



Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
Rat für Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

**ADVIES NR. 78 VAN 17 OKTOBER 2003 VAN DE RAAD GELIJKE
KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE
MENSENHANDEL MET HET OOG OP ECONOMISCHE UITBUITING**

**ADVIES NR. 78 VAN 17 OKTOBER 2003 VAN DE RAAD GELIJKE KANSEN VOOR
MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE MENSENHANDEL MET HET OOG OP
ECONOMISCHE UITBUITING**

I. INLEIDING

II. DEFINITIES

1. Mensenhandel
2. Mensensmokkel
3. Migratie

III. HET FENOMEEN

1. De 'push-factoren': het Aanbod
2. De 'pull-factoren': de Vraag
3. Een Specifiek Probleem: de Handel in Vrouwen en Meisjes
4. De Handel in Kinderen

III. Het INTERNATIONALE JURIDISCHE KADER

1. De Verenigde Naties
 - i. De Strijd tegen Slavernij, Vrouwenhandel en Nieuwe Vormen van Slavernij
 - ii. Mensenhandel: Bestrijding, Controle en Bestrafing
2. DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE
 - i. De Internationale Arbeidsnormen
 - ii. De IAO en Mensenhandel
3. Studies en Aanbevelingen van andere Internationale Organen en Organisaties

IV. EUROPESE SAMENWERKING

1. De Europese Unie
 - i. De Mensenrechtenbenadering
 - ii. De Strafrechtelijke Benadering: de Strijd tegen de Mensenhandel
 - iii. Wat met de Slachtoffers?
2. De Raad van Europa

V. MENSENHANDEL OF MIGRATIE?

VI. DE NATIONALE CONTEXT

1. Een Arsenal van Maatregelen in de Strijd tegen de Mensenhandel
2. Het Juridische Kader
3. Het Beleid en de Uitvoering
4. Slachtofferhulp

VI. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

I. INLEIDING

Het fenomeen van de mensenhandel is niet nieuw, maar door de globalisering, de toenemende mogelijkheden van goedkoop vervoer, de uitgebreide internationale netwerken heeft het, in de woorden van studies van de Verenigde Naties, de laatste jaren 'epidemische proporties' aangenomen.

Mensenhandel is een onrustwekkend fenomeen omdat het leidt tot situaties van dwangarbeid en moderne vormen van slavernij, tot gedwongen prostitutie, tot het gebruik van kinderen voor bedelarij en bij misdadige activiteiten, tot misbruik van jongeren als huishoudelijke hulp. Dit alles betekent een grove schending van de meest fundamentele rechten van de mens zoals die zijn neergelegd in internationale en regionale verdragen en nationale teksten. Mensenhandel dient dan ook te worden behandeld als een strafbaar feit, ook al omdat er aantoonbaar banden zijn met de internationale georganiseerde misdaad, met de praktijken van witwassen van geld...

Een vastbesloten internationale aanpak is daarom absoluut noodzakelijk. In de loop der jaren is daar ook, juridisch en in de praktijk, een begin mee gemaakt. Uiteraard was het daarbij nodig de volledige keten, de 'trafficking chain', van begin tot eind, in aanmerking te nemen: de landen van oorsprong, van transit én van bestemming; ronselaars, transporteurs, tussenpersonen, exploitanten én uitbaters; daders én slachtoffers...

In het kader van de Verenigde Naties en andere internationale organisaties kwam reeds regelgeving tot stand en werden internationale afspraken gemaakt.

Ook in het kader van de Europese samenwerking werd mensenhandel aan de orde gesteld. Daarbij valt wel op dat de houding van de West-Europese landen voornamelijk een defensieve en repressieve is en dat het beleid zich in grote mate afspeelt op het terrein van de justitiële samenwerking. Er wordt trouwens niet altijd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen dit en aanverwante problemen van de bescherming van vluchtelingen, een gezamenlijk Europees migratiebeleid, mensensmokkel.

Mensenhandel is echter een bij uitstek internationaal economisch fenomeen en duurzame oplossingen dienen in de eerste plaats te worden gezocht in het kader van internationale economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking. Daarbij kunnen dan zowel de problemen aan de aanbod zijde (de 'push-factoren') als aan de zijde van de vraag (de 'pull-factoren') aan de orde worden gesteld.

Het valt niet te ontkennen dat het fenomeen mensenhandel in al zijn aspecten ook in ons land de laatste jaren een ruime aandacht kreeg. In literatuur en media worden misstanden aan de kaak gesteld. Wettelijke maatregelen kwamen tot stand, controleorganen werden opgericht, een (voornamelijk repressief) nationaal beleid werd uitgestippeld. Maar tegelijk blijkt overduidelijk dat bij de bestrijding van de mensenhandel als wereldwijd fenomeen een gezamenlijke Europese aanpak, ook van de migratie, onontbeerlijk is.

Dit advies zal zich in een eerste deel bezig houden met een beschrijving van het fenomeen, de verschillende definities, de oorzaken en gevolgen op wereldvlak. Daarna wordt aandacht besteed aan de regelgeving en samenwerking terzake, op internationaal, Europees en nationaal vlak. Telkens zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

II. DEFINITIES

1. Mensenhandel

'Mensenhandel' is sinds kort formeel en internationaal gedefinieerd in een Protocol bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de Transnationale Georganiseerde Misdaad (zie infra, onder III, 1).

Onder mensenhandel wordt verstaan:

- het rekruteren, vervoeren, overbrengen, herbergen of in ontvangst nemen van personen;
- onder bedreiging of met gebruik van geweld of andere dwangmiddelen, of door ontvoering;
- onder valse voorwendselen;
- met machtsmisbruik, of gebruik makend van de kwetsbare positie van het slachtoffer;
- tegen betaling in geld of andere voordelen;
- met het oog op exploitatie en uitbuiting.

Exploitatie en uitbuiting houdt tenminste in: de exploitatie van de prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele exploitatie, dwangarbeid of afgedwongen diensten, slavernij of aan slavernij verwante praktijken, dienstbaarheid/lijfeigenschap, het verwijderen van organen...

In principe wordt mensenhandel niet als verwerpelijk of strafbaar beschouwd als het slachtoffer zijn toestemming heeft gegeven tot de transactie.

In veel gevallen zijn de slachtoffers echter misleid over de werkelijke bedoeling van de handelaars, of over de uiteindelijke bestemming en zijn ze, zeker in een eerste stadium, niet op de hoogte van de uiteindelijke consequenties. Vaak zijn migranten niet op de hoogte van de mogelijkheid dat er na aankomst sprake zal zijn van enige vorm van uitbuiting.

Ook kan niet altijd met zekerheid worden vastgesteld of er inderdaad sprake was van 'toestemming'. Daarom wordt in het Protocol gesteld dat, wanneer er sprake was van misleiding of bedrog of dwang, er nooit een beroep kan worden gedaan op een gegeven toestemming.

In ieder geval wordt een kind van jonger dan 18 jaar nooit geacht zijn toestemming te hebben gegeven.

2. Mensensmokkel

Mensensmokkel is niet hetzelfde als mensenhandel. Het loutere hulp verlenen aan mensen bij hun illegale (door)reis naar een ander land (mensensmokkel is altijd grensoverschrijdend, mensenhandel hoeft dat niet te zijn) is op zichzelf geen mensenhandel. Onderzoek toont aan dat de overgrote meerderheid van migranten gebruik maakt van de diensten van een smokkelaar of 'reisagent', die hem in ruil voor een vergoeding de grens overbrengt of specifieke diensten levert, zoals het verschaffen van valse documenten, het omkopen van de autoriteiten of het begeleiden van de migrant tijdens de reis. Eenmaal aangekomen in het land van bestemming staan de migranten niet langer in contact met de 'reisagent'.

Vaak biedt de 'medewerking' van mensensmokkelaars, ook voor politieke vluchtelingen, de enige kans op een vertrek uit het land van herkomst, of uit een transitland. Vooral het steeds restrictiever geworden Europese asielbeleid heeft ertoe geleid dat praktisch steeds een 'reisagent' nodig is om obstakels weg te nemen of te omzeilen, zoals visa-vereisten, grenscontroles, etc..

Volgens velen hoeft mensensmokkel op zich zelf dan ook niet strafbaar te zijn, behalve wanneer er sprake is van buitensporig winstbejag.

Anderzijds zal er altijd sprake zijn van een zekere spanning en afhankelijkheid tussen migranten en smokkelaars. De migrant kent de smokkelaar niet zelf: de contacten gaan vaak via

tussenpersonen. Het is nooit zeker of men de smokkelaar kan vertrouwen. Er zijn voorbeelden te over van smokkelaars die hun beloften niet nakomen en vluchtelingen afpersen, laten stranden, of mishandelen. Als migranten zonder, of met vervalste, papieren reizen zijn ze extra kwetsbaar. Ze kunnen ook geen beroep doen op de autoriteiten indien de gemaakte afspraken niet worden nageleefd.

De internationale gemeenschap heeft het dan ook raadzaam geoordeeld ook afspraken te maken over de aanpak van de mensensmokkel.

In de praktijk is het overigens niet altijd eenvoudig, vast te stellen of er sprake is van mensenhandel of van mensensmokkel. De controlerende overheden (grenscontroles, immigratiepersoneel..) kunnen slechts vaststellen dat er sprake is van illegale immigratie, maar beschikken niet altijd over informatie die wijst op mensenhandel.

3. Migratie

Migratie wordt door de Verenigde Naties gedefinieerd als: "een beweging vanuit een van de bijna 200 natiestaten die de wereld telt naar een andere natiestaat, voor een periode van 12 maanden of meer, ongeacht het doel van die verplaatsing, buiten het geboorteland of het land waarvan men staatsburger is, en ongeacht de wettelijke status in dat nieuwe land".

Aan het oude verschijnsel van migratie liggen traditioneel vooral demografische en economische verschillen ten gronde.

