalen. Ook kunnen ze de rekening gepresenteerd krijgen voor het repatriëren van hun illegale werknemers. Eventueel achterstallig loon moeten ze volledig aan de werknemers uitbetalen, ook als die inmiddels het land zijn uitgezet. De hoogte van de boetes hangt af van het aantal illegalen dat bedrijven voor zich hebben laten werken. Als extra afschrikking bevat de Richtlijn ook de mogelijkheid dat betrapte bedrijven voor vijf jaar kunnen worden uitgesloten van overheidsopdrachten en subsidies en indien de ernst van de inbreuk dit rechtvaardigt, tijdelijke of definitieve sluiting van de vestiging die voor de inbreuk is gebruikt.

Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie is uiteindelijk op belangrijke pun- ten aangepast. In het voorstel van de Commissie zou ook een hoofdaannemer kunnen wor- den aangepakt als een van de onderaannemers gebruik zou maken van illegalen. Volgens de huidige Richtlijn kunnen de hoofdaannemer, en iedere intermediaire aannemer, echter alleen aansprakelijk worden gesteld als zij op de hoogte waren van het feit dat de tewerk- stellende onderaannemer illegale arbeidskrachten in dienst had. Wel is in de Richtlijn op- genomen dat de lidstaten in nationale wetgeving striktere aansprakelijkheidsregels kunnen vastleggen. De Richtlijn bevat verder geen concrete aantallen inspecties die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd.

120 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, 16 mei 2007, COM(2007) 249 final.

121 Besluit van de Raad van 25 mei 2009.

122 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van mi- nimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, L 168/24, 30 juni 2009.

123 Art. 9 jo. art. 10 Richtlijn 2009/52/EG, L 168/24.

De Richtlijn moet uiterlijk 20 juli 2011 in nationale wetgeving zijn geïmplementeerd. Het implementeren van deze Richtlijn zal waarschijnlijk aanpassing vergen van Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) In de Wav vindt sanctionering primair plaats via bestuurlijke boetes; de drempel voor strafrechtelijke sancties in de Richtlijn is lager dan in de Wav. De Nederlandse wet kent voorts geen mogelijkheid van verhaal van uitzettingskosten op de werkgever. Ook heeft de Nederlandse overheid geen taak bij het invorderen van achterstallig loon (behalve in het kader van de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag).

Ten aanzien van aanpassing van het Burgerlijk Wetboek heeft de regering inmiddels een wetsvoorstel ingediend over de aansprakelijkheid van inleners (zie Hoofdstuk 2 en §12.5.1).

3.4.6 Bureau voor de grondrechten (*Agency for Fundamental Rights*)

Op de dag waarop de Europese Commissie de twee voorstellen voor nieuwe kaderbesluiten introduceerde, publiceerde het *Agency for Fundamental Rights* (Bureau voor de grondrechten) een rapport over de rechten van kinderen.¹²⁴ Het Bureau – gevestigd in Wenen – is opgericht in 2007.¹²⁵ Het Bureau voorziet de relevante instanties en autoriteiten van de Europese Gemeenschap, en haar lidstaten – bij de implementatie van gemeenschapsrecht – van assistentie en expertise op het terrein van grondrechten. Het Bureau richt zich op de EU en zijn 27 lidstaten. Kandidaat-lidstaten en landen die een stabilisatie- en associatieovereenkomst hebben gesloten met de EU kunnen worden uitgenodigd deel te nemen aan het Bureau. Het werkterrein van het Bureau beslaat de grondrechten die genoemd zijn in art. 6 lid 2 EU Verdrag.¹²⁶ Hierbij gaat het vooral om de grondrechten zoals die worden gewaarborgd in het EVRM.

Het Bureau lanceerde het project *Implementation, protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union* in 2007, op grond van een verzoek daartoe van de Europese Commissie.¹²⁷ Het doel van het project was het ontwikkelen van een set van indicatoren om op regelmatige basis te meten hoe de rechten van kinderen worden geïmplementeerd, gerespecteerd en bevorderd in de lidstaten van de Europese Unie. De bedoeling van het project is ook relevante juridische maatregelen die al genomen zijn te analyseren, zoals statistieken van rechtbanken en jurisprudentie, en een sociologische analyse van relevante gegevens te ontwikkelen.

124 European Union – Agency for Fundamental Rights, *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, maart 2009, <http://fra.europa.eu>.

125 Verordening (EG) Nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.

126 Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie werd in 2000 formeel aangenomen door het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie, maar bezit geen rechtskracht tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

127 Zie *Towards a Strategy on the Rights of the Child*, European Commission Communication, 2006, COM(2006)367.

Het rapport *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union* verscheen in maart 2009. In dit rapport worden vier terreinen bestreken, onder meer bescherming van kinderen tegen uitbuiting en geweld.¹²⁸ Dit betreft hier kinderhandel, seksuele en economische uitbuiting en geweld tegen kinderen. Het Bureau publiceerde in 2009 een verdiepende studie over uitbuiting van kinderen.¹²⁹

3.4.7 Terugkeerrichtlijn

In december 2008 verscheen Richtlijn 2008/115/EC van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.¹³⁰ Deze terugkeerrichtlijn bevat algemene standaarden voor de (gedwongen) terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven, met respect voor hun mensenrechten. De Richtlijn is van toepassing behoudens het bestaan van gunstigere bepalingen (art. 4 Richtlijn), onder meer zoals die zijn geformuleerd in de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel.¹³¹ Aangezien die geldt ten aanzien van slachtoffers mensenhandel, zal de nieuwe Richtlijn op hen (veelal) niet van toepassing zijn^{NRM5}.

Het terugkeerbesluit gaat gepaard met een inreisverbod van maximaal vijf jaar. Tegen slachtoffers van mensenhandel aan wie een verblijfstitel is verstrekt overeenkomstig de Richtlijn tijdelijke verblijfstitel, en die met de bevoegde autoriteiten samenwerken, wordt geen inreisverbod uitgevaardigd, onverminderd het bepaalde in lid 1, eerste alinea, onder b) (het niet hebben voldaan aan de terugkeerverplichting), en op voorwaarde dat zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.¹³²

De terugkeerrichtlijn sluit echter niet uit dat kwetsbare groepen zoals niet-begeleide minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel worden gedetineerd ter fine van uitzetting.¹³³

128 De drie andere terreinen betreffen 'family environment and alternative care', 'education, citizenship and cultural activities' en 'adequate standard of living.'

129 European Union – Agency for Fundamental Rights, *Child Trafficking in the European Union, Challenges, Perspectives and Good Practices*, juli 2009.

130 Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, PbEU L 348.

131 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 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 migratie, PbEG L 261.

132 Eerdere voorstellen sloten de mogelijkheid van inreisverboden voor slachtoffers mensenhandel niet uit. Onder andere een aantal VN mensenrechtenexperts – voornamelijk *Special Rapporteurs* – reageerden hier uitermate kritisch op, *UN experts express concern about proposed EU Return Directive*, UN Press release 18 juli 2008.

133 Ook hierover zijn al eerder kritische reacties verschenen van VN mensenrechtenexperts, *UN experts express concern about proposed EU Return Directive*, UN Press release 18 juli 2008.

3.4.8 Politie- en justitiesamenwerking in EU-verband

Verdrag van Prüm

Het Verdrag van Prüm¹³⁴ heeft tot doel de grensoverschrijdende samenwerking op een aantal terreinen te intensiveren, om grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en illegale migratie effectiever te kunnen bestrijden.^{NRM15} Dergelijke afspraken bestonden sinds 2005 voor zeven landen, waaronder Nederland.¹³⁵ In juni 2008 werd een besluit aangenomen door de Europese Raad om de belangrijkste bepalingen uit het Verdrag van Prüm om te zetten in een besluit van de Europese Unie.¹³⁶ Deze bepalingen uit het Verdrag van Prüm (Schengen III) gelden nu dan ook binnen de gehele EU.

Europol

Vanaf 1 januari 2010 zal de huidige Europol-overeenkomst¹³⁷ worden vervangen door het besluit van de Europese Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol).¹³⁸

Eurojust

In december 2008 heeft de Raad van Ministers van de Europese Unie een besluit aangenomen om de strijd van Eurojust tegen ernstige criminaliteit te versterken.¹³⁹ Dit besluit heeft ook betrekking op de bestrijding van mensenhandel, aangezien Eurojust zich inspant om nationale overheden in dit soort zaken te ondersteunen.

Ten eerste staat met betrekking tot mensenhandel de verbetering van de informatie-uitwisseling centraal. Lidstaten dienen Eurojust te informeren over zaken waarbij ten minste drie lidstaten direct betrokken zijn en waarvoor verzoeken om justitiële samenwerking zijn toegezonden aan ten minste twee lidstaten en wanneer een van de volgende mogelijkheden van toepassing is: (a) er zijn concrete aanwijzingen over de betrokkenheid van een criminele organisatie, (b) de

¹³⁴ *Trb.* 2005, 197.

¹³⁵ Het verdrag is in mei 2005 gesloten door de regeringen van Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Oostenrijk. [De Eerste Kamer heeft op 15 januari 2008 gedebatteerd over het Verdrag van Prüm inzake intensivering van grensoverschrijdende samenwerking bij de bestrijding van terrorisme, criminaliteit en illegale immigratie in Europa (Schengen III). De fracties van Groen Links en D66 hielden hun bezwaren, voornamelijk op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens, en lieten aantekenen tegen de goedkeuringswet voor het Verdrag van Prüm te zijn. De goedkeuringswet is op 15 januari 2008 zonder stemming aangenomen. Met het vragen van een aantekening kunnen leden aangeven dat zij, als er stemming zou hebben plaatsgevonden over een wetsvoorstel, tegen zouden hebben gestemd. De wet trad op 30 januari 2008 in werking. De Nederlandse parlementaire behandeling staat overigens los van de besluitvorming op Europees niveau.

¹³⁶ Besluit 2008/615/JBZ van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, *PbEUL* 210 (6 augustus 2008).

¹³⁷ *Pb C* 316 van 27 november 1995.

¹³⁸ Besluit van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), *PbEUL* 121 (15 mei 2009), p.37 e.v.

