



CONSEIL de l'Égalité des CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES
RAAD VAN de Gelijke KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN
RAT für Chancengleichheit zwischEN MÄNNER UND FRAUEN

**ADVIES NR. 79 VAN 17 OKTOBER 2003 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR
MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE MENSENHANDEL MET HET OOG OP SEKSUELE
UITBUITING**

MENSENHANDEL MET HET OOG OP SEKSUELE UITBUITING
Advies van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen

INHOUD

I. INLEIDING

II. HET FENOMEEN

1. