

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.3.2009  
SEC(2009) 359

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**bij het**

**Voorstel voor een**

**KADERBESLUIT VAN DE RAAD**

**inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van  
slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

{COM(2009) 136 definitief}  
{SEC(2009) 358}

## SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

### 1. WAT IS HET PROBLEEM?

Mensenhandel wordt beschouwd als een van de meest ernstige vormen van criminaliteit ter wereld, een grove schending van de mensenrechten, een moderne vorm van slavernij<sup>1</sup>, en een zeer winstgevende bezigheid voor de georganiseerde misdaad. Het misdrijf bestaat in het werven, overbrengen of opnemen van personen, met gebruik van dwang, misleiding of andere onrechtmatige middelen, met het oog op seksuele of arbeidsuitbuiting, gedwongen arbeid, huishoudelijke slavernij of andere vormen van uitbuiting.

Hoewel mensenhandel in de EU vaak met illegale immigratie en mensensmokkel in verband wordt gebracht, is er een duidelijk verschil. Mensenhandel is een strafbaar feit dat een inbreuk op de fundamentele rechten van personen inhoudt, terwijl het bij smokkel om een schending van wetgeving ter bescherming van de grenzen gaat. In het geval van illegale migratie met behulp van een smokkelaar, is er een overeenkomst tussen de migrant en de smokkelaar, en eindigt de relatie tussen de twee op het moment dat de migrant het grondgebied van de ontvangende staat binnengaat. Bij mensenhandel worden op een bepaald moment onwettige middelen gebruikt zoals dwang, bedrog of misbruik van een kwetsbare positie. Bovendien wordt de overdracht van de persoon uitgevoerd met het oog op verdere uitbuiting, die doorgaans start in het land van bestemming.

Sociale kwetsbaarheid zou de hoofdoorzaak van mensenhandel zijn. Kwetsbaarheid vloeit voort uit economische en sociale factoren zoals armoede, discriminatie op grond van het geslacht, gewapende conflicten, huiselijk geweld, een verstoord gezinsleven en persoonlijke omstandigheden zoals leeftijd, gezondheidstoestand of handicaps. Die kwetsbaarheid wordt door internationale georganiseerde misdaadnetwerken misbruikt om migratie te bevorderen en vervolgens mensen ernstig uit te buiten door middel van geweld, bedreiging, dwang of diverse vormen van misbruik zoals verplichte dienstbaarheid om schulden af te betalen. De hoge winsten die zo worden gegenereerd, vormen in feite een belangrijke onderliggende drijfveer, net als de vraag naar seksuele diensten en goedkope arbeidskrachten in de landen van bestemming.

Een persoon kan het slachtoffer worden van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting of andere onwettige doeleinden zoals arbeidsuitbuiting of huiselijke dienstbaarheid. Hoewel er ook jonge mannen het slachtoffer worden van mensenhandel, meestal met het oog op arbeidsuitbuiting, zijn de slachtoffers van mensenhandel nog steeds voornamelijk vrouwen en meisjes. Discriminatie op basis van het geslacht en huiselijk geweld behoren inderdaad tot de hoofdoorzaken van mensenhandel, dat daarom wordt beschouwd als een vorm van genderspecifiek geweld. Kinderen worden het slachtoffer van mensenhandel met het oog op uitbuiting voor activiteiten die verband houden met bedelarij of andere illegale activiteiten. Zowel meisjes als jongens worden het slachtoffer van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. Het wegnemen van organen kan ook de drijfveer van mensenhandel zijn.