¹³⁹ Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008 inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, *PbEUL* 138 (4 juni 2009).

zaak heeft een ernstige grensoverschrijdende dimensie, of (c) het gaat om een van de volgende strafbare feiten: mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. De verbetering van operationele capaciteiten van Eurojust – onder andere door het opzetten van een oproepdienst voor verzoeken om justitiële samenwerking – is een ander speerpunt van het besluit. Daarnaast worden de bevoegdheden en taken van Eurojust verruimd. Zo kunnen nationale vertegenwoordigers bij Eurojust nationale autoriteiten verzoeken om voor de opsporing of de vervolging gerechtvaardigde maatregelen te treffen. Het besluit noemt ook de versterking van de samenwerking met nationale autoriteiten en Europees Justitieel Netwerkaanspreekpunten. Het besluit voorziet in de oprichting van een nationaal coördinatiesysteem van Eurojust (ENCS). Als laatste punt ter intensivering van de rol en capaciteiten van Eurojust richt het besluit zich op verbetering van relaties met voorkeurspartners (zoals EUROPOL, OLAF, Frontex en Interpol) en niet-lidstaten.

3.4.9 Stockholmprogramma

Het huidige meerjarenprogramma voor het EU-beleid op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, het Haags programma, loopt van 2005 tot eind 2009. Dit programma noemt een tiental prioriteiten ter versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, waaronder het ontwikkelen van een evenwichtig migratiebeleid. Dit behelst enerzijds het optreden tegen illegale migratie en mensenhandel, en anderzijds het opstellen van een plan inzake legale migratie.¹⁴⁰ Inmiddels zijn werkzaamheden begonnen om het JBZ-beleid voor de komende periode 2010-2014 te bepalen. Gezien de bedoeling dit meerjarenbeleidskader tijdens het Zweedse voorzitterschap zal worden vastgesteld, wordt in dit verband ook gesproken van het ‘Stockholm Programma’.

In het kader van de voorbereiding van het Stockholmprogramma heeft Nederland een aantal punten aangegeven die op Europees niveau ook voor de aanpak van mensenhandel zeer relevant zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het optimaliseren van informatie-uitwisseling ten behoeve van criminaliteitsbestrijding, de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in samenhang met preventieve en strafrechtelijke maatregelen – vanuit het besef dat strafrecht alleen niet toereikend is om bijvoorbeeld mensenhandel te bestrijden – en de operationele uitvoering van zowel EU-prioriteiten als van regionale prioriteiten.¹⁴⁰

Het Zweedse voorzitterschap heeft aangekondigd prioriteit te willen geven aan de EU externe dimensie van samenwerking op JBZ-terrein.¹⁴¹

Het streven in Europees verband is om vóór het einde van 2009 een *Action-Oriented Programme* voor de externe dimensie van mensenhandel te lanceren. De externe dimensie betreft de relaties tussen de EU en derde landen, i.c. in relatie tot de aanpak van mensenhandel.

¹⁴⁰ Actieprogramma behorende bij de actieve inzet-punten van Nederland in het kader van de voorbereiding van het Stockholmprogramma 2010-2014, *Kamerstukken II 2008/09*, 23 490, nr. 557.

¹⁴¹ Zweden is EU-voorzitter in de tweede helft van 2009. Ter gelegenheid van de (derde) Europese Dag tegen Mensenhandel vindt in Brussel een conferentie plaats ‘Towards Global EU action against Trafficking in Human Beings’. De uitkomsten van – onder meer – deze conferentie dienen als input voor het AOP.

Nederland streeft in ieder geval ook naar meer coherentie en coördinatie van het externe EU-beleid als zodanig.

De aanpak van mensenhandel blijft een prioriteit binnen de EU. Die prioriteit zou – meent de *EC Group of Experts* terecht op – niet alleen moeten gelden op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, maar zou ook agenda's van bijvoorbeeld ministeries van sociale zaken en werkgelegenheid moeten betreffen, van buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking, gelijke kansen en gender, en van volksgezondheid.¹⁴²

3.5 Raad van Europa

3.5.1 Verdrag inzake bestrijding mensenhandel (Verdrag van Warschau, 2005)

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel is het resultaat van de onderhandelingen van het *Comité Ad Hoc sur la lutte contre la Traite des Êtres Humains* (CAHTEH). Het verdrag werd op 3 mei 2005 aangenomen door het Comité van Ministers en op 16 mei 2005 opengesteld voor ondertekening.¹⁴³ Het verdrag is op 1 februari 2008 in werking getreden, nadat het de tien vereiste ratificaties had ontvangen, waaronder ten minste acht lidstaten van de Raad van Europa. Inmiddels hebben 26 staten het verdrag geratificeerd.¹⁴⁴

De definitie en strafbaarstelling van mensenhandel in het verdrag is geënt op het VN-Protocol inzake mensenhandel en het EU-Kaderbesluit. Aangezien het verdrag dezelfde definitie van mensenhandel bevat als het VN-Protocol, is – na ratificatie – ook het verdrag op dit punt relevant voor de interpretatie van de strafbaarstelling van art. 273f Sr, strekkende tot uitvoering van het Protocol en Kaderbesluit. Net als het VN-Protocol ziet het Verdrag van de Raad van Europa ook op mensenhandel gericht op de verwijdering van organen. Het verdrag is van toepassing op alle vormen van mensenhandel, nationaal en grensoverschrijdend, en al dan niet verband houdend met de georganiseerde misdaad (art. 2).

Het verdrag heeft een driedelige doelstelling: 1. voorkomen en bestrijden van mensenhandel onder het waarborgen van de gelijkwaardigheid van de geslachten ('gender equality'), 2. het beschermen van mensenrechten van slachtoffers en zorgen voor doeltreffende opsporing en vervolging, en 3. het bevorderen van de internationale samenwerking ter bestrijding van mensenhandel^{NRM5}. De mensenrechtelijke benadering is een belangrijke invalshoek van het verdrag. Volgens de preambule is mensenhandel een schending van de rechten van de mens en een aantasting van de waardigheid en de integriteit van de mens.

¹⁴² Opinion No. 3/2009 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings set up by the European Commission – On the Anti Trafficking Day, 16 juni 2009.

¹⁴³ *Trb.* 2006, 99.

¹⁴⁴ Stand van zaken d.d. 11 september 2009. De staten die nu partij zijn bij het Verdrag zijn Albanië, Armenië, Oostenrijk, België, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Georgië, Letland, Luxemburg, Malta, Moldavië, Montenegro, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Servië, Slowakije, Spanje, de FYR Macedonië, het Verenigd Koninkrijk en Slovenië. 16 landen hebben het Verdrag ondertekend (maar zijn nog geen partij): Andorra, Finland, Duitsland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Ierland, Litouwen, Nederland, San Marino, Slovenië, Zweden, Zwitserland, Turkije en Oekraïne.

Nederland heeft het verdrag op 17 november 2005 ondertekend maar nog niet geratificeerd.¹⁴⁵ Het wetsvoorstel (voorstel van Rijkswet) Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel verscheen in april 2008 en werd door de Tweede Kamer in november 2008 aangenomen. In een eerder stadium werd vastgesteld dat het verdrag niet noopte tot aanpassing van wetgeving, omdat door Nederland al wordt voldaan aan de verplichtingen uit het verdrag. Gelet op de aard van het misdrijf mensenhandel heeft het kabinet echter in een later stadium voorgesteld te kiezen voor de maximale beschermingsomvang die het verdrag biedt. Het verdrag regelt in art. 31 de rechtsmacht ten aanzien van mensenhandel. Op grond van art. 45 van het verdrag mag Nederland een voorbehoud maken bij deze bepaling. Nederland zal echter van dit voorbehoud geen gebruik maken gezien de aard en ernst van het delict mensenhandel.¹⁴⁶ Om deze reden is voorgesteld om, conform het verdrag,¹⁴⁷ de rechtsmacht voor de in het verdrag omschreven strafbare feiten op drie punten uit te breiden (zie Hoofdstuk 2)¹⁴⁸ Deze voorgestelde wetswijziging met betrekking tot de uitbreiding van rechtsmacht betekent dat geen sprake meer kon zijn van stilzwijgende (en snellere) ratificatie.

3.5.2 GRETA (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*)

Het Verdrag mensenhandel kent een tweeledig toezichtsmechanisme dat bestaat uit een groep van onafhankelijke deskundigen, de zogenoemde *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) en het Comité van statenpartijen (*Committee of the Parties*, het Comité). Voor een internationaal document op het terrein van mensenhandel is GRETA een uniek instrument^{NRM5}. Bedoeling is dat GRETA, op basis van informatie die de lidstaten bij het verdrag verplicht moeten aanreiken, een analyse opstelt van de tenuitvoerlegging van het verdrag door de lidstaat, aangevuld met aanbevelingen voor de aanpak van gesignaleerde knelpunten. Na hoor en wederhoor wordt het aldus opgestelde rapport openbaar gemaakt.

¹⁴⁵ Zie *Kamerstukken II 2008/09*, 31 429 (R1855).

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429 (R1855), nr. 3 p.15: ‘Mensenhandel is een zeer ernstig misdrijf, dat vaak wordt begaan in het kader van georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit. Het grijpt diep in in het leven van de slachtoffers ervan. Mensenhandel schokt onze rechtsorde ernstig en over de strafwaardigheid en de noodzaak tot strafbaarstelling en effectieve vervolging ervan bestaat in de wereldgemeenschap een grote mate van overeenstemming.’

¹⁴⁷ Art. 31 lid 1 sub a tot en met c verplicht tot het vestigen van rechtsmacht, wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd (artt. 2 en 3 Sr). Art. 31 lid 1 sub d verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten, gepleegd buiten het eigen land door een onderdaan of een staatloze die in dat land een vaste woon- of verblijfplaats heeft, indien het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is of het feit is gepleegd buiten de rechtsmacht van enige staat. Art. 31 lid 1 sub e verplicht tot het vestigen van rechtsmacht voor feiten gepleegd tegen een eigen onderdaan.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 429, nr. 3; Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Kamerstukken II 2007/08*, voorstel van wet, 31 391 nr. 2; Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Kamerstukken I 2008/09*, gewijzigd voorstel van wet, 31 391, A (16 juni 2009).