Die demografische en economische verschillen, nog versterkt door de plattelandsvlucht in de ontwikkelingslanden, zullen migratie om economische redenen in de 21e eeuw nog versterken.

Het derde grote verschil dat internationale migratie zou kunnen aanmoedigen, heeft te maken met veiligheid en mensenrechten. Toen in de jaren '90 een einde kwam aan wereldwijde conflicten zoals de strijd tussen kapitalisme en communisme ontstonden in veel gebieden lokale conflicten die leidden tot separatistische bewegingen, nieuwe naties en nieuwe migratiestromen.

Traditioneel zijn er steeds tussenpersonen betrokken bij het migratieproces. Zij schatten de verschillen in tussen de nationale arbeidsmarkten en spelen een cruciale rol in het vergemakkelijken van (vooral illegale) migratie van arbeidskrachten. Ze worden door de buitenlandse arbeiders of door hun werkgevers betaald, gewoonlijk van 25 tot 100% van wat de migrant tijdens het eerste jaar verdient.

III. HET FENOMEEN

Mensenhandel en mensensmokkel zijn bij uitstek internationale economische fenomenen: aan de basis liggen economische factoren.

1. De 'push-factoren': het Aanbod

- Armoede en het verlangen naar een beter leven vormen het klimaat waarin het fenomeen van de mensenhandel tot stand komt. Gebrek aan werk en opleiding, vooral in de dorpen en de rurale gebieden van de Derde Wereld, creëren een reservoir van kwetsbare potentiële werknemers. Handelaars benaderen en exploiteren vooral, maar niet alleen, de meest kwetsbare mensen. Beloften van hogere lonen en betere arbeidsvoorwaarden lokken echter ook hoger opgeleiden.

- Armere landen worden overspoeld met beelden vanuit en van rijkere landen en van de welvaart daar. Opmerkelijk is dat het dan voornamelijk gaat over materiële welvaart.
- De meeste gezinnen hebben geen idee van de gevaren en de risico's. 'Successories' over gelukke migraties, geldstromen die uit het buitenland terugvloeien naar de familie of het dorp, hebben veel invloed. De verhalen over mislukte migratie en eventuele 'horror-stories' daarentegen vinden hun weg niet of nauwelijks naar de betrokkenen.
- Een niet te onderschatten factor is ook het economisch belang van emigratie voor de economie van een bepaald land. Voor sommige landen is de export van arbeidskrachten een absolute noodzaak: hun eigen arbeidsmarkt is veel te klein, en de terugvloeiende financiële middelen van de emigranten zijn voor de nationale economie van levensbelang.

2. De 'pull-factoren: de Vraag

- Op de eerste plaats is er de wereldwijde vraag naar goedkope arbeidskrachten; zowel in de formele als in de informele (zwarte) arbeidsmarkt is die vraag naar informele, goedkope, kneedbare, gedweeë en overal inzetbare arbeidskrachten zeer groot. In veel landen hebben economische ontwikkelingsmodellen, gekoppeld aan een onevenwicht tussen het aanbod en de vraag naar mobiele werkkrachten voor lagergeschoolde jobs en voor werk in de dienstensector ervoor gezorgd dat de vraag enorm is toegenomen.
- Mensenhandel is uitermate winstgevend. Uit studies van de VN blijkt dat mensenhandel jaarlijks zeven tot tien miljard dollar opbrengt. Vaak is het eenvoudiger om mensen over grenzen en voorbij douaneautoriteiten te smokkelen dan drugs of wapens. De slachtoffers, zelfs als ze gepakt en teruggestuurd worden, kunnen steeds opnieuw gesmokkeld worden. Ook kunnen handelaars de slachtoffers doorverhandelen nadat die hun vaak exorbitant hoge schulden hebben afbetaald. Bordeelhouders kunnen duizenden of zelfs tienduizenden dollars verdienen aan iedere vrouw die in de gedwongen prostitutie belandt.
- De risico's zijn minimaal. In regio's waar niet of nauwelijks sprake is van enig wettelijk gezag, waar anti-mensenhandel wetgeving niet wordt afgedwongen, of waar een klimaat heerst van corruptie, lopen mensenhandelaars weinig risico te worden gestraft. Vaak is er geen bescherming voorzien voor eventuele getuigen, of is de familie zelf actief betrokken geweest bij de 'uitzending' van een zoon of dochter. Slachtoffers zijn (terecht) bang voor vergeldingsacties van de handelaars, voor de schande die over hun familie of over de gemeenschap wordt gebracht, en in het geval van seksuele uitbuiting voor het stigma van de prostitutie. In post-conflict situaties worden regeringen of rebellenleiders bijna nooit verantwoordelijk gesteld voor gedwongen rekrutering of voor seks-slavernij.

3. Een Specifiek Probleem: de Handel in Vrouwen en Meisjes

Onderzoek wijst op een groeiende feminisering van de mensenhandel: vrouwen maken ongeveer de helft uit van alle permanente migratiestromen. Steeds meer vrouwen migreren ook zelfstandig, en niet als verzorgster van mannelijke migranten en kinderen.

Vrouwen zijn vaak gemarginaliseerd als leden van de gemeenschap waarin ze leven en zoeken naar mogelijkheden hun situatie te verbeteren. Net als mannen maken ook vrouwen gebruik van de diensten van mensensmokkelaars of worden ze het slachtoffer van handelaars: de mogelijkheden voor legale migratie zijn immers zeer beperkt.

Zo belanden ze vaak noodzakelijkerwijs in de illegaliteit, met alle gevolgen van dien: politieovervallen, arrestatie.

In landen waar een (burger)oorlog heerst, of in post-conflict situaties, zijn vrouwen nog kwetsbaarder. Plotselinge veranderingen in de politieke situatie, de ineenstorting van de economie, van de rechtsstaat, van het sociale weefsel, kunnen een vacuüm creëren waar bendeleiders, militairen, maar ook de officiële autoriteiten ongestraft gebruik maken van hun diensten, in alle betekenissen van het woord.

Onderzoek toont aan dat ook de aanwezigheid van vreemde troepen, zelfs van personeel van internationale vredesoperaties, een invloed kan hebben op de situatie: vrouwen en meisjes worden, soms met de beste bedoelingen, geholpen om over de grens te komen.

De mogelijkheden en kansen op tewerkstelling blijken echter in het land van aankomst al evenzeer beperkt door het type werk dat openstaat voor vrouwen. Dociele en flexibele, goedkope werkkrachten, worden ze vaak aangeworven voor typisch 'vrouwelijk' werk: huishoudelijke hulp, tijdelijk werk, de vrije tijd-sector, seks en prostitutie: de laagste treden op de ladder van de onofficiële tewerkstelling. Daarom zijn de werkomstandigheden daar ook slecht (discriminatie, slechte behandeling en geweld) en onzeker en is er geen of onvoldoende toegang tot sociale diensten.

Verschillende internationale instrumenten, waaronder het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw van 1979, en de aanbevelingen van het bij dit Verdrag opgerichte Comité, alsmede de Slotverklaringen en Actieplannen van de verschillende Vrouwenconferenties van de Verenigde Naties, zijn van belang voor de bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes. Meer recent zijn er echter ook meer specifieke verdragen afgesloten in dit verband. Daarover hieronder meer.

Een van de determinerende factoren bij de handel in vrouwen en meisjes is het gebrek aan onderwijs en opleiding aan meisjes in ontwikkelingslanden.

In het kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking dient dan ook meer dan voorheen bijzondere aandacht te worden geschonken aan het opzetten van specifieke projecten met betrekking tot onderwijs aan meisjes.

4. De Handel in Kinderen

Het al evenzeer onrustbarende toenemende fenomeen van de handel in kinderen kreeg de laatste jaren eveneens bijzondere aandacht. Kinderen worden verhandeld met het oog op gebruik bij criminele activiteiten en in de bedelarij, voor het gebruik van organen, voor kinderprostitutie en kinderpornografie. Kinderen worden weggelokt van huis met beloften van een betere opvoeding, of werk. Zo worden jaarlijks zo'n 1.2 miljoen kinderen verhandeld om te worden geëxploiteerd in de landbouw, in mijnen, in fabrieken en voor huishoudelijk werk.

Waarborgen in verband met de toestand van kinderen zijn neergelegd in het 'Verdrag inzake de Rechten van het Kind' van 1989.

Meer specifiek maakt de reglementering van kinderarbeid al sinds 1919 voorwerp uit van internationale regelgeving in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie. Het gaat dan niet om een absoluut verbod van arbeid door kinderen verricht gedurende enkele uren per week voor wat extra zakgeld, of die meehelpen in het bedrijf van hun ouders. Zulk werk kan een positieve bijdrage zijn tot de vorming van een kind. Het gaat wel om zeer jonge kinderen die worden gedwongen om voor niets of voor bijna niets lange werkdagen te maken in vaak onaanvaardbare

werkomstandigheden. Kinderen die dan voor de rest van hun leven lichamelijk en geestelijk getekend zijn.

Meer recent maken de 'ernstigste vormen van kinderarbeid' ook het voorwerp uit van een Conventie van de Internationale Arbeidsorganisatie: de Conventie nr. 182 over de Ergste Vormen van Kinderarbeid. Daarover hieronder meer.

Vermeldenswaard in dit verband is het Verslag van de Missie naar België en Nederland in november-december 1998 van de Bijzondere Rapporteur van de Verenigde Naties over de Verkoop van Kinderen, Kinderprostitutie en Kinderpornografie, Mevrouw Ofelia Calcetas-Santos.