Het is niet eenvoudig om de omvang van deze vorm van criminaliteit in te schatten, omdat criminele activiteiten die verband houden met mensenhandel verscholen zitten achter wijdverspreide fenomenen zoals prostitutie of immigratie. De enige schattingen rond mensenhandel en gedwongen arbeid die aan de hand van een transparante en aanvaarde

---

<sup>1</sup> Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Parijs, 2006.

methodologie zijn verkregen, zijn globale schattingen en werden uitgevoerd door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Ermee rekening houdende dat gedwongen arbeid en diensten in de meeste gevallen verbonden zijn met traditionele op slavernij gelijkende praktijken, waarmee bedoeld wordt dat de persoon niet wordt verplaatst maar *in loco* wordt uitgebuit, vertegenwoordigt gedwongen arbeid in het kader van mensenhandel volgens de IAO<sup>2</sup> ongeveer 20% van de totale gedwongen arbeid. Daarom wordt aangenomen dat er wereldwijd minstens 2,45 miljoen mensen gedwongen arbeid verrichten als gevolg van mensenhandel. Daarvan worden er jaarlijks 1,225 miljoen mensen vervoerd in het kader van mensenhandel met het oog op gedwongen arbeid. Deze schattingen omvatten zowel grensoverschrijdende mensenhandel als mensenhandel binnen de grenzen van een land. In de meeste gevallen worden mensen het slachtoffer van mensenhandel met het oog op gedwongen arbeid met als doel commerciële seksuele uitbuiting (43%) of om een combinatie van redenen (25%). De overige 32% zijn slachtoffers van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. 56% van de slachtoffers van gedwongen economische uitbuiting zijn vrouwen en meisjes, tegenover 44% mannen en jongens. De overgrote meerderheid van de slachtoffers van gedwongen commerciële seksuele uitbuiting (98%) zijn vrouwen en meisjes. Kinderen beneden 18 jaar vertegenwoordigen tussen de 40 en 50% van alle slachtoffers van gedwongen arbeid<sup>3</sup>.

Mensenhandel in de EU is voornamelijk een van derde landen afkomstig crimineel verschijnsel, maar sinds de laatste uitbreiding zijn er ook binnen de EU stromen van mensenhandel. Er wordt ook melding gemaakt van gevallen van interne mensenhandel door nationale monitoringmechanismen<sup>4</sup>. Er zijn slechts weinig en onbetrouwbare schattingen gemaakt voor Europa. Gezien Europa een van de belangrijkste bestemmingen ter wereld is, kan op basis van de beschikbare cijfers echter redelijkerwijs worden geschat dat er jaarlijks verscheidene honderdduizenden mensen het slachtoffer worden van mensenhandel naar de EU of binnen de EU.

Mensenhandel moet derhalve krachtig worden bestreden; het doel moet daarbij zowel de vervolging van het misdrijf als de bescherming van de slachtoffers zijn.

Op internationaal vlak was het VN-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 van 2000<sup>5</sup> het eerste internationale instrument dat mensenhandel in zijn geheel behandelde. Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel<sup>6</sup> wordt momenteel beschouwd als de hoogste internationale norm. Op EU-niveau benadrukte het Kaderbesluit

---

<sup>2</sup> Patrick Belser, Michaëlle De Cock, Fahrad Mehran, ILO *Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Genève, april 2005.

<sup>3</sup> Deze percentages komen overeen met tussen 4,9 en 6,15 miljoen kinderen. De laatste schatting wordt consistent beschouwd met de schatting uit het algemeen verslag van de IAO van 2002 "*A future without child labour*" waarin aan de hand van een andere methodologie werd geschat dat er 5,7 miljoen kinderen het slachtoffer zijn van dwangarbeid.

<sup>4</sup> Gevallen van interne mensenhandel werden bijvoorbeeld gemeld door de zesde rapportage van de Nationale Rapporteur Mensenhandel van Nederland, 2008.

<sup>5</sup> Protocol van de Verenigde Naties 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, 2000.

<sup>6</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (CETS nr. 197).

2002/629/JBZ inzake bestrijding van mensenhandel<sup>7</sup> voornamelijk de noodzaak strafrecht en sancties onderling aan te passen<sup>8</sup>.