Het Comité kan vervolgens, op basis van rapportages en conclusies van GRETA, aanbevelingen doen aan een staat; het verdrag voorziet niet in een procedure om de tenuitvoerlegging van aanbevelingen af te dwingen. Het Comité van statenpartijen bestaat uit vertegenwoordigers van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van de staten die partij zijn bij het verdrag, en vertegenwoordigers van staten die partij zijn bij het verdrag maar geen lid van de Raad van Europa.¹⁴⁹ Het is dus een intergouvernamenteel politiek orgaan. Het Comité komt bijeen op verzoek van een derde van de partijen, van de SG van de Raad van Europa of van de President van GRETA. Het Comité kwam in december 2008 voor het eerst bijeen, binnen één jaar na inwerkingtreding van het verdrag, onder meer om de leden van GRETA te kiezen.¹⁵⁰

De verdragstekst biedt geen ruimte voor deelname aan GRETA door onderdanen van staten die geen partij zijn bij het verdrag.¹⁵¹ De leden van GRETA zijn echter benoemd als onafhankelijke deskundigen.¹⁵²

GRETA bestaat momenteel uit 13 leden die zijn benoemd voor een periode van vier jaar.¹⁵³ Bij de samenstelling van de groep is rekening gehouden met een evenwichtige samenstelling wat de verhouding van mannen en vrouwen, geografische spreiding en multidisciplinaire deskundigheid betreft.¹⁵⁴ Ook vertegenwoordigt de groep de belangrijkste rechtssystemen en zijn er geen twee leden onderdanen van dezelfde staat.¹⁵⁵

GRETA kwam in februari 2009 voor het eerst bijeen in Straatsburg.¹⁵⁶ Het is de bedoeling dat GRETA jaarlijks een rapport uit brengt over zijn werkzaamheden aan het Comité van partijen en het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Deze jaarverslagen worden openbaar gemaakt.¹⁵⁷

149 Het Comité wordt het eerste jaar (tot december 2009) voorgezeten door P. Elferts (Letland) en B. Gain (Frankrijk) is benoemd tot vice-voorzitter.

150 De verkiezing van de leden van GRETA vond plaats op grond van *Resolution CM/Res(2008)7 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA)*. Tijdens de eerste bijeenkomst van het Comité in december 2008, werden de *Rules of procedure of the Committee of the Parties* aangenomen, THB-CP(2008)2, 5 december 2008.

151 Art. 36 lid 2: 'GRETA is samengesteld uit minimaal 10 en maximaal 15 leden, rekening houdend met het evenwicht tussen mannen en vrouwen en de geografische spreiding, alsmede met multidisciplinaire deskundigheid. Zij worden door het Comité van Partijen gekozen uit de onderdanen van de Staten die Partij zijn bij dit Verdrag, voor een termijn van 4 jaar, die eenmaal kan worden verlengd.'

152 Het belang van onafhankelijkheid, onpartijdigheid werd ook door NGO's – terecht – benadrukt. Zie *Anti-Slavery, LaStrada en Amnesty International: Council of Europe Convention against Trafficking: Call for the election of independent experts of the highest calibre to monitor implementation*, AI Index No: IOR 61/010/2008, 2 december 2008.

153 De volgende leden zijn per 1 januari 2009 benoemd: V. Banova (Bulgarije), L. Calleja (Malta), J. Christodoulou (Cyprus), D. Derencinovic (Kroatië), V. Gilca (Moldavië), H.S. Greve (Noorwegen), N. Le Coz (Frankrijk), A. Malangone (Slowakije), N. Rasmussen (Denemarken), L.M. Rodrigues (Portugal), G. Shahinian (Armenië), R. Stratoberdha (Albanië) en D.-F. Tudorache (Roemenië).

154 Zie art. 36 lid 2 Verdrag.

155 Zie art. 36 lid 3 Verdrag.

156 Zie List of items discussed and decisions taken, 1st Meeting of GRETA, THB-GRETA(2009)LD1, 27 februari 2009. H.S. Greve werd verkozen tot voorzitter voor een periode van 2 jaar, N. Le Coz als eerste vice-voorzitter en G. Shahinian als tweede vice-voorzitter. De volgende bijeenkomsten vinden plaats in juni, september en december 2009.

157 Rule 26 Internal Rules of Procedure of GRETA, THB-GRETA(2009)LD1, Appendix III.

Inmiddels wordt ook het Trafficking Information Management System (TIMS) opgezet, dat bedoeld is om GRETA technisch te ondersteunen, onder meer om informatie van overheden, ngo's en anderen efficiënt te verzamelen en te zorgen dat deze informatie geanalyseerd kan worden en hierover kan worden gerapporteerd.¹⁵⁸

3.5.3 Verdrag inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote, 2007)

Op 25 oktober 2007 kwam het Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik tot stand te Lanzarote en opgesteld voor ondertekening.¹⁵⁹ Bij die gelegenheid heeft ook Nederland het verdrag ondertekend. Het voorstel van rijkswet ter goedkeuring van dit verdrag werd op 9 december 2008 bij de Tweede Kamer ingediend.¹⁶⁰ Het verdrag treedt in werking zodra vijf staten hebben geratificeerd, waaronder ten minste drie lidstaten van de Raad van Europa.¹⁶¹ Het verdrag is door 36 staten ondertekend en door Griekenland en Albanië geratificeerd.¹⁶² Nederland heeft het verdrag op dit moment ook nog niet geratificeerd. Wel heeft Nederland al aangekondigd geen gebruik te zullen maken van voorbehouden die bij ratificatie bij het verdrag gemaakt zouden kunnen worden.¹⁶³

Inhoud verdrag

Het verdrag beoogt een drieledig doel: 1. voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, 2. bescherming van de rechten van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en 3. het bevorderen van nationale en internationale samenwerking in de strijd tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen. Het verdrag is – net als het RvE Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel – alomvattend en multidisciplinair van aard. Het ziet op bescherming van kinderen in brede zin. Naast straf- en sanctiebepalingen bevat het verdrag preventieve en beschermende maatregelen, procedurele bepalingen, interventie maatregelen, en maatregelen die betrekking hebben op nationale coördinatie en internationale samenwerking.

Het verdrag definieert een 'kind' als iedere persoon jonger dan achttien jaar. Dit sluit aan bij de internationaal gebruikelijke definitie. Onder 'slachtoffer' wordt in het verdrag elk kind begrepen dat onderworpen is aan seksuele uitbuiting of seksueel misbruik.

158 TIMS bestaat uit vertegenwoordigers van de Information Technology Department, Gender Equality and Anti-Trafficking Division en andere afdelingen van het Directorate General of Human Rights and Legal Affairs.

159 *Trb.* 2008, 58.

160 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 (R 1872), nr. 1 en nr. 2.

161 Art. 45 lid 3 Verdrag.

162 Stand van zaken d.d. 11 september 2009.

163 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 nr. 3, p.3.

Relevante internationale instrumenten

Voor een deel is het Verdrag van Lanzarote geënt op al bestaande overeenkomsten op dit terrein. De MvT¹⁶⁴ vermeldt hierbij onder meer expliciet het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (1989)¹⁶⁵ en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij dit verdrag (2000)¹⁶⁶; het VN-Protocol inzake mensenhandel (2000),¹⁶⁷ en het ILO-Verdrag inzake uitbanning van de ernstigste vormen van kinderarbeid (1999).¹⁶⁸ Op het niveau van de Europese Unie is een aantal Kaderbesluiten relevant, zoals het Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2003),¹⁶⁹ het Kaderbesluit inzake de positie van slachtoffers in het strafproces (2001)¹⁷⁰ en het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel (2002).¹⁷¹ Tot slot zijn ook verdragen die binnen de Raad van Europa eerder tot stand zijn gekomen, relevant omdat deze voorzien in bindende instrumenten op aanverwante terreinen. Hierbij gaat het om het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (*Cyber-crime Convention* 2001)¹⁷² en om het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005).¹⁷³

Op een aantal punten gaat het Verdrag van Lanzarote een stap verder dan deze instrumenten. Dat betreft onder meer een aantal nieuwe strafbepalingen, ruime rechtsmachtbepalingen ter bestrijding van kinderseksuetoerisme en bepalingen met betrekking tot dadergerichte interventieprogramma's en –maatregelen.¹⁷⁴ Waar andere internationale instrumenten zich voornamelijk richten op seksuele uitbuiting van kinderen – waarbij volgens de MvT de nadruk ligt op een commerciële component (kinderprostitutie, kinderpornografie en kinderhandel) – omvat het Verdrag van Lanzarote naast uitbuiting ook seksueel misbruik als zodanig.

Het kabinet stelt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag dat seksuele uitbuiting en seksueel misbruik een ernstige vorm van kindermishandeling zijn. De bescherming van kinderen daartegen maakt integraal onderdeel uit van de brede aanpak van kindermishandeling. Voor het pakket aan voorzieningen en maatregelen

164 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 808 nr. 3 (Memorie van Toelichting), p.2.

165 Verdrag inzake de rechten van het kind (New York, 20 november 1989), *Trb.* 1990, 46 en 17.

166 Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (New York, 25 mei 2000), *Trb.* 2001, 63 en 130.

167 Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35.

168 Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Genève, 17 juni 1999), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35.

169 Kaderbesluit 2004/68/JHA, 22 december 2003, *PbEUL* 13.

170 Kaderbesluit 2001/220/JHA, 15 maart 2001, *PbEGL* 82.

171 Kaderbesluit 2002/629/JHA, 19 juli 2002, *PbEGL* 203.

172 Boedapest, 23 november 2001, *Trb.* 2002, 18 en 2004, 290.

173 Warschau, 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 99.

174 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 808 nr. 3, p.3.

dat in Nederland op dit terrein wordt ondernomen, wordt verwezen naar het Actieplan aanpak kindermishandeling.¹⁷⁵

Melden van verdenking van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik

Het verdrag bepaalt in art. 12 dat staten wetgevende of andere maatregelen moeten treffen om te zorgen dat regels van beroepsgeheim geen belemmering vormen voor de mogelijkheid voor bepaalde beroepsbeoefenaars (die in het kader van hun werk met kinderen in aanraking komen) melding te maken van elke situatie van een kind ten aanzien waarvan zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat het slachtoffer is van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik, bij diensten die voor de bescherming van kinderen verantwoordelijk zijn. De MvT stelt dat in Nederland geen wettelijke beperkingen bestaan om ingeval van een redelijk vermoeden van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik dit vermoeden te melden, ook niet voor degenen die onder een beroepsgeheim vallen.