Hoewel de missie in principe de seksuele uitbuiting van kinderen betrof vestigt de Rapporteur in het bijzonder de aandacht op het meer recente probleem van de handel in kinderen in de sport. Na geconcludeerd te hebben dat "la vente d'enfants est étroitement liée au vaste trafic d'êtres humains pour lequel ce pays est une véritable plaque tournante" zegt zij, eveneens kennis te hebben gekregen "des informations sur un trafic d'un genre nouveau: celui de jeunes garçons originaires de pays africains amenés en Belgique pour en faire des sportifs professionnels, c'est-à-dire des footballeurs professionnels". Eenmaal in België worden de jonge voetballers van de ene naar de andere club verhandeld. Als ze niet voldoen worden ze eenvoudigweg aan hun lot overgelaten. Omdat ze illegaal het land zijn binnengekomen hebben ze geen andere keus dan te verdwijnen in de illegaliteit.

Sinds dit probleem aan de orde werd gesteld heeft het in de media, bij opvangcentra en in de rechtspraak wel de nodige aandacht gekregen.

III. Het INTERNATIONALE JURIDISCHE KADER

1. De Verenigde Naties

i. De Strijd tegen Slavernij, Vrouwenhandel en Nieuwe Vormen van Slavernij

De eerste internationale verdragen over mensenhandel dateren nog uit de tijd van de Volkenbond en hadden tot doel de afschaffing van de slavernij: al vanaf 1926 kwam er internationale samenwerking tot stand om slavernij, en praktijken die lijken op slavernij, aan banden te leggen. Nadien ging de aandacht ook uit naar wat toen nog genoemd werd de 'handel in blanke slavinnen':

- **het Verdrag ter onderdrukking van de Handel in Vrouwen en Kinderen, Genève, 1921 en**

- **het Verdrag ter onderdrukking van de Handel in Volwassen Vrouwen, Genève, 1933.**

Parallel daarmee werden in de Volkenbond de eerste stappen gezet om te komen tot definitieve internationale afspraken over de afschaffing van de slavernij; zo kwam in 1926 het

- **'Verdrag tegen de Slavernij'** tot stand. Het houdt een definitie in van 'slavernij', en verbiedt allerlei activiteiten die te maken hebben met het verkrijgen, verhandelen, ter beschikking stellen, verkopen, vervoeren van personen met het oog om ze als slaaf te gebruiken.

In het kader van de Verenigde Naties ging in 1949 een ad-hoc Werkgroep aan het werk om een moderne en aangepaste versie van het Verdrag op te stellen. Zo kwam in 1956 een

- **'Aanvullend Verdrag over de Afschaffing van de Slavernij, de Slavenhandel, en Instellingen en Gebruiken die lijken op Slavernij'** tot stand. Dit verdrag is gericht op de afschaffing niet alleen van slavernij in de klassieke betekenis van het woord, maar ook van het exploiteren van de arbeid van een persoon omdat hij niet in staat is zijn schulden te voldoen, van lijfeigenschap, en van andere praktijken, zoals gedwongen huwelijken waarbij een prijs wordt betaald voor de vrouw en waar haar man of haar familie het recht heeft haar door te verkopen, of

waar de vrouw na de dood van haar echtgenoot wordt geërfd door een andere man. Ook het afstaan van een kind door de ouders, tegen beloning, met het oog op de exploitatie van het kind valt onder dit soort praktijken.

De verdragspartijen verbinden zich tot het geleidelijk afschaffen van deze praktijken waar ze nog voorkomen, en tot het uitwisselen van informatie terzake. Vanaf 1963 is er ook een VN-Special Rapporteur aan het werk die aan de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en via de Commissie aan de Algemene Vergadering, verslag uitbrengt over altijd nog bestaande praktijken en over de manier waarop gewerkt wordt aan een geleidelijke afschaffing..

Deze verdragen zijn in principe nog altijd van kracht. Maar in de internationale praktijk blijken ze niet te voldoen in de strijd tegen de moderne vormen van mensenhandel, en tegen de omvang waarin die voorkomt.

De internationale gemeenschap zag zich dus de laatste jaren opnieuw genoodzaakt de mensenhandel op de agenda te plaatsen als een van haar topprioriteiten. Daarbij werd duidelijk dat de internationale inspanningen zich op twee vlakken moeten manifesteren: het tegengaan van de misbruiken die gepaard gaan met mensenhandel en het aanpakken van de 'root causes'. Dat betekent in de eerste plaats dat bij internationale onderhandelingen over bestrijding en reglementering zowel de vraag- als de aanbodzijde van de mensenhandel en van internationale migratie betrokken wordt en dat zowel de landen van herkomst als de 'ontvangende' landen zich bereid verklaren bepaalde verplichtingen op zich te nemen op het vlak van bestrijding, controle en bestraffing.

Het betekent ook dat de oorzaken van de mensenhandel bij de wortels dienen te worden aangepakt. Het gaat hier immers om een wereldwijd probleem dat direct voortkomt uit de grote kloof tussen rijke en arme landen en de grote verschillen die er wereldwijd bestaan in economische en menselijke ontwikkeling. Daarvoor beschikken de Verenigde Naties over een waaier van instrumenten en organisaties die ieder op hun terrein inspanningen dienen te leveren bij de voorlichting, de opvoeding, de verbetering van de levenskwaliteit, in de landen van herkomst van de slachtoffers van mensenhandel. De landen van bestemming hebben daarbij een grote verantwoordelijkheid.

Het nog altijd groeiende probleem van de mensenhandel is een direct gevolg van de grote ongelijkheid in de wereld op het vlak van economische en menselijke ontwikkeling.

De rijkere industrielanden dienen in dat verband hun verantwoordelijkheid op te nemen in het kader van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Ze dienen hun steun en medewerking aan de Wereldgezondheidsorganisatie, UNESCO, UNICEF op te voeren. Van de al zo lang geleden aangegane verplichting inzake het optrekken van de officiële ontwikkelingsamenwerking tot 0.7% van het BNP dient onverwijld werk te worden gemaakt.

ii. Mensenhandel: Bestrijding, Controle en Bestrafing

Zoals we hierboven al zagen is mensenhandel een uitermate lucratieve bezigheid. Steeds meer werden ook de banden duidelijk met de internationale georganiseerde misdaad. In dat verband werden initiatieven genomen om te komen tot een effectieve bestrijding door een verbeterde internationale vooral strafrechtelijke samenwerking. De discussies vonden in eerste instantie dan ook plaats in de VN-Commissie voor Misdaadpreventie en Strafrechtspraak, met de medewerking van het VN-Centrum voor Internationale Misdaadpreventie.

Zo kwam, na jaren van voorbereidende besprekingen, tot stand het

- Verdrag van de Verenigde Naties tegen de Transnationale Georganiseerde Misdad.

De tekst werd door de VN Algemene Vergadering goedgekeurd en aangenomen op 15 november 2000. Het treedt in werking als 40 lidstaten het hebben geratificeerd (op dit ogenblik, mei 2003, telt het Verdrag 37 partijen; een bijzonderheid is dat ook 'organisaties voor regionale economische samenwerking', zoals de Europese Gemeenschap, tot het Verdrag kunnen toetreden).

Het Verdrag heeft twee hoofddoelstellingen: het wil verschillen in nationale rechtssystemen overbruggen en minimumnormen aangeven voor nationale wetgeving terzake.

De verdragsluitende partijen verbinden zich tot het strafbaar stellen van illegale activiteiten van georganiseerde misdadige bendes en van witwassen van geld, tot het beschermen van eventuele getuigen, tot een nauwere samenwerking bij het opsporen en vervolgen van verdachten, en tot het opstellen van een reeks protocollen met het oog op de bestrijding van specifieke vormen van georganiseerde misdaad.

Zo kwamen al tot stand:

- Het Protocol voor de Preventie, de Bestrijding en de Bestrafing van Mensenhandel, vooral de Handel in Vrouwen en Kinderen.

Het Protocol vertrekt van het gegeven dat mensenhandel in steeds toenemende mate verbonden is met de internationale georganiseerde misdaad. De strafbaarstelling van mensenhandel en alles wat daarmee verband houdt is dan ook een eerste bekommernis. De verdragspartijen verbinden zich om strenge maatregelen te nemen om mensenhandel te voorkomen, om mensenhandelaars op te sporen en om ze te bestraffen. De tekst spreekt van strengere grenscontroles, het in beslag nemen van voertuigen, het uitwisselen van informatie over de identiteit van de handelaars, smokkelroutes, gebruikte methodes.

Maar naast het louter strafrechtelijke aspect krijgen ook andere factoren de aandacht, met name de bescherming van de slachtoffers. Verdragspartijen verbinden zich ertoe, de slachtoffers van mensenhandel binnen hun grondgebied te laten verblijven, tijdelijk of op een permanente basis.

In het bijzonder kindslachtoffers dienen opgevangen te worden en onderdak, onderwijs en verzorging te krijgen.

De terugkeer van slachtoffers dient op een humane wijze te geschieden; de landen van herkomst verbinden zich de teruggekeerden bij te staan bij de reïntegratie in hun thuisland.

Slachtoffers dienen te worden ingelicht over hun juridische mogelijkheden om verzet te bieden tegen mensenhandelaars en beschermd te worden tegen wraakacties.

Slachtoffers dienen ook in staat te worden gesteld eventuele eisen tot schadevergoedingen in te stellen tegen de daders.

- Het Protocol tegen de Smokkel van Migranten over Land, over Zee en door de Lucht.

Ook hier wordt nogmaals de link gelegd met de internationale georganiseerde misdaad maar, zoals gesteld in de Preambule, hier gaat het in de eerste plaats om problemen rond migratie en ontwikkeling en om een humane behandeling van migranten en respect voor hun mensenrechten. Migratie op zoek naar betere levensomstandigheden is begrijpelijk en aanvaardbaar en heeft op zich niets te maken met misdadige praktijken.

Mensensmokkel dient echter wel strafbaar te worden gesteld, met name: de productie, het bezit, of het verschaffen van vervalste reisdocumenten of de diefstal van reisdocumenten of identiteitspapieren.

Als verzwarende omstandigheden worden genoemd: het in gevaar brengen van het leven en de veiligheid van de migranten (met name bij vervoer over zee), en onmenselijke en vernederende behandeling, waaronder uitbuiting.