Hoewel de lidstaten globaal genomen de basisvoorschriften van het kaderbesluit reeds naleven, zal de uitvoering van een alomvattend en doeltreffend beleid ter bestrijding van mensenhandel nog meer inspanningen vergen.

## 2. WAT WORDT BEOOGD MET HET EU-OPTREDEN?

Er bestaat reeds een solide internationaal juridisch kader voor de strijd tegen mensenhandel. Volgens belanghebbenden is de tenuitvoerlegging van dit huidige kader in de lidstaten echter ontoereikend en niet voldoende systematisch.

In het rapport van de Commissie betreffende de uitvoering van het Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel van 2006<sup>9</sup> en het werkdocument inzake het EU-actieplan van 2008<sup>10</sup> werd gesteld dat de lidstaten de voorschriften van het kaderbesluit wat omzetting van wetgeving betreft, grotendeels hebben nageleefd. De naleving door de lidstaten van de basisregels van het huidige kaderbesluit vloeit in feite voort uit reeds bestaande wetgeving, of nieuwe wetgeving ter omzetting van het kaderbesluit. Aangezien een aantal bepalingen in het kaderbesluit uitzonderingen of voorbehoud mogelijk maken, en het kaderbesluit enkel strafrechtsbepalingen bevat, is er in de lidstaten nog steeds geen toereikende uitvoering van een alomvattend beleid ter bestrijding van mensenhandel. In het bovengenoemd werkdocument van de Commissie wordt gesteld dat de uitvoering van het beleid ter bestrijding van mensenhandel meer inspanningen zal vergen.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 2005 stelt een hogere internationale norm vast en vormt een belangrijke stap naar harmonisering van wetgeving, onder meer op het gebied van strafrecht, slachtofferondersteuning, preventie en monitoring. Het Verdrag bevat echter bindende en niet-bindende bepalingen, en maakt het mogelijk voorbehoud aan te tekenen op cruciale vlakken zoals extraterritoriale rechtsmacht. Het Verdrag zelf vertoont dus een aantal gebreken.

Het huidig juridisch kader met de instrumenten van de VN en de Raad van Europa en de EU-wetgeving vertoont de volgende lacunes:

– *Criminelen die niet worden berecht*

- Momenteel worden er niet voldoende strafprocedures opgestart<sup>11</sup>. In 2006 werden de hoogste cijfers qua onderzoek en vervolging van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting opgetekend in AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65), en

---

<sup>7</sup> 2002/629/JBZ, cit.

<sup>8</sup> Rapport op basis van artikel 10 van het Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel, COM(2006) 187 definitief.

<sup>9</sup> Rapport op basis van artikel 10 van het Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel, COM(2006) 187 definitief.

<sup>10</sup> Werkdocument van de Commissie – Evaluatie van en toezicht op de uitvoering van het EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, COM(2008) 657 definitief. Het document werd opgesteld aan de hand van 24 antwoorden op een door de Commissie in december 2007 verzonden vragenlijst, en de van verschillende organen, zoals Europol en Eurojust, verkregen informatie.

<sup>11</sup> Werkdocument van de Commissie COM(2008) 657, cit. is de bron van alle cijfers uit deze paragraaf.

UK (54)<sup>12</sup>. In totaal werden er in de EU 195 zaken behandeld in 2001, 453 in 2003, 1060 in 2005, en 1569 in 2006<sup>13</sup>. Ondanks de opwaartse trend staat zoals hierboven beschreven het aantal strafprocedures nog steeds niet in verhouding tot de vermoedelijke omvang van deze vorm van criminaliteit.