Strafbaarstellingen

Art. 18 Verdrag verplicht tot strafbaarstelling van seksueel misbruik van kinderen. Ten eerste wordt het plegen van seksuele handelingen met een seksueel minderjarig kind strafbaar gesteld. Het gaat daarbij om een kind dat naar het nationale recht de wettelijke leeftijd van seksuele meerderjarigheid nog niet heeft bereikt. In de Nederlandse zedelijkheidswetgeving is een persoon vanaf 16 jaar seksueel meerderjarig.¹⁷⁶ Art. 18 lid 3 Verdrag bepaalt overigens dat deze strafbaarstelling niet van toepassing is bedoeld te zijn op vrijwillige seksuele handelingen tussen minderjarigen. Ten tweede wordt op grond van deze bepaling het plegen van seksuele handelingen met een kind (iedere persoon jonger dan achttien jaar) strafbaar gesteld, als dat gepaard gaat met het gebruik van dwang, geweld of bedreigingen, misbruik wordt gemaakt van vertrouwen of overwicht, of misbruik wordt gemaakt van de bijzonder kwetsbare positie van het kind of een afhankelijkheidssituatie.¹⁷⁷

Art. 19 Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijk gepleegde gedragingen met betrekking tot *kinderprostitutie*, zoals het werven van een kind voor prostitutie of er voor zorgen dat een kind deelneemt aan prostitutie, en het dwingen van een kind tot prostitutie of daar voordeel uit trekken, dan wel anderszins een kind uitbuiten met een dergelijk oogmerk. Deze gedragingen zijn strafbaar gesteld in art. 273f lid 1 sub 3, 5, 6, en 8 Sr. Tot slot verplicht art. 19 tot het strafbaar stellen van het toevlucht nemen tot kinderprostitutie, hetgeen de Memorie van Toelichting – conform het zogenoemde ‘*explanatory report*’¹⁷⁸ – verwoordt als ‘het gebruik maken van diensten van een minderjarige prostituee’. Deze gedraging is in Nederland strafbaar gesteld in artt. 247 en 248b Sr. Het verdrag verstaat onder de term ‘kinderprostitutie’ het feit dat een kind wordt gebruikt voor seksuele activiteiten waarbij bij wijze van betaling geld of een andere vorm van beloning of vergoeding wordt gegeven of beloofd, ongeacht of deze

175 *Kamerstukken II 2006/07*, 31 015, nr. 16. De aanvullende maatregelen – uit 2006 – bij het Nationaal Actieplan Mensenhandel worden hierbij echter niet genoemd.

176 Omdat de wettelijke leeftijd voor seksuele meerderjarigheid in de verschillende lidstaten van de Raad van Europa sterk uiteen loopt (van 13 tot 17 jaar), laat het Verdrag lidstaten vrij om deze leeftijd zelf te bepalen, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 808 (R1872), nr. 3, p.10.

177 Art. 18 lid 1 sub b Verdrag.

178 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/201.htm>.

betaling, belofte of vergoeding aan het kind of een derde wordt gegeven of gedaan.¹⁷⁹ Onder betaling, beloning of vergoeding kan ook vallen het verstrekken van verdovende middelen of het geven van onderdak of voedsel.¹⁸⁰

Art. 20 Verdrag bevat verplichtingen tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijk gepleegde gedragingen waar het gaat om kinderpornografie. Een aantal van deze gedragingen bevatten min of meer dezelfde bewoordingen als in andere internationale instrumenten, zoals het vervaardigen, aanbieden, verspreiden, verwerven en in bezit hebben van kinderpornografie. Art. 240b Sr stelt deze gedragingen strafbaar. Art. 20 lid 1 sub f Verdrag bevat echter een nieuwe bepaling op grond waarvan staten ook het zich, door middel van informatie- en communicatietechnologie welbewust toegang verschaffen tot kinderpornografie, strafbaar moeten stellen.¹⁸¹

Art. 21 Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijke gedragingen waar het gaat om het optreden van kinderen in pornografische voorstellingen. Het gaat hierbij om het werven van een kind voor deelname aan dergelijke voorstellingen, een kind dwingen tot deelname of daar voordeel uit trekken, dan wel anderszins een kind uitbuiten met een dergelijk oogmerk, en het welbewust bijwonen van pornografische voorstellingen waarbij kinderen betrokken zijn. Deze gedragingen zijn strafbaar gesteld in artt. 248c Sr en 273f Sr.

Art. 22 Verdrag bepaalt dat staten het opzettelijk een seksueel minderjarig kind laten aanschouwen van seksueel misbruik of seksuele handelingen voor seksuele doeleinden strafbaar moeten stellen (het corrumperen van kinderen). Niet vereist is dat het kind participeert in de seksuele handelingen. Dit is een nieuwe strafbaarstelling ten opzichte van de al bestaande internationale instrumenten. Het doel van deze bepaling is het beschermen van het kind tegen schadelijke invloeden op de persoonlijke en seksuele ontwikkeling, waarbij het in het bijzonder om gedragingen gaat die tot doel hebben een kind vatbaar te maken voor seksuele uitbuiting of seksueel misbruik. Ook hiervoor is voor Nederland nadere wetgeving nodig.

Art. 23 Verdrag bevat tot slot een verplichting tot strafbaar stellen van '*grooming*': het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden. Hieronder wordt in het verdrag verstaan het door een volwassen persoon op internetsites of chatrooms benaderen en verleiden van een seksueel minderjarig kind met als uiteindelijk doel het plegen van seksueel misbruik met die minderjarige. Het gedrag van de dader moet zich concretiseren tot een voorstel voor een ontmoeting met het kind gevolgd door een concrete handeling gericht op het realiseren van die ontmoeting, aldus de MvT. Het door een volwassen persoon uitsluitend op internet benaderen van en communiceren met een kind, ongeacht de intentie en de inhoud van de communicatie, valt buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling. In bepaalde, maar niet alle, gevallen kan in Nederland strafrechtelijk worden opgetreden tegen '*grooming*', op grond van art. 248a Sr.

Een aantal verplichtingen tot strafbaarstelling die in dit verdrag zijn opgenomen, maken het dus noodzakelijk dat Nederlandse wetgeving op die punten wordt aangepast. Daarvoor is een voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag van Lanzarote ook in december 2008 naar de Tweede Kamer gezonden (zie Hoofdstuk 2).¹⁸²

179 Art. 19 lid 2 Verdrag.

180 *Kamerstukken II 2008/09, 31 808 (R1872)*, nr. 3, p.11.

181 Het is bij dit artikel mogelijk voor staten om een voorbehoud te maken, art. 20 lid 4 Verdrag.

182 *Kamerstukken II 2008/09, 31 810*, nr. 1 en 2.

Strafverzwarende omstandigheden

Nationale wetgeving moet op grond van art. 28 Verdrag mogelijk maken dat rechters rekening kunnen houden met een aantal strafverzwarende omstandigheden bij het bepalen van de op te leggen straf. Het verdrag bevat dus niet een verplichting voor nationale rechters om deze omstandigheden daadwerkelijk toe te passen. In de verdragsbepaling gaat het onder meer om de strafverzwarende omstandigheid dat het strafbare feit de fysieke en geestelijke gezondheid van het slachtoffer ernstig heeft geschaad, dat het strafbare feit werd voorafgegaan door of gepaard ging met foltering of ernstige geweldpleging, of de omstandigheid dat het feit werd gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer.¹⁸³ Ook de omstandigheid dat het strafbare feit werd gepleegd door een familielid, een persoon die met het kind samenwoont of een persoon die zijn of haar gezag heeft misbruikt, valt onder deze bepaling. Voorts zou de omstandigheid dat het feit werd gepleegd door verschillende gezamenlijk optredende personen, of in het kader van een criminele organisatie, en recidive, strafverzwarende omstandigheden moeten zijn die een nationale rechter in aanmerking zou moeten kunnen nemen.

Een belangrijke bepaling is overigens dat staten in de mogelijkheid moeten voorzien om bij het bepalen van de straf ook rekening te houden met onherroepelijke vonnissen die in een ander lidstaat zijn opgelegd terzake van overeenkomstige feiten.¹⁸⁴

Rechtsmacht

Het verdrag verplicht tot het vestigen van rechtsmacht, onder meer wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd, of wanneer het feit is gepleegd door een eigen onderdaan of ingezetene.¹⁸⁵ Nederland voldoet aan deze rechtsmachtbepalingen die zich – aldus de memorie van toelichting – vooral richten op de bestrijding van sekstoerisme.¹⁸⁶ Art. 25 lid 2 Verdrag geeft partijen in overweging om rechtsmacht te vestigen over feiten begaan in het buitenland tegen eigen onderdanen en ingezetenen. De memorie van toelichting stelt hierbij dat Nederland geen algemene regeling kent voor extraterritoriale rechtsmacht voor strafbare feiten gepleegd tegen Nederlandse slachtoffers.¹⁸⁷ Vanwege de aard en ernst van dit misdrijf heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend om de huidige Nederlandse rechtsmachtbepalingen ten aanzien van dit misdrijf uit te breiden – onder andere ten aanzien van Nederlandse slachtoffers.¹⁸⁸

183 Voorbeelden van kwetsbaarheid worden genoemd in het *Explanatory Report*, zoals kinderen die fysiek, mentaal of sociaal gehandicapt zijn, kinderen zonder ouderlijke zorg (straatkinderen, of alleenstaande minderjarige vreemdelingen), zeer jonge kinderen, of kinderen onder invloed van drugs of alcohol.

184 Art. 29 Verdrag. Zie ook EU-Kaderbesluit betreffende uitwisseling van gegevens uit het strafregister, 22 december 2005, COM(2005)690. Dit Kaderbesluit verplicht de lidstaten er in te voorzien dat aan een in een andere lidstaat uitgesproken onherroepelijke veroordelingen gevolgen kunnen worden verbonden die gelijkwaardig zijn aan de gevolgen die kunnen worden verbonden aan een eerdere veroordeling in het eigen land. Het Kaderbesluit is aangenomen op 26 februari 2009 tijdens de vergadering van de JBZ-Raad.

185 Art. 25 lid 1 sub a tot en met e.

186 Zie artt. 2, 3, 5 en 5a Sr.

187 31808 (R 1872), nr. 3, p.14.

188 Zie uitvoeringswetgeving geciteerd in *Kamerstukken II 2008/09*, 31 808, nr. 5, p.9.

Toezihtsmechanisme

Het verdrag voorziet in een mechanisme dat een effectieve uitvoering van het verdrag moet verzekeren. Daartoe wordt een Comité van Partijen in het leven geroepen.¹⁸⁹ Dit comité heeft minder vergaande mogelijkheden van toezicht dan het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Dat verdrag kent immers een tweeledig mechanisme waarbij GRETA bestaat uit onafhankelijke deskundigen (zie §3.5.2).

3.5.4 Resolutie Parlementaire Assemblée

In 2007 nam de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (PA) een resolutie aan over prostitutie.¹⁹⁰ Hierin veroordeelde de PA gedwongen prostitutie en mensenhandel als moderne slavernij en als een van de ernstigste mensenrechtenschendingen in het hedendaagse Europa. Lidstaten van de Raad van Europa worden dan ook ten eerste opgeroepen om het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel te ratificeren. Daarnaast beveelt de PA aan dat de Europese Gemeenschap zo snel mogelijk toetreedt tot dit verdrag, en dat alle noodzakelijke middelen beschikbaar worden gesteld om te zorgen dat GRETA onafhankelijk en efficiënt kan werken zodra het verdrag in werking treedt.