Belangrijk is de vaststelling dat de migrant zelf niet strafbaar is. Artikel 5 stelt dat migranten onder dit Protocol niet blootgesteld zijn aan strafrechtelijke vervolging voor het loutere feit dat ze het voorwerp zijn van mensensmokkel.

Ook de terugkeer van migranten wordt geregeld. De landen van herkomst nemen op zich om zonder onnodig uitstel de terugkeer van personen die het voorwerp waren van mensensmokkel te vergemakkelijken en te accepteren. Ook nemen ze alle gepaste maatregelen om die terugkeer ordelijk en humaan te laten verlopen, met alle respect voor de veiligheid en de waardigheid van de persoon in kwestie.

Waar de recente internationale verdragen inzake mensenhandel in de eerste plaats gericht lijken te zijn op internationale samenwerking bij de bestrijding van de internationale georganiseerde misdaad wordt daarnaast dus eveneens aandacht besteed aan de opvang van slachtoffers van mensenhandel, aan een humane opvang, en aan de erkenning van en respect voor hun fundamentele mensenrechten. In geval van (gedwongen) repatriëring is overleg met het land van herkomst vereist, waarbij garanties voor een behoorlijke hervestiging dienen te worden gegeven.

Het Verdrag tegen de Transnationale Georganiseerde Misdad en de Protocolen worden nu algemeen beschouwd als het fundamentele juridische kader voor de strijd tegen de mensenhandel.

De ratificatieprocedure van het Verdrag en de beide Protocolen door België dient zo spoedig mogelijk te worden afgerond. Naar aanleiding van de opname en de implementatie van de bepalingen van deze verdragen in de nationale rechtsorde dient niet uitsluitend of overwegend aandacht te worden geschonken aan de strafrechtelijke aspecten, maar dienen ook de elementaire mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel volledig te worden gerespecteerd en gegarandeerd.

2. De Internationale Arbeidsorganisatie

i. De Internationale Arbeidsnormen

De Internationale Arbeidsorganisatie, opgericht in 1919, heeft tot doel internationaal aanvaarde minimum arbeidsnormen op te stellen die door zo veel mogelijk landen worden toegepast. Het Vredesverdrag van Versailles had het verband tussen vrede en sociale rechtvaardigheid benadrukt, maar ook het gevaar onderkend dat school in het 'concurrentievervalsende' element van het ongunstige arbeidsklimaat in sommige landen ten opzichte van andere landen die een begin wensten te maken met een menswaardige arbeidswetgeving.

De minimumnormen van de IAO worden neergelegd in afzonderlijke verdragen, Conventies, waartoe de Lidstaten kunnen toetreden; samen vormen ze de 'Internationale Arbeidscode'. In totaal kwamen in de loop der jaren meer dan 180 Conventies tot stand, waaronder een aantal die door de Organisatie als uiterst belangrijk en fundamenteel worden beschouwd. Dat zijn:

- Conventie nr. 87 (1948) over het recht op vrije vakvereniging;
- Conventie nr. 98 (1949) over het recht op collectief onderhandelen;
- Conventie nr. 138 (1973) over de minimum leeftijd voor het verrichten van arbeid;
- Conventie nr. 182 (1999) over de ergste vormen van kinderarbeid;
- Conventies nr. 29 (1939) en 105 (1957) over het verbod van dwangarbeid;

- Conventie nr. 100 (1951) over het recht op gelijke beloning; en
- Conventie nr. 111 (1958) over het verbod van discriminatie bij de arbeid.

Het merkwaardige van het IAO-systeem is dat er vanaf het begin toezichtmechanismen werden gecreëerd die gelijkaardig zijn aan de latere procedures in de verschillende mensenrechteninstrumenten: een rapportageverplichting, intensieve bespreking van de rapporten in bepaalde IAO-organen, dialoog met de verdragspartij in kwestie, aanbevelingen in verband met het nationale beleid terzake, en zelfs een individueel klachtrecht. Daar komt nog bij dat de z.g. "tri-partiete" samenstelling van alle IAO-organen (behalve vertegenwoordigers van regeringen zetelen er afgevaardigden van nationale werkgevers- en werknemersorganisaties) garant staat voor een betere doorstroming van de normen van de internationale naar de nationale rechtssfeer.

Uiteraard zijn deze toezichtmechanismen alleen van toepassing wanneer een land een bepaalde Conventie heeft geratificeerd. Alleen twee Conventies, die met betrekking tot het recht op vrije vakvereniging en het recht op collectief onderhandelen, werden van zo fundamenteel belang geacht dat niet alleen de verdragspartijen maar alle lidstaten eraan gebonden zijn. Ook werden met betrekking tot deze Conventies versterkte toezichtprocedures ingesteld.

In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam er binnen de Organisatie een discussie op gang over de zorgwekkende gevolgen van de toenemende mondialisering voor de arbeidsomstandigheden in veel landen. Mede naar aanleiding van een VN-Topconferentie over Sociale Ontwikkeling die in 1995 in Kopenhagen werd gehouden, werd voorgesteld om meer gewicht te geven aan bepaalde Conventies. Zo werd besloten om de toezichtmechanismen van de Conventies over dwangarbeid, kinderarbeid en discriminatie, de zogenaamde 'core-Conventions' te versterken en te brengen onder het al bestaande systeem van de Conventies 87 en 98. Ook gelden ze ten opzichte van alle lidstaten: hun inhoud wordt geacht te behoren tot het fundamentele gedachtegoed van de IAO.

Dit alles vond zijn neerslag in de adoptie van een plechtige Verklaring, de 'Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up' die in 1998 werd aangenomen. De inhoud van de Verklaring komt overeen met de hierboven al genoemde belangrijkste Conventies; de follow-up betekent een op de voet volgen van de naleving van de erin neergelegde verdragsverplichtingen.

In 1999 werd daarnaast een nieuwe Conventie over 'de Ergste Vormen van Kinderarbeid' aangenomen.

ii. De IAO en Mensenhandel

De Organisatie is dus vanuit haar opdracht nauw betrokken bij de bestrijding van de mensenhandel.

De IAO beschouwt mensenhandel als een vorm van dwangarbeid, als een van de ernstigste vormen van kinderarbeid, als behorend tot de ernstigste vormen van exploitatie van migrerende werknemers en tenslotte als een fenomeen waarbij ook een belangrijk aantal vrouwelijke werknemers betrokken zijn (de handel in vrouwen en kinderen heeft immers niet alleen een band met de commerciële seksindustrie, maar ook met andere sectoren zoals huishoudelijk werk, werk in de tuinbouw of in de bouw, in naaiateliers, bij bedelarij).

Op basis van het bestaande verdragsrechtelijke kader werden door de Organisatie tal van studies verricht en netwerken en programma's uitgebouwd met betrekking tot mensenhandel, de situatie van buitenlandse werknemers en kinderarbeid. Daarbij gaat het om onderwijs voor kinderen,

bijzondere aandacht voor de bescherming van vrouwelijke werknemers en om het helpen creëren van werkgelegenheid in het algemeen om de migratiestromen en de mensenhandel in te dijken.

In 2001 werd een 'Bijzonder Actieplan voor de Strijd tegen Dwangarbeid' aangenomen als reactie op het Rapport van de Directeur-generaal van 2001: 'Stop Dwangarbeid'. Voor de Arbeidsconferentie (de Algemene Vergadering van de IAO) van 2004 staat het probleem van migrantenarbeid centraal.

Bijzondere inspanningen gaan naar de strijd tegen de handel in kinderen. Samen met UNICEF, het Kinderfonds van de Verenigde Naties, brengt de IAO de kinderhandel onder de aandacht tijdens een jaarlijkse speciale 'Dag tegen de Kinderhandel'. De IAO heeft projecten tegen kinderhandel in de Filippijnen, de Mekong Delta, Afrika en in het driegrenzengebied van Argentinië, Brazilië en Paraguay.

Mede door de ontwikkelde toezichtmechanismen op de naleving van de verdragsverplichtingen is de bijdrage van de Internationale Arbeidsorganisatie aan de strijd tegen mensenhandel van cruciaal belang.

Bij het uitstippelen van het nationale beleid tegenover mensenhandel en mensensmokkel dient dan ook meer aandacht te worden besteed aan het werk van de Internationale Arbeidsorganisatie. De daar gevoerde besprekingen en geformuleerde aanbevelingen en commentaren zouden hun weg moeten vinden naar de 'mainstream' van het nationale overleg.

3. Studies en Aanbevelingen van andere Internationale Organen en Organisaties

Het spreekt vanzelf dat in het uitgebreide systeem van de Verenigde Naties een groot aantal organen, programma's en organisaties bezig zijn met (aspecten van) mensenhandel en mensensmokkel. Het is ondoenlijk om er hier zelfs een beknopt overzicht van te geven. Toch is het voor het uitstippelen van een nationaal beleid van cruciaal belang kennis te nemen van het werk van deze organisaties en gebruik te maken van hun ervaring, deskundigheid en informatie.

Binnen het VN-systeem is het vooral het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen dat betrokken is bij de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. We zagen al dat veel vluchtelingen gedwongen zijn, op hun weg naar veiligheid en vrijheid gebruik te maken van reisagenten of smokkelaars. Eenmaal aangekomen in een veilig land dienen ze te bewijzen dat ze inderdaad aanspraak kunnen maken op het statuut van vluchteling zoals gedefinieerd in het Verdrag van 1951 inzake de Status van Vluchteling. De ontvangende landen hebben echter vaak moeite de 'echte politieke vluchtelingen' te scheiden van anderen die op zoek zijn naar een beter leven. Bij de beslissingen terzake dient de plaatselijke vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris minstens een raadgevende rol te spelen.