- *Slachtoffers die geen adequate bijstand, bescherming of schadeloosstelling krijgen*
- Cijfers over het aantal slachtoffers aan wie in de laatste jaren bijstand werd verleend, werden enkel verstrekt door AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9), IT (2143), LT (96), PL (10), SL (40), en NO (37)<sup>14</sup>. Gegeven de vermoedelijke omvang van mensenhandel in Europa moet worden geconcludeerd dat slechts enkele landen maatregelen hebben getroffen waarmee werkelijk iets aan het probleem wordt gedaan. Overigens liggen de cijfers van het aantal strafprocedures in landen met een aanzienlijk aantal geholpen slachtoffers zoals AT, BE, IT, BG en UK, ook hoger.
- *Onvoldoende monitoring*
- Er is een algemeen gebrek aan cijfers en schattingen inzake mensenhandel. De meeste landen hebben simpelweg geen cijfers als het gaat over rechten van en bijstand aan slachtoffers. Het nationale apparaat lijkt nog steeds niet te beschikken over passende monitoringmechanismen. Twee landen (NL en SE) hebben nationale rapporteurs aangesteld en acht landen geven aan dat vergelijkbare mechanismen werden opgezet (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT, UK). Deze gebrekkige situatie kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van de verzamelde gegevens.

Om bovengenoemde redenen pleiten belanghebbenden voor meer doeltreffende, specifieke en bindende maatregelen, vooral op de bovengenoemde kritieke gebieden.

### **3. WAT ZIJN DE DOELSTELLINGEN?**

Het algemene doel van dit initiatief is om, overeenkomstig artikel 29 van het EU-Verdrag, de - al dan niet georganiseerde - misdaad, in het bijzonder mensenhandel en misdrijven jegens kinderen, te bestrijden, door binnen de derde pijler een meer samenhangend kader tot stand te brengen voor de strijd tegen mensenhandel, en de doeltreffendheid ervan te verhogen.

#### **A Specifieke doelstelling: het strafbare feit vervolgen**

- Operationele doelstellingen:
  - A1 doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties opleggen;
  - A2 de samenwerking van slachtoffers met de justitiële autoriteiten bevorderen;

---

<sup>12</sup> In sommige landen is mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting opgenomen in de cijfers. Het is mogelijk dat een aantal zaken van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting nog steeds worden vervolgd als prostitutiezaken, vanwege de moeilijkheid bewijs te verzamelen.

<sup>13</sup> Het aantal zaken die tot een vonnis hebben geleid is veel lager. In 2006 zijn in totaal in 284 zaken tot een vonnis gekomen op basis van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

<sup>14</sup> Deze cijfers kunnen niet worden vergeleken met deze uit de IOM-databank.

- A3 hindernissen voor internationale samenwerking wegwerken en het gebruik van onderzoeksinstrumenten die doeltreffend blijken bij georganiseerde misdaadzaken en grensoverschrijdende zaken, veralgemenen;
- A4 de vervolging van mensenhandelaars bevorderen wanneer het strafbare feit buiten het grondgebied van de staat werd gepleegd.

## **B Specifieke doelstelling: de rechten van de slachtoffers beschermen**

- Operationele doelstellingen:
- B1elk vermoedelijk slachtoffer voor, tijdens en na de strafprocedure onvoorwaardelijke en geïndividualiseerde bijstand verlenen;
- B2slachtoffers beschermen tegen opsluiting en vervolging voor strafbare feiten waartoe ze werden aangezet, zoals de schending van immigratiewetgeving;
- B3de bescherming van slachtoffers tegen secundaire victimisatie, die voortvloeit uit de manier waarop de bevoegde autoriteiten de procedure uitvoeren, verhogen;
- B4specifieke middelen vaststellen om doeltreffende bescherming en schadeloosstelling te verzekeren.

## **C Specifieke doelstelling: mensenhandel voorkomen**

- Operationele doelstellingen:
- C1kwetsbaarheidsfactoren in landen van oorsprong terugdringen;
- C2de vaardigheden van ambtenaren die in contact kunnen komen met potentiële slachtoffers, ontwikkelen;
- C3de vraag naar seksuele diensten en goedkope arbeidskrachten doen afnemen.
- **D Specifieke doelstelling: doeltreffende toezichtsystemen tot stand brengen**
- Operationele doelstellingen:
- D1 consistente nationale mechanismen zoals nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen tot stand brengen;
- D2 nauwe samenwerking tussen nationale rapporteurs of gelijkwaardige mechanismen tot stand brengen.