Wat jeugdprostitutie betreft beveelt de PA aan dat alle lidstaten dit verbieden ten aanzien van jongeren onder 18 jaar omdat prostitutie door minderjarigen niet als vrijwillig kan worden beschouwd (of een minderjarige toestemt is immers niet relevant). De benadering van deze problematiek zou overeen moeten komen met de benadering uit het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel (2005), namelijk dat alle minderjarigen als slachtoffer moeten worden beschouwd en als zodanig moeten worden beschermd: ze zouden niet vervolgd moeten worden. Er zou een actief beleid moeten worden gevoerd om klanten van minderjarige prostituees strafrechtelijk te vervolgen.

De resolutie gaat vooral over beleid ten aanzien van vrijwillige prostitutie door volwassenen in de verschillende landen. De PA constateert dat dit beleid in de 47 lidstaten sterk varieert. Volgens de PA voert ongeveer een derde van de landen een beleid dat prostitutie verbiedt en zowel prostituees als pooiers strafbaar stelt (en niet per se klanten) (prohibitionist approach). Een minderheid van de landen (9, volgens de PA) voert een beleid waarin prostitutie is gereguleerd. Een relatieve meerderheid van de landen (20) voert een beleid dat als abolitionistisch kan worden bestempeld, hetgeen betekent dat gestreeft wordt naar afschaffing van prostitutie door pooiers te bestraffen. In dit verband wordt Zweden expliciet genoemd dat in dit beleid nog een stap verder is gegaan door ook klanten van prostituees strafbaar te stellen.¹⁹¹ De PA stelt dat het probleem met prostitutie is dat in veel landen, met name waar prostitutie is verboden maar ook in abolitionistische landen in meerdere of mindere mate,

189 Art. 39 Verdrag van Lanzarote.

190 Resolution 1579 (4 oktober 2007), Prostitution – Which stance to take?

191 Per 1 januari 2009 ook in Noorwegen.

prostitutie noodgedwongen ondergronds gaat. Dientengevolge raakt vaker wel dan niet georganiseerde criminaliteit betrokken en worden prostituees kwetsbaarder.

De Parlementaire Assemblée wijst er op dat internationale organisaties zoals de WHO moralistische benaderingen hebben verlaten en in plaats daarvan een meer pragmatische houding hebben aangenomen. De PA beveelt niet een bepaald beleid aan maar vindt dat wel expliciet beleid geformuleerd moet worden, waarbij dubbele maatstaven worden vermeden¹⁹² en wordt voorkomen dat prostituees ondergronds gaan of onder invloed van pooiers worden gebracht. In plaats daarvan zouden landen de positie van prostituees moeten versterken, in het bijzonder door – onder meer – prostituees niet te criminaliseren en te straffen en programma's te ontwikkelen om het beroep te verlaten als ze dat zouden willen, persoonlijke kwetsbaarheden van prostituees te adresseren (bijvoorbeeld mentale problemen, kindermisbruik, drugsgebruik); structurele problemen te adresseren (armoede, politieke instabiliteit of oorlog, genderongelijkheid, gebrek aan onderwijs), ook eventueel in landen van herkomst, om te voorkomen dat mensen tot prostitutie worden gedwongen door omstandigheden; te zorgen dat prostituees toegang hebben tot veilige seksuele handelingen en genoeg onafhankelijkheid om dit aan klanten op te kunnen leggen; en hun positie te versterken door het recht van prostituees, die vrijwillig kiezen om als prostituee te werken, te respecteren om een stem te hebben in voor hen relevant beleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

In zijn reactie onderschreef het Comité van Ministers (*Committee of Ministers*) de stelling dat het Verdrag inzake mensenhandel (2005) ook door de Europese Gemeenschap zou moeten worden geratificeerd en dat prostitutie door minderjarigen nooit vrijwillig zou kunnen zijn, en wees in deze context op het Verdrag van Lanzarote (2007).¹⁹³ Wat betreft vrijwillige prostitutie door volwassenen constateert het comité, net als de PA, dat het prostitutiebeleid in de 47 lidstaten van de Raad van Europa sterk varieert, en dat het formuleren van een gemeenschappelijk beleid in dezen op dit moment moeilijk zal zijn. In het licht van de sterke mensenrechtelijke implicaties van het fenomeen prostitutie instrueerde het comité de *European Committee on Crime Problems* (CDPC) echter toch een studie uit te voeren naar de haalbaarheid van het formuleren van een gemeenschappelijk beleid inzake prostitutie. Op het moment van schrijven van deze rapportage was nog niet bekend wanneer uitkomsten van deze studie worden verwacht.

3.5.5 Mensenrechtencommissaris

De Mensenrechtencommissaris (*Commissioner for Human Rights*) blijft – naast algemene en andere onderwerpen op het terrein van mensenrechten – mensenhandel systematisch aan de orde stellen tijdens zijn bezoeken aan lidstaten van de Raad van Europa en in rapporta-

192 Resolution 1579 (4 oktober 2007), para. 8: *'The prohibitionist and abolitionist approaches furthermore have the disadvantage of enshrining a certain double standard. In many countries applying these approaches, for example, paid sex itself is not prohibited, but offering paid sex is. The height of the hypocrisy is that even where prostitutes are sanctioned, clients are often not.'*

193 Reply from the Committee of Ministers adopted at the 1029th meeting of the Ministers' Deputies (11 juni 2008), on Prostitution – Which stance to take? Recommendation 1815 (2007), Doc. 11641, 17 juni 2008.

ges die daarop volgen. Het doel van deze bezoeken is de nationale mensenrechtensituatie te toetsen aan de internationale standaarden op dit gebied. In zijn rapporten benadrukt de commissaris dat mensenhandel een serieus en complex mensenrechtenprobleem is met een duidelijke internationale dimensie. In het bijzonder besteedt hij in rapportages aandacht aan strafwetgeving, effectieve implementatie van nationale actieplannen (indien aanwezig), de voorzieningen voor slachtoffers en bescherming van slachtoffers, met een bijzondere aandacht voor kinderen.

De Mensenrechtencommissaris heeft in 2008 ook Nederland bezocht. Zijn rapportage over (bescherming van) mensenrechten in Nederland die op dit bezoek volgde, bevat ook een aantal aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel.¹⁹⁴ De Mensenrechtencommissaris beveelt ten eerste aan om het Verdrag mensenhandel te ratificeren en om de term ‘labour exploitation’ in art. 273f Sr wettelijk te preciseren. Wat betreft deze laatste aanbeveling meent het kabinet dat de interpretatie en reikwijdte van artikel 273f Sr inzake ‘overige uitbuiting’ zich in de rechtspraak zullen ontwikkelen en dat het op dit moment niet opportuun is om ten aanzien van *labour exploitation* een apart wetsvoorstel te entameren.¹⁹⁵

Ten tweede beveelt de Mensenrechtencommissaris aan te voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring worden gehouden door maatregelen te verbeteren om slachtoffers snel te identificeren. Ook moeten jonge slachtoffers het voordeel van de twijfel krijgen wanneer het moeilijk is vast te stellen of zij minderjarig zijn of niet. In zijn reactie stelt het kabinet onder meer dat de aanbevolen handelswijze, met betrekking tot personen van wie de minderjarigheid niet met zekerheid kan worden vastgesteld, in Nederland reeds praktijk is, nu aan personen die in deze categorie vallen de B9-procedure wordt aangeboden, die geen onderscheid maakt naar leeftijd. Ten aanzien van slachtoffers in vreemdelingenbewaring stelt het kabinet dat dit waar mogelijk moet worden voorkomen. Hierbij wordt onder meer aangegeven dat, wanneer (eerder) onverhoopt signalen worden gemist of de vreemdeling pas na de inbewaringstelling te kennen geeft slachtoffer te zijn, de mogelijkheid bestaat in bewaring alsnog gehoord te worden. ‘Zijn politie en het Openbaar Ministerie van oordeel dat het om een slachtoffer gaat en maakt het slachtoffer gebruik van bedenktijd of doet hij/zij aangifte bij de politie dan komt de grond aan de bewaring te ontvallen en wordt deze opgeheven.’

Een derde aanbeveling betreft de opvang van slachtoffers. Volgens de Mensenrechtencommissaris moet de capaciteit van gespecialiseerde opvang vergroot worden. Daarnaast moet worden gezorgd voor adequate ondersteuning van gemeenten bij de bestrijding van mensenhandel.

3.5.6 Campagnes en andere activiteiten

Op de bijeenkomst in 2005 van staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Raad van Europa, tijdens welke het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel werd aangenomen, werd ook het *Action Plan* vastgesteld^{NRM5.196} In dit verband startte de Raad van Europa in 2006 de tweejarige *Campaign to combat trafficking in human beings*^{NRM5.197} Het doel van deze campagne was tweeledig. Enerzijds creëren van bewustwording bij overheden,

194 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 V, nr. 85.*

195 *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 V, nr. 95, pp.8-9.*

196 CM(2005)80 final, 17 mei 2005.

197 Resolution 210 (2006) on the Council of Europe campaign to combat trafficking in human beings.

ngo's en de samenleving van de omvang van mensenhandel in Europa. Anderzijds beoogde de campagne de ondertekening en ratificatie van het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel door zoveel mogelijk staten te bewerkstelligen. In dit verband organiseerde de Raad van Europa onder meer regionale seminars waar in totaal 41 lidstaten aan deelnamen.¹⁹⁸ Een van de onderdelen van de voorlichtingscampagne voor het algemene publiek betrof een stripverhaal voor jongeren getiteld *You're not for sale* dat in 16 talen verscheen. Van belang is voorts dat de Raad van Europa een studie heeft gedaan naar het misbruik van internet voor het ronselen van slachtoffers¹⁹⁹ en een *Handbook for parliamentarians on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* publiceerde. Met de slogan *Human being – not for sale* liep deze campagne totdat het Verdrag mensenhandel in februari 2008 in werking trad.

3.6 OVSE

3.6.1 Evaluatie voortgang nationale actieplannen, coördinatiestructuren en rapportagemechanismen

In 2006 publiceerde de Speciale Vertegenwoordiger en Coördinator voor de aanpak van mensenhandel van de OVSE (*Special Representative*; SR) het rapport 'From Policy to Practice: Combating Trafficking in Human Beings in the OSCE Region'.²⁰⁰ Dit rapport bevat een overzicht van de manier waarop verschillende staten het OVSE Actieplan uit 2003 implementeren.²⁰¹ Op basis van de conclusies van dit rapport is voor 2007 besloten de voortgang te evalueren inzake het maken van nationale actieplannen en het oprichten van nationale coördinatiestructuren en nationale rapportagemechanismen.²⁰² De *Special Representative*

198 Deze seminars vonden onder meer plaats in Boekarest, Riga, Rome, Oslo, Athene, Nicosia, Berlijn, Yerevan, Parijs, Belgrado en Londen. Seminars vonden ook plaats in de regio Zuid-Kaukasus, waar Armenië, Azerbaidjan, Georgië bij betrokken waren en ook Turkije aan deel nam (februari 2008); in de vorm van bilaterale samenwerking met Montenegro (april 2006 en juli 2007), de Russische Federatie (november 2006); met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel in Straatsburg over het monitoringmechanisme van het Verdrag, GRETA (november 2007), en in het kader van het Spaanse voorzitterschap van de Raad van Europa in Madrid (december 2008).