Ook de Hoge Commissaris voor Rechten van de Mens en de intergouvernementele organen voor de rechten van de mens zoals de VN Commissie voor de Rechten van de Mens, evenals de Comités die zijn opgericht bij de verschillende mensenrechtenverdragen (het Vrouwenverdrag, het Kinderrechtenverdrag..) spelen een belangrijke rol in het toezicht op de situatie in bepaalde landen en doen aanbevelingen terzake.

Het hoeft geen betoog dat ook de organen en organisaties die zich bezig houden met ontwikkelingssamenwerking voortdurend studies uitvoeren, informatie en statistieken verzamelen, rapporten publiceren, aanbevelingen doen om verbetering aan te brengen in wat in armere landen de 'root causes' zijn van mensenhandel en mensensmokkel.

Buiten het systeem van de Verenigde Naties is de Internationale Organisatie voor Migratie een van de belangrijkste actoren op het gebied van internationale migratie. Vanaf haar oprichting in 1951 was zij actief in het bestuderen van internationale migratiestromen maar ook in 'veldwerk' ten bate van migranten en vluchtelingen. Daardoor zijn de talrijke studies en aanbevelingen van de IOM van groot belang voor regeringen en internationale organisaties bij het uitstippelen van hun beleid.

De Organisatie organiseert en neemt ook deel aan colloquia en seminars in samenwerking met lidstaten en internationale organisaties, de conclusies en aanbevelingen waarvan aan de basis liggen van de rechtsvorming terzake.

Bijzondere aandacht verdient in dat verband de "European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings - Global Challenge for the 21st Century" die in september 2002 in Brussel werd gehouden. Op initiatief van de Europese Commissie, onder haar STOP II Programma voor de financiering van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, werd deze Conferentie georganiseerd door de IOM. De EU lidstaten, toekomstige lidstaten, andere Europese landen, tal van internationale organisaties en belanghebbende NGO's namen er aan deel. Het resultaat was de "Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings", met in annex een aantal "Recommendations, Standards and Best Practices -- Mechanisms for Co-operation and Co-ordination".

De Internationale Organisatie voor Migratie speelt een cruciale rol, vooral bij het 'veldwerk' inzake de problematiek van mensenhandel, mensensmokkel en migratie.

We nemen hier een uitspraak over van de Directeur-generaal: "Tenslotte dient er dringend te worden gewerkt aan het creëren van wegen en middelen voor legitieme immigratie. Alleen zo kan de druk van de mensenhandel en mensensmokkel enigszins worden verlicht.

De veranderingen in de demografische opbouw van de samenleving, de vergrijzing van de bevolking in de Westerse landen dwingen ons, onder ogen te zien dat wij grotere aantallen migranten-werknemers nodig hebben. Het beste bewijs daarvoor is dat zoveel illegale migranten nu reeds in het zwart werk vinden: er is blijkbaar een grote markt voor bepaalde werkrachten. Op den duur zal dit de enige strategie zijn die werkelijk leidt naar een oplossing" (Brunson McKinley, Directeur-generaal, Internationale Organisatie voor Migratie).

IV. DE EUROPESE SAMENWERKING

1. De Europese Unie

i. De Mensenrechtenbenadering

De oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen hielden slechts een summiere verwijzing in naar de fundamentele rechtsbeginselen die alle Lidstaten gemeen hebben. Niettemin erkende het Hof van Justitie al vroeg dat het gemeenschapsrecht niet alleen rechten en verplichtingen creëert voor de Lidstaten, maar ook direct rechten verleent aan Europese burgers. Van 'grondrechten' was voor het eerst sprake in de tekst van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag van Maastricht. Daarin werd met name verwezen naar het EVRM Verdrag: de Unie "eerbiedigt de grondrechten zoals die worden gewaarborgd door het Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht".

De 'grondrechten' werden verder geconsolideerd in het Verdrag van Amsterdam: daar werd het begrip fundamentele vrijheden verder uitgewerkt en werd opnieuw bevestigd dat de EU berust op het respect voor de mensenrechten en democratische beginselen. Ook werd gesteld dat een lidstaat die deze algemeen aanvaarde beginselen op ernstige en voortdurende wijze schendt hiervan de weerslag kan ondervinden in de vorm van sancties.

In de daaropvolgende jaren werd door een speciaal daarvoor bijeengeroepen Conventie een 'Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie' voorbereid dat in december 2000 door de Instellingen van de Unie werd aanvaard.

Al vormt het Handvest op zich zelf geen dwingend recht, burgers doen er steeds vaker een beroep op in klachten, petitie's en brieven die ze richten tot de Instellingen van de Unie; ook juristen doen er vaak een beroep op in procedures voor het Hof en in arresten van het Hof werd er reeds naar verwezen. Op die manier is er toch een eigen toezicht- en afdwingend apparaat aanwezig. Bij de afsluiting van de 'Conventie over de Toekomst van de Europese Unie' in april 2003 werd de tekst van het Handvest opgenomen als Titel II van de ontwerp- 'Grondwet voor de Europese Unie'.

Het Handvest volgt qua draagwijdte in grote mate de lijnen van het EVRM Verdrag maar er zijn ook economische en sociale rechten in opgenomen. Wat betreft de interpretatie wordt steeds verwezen naar de interpretatie van gelijkkluidende of corresponderende artikelen van het EVRM Verdrag door het Hof in Straatsburg.

Over mensenhandel zegt het :

"Artikel 5, Verbod van Slavernij en dwangarbeid:

1. Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden;
2. Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten.
3. Mensenhandel is verboden."

De toelichting bij het Handvest zegt:

"...het recht van artikel 5, lid 1 en 2 correspondeert met het gelijkkluidende artikel 4, lid 1 en 2 van het EVRM Verdrag. De begrippen 'dwangarbeid' en 'verplichte arbeid' in lid 2 moeten dan ook worden uitgelegd in de het licht van de 'negatieve' definities van het EVRM: niet als ... worden beschouwd" en:

"Lid 3 stoelt op het beginsel van de menselijke waardigheid en houdt rekening met recente ontwikkelingen op het gebied van de georganiseerde misdaad zoals het organiseren van lucratieve kanalen voor illegale immigratie of seksuele uitbuiting".

Hier wordt een aanloop genomen naar een heel nieuwe, strafrechtelijke benadering van de mensenhandel. De Toelichting verwijst naar de Europol-overeenkomst voor een definitie van mensenhandel, en naar Hoofdstuk 6 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst ("Schengen" refereert naar de 'Overeenkomst over de geleidelijke afschaffing van controles aan de gemeenschappelijke grenzen' , in 1985 afgesloten tussen de landen van de Benelux Economische Unie, Frankrijk en Duitsland. Later traden andere lidstaten toe en werd de overeenkomst bevestigd in de Conventie van Dublin, 1990) waar wordt gesteld in artikel 27, lid 1: "De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe te voorzien in passende sancties jegens eenieder die een vreemdeling uit winstbejag helpt of poogt te helpen het grondgebied van één der

overeenkomstsluitende partijen binnen te komen of aldaar te verblijven, zulks in strijd met de wetgeving van deze partij betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen".

ii. De Strafrechtelijke Benadering: de Strijd tegen de Mensenhandel

Parallel met de totstandkoming van het Europees Handvest voor de Grondrechten vonden er in het kader van de Europese Unie ontwikkelingen plaats met het oog op een strafrechtelijke aanpak, in eerste instantie van de vrouwenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, gevolgd door de aanpak van de handel in kinderen. Al in 1989 keurde het Europees Parlement een resolutie goed over prostitutie en mensenhandel, in 1993 gevolgd door een resolutie over vrouwenhandel. In 1997 werd door de Raad van Ministers een "Gemeenschappelijk Optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen" aangenomen.

In latere jaren werd de nadruk eerder gelegd op de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit en op het verwezenlijken van de "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" zoals die was voorzien in de Verdragen, met name in de "derde pijler", Titel IV van het Verdrag inzake de Europese Unie, "samenwerking inzake juridische aangelegenheden en binnenlandse zaken". Vooral met het oog op de eventuele uitbreiding van de Unie werd aan de veiligheid van de burger speciale aandacht besteed. Ook werd het juridisch nochtans belangrijke onderscheid tussen 'mensenhandel' en 'mensensmokkel' steeds minder duidelijk gehanteerd: het gaat nu eerder om de bestrijding van illegale immigratie met behulp van anderen.

In een speciale bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere in 1999 werden met het oog daarop beleidslijnen vastgesteld: de illegale immigratie moet bij de bron worden aangepakt en daarvoor dienen passende gezamenlijke maatregelen te worden genomen.

Een reeks van maatregelen kwam tot stand, waaronder:

- een Richtlijn tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf;
- een Kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf;
- een Richtlijn betreffende de harmonisatie van de sancties die aan vervoerders worden opgelegd voor het vervoeren naar de lidstaten van onderdanen van derde landen die niet over de vereiste documenten beschikken om tot die lidstaten te worden toegelaten.

Op den duur werd echter duidelijk dat het probleem veelomvattend is, en dat deze repressieve en bijna uitsluitend strafrechtelijke benadering, met name in en door de landen van bestemming, op zich zelf niet zal leiden tot de beoogde oplossing.

In de loop van 2002 legde de Commissie een 'Voorstel voor een algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie' voor.

Daarin worden naast sancties op mensenhandel, mensensmokkel, illegale tewerkstelling en aansprakelijkheid van vervoerders vooral preventieve maatregelen voorgesteld. Een uniform visummodel en uniforme beveiligingsnormen; uitwisseling van informatie en statistieken en ontwikkeling van een alarmsysteem; maatregelen 'aan de bron' zoals bewustmakingscampagnes en een nauwere samenwerking tussen de consulaten van de lidstaten ter plaatse; een gezamenlijk grensbeheer en opleidingsprogramma's daarvoor.

De benadering van de EU van de strijd tegen de mensenhandel is in hoofdzaak defensief en repressief.

Het nationale beleid dient een bredere en meer algemene lijn te volgen waarbij ook factoren die aan de grondslag liggen van de illegale immigratie in aanmerking worden genomen. Zie

in dat verband bijvoorbeeld de studies, conclusies en aanbevelingen in de jaarrapporten van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.

iii. Wat met de Slachtoffers?

In het 'Voorstel voor een algemeen plan' wordt een 'terugkeer- en overnamebeleid' genoemd als een integraal en cruciaal onderdeel van de bestrijding van de illegale immigratie.

Een gemeenschappelijk beginsel daarbij is de volkenrechtelijke verplichting van de landen van herkomst om de (mislukte) migranten terug te nemen (artikel 13, Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; artikel 8, Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten). Ook "moet het mogelijk zijn te garanderen dat onderdanen van derde landen het grondgebied van de lidstaten verlaten wanneer zij geen wettelijke status hebben die hun het recht op tijdelijk of definitief verblijf op dat grondgebied verleent". En er moet gewerkt worden aan 'overnameovereenkomsten' met landen die illegale immigratie genereren.

In 2002 werd echter door de Commissie een 'Voorstel voor een Richtlijn van de Raad' voorgelegd "betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken".

De bedoeling is duidelijk (we citeren enkele passages):

"Aangezien het om illegale immigratie gaat, bevinden de slachtoffers zich uit administratief oogpunt in een onregelmatige, of op zijn minst preciaire situatie. Zelfs wanneer zij slachtoffer zijn durven zij zich meestal niet wenden tot de autoriteiten van het land waar zij zich bevinden. Daarbij komt de vrees voor ... vergeldingsacties van de mensensmokkelaars. Een dergelijke situatie is niet alleen onbevredigend uit het oogpunt van de slachtoffers, maar ook uit dat van de autoriteiten van de lidstaten, die alles in het werk stellen om de mensenhandel te bestrijden en om de netwerken op te sporen en te ontmantelen. De slachtoffers geven immers, ongeacht of zij in de illegaliteit verstrikt blijven dan wel of zij onmiddellijk het land worden uitgezet, niet de waardevolle informatie door waarover zij ingevolge hun situatie beschikken en waaraan de bevoegde onderzoeks- en vervolgingsautoriteiten juist behoefte hebben. Wanneer de slachtoffers ertoe kunnen worden gebracht met de bevoegde instanties samen te werken kan belangrijke informatie worden verzameld. Hoe groter de tegemoetkoming waarop het slachtoffer kan rekenen, hoe bereidwilliger het als bron van informatie zal zijn. Daarom moet worden gezorgd voor een stimulans die de slachtoffers ertoe aanzet hun medewerking te verlenen en die tegemoet komt aan hun noden".

Om bovenstaande redenen bekommeren verschillende lidstaten zich reeds verscheidene jaren om de slachtoffers. Zo hebben België in 1994, en interne wet- en regelgevende bepalingen aangepast om het slachtoffer... de mogelijkheid te geven terug te keren en zich opnieuw te integreren ofwel samen te werken met de onderzoeks- of vervolgingsautoriteiten door informatie te verschaffen, en zelfs klacht in te dienen tegen de vermoedelijke daders. Wanneer het slachtoffer bereid is daadwerkelijk met de autoriteiten samen te werken, krijgt het, eventueel na een bepaalde bedenktijd, een beperkt geldige verblijfstitel. Ter dekking van zijn behoeften ... wordt hem de vereiste bijstand verleend..."

Het nationale beleid inzake bijstand aan de slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel is, behalve waar het vrouwen en meisjes betreft, nog te veel gericht op verwijdering uit het grondgebied.

De uitzonderingen die worden gemaakt met betrekking tot diegenen die hun medewerking verlenen bij de opsporing en vervolging van de daders dienen uitgebreid te worden tot slachtoffers waarvan de terugkeer om humanitaire redenen ongewenst is.

2. De Raad van Europa

Het is niet verwonderlijk dat de benadering van het fenomeen mensenhandel in de Raad van Europa een gans andere is dan die van de lidstaten van de Europese Unie. De Raad van Europa is de Europese Organisatie die zich in het bijzonder bezig houdt met de bescherming van de rechten van de mens. Vanaf de totstandkoming in 1950 van het 'Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de mens en de Fundamentele Vrijheden' werd een systeem opgebouwd dat model kan staan voor de mensenrechtenbescherming overal ter wereld. Het bijzondere van dit systeem is dat het toezicht op de naleving van de verdragsverplichtingen in handen is van een Hof dat bindende uitspraken doet en dat instaat voor een continue en uniforme interpretatie van het Verdrag.

Daarnaast kwamen nog andere teksten tot stand op het gebied van de mensenrechten zoals het Europees Sociaal Handvest. Andere onderwerpen waren: gelijkheid van mannen en vrouwen, de strijd tegen de georganiseerde misdaad, problemen van migratie...

Het fenomeen mensenhandel kreeg in de context van de Raad van Europa pas de laatste jaren meer aandacht. De Organisatie, met haar 45 lidstaten, telt onder haar leden zowel landen van herkomst als transitlanden en landen van bestemming. Ze is daarom uitstekend geplaatst om maatregelen te ondernemen tegen mensenhandel en, niet verwonderlijk, om daarbij bijzondere aandacht te schenken aan de slachtoffers.

Het eerste verschijnsel dat dringend onder de aandacht kwam was, bijna vanzelfsprekend, het probleem van de stromen van vrouwen en meisjes die vanuit Centraal en Oost Europa naar het Westen werden verhandeld voor de illegale en gedwongen prostitutie, met dramatische gevolgen voor de meisjes in kwestie. In 2000 formuleerde het Comité van Ministers een aanbeveling aan de lidstaten inzake acties tegen mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, in 2002 gevolgd door een aanbeveling van de Parlementaire Assemblee voor een campagne tegen vrouwenhandel. Deze aanbevelingen waren gebaseerd op eerdere rapporten over vrouwenhandel en gedwongen prostitutie (1996) en over de specifieke situatie van Kosovaarse vluchtelingen in dat verband (1999).

Intussen werd het probleem van de mensenhandel een meer algemeen probleem waarvan ook anderen dan jonge vrouwen en meisjes het slachtoffer werden. Het begon ook een buitensporige omvang aan te nemen.

Gedurende de Zitting van het Comité van Ministers in mei 2003 werd aangedrongen op hardere acties. Mensenhandel vormt een onduldbare schending van de menselijke waardigheid. Er moet een Europees verdrag komen tegen de mensenhandel: daarin zal de bescherming van de slachtoffers en respect voor mensenrechten centraal staan. Er zal een evenwicht gevonden moeten worden tussen bescherming van de mensenrechten enerzijds en de noodzaak van vervolging en bestrafing anderzijds.

Wat de inhoud van het nieuwe verdrag betreft waren de Ministers het erover eens dat voortgebouwd moet worden op wat reeds tot stand kwam in het kader van de Verenigde Naties; zo zal de definitie van het begrip 'mensenhandel' van het VN-Protocol voor de Preventie, de Bestrijding en de Bestrafing van Mensenhandel, vooral de Handel in Vrouwen en Kinderen worden overgenomen. Anderzijds dient de implementatie van de bestaande internationale instrumenten in een Europese context te worden bevorderd en versterkt (een duidelijke verwijzing naar de band tussen de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 en de totstandkoming van het EVRM Verdrag in 1950!): het is hoog tijd voor een werkelijk bindend instrument tegen mensenhandel.

Op 30 april 2003 werd door het Comité van Ministers een ad-hoc Comité ingesteld voor actie tegen de mensenhandel: het 'Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains' (CAHTEH), met als opdracht een **Europees Verdrag tegen de Mensenhandel** op te stellen. Het gaat hier om een comité van deskundigen (één per lidstaat) met vertegenwoordigers van het Europees Comité voor Gelijkheid van Kansen en van het Europees Comité voor Strafrecht. Vertegenwoordigers van andere Comités van de Raad van Europa worden uitgenodigd deel te nemen, met raadgevende stem. De Europese Commissie en de Raad, relevante IGO's en NGO's, worden uitgenodigd waarnemers te zenden.

Het Comité krijgt voorlopig tot 31 december 2004 de tijd.

Wat voegt zo'n bijkomend Europees verdrag nu toe aan het bestaande internationaal juridische kader? Volgens het Comité van Ministers de volgende belangrijke elementen:

- op de eerste plaats de erkenning dat het bij mensenhandel gaat om een schending van de rechten van de mens;
- het creëert een balans tussen de noodzaak van een strafrechtelijke vervolging van de daders en respect voor de mensenrechten van de slachtoffers; slachtoffers mogen niet alleen als hulpmiddel bij die vervolging worden beschouwd en gebruikt;
- het wordt een algemeen verdrag, dat van toepassing is op
 - . alle vormen van mensenhandel,
 - . alle personen, volwassenen en minderjarigen;
- het voorziet in een algemeen juridisch kader, inclusief beschermingsmaatregelen en hulpverlening voor de slachtoffers;
- er zullen efficiënte en onafhankelijke toezichtmechanismen worden ingesteld.
- Tenslotte zal het de Europese samenwerking tegen mensenhandel bevorderen, en bijdragen tot een harmonisatie van de wetgeving terzake in de lidstaten.

Het gaat hier om een belangwekkend nieuw initiatief dat de volle belangstelling en medewerking verdient van alle lidstaten van de Raad van Europa. Het Europese systeem voor de bescherming van de rechten van de mens heeft al vroeger bewezen dat het mogelijk is een gezamenlijke ruimte van respect voor democratische beginselen te creëren.

Het verdient aanbeveling om de ontwikkelingen ter zake op de voet te volgen en op nationaal vlak een brede consultatie te organiseren met de betrokken overheidsorganen en met relevante NGO's.

V. MENSENHANDEL OF MIGRATIE?

Hoewel mensenhandel in internationale instrumenten en in het beleid van veel landen als een afzonderlijk fenomeen wordt behandeld valt het niet te ontkennen dat het fenomeen van de mensenhandel nauw verbonden is met dat van de migratie: de niet aflatende stroom van arbeid, hooggeschoold en laaggeschoold, van de ontwikkelingslanden naar de rijkere landen van West Europa en Noord Amerika. Volgens gegevens van de Internationale Arbeidsorganisatie zijn er op dit ogenblik zo'n 150 miljoen personen economisch actief in een land anders dan het hunne, met of zonder vergunning.

Een aantal landen van herkomst moedigt dit fenomeen actief aan. De geldstromen die terugvloeien naar de landen van herkomst belopen wereldwijd 100 miljard dollar per jaar, waarvan meer dan 60 percent naar de ontwikkelingslanden gaat. Dit bedrag overtreft de stromen van de officiële ontwikkelingshulp, Official Development Assistance of ODA.

Tot nu toe beperkte de internationale samenwerking op dit gebied zich voornamelijk tot bilaterale en/of regionale samenwerking. Het gaat dan in eerste instantie vooral over intergouvernamenteel overleg, over een gezamenlijk beleid ten aanzien van asiel, vluchtelingen en migratie in Europa en Noord Amerika...

Op mondiaal vlak is het overleg en zijn de besprekingen de laatste tijd eigenlijk voornamelijk beperkt tot GATS, het General Agreement on Trade in Services in het kader van de Wereld Handels Organisatie. Daar worden inderdaad pogingen ondernomen om de stromen van mensen op zoek naar werk enigszins te beheersen en te sturen. In 2001, na de Ministeriële Conferentie in Doha, kwam hierover een onderhandelingsronde op gang, maar die is tot op heden eerder bescheiden en dus beperkt tot de migratiestromen van mensen werkzaam in de dienstensector.

Tot nu toe zijn de 'ontvangende landen' vooral bezig geweest met de bestrijding en het terugdringen van illegale migratie door middel van controlemaatregelen en repressie. Wat nodig is is een meer systematische benadering, waarbij de links tussen migratiestromen enerzijds en economische, sociale, politieke, commerciële, werkgelegenheids-, gezondheids- en culturele aspecten anderzijds, de nodige aandacht krijgen. Het buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking dienen daarop te worden afgestemd.

Dit is een van de grote uitdagingen: regeringen dienen zich geloofwaardig en vastberaden op te stellen en nieuwe wegen aan te bieden voor een wettige toegang tot hun grondgebied. Alleen zo kunnen de illegale filières worden ontmoedigd.

Het aspect veiligheid is in dit verband een betrekkelijk nieuw gegeven. 11 september 2001 heeft een belangrijke invloed gehad op de aanpak van het fenomeen van de migratie. Er ontstond een natuurlijke reactie van angst voor de nationale veiligheid, en voor de wijze waarop migratie ook de economische en sociale veiligheid bedreigt.

11 september heeft eens te meer duidelijk gemaakt dat de migratiestromen beter moeten worden gemanaged en dat de huidige benadering niet voldoet.

Natuurlijk: een actueel probleem is de manier waarop migranten zich mengen onder vluchtelingen en asielzoekers en zo aanspraak trachten te maken op bepaalde vormen van erkenning en bescherming in het gastland. Ook de manier waarop ze in verschillende transitlanden passeren, vaak met de hulp van smokkelaars, stelt problemen. Dat neemt niet weg dat de rechten van migranten, ook illegale migranten-slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel, volledig dienen te worden gerespecteerd.

Al in de 'Verklaring en Actieplan van Wenen', aangenomen door de Wereldconferentie voor de Rechten van de Mens (Wenen, 1993), werd sterk de nadruk gelegd op de rechten van migranten. De Conferentie drong er bij de VN-Lidstaten ook sterk op aan het in 1990 aangenomen 'Internationaal Verdrag inzake de Rechten van alle Migrant-Werknemers en hun Gezinsleden' te ratificeren. Dat Verdrag garandeert niet alleen aan migranten bepaalde fundamentele rechten en vrijheden, maar legt ook aan de Verdragspartijen de verplichting op, migratiestromen en de terugkeer van migranten op een ordelijke manier te organiseren.

Het Verdrag is op 1 juli 2003 in werking getreden. Evenals andere mensenrechteninstrumenten van de Verenigde Naties zal een Comité (van 14 deskundigen) de naleving en toepassing van het Verdrag opvolgen. Het zal de periodieke rapporten van de verdragspartijen behandelen, en het zal individuele klachten in ontvangst kunnen nemen tegen verdragspartijen die een speciale verklaring hebben afgelegd.

In de zoektocht naar oplossingen voor het probleem van de beheersing van internationale migratiestromen verdient het Verdrag inzake de Rechten van alle Migrant-Werknemers en hun Gezinsleden dat op 1 juli 2003 in werking is getreden de nodige aandacht.

De Regeringen van 'ontvangende landen' dienen ernstig studie te maken van de betekenis van dit Verdrag en van de consequenties van een eventuele ratificatie in de nationale rechtsorde. Op nationaal vlak dienen de bevoegde overheden, zoals de diensten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, zo spoedig mogelijk verslag daarover uit te brengen.

VI. DE NATIONALE CONTEXT

1. Een Arsenal van Maatregelen in verband met de Strijd tegen de Mensenhandel

Het valt niet te ontkennen dat het fenomeen van de mensenhandel al vanaf het begin van de jaren negentig in België zeer veel aandacht kreeg.

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd reeds in 1992 een onderzoekscommissie opgericht belast met het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel. De werkzaamheden van deze Commissie leidden tot de aanneming van een aantal wetten en andere maatregelen in verband met de mensenhandel.

Artikel 12 van de wet van 15 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie verplicht de regering jaarlijks aan het Parlement verslag uit te brengen over de toepassing van die wet en over de bestrijding van de mensenhandel in het algemeen. In de schoot van de Kamer werd een ad hoc-Commissie opgericht die is belast met het onderzoek van deze verslagen.

Onder invloed van de media en de literatuur ("Ze zijn zo lief, mijnheer..") kreeg vooral het probleem van de handel in vrouwen en van de gedwongen prostitutie zeer veel aandacht.

In de Senaat werkte de subcommissie Mensenhandel tijdens het eerste jaar van de zittingsperiode 1999-2003 dan ook vooral rond het thema prostitutie, wat resulteerde in haar rapport 'Mensenhandel en Prostitutie' van juli 2000.

Sinds januari 2001 heeft de subcommissie haar werkzaamheden echter verruimd naar andere sectoren en is zij begonnen met een reeks hoorzittingen.

Een Koninklijk Besluit van 16 juni 1995 betreffende de opdracht en de bevoegdheid van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding gaf aan het Centrum de bijkomende opdracht de strijd tegen de mensenhandel op te volgen en te coördineren, met bijzondere aandacht voor het humanitaire luik. Het Centrum dient daarover jaarlijks verslag uit te brengen.

2. Het Juridische Kader

In de loop der jaren kwam een aantal wetgevende maatregelen tot stand; zij worden overigens nog steeds aangepast en uitgebreid om aan nieuwe ontwikkelingen tegemoet te komen.

De belangrijkste zijn:

- Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie;
- Koninklijk besluit van 16 juni 1995 betreffende de opdracht en bevoegdheid van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding inzake de bestrijding van de internationale mensenhandel, alsook tot uitvoering van artikel 11, § 5, van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie;
- Omzendbrief van 1 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel;

- Richtlijnen van 13 januari 1997 aan de Dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, inspectie van de sociale wetten en de sociale inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel;
- Koninklijk besluit van 10 februari 1999 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling;
- Wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen : AFDELING II - Hulp van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden;
- Wet van 26 maart 2003 houdende de voorwaarden waaronder de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden een hulp kan toekennen.
- In de zomer van 2003 kwam nog een wijziging tot stand van het "Strafwetboek en van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op een verzwarende van de straffen voor personen die zich schuldig maken aan smokkel van en handel in niet-begeleide minderjarigen". Hierbij wordt de exploitatie van bedelarij strafbaar gesteld, in het bijzonder met betrekking tot minderjarigen die zich in een afhankelijke of kwetsbare positie bevinden.

3. Het Beleid en de Uitvoering

De strijd tegen de mensenhandel dient op vele niveaus en op verscheidene terreinen tegelijk te worden gevoerd. Daarvoor werden zowel voor het uitstippelen van het beleid als voor de uitvoering op het terrein en de rapportering speciale instanties opgericht of aangeduid.

Een 'task force' Mensenhandel werd opgericht bij het Kabinet van de Eerste Minister om het beleid inzake de bestrijding van mensenhandel op het hoogste niveau te coördineren. Hier wordt het beleid van de verschillende Departementen die de strijd tegen de mensenhandel binnen hun bevoegdheid hebben besproken en gecoördineerd en wordt gepoogd te komen tot een gezamenlijk en multidisciplinair beleid.

Een ander initiatief was de oprichting van een I.A.M., het 'Informatie en Analyse Centrum Mensenhandel' in de schoot van de federale politie om de strijd tegen de mensenhandel in de praktijk aan te vatten.

Het Koninklijk Besluit van 1995 gaf aan het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding naast zijn andere taken, een bijkomende drievoudige opdracht. Het gaat daarbij om een betere informatie inzake de toepassing van de wetgeving op de vreemdelingen, de behandeling van klachten, het uitwerken van analyses over migratiestromen en opvolging van het humanitaire luik van de bestrijding van de mensenhandel.

Het voorziet ook dat het Centrum jaarlijks een onafhankelijk en openbaar evaluatierapport maakt over de evolutie en de resultaten van de strijd tegen de internationale mensenhandel.

De 'cel Mensenhandel' van het Centrum is in het bijzonder met deze taken belast.