## **4. WAT ZIJN DE BELEIDSOPTIES?**

Voor verschillende beleidsopties werd nagegaan of ze de vastgestelde doelstellingen konden helpen verwezenlijken.

- Beleids optie (1): geen nieuwe maatregelen op EU-niveau

- De EU zou geen maatregelen treffen ter bestrijding van mensenhandel; lidstaten kunnen de ondertekenings- en ratificatieprocedure van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel voortzetten.
- Beleids optie (2): niet-wetgevende maatregelen

Kaderbesluit 2004/629/JBZ zou niet worden gewijzigd. Niet-wetgevende maatregelen zouden kunnen worden genomen op het gebied van bijstand aan slachtoffers, monitoring, preventiemaatregelen in landen van bestemming en in landen van oorsprong, opleiding, en samenwerking inzake rechtshandhaving.

- Beleids optie (3): nieuwe wetgeving inzake vervolging, bijstand aan slachtoffers, preventie en toezicht

Een nieuw kaderbesluit zou worden aangenomen met daarin bepalingen van het bestaande kaderbesluit, een aantal bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa en aanvullende elementen. Het nieuwe kaderbesluit zou met name bepalingen bevatten op het gebied van materieel strafrecht, rechtsmacht en vervolging, rechten van het slachtoffer in strafprocedures, bijstand aan slachtoffers, speciale beschermingsmaatregelen voor kinderen, preventie en toezicht.

- Beleids optie (4): nieuwe wetgeving (zoals in optie 3) + niet-wetgevende maatregelen (zoals in optie 2)

– Een nieuw kaderbesluit zou worden aangenomen met daarin de bepalingen van het bestaande kaderbesluit aangevuld met nieuwe bepalingen. Het nieuwe kaderbesluit zou worden aangevuld met de in optie 2 bedoelde niet-wetgevende maatregelen.

## 5. WELKE BELEIDSOPTIES BIEDEN DE MEESTE VOORDELEN?

Optie 1 (status-quo) kan een aanzienlijke verbetering betekenen als lidstaten het Verdrag van de Raad van Europa CETS nr. 197 ondertekenen, ratificeren en uitvoeren. Door de langdurige nationale ratificatieprocedures en bij gebrek aan een Europees juridisch bindend kader, kan echter niet worden voorspeld wanneer en in welke mate de positieve impact van dat Verdrag zichtbaar zal worden.

Optie 2 zou de daadwerkelijke toepassing van het bestaande juridisch kader sterk bevorderen, maar zou onvoldoende zijn om de vervolging op een aantal terreinen waar een specifieke rechtsgrond vereist is, te verbeteren. Bovendien noopt de geringe uitvoering van niet-bindende documenten uit het verleden niet tot optimisme over de doeltreffendheid van optie 2.

Optie 3 zou een verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie. Dit zou de wetgeving op de terreinen die door de huidige EU-regelgeving inzake vervolging van daders en bescherming van slachtoffers worden bestreken, versterken. Preventie en toezicht zouden ook worden aangepakt. De sociale en economische baten van efficiëntere maatregelen in de strijd tegen dit strafbaar feit, zouden de financiële kost goedmaken.

Optie 4 zou de doeltreffendheid van de maatregelen van opties 2 en 3 enorm verhogen door hen te combineren en de lidstaten aan te moedigen samen te werken bij het opzetten van



instrumenten en bij het verbeteren van de uitvoering van het meer omvattende juridisch kader dat zal worden ingesteld.

Volgens de economische en de sociale impactanalyse, en de analyse van de impact op de grondrechten, vormen opties 3 en 4 de beste aanpak van het probleem met het oog op het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen. Optie 4 zou de voorkeur genieten.