199 *Trafficking in human beings: Internet recruitment of victims of trafficking in human beings* (2007), beschikbaar via www.coe.int/trafficking.

200 SEC.GAL/152/06, 26 september 2006. Sinds 19 oktober 2006 is Eva Biaudet Special Representative and Coordinator on Combating Trafficking in Human Beings.

201 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, PC. Dec/557, 24 juli 2003. Zie ook Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, PC. Dec/685, 7 juli 2005.

202 De prioriteiten die de Special Representative vaststelde voor 2007 betroffen 1. aanmoedigen van actie op nationaal niveau en het oprichten van nationale anti-mensenhandelstructuren; 2. promoten van evidence-based beleid en programma's; 3. vergroten van inspanning om mensenhandel te voorkomen; 4. prioriteren van actie tegen kinderhandel; 5. adresseren van alle vormen van mensenhandel; en 6. promoten van effectieve hulp aan slachtoffers en toegang tot de rechter voor alle slachtoffers, Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council Meeting, 22 November 2007, 2007: A Platform for Action.

presenteerde de resultaten, op basis van een vragenlijst, in het jaarverslag over 2008.²⁰³ De SR ontving 40 reacties van OVSE lidstaten en 4 van partnerlanden²⁰⁴ van de OVSE.²⁰⁵ De reacties van deze landen op de vragenlijst vormden de basis voor een aantal aanbevelingen om de capaciteit van nationale coördinatiemechanismen, nationale actieplannen en nationaal rapporteurs of vergelijkbare instanties, te verbeteren. Zo gaf de *Special Representative* onder meer aan dat staten zouden moeten doorgaan met het aanmoedigen en faciliteren van deelname en input van ngo's en andere leden van het maatschappelijke middenveld aan en op het werk van hun nationale coördinatiemechanismen en nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen, en in het ontwikkelen van nationale actieplannen. Ook zouden nationale actieplannen coördinatie en/of samenwerking moeten bevatten op alle overheidsniveaus. Nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen zouden *best practices* moeten uitwisselen en bevindingen samen moeten vergelijken en onderzoeken, ten behoeve van inzichten die kunnen bijdragen aan grensoverschrijdende inspanningen inzake samenwerking en coördinatie. In dit verband werd ook aanbevolen dat deelnemende staten zouden moeten zorgen dat zij hun relevante documenten op het terrein van de bestrijding van mensenhandel beschikbaar stellen voor de website van ODIHR.²⁰⁶

In het algemeen werd aanbevolen dat deelnemende staten zouden moeten zorgen voor adequate financiële en personele middelen voor het werk van hun coördinatiemechanismen en nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen. Het werkterrein van deze instanties zou alle vormen van mensenhandel moeten betreffen – niet alleen uitbuiting in de seksindustrie maar ook in andere sectoren, en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Rapporten van nationaal rapporteurs zouden gebruikt moeten worden om – op reguliere basis – maatregelen uit nationale actieplannen te herzien en aan te passen, en maatregelen te nemen en te verbeteren.

Nationale coördinatiemechanismen

De reacties op de vragenlijst lieten een variatie zien in de structuren van nationale coördinatiemechanismen. Minstens 58% van de lidstaten en partnerlanden kent zo'n mechanisme. Meestal worden deze instanties aangestuurd vanuit ministeries vanuit een perspectief van (straf) rechtshandhaving of immigratie: een ministerie van Justitie of een ministerie van Binnenlandse Zaken. Slechts in een aantal landen stuurde een ministerie de coördinatie van de aanpak van mensenhandel aan vanuit primair een slachtofferperspectief. Gebrek aan budget belet volgens veel staten het werk van nationale coördinatiemechanismen (66,7%). Veel mechanismen hebben weinig of geen budget om hun werk mensenhandel te bestrijden, te ondersteunen.

Van de staten die een nationaal coördinatiemechanisme kennen, gaf 48,7% aan dat zij een nationale werkgroep, commissie of task force kennen, en 46,2% daarnaast een nationale coördi-

203 Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-ordination and Reporting Mechanisms, 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented at the Permanent Council Meeting, 13 November 2008.

204 Israël, Japan, Jordanië en Thailand.

205 De vragenlijst is verstuurd aan 56 lidstaten van de OVSE en aan 11 partnerlanden. 34,4% van de landen heeft de vragenlijst niet beantwoord.

206 Zie www.legislationline.org.

nator. Meer dan de helft van de responderende staten gaf aan dat het maatschappelijke middenveld (*civil society*) een rol speelt in nationale coördinatie (61,5%). Deze rol wordt soms als lid van het coördinatiemechanisme vervuld, en soms in de vorm van een geformaliseerde consultatieve relatie. Dit komt overeen met eerdere aanbevelingen, onder meer vanuit de OVSE, om een *National Referral Mechanism* op te zetten. Het rapport stelt dat een recente trend is om werkrelaties tussen autoriteiten en hulpverleners in dit verband te formaliseren, al was dit thema geen onderwerp van de vragenlijst. 30,8% van de staten gaf aan dat het maatschappelijke middenveld niet wordt betrokken bij het betreffende mechanisme, al gebruiken coördinatiemechanismen in sommige landen andere methoden om input en deelname van ngo's te krijgen.

Nationale actieplannen

Nationale actieplannen worden gebruikt om (beleids)acties tegen mensenhandel op een systematische, georganiseerde en gecoördineerde manier te plannen. De meeste staten gaven aan dat zij een actieplan of een vergelijkbaar gecoördineerd beleid kennen (53,7%), in tegenstelling tot meer dan 10% van de respondenten die aangaven dat dit niet het geval is – waaronder enkele zeer actief inzake de bestrijding van mensenhandel. Bijna alle staten met een formeel actieplan gaven aan dat hun nationale beleidsplan de volgende thema's bevat: wetgeving, preventie, bescherming van en hulp aan slachtoffers, opsporing en vervolging, internationale samenwerking, en de rol en verantwoordelijkheden van een variëteit aan betrokken instanties. De meeste nationale actieplannen bevatten tijdspaden om de voortgang van de implementatie van de geplande maatregelen te bewaken.

Nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen

Volgens het OVSE-jaarslag 2008 zouden nationaal rapporteurs of vergelijkbare mechanismen staten behulpzaam moeten zijn om kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te verzamelen, te analyseren, en daarover te rapporteren om de maatregelen tegen mensenhandel te verbeteren. 38,8% van de lidstaten en partnerlanden gaf aan dat zij een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme kennen – in totaal 26 – 23,9% van de staten rapporteerden dat dit in hun land niet het geval is.

In reactie op dit rapport gaf de EU aan de zorgen van de *Special Representative* met betrekking tot alle vormen van mensenhandel te delen, met name gezien de beperkte mate waarin slachtoffers worden geïdentificeerd, en het kleine aantal mensenhandelaren dat veroordeeld wordt. De EU is er van overtuigd dat het nuttig zou zijn voor iedere staat een specifiek coördinatie- en rapportagemechanisme te hebben, en onderschrijft de aanbevelingen van het OVSE-rapport.²⁰⁷ Tsjechië, voorzitter van de EU in de eerste helft van 2009, organiseerde vervolgens een conferentie over dit onderwerp.²⁰⁸ Op basis van een (andere) vragenlijst heeft het Tsjechische voorzitterschap een website ontwikkeld met informatie over nationaal rapporteurs mensenhandel binnen de EU-lidstaten.²⁰⁹

207 Statement by the European Union at the 739th Meeting of the OSCE Permanent Council – In response to the report by the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, PC.DEL/972/08, 13 november 2008. Turkije, Kroatië en de voormalige Yugoslav Republic of Macedonië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië, IJsland, Lichtenstein, Oekraïne, Moldavië en Armenië scharen zich achter deze verklaring.

208 Joint Analysis, Joint Action – Conference of EU National Rapporteurs on Trafficking in Human Beings, Praag, 30-31 maart 2009.

209 Zie www.national-rapporteurs.eu.

In verband met de EU-dag tegen mensenhandel legde de *Special Representative*, namens de AECT,²¹⁰ een verklaring af over het belang van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen.²¹¹

3.6.2 Besluiten Permanente Raad (*Permanent Council*)

In 2007 drong de Permanente Raad van de OVSE in één van zijn *Decisions* aan op ratificatie van het VN-Verdrag ter bestrijding van georganiseerde misdaad, riep staten onder meer op informatie uit te wisselen over de implementatie van dit verdrag, en om communicatie met UNODC hierover te faciliteren.²¹² Daarnaast riep de Permanente Raad op tot het ontwikkelen van effectieve centrale autoriteiten om rechtshulpverzoeken te ontvangen, uit te voeren en door te sturen, conform het VN-Verdrag; om actief te participeren in UNODC technische werkgroepen over wederzijdse rechtshulp, en, waar mogelijk, samen te werken. De Permanente Raad besloot in 2008 dat één van de onderwerpen van de 2008 *Human Dimension Implementation Meeting* de focus op de identificatie van, hulp aan, en toegang tot de rechter voor slachtoffers van mensenhandel zou moeten zijn.²¹³

3.6.3 Besluiten Raad van Ministers (*Ministerial Council*)

Van de (jaarlijkse) Raad van Ministers van de OVSE verscheen in 2007 de *Decision on Combating Labour Trafficking*.²¹⁴ Dit document bevat aanbevelingen aan de lidstaten op het terrein van de aanpak van mensenhandel in sectoren anders dan de seksindustrie. De aanbevelingen betreffen onder meer toegang tot de rechter, signaleren en identificeren van, en hulp aan slachtoffers. Daarnaast worden lidstaten opgeroepen te zorgen voor effectieve en proportionele sancties voor degenen die mensenhandel faciliteren, inclusief exploiterende werkgevers, en te overwegen om aannemers (*contractors*) die willens en wetens gebruik maken van onderaannemers (*subcontractors*) die betrokken zijn bij mensenhandel, strafrechtelijk verantwoordelijk te houden. Staten worden ook opgeroepen te voorzien in de mogelijkheid om slachtoffers geen straf op te leggen voor hun betrokkenheid bij onrechtmatige activiteiten, voor zover ze daartoe zijn gedwongen (*non punishment-clause*). In de *Decision* wordt ook in overweging gegeven wetgeving uit te breiden dan wel te versterken om slachtoffers van

210 I.c. OSCE/ODHIR, UNICEF, UNIFEM, ICMPD, IOM, ILO, Interpol, NRM, Nexus Institute, Anti-Slavery International, ECPAT, La Strada International, Terre des Hommes International Federation, Save the Children. De IFRC ondersteunt het doel van de verklaring al is deze organisatie niet in staat de verklaring formeel te ondertekenen.