Het Centrum wil "een participerend en kritisch observator" zijn die het mogelijk maakt om blijvend aandacht te besteden aan het fenomeen mensenhandel en om de zwakke punten in de wetgeving en in het gevoerde beleid te signaleren. De (jaar)rapporten van het Centrum met betrekking tot de mensenhandel willen dan ook een volledig en kritisch overzicht brengen van de verwezenlijkingen en van de lacunes in het nationale beleid.

In overeenstemming met nieuwe ontwikkelingen in het denken over het verband tussen mensenhandel en migratie werd in 1999 een "Observatorium voor Migraties" opgericht. Het beheer over dit Observatorium werd eveneens toevertrouwd aan het Centrum.

4. Slachtofferhulp

In de praktijk is de hulp aan de slachtoffers van mensenhandel grotendeels in handen van drie "Gespecialiseerde onthaalcentra": de VZW's Pag-Asa, Surya en Payoke. Uit jaarverslagen en verslagen van hoorzittingen blijkt dat het overgrote deel van de slachtoffers die een beroep deden op de hulp van de Centra werd geëxploiteerd in de prostitutie. Wel neemt het aantal slachtoffers in andere sectoren de laatste jaren toe, of wordt althans meer zichtbaar. Daarbij gaat het dan om uitbuiting in de sport, van huispersoneel in gezinnen van diplomaten, van jonge au pair meisjes... Maar deze vormen toch niet meer dan zo'n 11% van het totale aantal.

Het is dan ook niet te verwonderen dat de opvangcentra nauwe banden hebben met, en gesteund worden door, vrouwenorganisaties.

Waar de capaciteit van de opvangcentra zeer beperkt is kan crisisopvang eveneens plaats hebben in plaatselijke OCMW's, en voor wat betreft de opvang van minderjarige slachtoffers zijn er afzonderlijke instanties voor jeugdzorg.

Een vorm van 'hulp' aan slachtoffers zijn ook de samenwerkingsakkoorden met landen van herkomst. De laatste jaren is er een aantal bilaterale akkoorden tot stand gekomen met landen van waaruit een belangrijk aantal (asielzoekers en) migranten afkomstig zijn en werden actieplannen opgesteld om de terugkeer van slachtoffers te regelen en vooral ook om hun opvang en herintegratie te bespoedigen. Zo kwamen er akkoorden tot stand met Hongarije, Letland, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Bulgarije en Estland.

Eerder was al een meer veelzijdig akkoord afgesloten met de Filippijnen.

Voor een kritische evaluatie van het nationale beleid, voor een analyse van de pijnpunten, voor aanbevelingen inzake praktische oplossingen en verbeteringen verwijzen we naar de jaarverslagen en rapporten van de verschillende overheden, officiële instanties en NGO's.

Zo besluiten met name de rapporten van het Centrum voor gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (waarin opgenomen de verslagen van de werking van de gespecialiseerde onthaalcentra) met een 'Algemene Conclusie' en aanbevelingen.

In die context wordt er op gewezen dat ondanks de vele initiatieven in opvolging van de parlementaire onderzoekscommissie en de totstandkoming van wat algemeen gezien wordt als een 'modelwetgeving', het beleid nog dient te worden aangepast en verbeterd.

In de laatste rapporten werd meer specifiek aandacht gevraagd voor: meer middelen voor een betere opvang van de slachtoffers, meer middelen voor het Centrum in de strijd tegen de mensenhandel en een coherente en gelijkmatige aanpak op alle niveaus.

VII. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Tenslotte hernemen we hier nog eens de vaststellingen en de daarmee verband houdende conclusies en aanbevelingen die hierboven werden geformuleerd:

1. Een van dé determinerende factoren bij de handel in vrouwen en meisjes is het gebrek aan onderwijs en opleiding aan meisjes in ontwikkelingslanden.

In het kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking dient dan ook meer dan voorheen bijzondere aandacht te worden geschonken aan het opzetten van specifieke projecten met betrekking tot onderwijs aan meisjes.

2. Het nog altijd groeiende probleem van de mensenhandel is een direct gevolg van de grote ongelijkheid in de wereld op het vlak van economische en menselijke ontwikkeling.

De rijkere industrielanden dienen in dat verband hun verantwoordelijkheid op te nemen in het kader van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Ze dienen hun steun en medewerking aan de Wereldgezondheidsorganisatie, UNESCO, UNICEF op te voeren. Van de al zo lang geleden aangegane verplichting inzake het optrekken van de officiële ontwikkelingssamenwerking tot 0.7% van het BNP dient onverwijld werk te worden gemaakt.

3. Het Verdrag tegen de Transnationale Georganiseerde Misdad en de bijbehorende Protocollen worden nu algemeen beschouwd als het fundamentele juridische kader voor de strijd tegen de mensenhandel.

De ratificatieprocedure van het Verdrag en de beide Protocollen dient zo spoedig mogelijk te worden afgerond. Naar aanleiding van de opname en de implementatie van de bepalingen van deze verdragen in de nationale rechtsorde dient niet uitsluitend of overwegend aandacht te worden geschonken aan de strafrechtelijke aspecten, maar dienen ook de elementaire mensenrechten van de slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel volledig te worden gerespecteerd en gegarandeerd.

4. Mede door de ontwikkelde toezichtmechanismen op de naleving van de verdragsverplichtingen is de bijdrage van de Internationale Arbeidsorganisatie aan de strijd tegen mensenhandel van cruciaal belang.

Bij het uitstippelen van het nationale beleid tegenover mensenhandel en mensensmokkel dient dan ook meer aandacht te worden besteed aan het werk van de Internationale Arbeidsorganisatie. De daar gevoerde besprekingen en geformuleerde aanbevelingen en commentaren zouden hun weg moeten vinden naar de 'mainstream' van het nationale overleg.

5. De benadering van de Europese Unie van de strijd tegen de mensenhandel is in hoofdzaak defensief en repressief.

Het nationale beleid dient een bredere en meer algemene lijn te volgen waarbij ook factoren die aan de grondslag liggen van de illegale immigratie in aanmerking worden genomen. Zie in dat verband bijvoorbeeld de studies, conclusies en aanbevelingen in de jaarrapporten van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.

6. Het nationale beleid inzake bijstand aan de slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel is, behalve waar het vrouwen en meisjes betreft, nog te veel gericht op verwijdering uit het grondgebied.

De uitzonderingen die worden gemaakt met betrekking tot diegenen die hun medewerking verlenen bij de opsporing en vervolging van de daders dienen uitgebreid te worden tot slachtoffers waarvan de terugkeer om humanitaire redenen ongewenst is.

7. De Internationale Organisatie voor Migratie speelt een cruciale rol vooral bij het 'veldwerk' inzake de problematiek van mensenhandel, mensensmokkel en migratie. Haar rapporten en aanbevelingen zijn een uiterst belangrijke leidraad bij het vaststellen van een nationaal beleid.

Wij nemen een uitspraak over van de Directeur-generaal: "Tenslotte dient er dringend te worden gewerkt aan het creëren van wegen en middelen voor legitieme immigratie. Alleen zo kan de druk van de mensenhandel en mensensmokkel enigszins worden verlicht. De veranderingen in de demografische opbouw van de samenleving, de veroudering /vergrijzing van de bevolking in de Westerse landen dwingen ons, onder ogen te zien dat wij grotere aantallen migranten-werknemers nodig hebben. Het beste bewijs daarvoor is dat zoveel illegale migranten nu reeds in het zwart werk vinden: er is blijkbaar een grote markt voor bepaalde werkkrachten. Op den duur zal dit de enige strategie zijn die werkelijk leidt naar een oplossing" (Brunson McKinley, Directeur-generaal, Internationale Organisatie voor Migratie).

8. Het opstellen van een Europees Verdrag tegen de Mensenhandel is een belangwekkend nieuw initiatief dat de volle belangstelling en medewerking verdient van alle lidstaten van de Raad van Europa. Het Europese systeem voor de bescherming van de rechten van de mens heeft al vroeger bewezen dat het mogelijk is een gezamenlijke ruimte van respect voor democratische beginselen te creëren.

Het verdient aanbeveling om de ontwikkelingen ter zake op de voet te volgen en op nationaal vlak een brede consultatie te organiseren met de betrokken overheidsorganen en met relevante NGO's.

9. In de zoektocht naar oplossingen voor het probleem van de beheersing van internationale migratiestromen verdient het Verdrag inzake de Rechten van alle Migrant-werknemers en hun Gezinsleden dat op 1 juli 2003 in werking is getreden de nodige aandacht.

De Regeringen van 'ontvangende landen' dienen ernstig studie te maken van de betekenis van dit Verdrag en van de consequenties van een eventuele ratificatie in de Nationale rechtsorde. Op nationaal vlak dienen de bevoegde overheden, zoals de diensten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, zo spoedig mogelijk verslag daarover uit te brengen.

10. Voor een kritische evaluatie van het nationale beleid, voor een analyse van de pijnpunten, voor aanbevelingen inzake praktische oplossingen en verbeteringen, verwijzen we naar de jaarverslagen en rapporten van de verschillende overheden, officiële instanties en NGO's. Zo besluiten met name de rapporten van het Centrum voor gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (waarin opgenomen de verslagen van de werking van de gespecialiseerde onthaalcentra) met een 'Algemene Conclusie' en aanbevelingen.

In die context wordt er op gewezen dat ondanks de vele initiatieven in opvolging van de parlementaire onderzoekscommissie en de totstandkoming van wat algemeen gezien wordt als een 'modelwetgeving', het beleid nog dient te worden aangepast en verbeterd.

In de laatste rapporten werd meer specifiek aandacht gevraagd voor: meer middelen voor een betere opvang van de slachtoffers, meer middelen voor het Centrum in de strijd tegen de mensenhandel en een coherente en gelijkmatige aanpak op alle niveaus.

De strijd tegen de mensenhandel dient onverminderd te worden voortgezet.

Het Comité de Liaison des Femmes wenst zich in dit advies te onthouden