211 Alliance Statement on National Rapporteur or Equivalent Mechanism, Presented by the OSCE Special Representative for Combating Trafficking in Human Beings (SR) on behalf of the Alliance Expert Coordination Team (AECT), 16 oktober 2008.

212 Permanent Council, Decision No. 810 Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 689th Plenary Meeting, PC.DEC/810, 22 november 2007.

213 Permanent Council, Decision No. 842 Topics for the Second Part of the Human Dimension Implementation Meeting, 706th Plenary Meeting, PC.DEC/842, 13 maart 2008. De andere onderwerpen betroffen onderwijs en bewustwording ter promotie van mensenrechten, en de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

214 Ministerial Council, Madrid 2007, MC.DEC/8/07, 30 november 2007.

mensenhandel de mogelijkheid te bieden schadevergoeding te krijgen, inclusief, waar gepast, restitutie van loon.

Tijdens de OVSE Ministeriële Raad²¹⁵ is in 2008 onder meer besloten tot verdere actie op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Zo verscheen de *Decision on Enhancing Criminal Justice Responses to Trafficking in Human Beings through a Comprehensive Approach*.²¹⁶ Dit document verscheen na de OVSE conferentie over *Successful Prosecution of Human Trafficking: Challenges and Good Practices*.²¹⁷

In deze *Decision* worden staten aangemoedigd, voor zover dat nog niet gebeurd is, mensenhandel in nationale wetgeving strafbaar te stellen en te zorgen dat daders hun straf niet ontlopen. Training over mensenhandel zou opgenomen moeten zijn in curricula voor politie en voor relevante autoriteiten binnen nationale vervolgingsinstanties en de rechterlijke macht zou gespecialiseerde training moeten zijn. Ook zullen staten rekening moeten houden met beleid en consequenties inzake mensenhandel wanneer militairen en burgers instructie krijgen die naar het buitenland worden uitgezonden. Bij staten wordt voorts onder meer aangedrongen op samenwerking tussen rechtshandhavende instanties, en waar gepast, de rechterlijke macht, met elkaar en met andere instanties inclusief social services, en waar gepast, relevante maatschappelijke organisaties, om de identificatie van slachtoffers te verbeteren. Staten zouden daarnaast moeten overwegen samenwerking tussen rechtshandhavende instanties en maatschappelijke organisaties op te zetten, ook met het oog op het bieden van hulp aan slachtoffers, aldus de *Decision*.

Staten worden daarnaast ook opgeroepen de behoefte van slachtoffers om adequate tijd te hebben om te herstellen van trauma, te erkennen. Ook in dit document worden staten opgeroepen maatregelen te treffen die het mogelijk maken dat slachtoffers een eerlijke en gepaste genoegdoening kunnen krijgen voor door hen geleden schade, en deze vorderingen te kunnen indienen tijdens strafrechtelijke dan wel civielrechtelijke procedures; gewezen op het belang van samenwerking tussen nationale autoriteiten en internationale instanties als Europol en Interpol; en wordt bij staten aangedrongen op de intensivering van maatregelen om mensenhandelnetwerken te verstoren, inclusief door middel van financiële onderzoeken, onderzoeken naar witwassen in verband met mensenhandel en het beslagleggen en in beslag nemen van bezit van mensenhandelaren.

Tot slot is het van belang dat de *Special Representative* wordt opgedragen, als onderdeel van reguliere rapportage aan de *Permanent Council*, in samenwerking met de lidstaten aanbevelingen te doen over de manieren om strafrechtelijke reacties op mensenhandel te verbeteren.

215 Helsinki, 4-5 december 2008.

216 Ministerial Council, Helsinki 2008, MC.DEC/5/08, 5 december 2008.

217 Helsinki, 10 en 11 september 2008.

3.6.4 Resoluties Parlementaire Assemblée

Op haar 14e jaarlijkse bijeenkomst in 2006²¹⁸ nam de Parlementaire Assemblée (PA) de *Resolution on Combating Trafficking and the Exploitation of Children in Pornography* aan.²¹⁹ In deze resolutie veroordeelt de PA het seksuele misbruik en de seksuele uitbuiting van kinderen, en dringt bij staten onder meer aan op het creëren van een wettelijke basis om de distributie van kinderporno via internet te bestrijden. Ook worden staten opgeroepen om op regelmatige basis informatie te geven over activiteiten van nationale instanties inzake de aanpak van mensenhandel en uitbuiting van kinderen in prostitutie en pornografie. In de resolutie worden staten aangemoedigd te overwegen telefoon of internet *hotlines* op te zetten waar individuen anoniem situaties van kinderporno kunnen melden zodat deze kunnen worden onderzocht door strafrechtelijke autoriteiten, en worden staten aangemoedigd data te verzamelen over strafrechtelijke onderzoeken inzake kinderporno.

In 2007 nam de PA een resolutie aan getiteld *Strengthening of Counteraction of Trafficking in Persons in OSCE Participating States*.²²⁰ Deze resolutie verwoordt onder meer de zorg om de opkomst van nieuwe vormen van rekrutering en uitbuiting van slachtoffers, en beschouwt mensenhandel als een internationaal misdrijf en een ernstige schending van mensenrechten.

De PA roept staten onder meer op om hun inspanningen ter preventie van mensenhandel te vergroten, inclusief mensenhandel binnen de eigen landsgrenzen. Nationale overheden en parlementen worden opgeroepen om de ondertekening en ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) als een prioriteit te beschouwen, en om de daar in opgenomen bepalingen – ter bescherming van slachtoffers, ter versterking van internationale samenwerking en met betrekking tot preventieve maatregelen – toe te passen. Slachtoffers zouden moeten worden beschermd onafhankelijk van hun bereidheid samen te werken met strafrechtelijke autoriteiten.

Staten worden aangespoord om transparante, effectieve en onafhankelijke methoden in te voeren dan wel te versterken, om activiteiten van staten ter bestrijding van mensenhandel te monitoren. Het maatschappelijke middenveld en ngo's worden gezien als belangrijke partners en staten worden opgeroepen actief met ngo's samen te werken. Het realiseren van toegang van slachtoffers tot de rechter en het versterken van de effectiviteit van juridische bescherming van slachtoffers wordt als noodzakelijk beschouwd; slachtoffers zouden dan ook onvoorwaardelijk en gratis rechtsbijstand moeten krijgen, aldus de resolutie.

Ook in deze resolutie worden staten opgeroepen de aanpak – bijvoorbeeld de strafbaarstelling – van mensenhandel niet te beperken tot uitbuiting in de seksindustrie, en worden staten opgeroepen om hun focus te vergroten op – onder meer – wijdverbreide gedwongen arbeid en diensten, inclusief schuldarbeid, en kinderarbeid. Staten zouden strategieën moeten ontwikkelen om de socio-economische oorzaken van uitbuiting in andere economische sectoren

218 Brussel, 4 en 5 december 2006.

219 MC.DEC/15/06.

220 16^e jaarlijkse bijeenkomst, Kiev, 5-9 juli 2007.

(dan de seksindustrie) te adresseren. Het aanpakken van oorzaken van mensenhandel – zoals armoede, ongelijkheid in gender en discriminatie – wordt begrepen als een fundamenteel onderdeel van de internationale aanpak van mensenhandel. De resolutie stelt dan ook dat corresponderend beleid in maatregelen moet voorzien om deze oorzaken aan te pakken.

De resolutie schenkt bijzondere aandacht aan de behoeften van kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel, onder meer door sterk aan te bevelen om onderwijsprogramma's te maken gericht op bijzondere kwetsbare groepen kinderen, waaronder degenen die in institutionele opvang verblijven. Nationale *hotlines* zouden moeten worden opgericht om vermiste kinderen te rapporteren, en kinderen die worden uitgebuit door sekstoerisme, mensenhandel, pornografie en prostitutie.

Tot slot stelt de resolutie dat maatregelen tegen mensenhandel geen negatief effect moeten hebben – dan wel inbreuk moeten maken op – mensenrechten van verhandelde personen of andere groepen, en dat deze maatregelen moeten voldoen aan de normen en beginselen van het internationale mensenrechtensysteem.

Op haar 17^e jaarlijkse bijeenkomst in 2008 verscheen een resolutie over *Strengthening Efforts to Combat all Forms of Trafficking in Human Beings and Addressing the Special Needs of Child Victims*.²²¹ Hierin wordt expliciet de zorg uitgesproken dat corruptie door overheidsvertegenwoordigers pogingen om mensenhandel te bestrijden, blijft tegenwerken.

In deze resolutie, in tegenstelling tot de algemene mensenhandelresolutie die de PA in 2007 aannam, wordt ook de zorg uitgesproken dat militair en civiel personeel die dienst doen in internationale vredesoperaties of andere missies, inclusief contractors en ook veldwerkers van internationale organisaties, een bijdragende factor kan zijn aan de vraagzijde van de mensenhandelcyclus. Rapporten van misdragingen van militair en civiel personeel gedurende zulke missies hebben een nadelig effect op het vervullen van de mandaten van deze missies, aldus deze resolutie.

Andere resoluties waarin de *Astana Declaration* van de Parlementaire Assemblée voorzag, raakten ook aan het onderwerp mensenhandel: de resolutie over *Combating the Sexual Exploitation of Children*²²² en de resolutie over *Violence against Women*.²²³

Met betrekking tot mensenhandel stelt de Parlementaire Assemblée in de Declaratie van Vilnius (2009) dat economische afhankelijkheid van vrouwen van mannen maakt dat zij slacht-

221 Astana, 29 juni-3 juli 2008.

222 Zo uit de PA onder meer ernstige zorgen over de situaties die aan het licht zijn gekomen waarin kinderen seksueel misbruikt zijn, dan wel mishandeld, door leden van vredestroepen, private security forces en humanitaire organisaties in een aantal conflictgebieden. De resolutie verwijst ook naar de 2006 Brussels Resolution van de PA on *Combating Trafficking and the Exploitation of Children in Pornography*, en naar Decision No. 9/07 van de Ministerial Council over *Combating Sexual Exploitation of Children on the Internet*. In deze resolutie worden staten voorts onder meer opgeroepen om het Verdrag van de Raad van Europa *on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* (2007) te ratificeren.

223 Hierin merkt de OVSE PA op dat 'women's economic dependency on men makes women easy targets for oppression and abuse, as well as potential victims of prostitution and human trafficking, and affirms the importance of reducing poverty and of actively promoting possibilities for women in the labour market.'

offer kunnen worden van prostitutie en mensenhandel.²²⁴ Daarnaast spoort de OVSE lidstaten aan om mensenhandel te bestrijden door middel van preventieve programma's en het verhogen van het publieke bewustzijn. Lidstaten zouden verder een nationaal telefoonnummer moeten openen om uitbuiting van kinderen – waaronder mensenhandel, pornografie, prostitutie en sekstoerisme – te rapporteren. De Declaratie roept lidstaten ook op om actief mensenhandel te bestrijden en om de VN-Verdragen en Protocollen te ratificeren, alsmede het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005).

3.7 Nederlands (buitenlands) mensenrechtenbeleid

In de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid heeft de Nederlandse regering in november 2007 voor het eerst een aparte paragraaf gewijd aan mensenhandel. De regering stelt dat ernstige strafbare feiten als terrorisme en mensenhandel kunnen leiden tot grove inbreuken op fundamentele rechten van de slachtoffers, zoals het recht op leven en het recht op vrijheid, en dat '[...] het de taak van de overheid [is] om hier een einde aan te maken. De overheid heeft immers de plicht om haar burgers te beschermen'.²²⁵ Ook stelt de regering dat Nederland 'zich actief [zal] blijven inzetten voor de bestrijding van mensenhandel op nationaal en op internationaal niveau. Daarbij zullen de mensenrechtenaspecten in alle fasen van de aanpak van mensenhandel worden meegenomen'²²⁶ dus bijvoorbeeld bij preventie, opsporing en vervolging, en – indien van toepassing – terugkeer en reïntegratie. Mensenrechtenaspecten zijn meer specifiek aan de orde bij de bescherming van slachtoffers, aldus het bijbehorende actieplan.²²⁷

Het actieplan vermeldt ook activiteiten die Nederland bilateraal onderneemt in samenwerking met Roemenië, Bulgarije en Nigeria. In de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel stonden deze landen de laatste jaren steeds in de top-5 van de meest voorkomende landen van herkomst van geregistreerde slachtoffers.²²⁸

In maart 2009 verscheen de eerste rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie.²²⁹ De paragraaf over mensenhandel bevat een kort overzicht van enkele internationale ontwikkelingen en een aantal lopende activiteiten die eerder zijn benoemd. In de paragraaf

224 Vilnius, 29 juni-3 juli 2009, AS (09) D1E.

225 Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 263, nr. 1, p.15. Zie ook H. Reiding, Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen, *Internationale Spectator*, Jaargang 62 nr. 4 (2008), pp.208-213.

226 Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 263, nr. 1, p.43.

227 Actieplan voor implementatie van de mensenrechtenstrategie, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 263, nr. 6, para. 48.

228 Nederland staat in dat opzicht overigens de laatste jaren steeds op de eerste plaats: de meeste gemelde (vermoedelijke) mensenhandelslachtoffers in Nederland komen uit Nederland, zie Hoofdstuk 4.

229 Mensenrechtenrapportage 2008, Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 maart 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 263, nr. 27.

over rechten van kinderen wordt daarnaast ook aandacht besteed aan het uitbannen van kinderarbeid, kinderprostitutie, kinderpornografie en kindersekstoerisme.

Het onderwerp mensenhandel lijkt in de mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid nog beperkt te zijn tot uitbuiting in de seksindustrie dan wel uitbuiting van kinderen. Aan uitbuiting van volwassenen in andere sectoren wordt in ieder geval niet expliciet aandacht besteed.

3.8 Conclusies

In deze paragraaf wordt aangegeven waar ten aanzien van de in dit hoofdstuk besproken onderwerpen de knelpunten liggen en welke onderwerpen in het bijzonder aandacht verdienen.

Mensenhandel blijft ook op verschillende internationale agenda's een belangrijk thema. Uit de activiteiten van internationale gouvernementele organisaties – VN (en ILO), EU, Raad van Europa en OVSE – blijkt aandacht voor een aantal onderwerpen in het bijzonder. Dat betreft onder meer uitbuiting in sectoren buiten de seksindustrie, oorzaken (*root causes*) van mensenhandel, en de vraagzijde. Ook blijft internationaal bijzondere aandacht uitgaan naar kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen. Bij het ontwikkelen van instrumenten ter bestrijding van (seksuele) uitbuiting van kinderen wordt ook kinderporno betrokken. Ook blijft er aandacht voor de bestrijding van mensenhandel in verband met uitzendingen van militairen en burgers naar conflictgebieden.

Het belang van een nationaal actieplan mensenhandel wordt door verschillende internationale organisaties – met name door EU en OVSE – expliciet benoemd. Steeds vaker worden staten opgeroepen om een nationaal rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme in te stellen, om genomen maatregelen te monitoren en beleid te evalueren.

Met het ontwikkelen van een netwerk van nationaal rapporteurs en vergelijkbare mechanismen is onder Zweeds voorzitterschap inmiddels een begin gemaakt met bijeenkomsten in Stockholm, en Wenen in 2009. Hoe het netwerk zich in de toekomst verder zal ontwikkelen staat nog niet vast. Ook heeft een dergelijke bijeenkomst plaatsgevonden in Brussel.

Een cruciaal punt bij inspanningen om ook internationaal mensenhandel aan te pakken is het verzamelen van betrouwbare gegevens. Internationaal zijn daartoe inmiddels verschillende initiatieven genomen, onder meer om internationale standaarden te ontwikkelen op het gebied van dataverzameling. Hiertoe worden verschillende indicatoren opgesteld waarover nationale overheden informatie zouden moeten aanleveren, die internationaal vergelijkbaar zijn. Er bestaat tot op heden nog niet één formele internationale standaard. Daarnaast houden de tot nog toe ontwikkelde standaarden vaak in dat veel en moeilijk te verzamelen data moet worden verzameld, met als te verwachten gevolg dat de geleverde informatie incompleet en van mindere kwaliteit is. De indruk bestaat dat op dit moment verschillende internationale organisaties zich met de ontwikkeling van internationale dataverzameling en -systemen bezighouden, maar dat onvoldoende sprake is van samenwerking, waardoor verschillende standaarden worden ontwikkeld.

Het internationale juridische instrumentarium is op papier inmiddels zeer uitgebreid. Veel landen zijn echter nog geen partij bij – bijvoorbeeld – het VN-Protocol inzake de bestrijding van mensenhandel, en het onderliggende VN-Verdrag inzake de bestrijding van georganiseerde misdaad. Deze instrumenten vormen echter een belangrijke basis voor internationale strafrechtelijke samenwerking, met name met landen van buiten de EU. Hierbij is te denken aan landen waarvan een aantal van in Nederland geregistreerde slachtoffers de nationaliteit hebben, zoals China en India.

Ook de EU zou – bijvoorbeeld in het kader van de externe dimensie van het JBZ-beleid – aandacht moeten blijven vestigen op het belang van ratificatie van deze instrumenten. Een derde deel van de VN-lidstaten is nog geen partij bij het VN-Protocol.

Hoewel de meeste landen mensenhandel in de seksindustrie strafbaar hebben gesteld, hebben tot nu toe – wereldwijd – weinig landen dat gedaan ten aanzien van mensenhandel in andere sectoren (*trafficking for forced labour*) of ten aanzien van mensenhandel waarbij mannen het slachtoffer zijn. Voor zover staten het VN-Palermo Protocol hebben geratificeerd, blijft implementatie daar in het algemeen bij achter, door gebrek aan alomvattende nationale wetgeving, gebrek aan middelen voor rechtshandhaving en gebrek aan politieke wil, aldus de VN *Special Rapporteur on Trafficking in Human Beings*.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005) is ook nog niet breed geratificeerd. Ook niet door Nederland, als gevolg van een voorgestelde wetswijziging die de rechtsmacht over mensenhandel zou uitbreiden.

De evaluatie van het EU-Actieplan mensenhandel door de Europese Commissie laat zien dat de aanpak van mensenhandel hoog op de Europese agenda moet blijven staan. Het is positief dat Nederland zich hier ook sterk voor maakt (zie ook aanbeveling 58 NRM5). Uit de evaluatie van het EU-Actieplan blijkt immers onder meer dat er een groot gat zit tussen de geldende wetgeving en de implementatie in de (Europese) praktijk.

De Europese Commissie heeft in maart 2009 een voorstel voor een nieuw Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel gedaan. De behandeling en implementatie van het voorstel voor een nieuw Kaderbesluit mensenhandel moet echter niet ten koste gaan van de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005). Bepalingen ten aanzien van hulp aan en bescherming van slachtoffers in het voorstel moeten niet leiden tot beperkingen ten opzichte van hetgeen in het Verdrag van de Raad van Europa is bereikt. Het voorstel voor een nieuw EU-kaderbesluit moet ook niet leiden tot het afnemen van de bereidheid de bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa uit te voeren.

Voor de aanpak van mensenhandel is ook de op 20 juli 2009 in werking getreden EU-Richtlijn sancties werkgevers voor illegale tewerkstelling van belang. Deze Richtlijn bevat een aantal minimumnormen voor sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Deze minimumnormen nopen waarschijnlijk tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving.

Tegenwoordig is internationaal, en ook nationaal, duidelijk dat mensenhandel als een schending van mensenrechten moet worden beschouwd. Dit blijkt ook uit de werkzaamheden van de verschillende mechanismen die toezien op de handhaving van mensenrechten, zoals in VN-verband. Het is een stap vooruit dat de bestrijding van mensenhandel nu ook expliciet deel uit maakt van het Nederlands buitenlands mensenrechtenbeleid. In de Nederlandse mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid zou echter duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht dat mensenhandel ook volwassenen betreft die worden uitgebuit in andere sectoren dan de seksindustrie.

Bij een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van mensenhandel – ook door Nederland – is het van belang vooraf rekening te houden met effecten die maatregelen tegen mensenhandel kunnen hebben op diezelfde mensenrechten, en *collateral damage* zo veel mogelijk te voorkomen. Hiertoe zou een visie ontwikkeld moeten worden. Hierbij is een relevant gegeven dat een aantal internationale mechanismen die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, ook ten aanzien van Nederland, stellen dat hulp aan slachtoffers van mensenhandel niet afhankelijk moet zijn van medewerking aan het (strafrechtelijk) onderzoek.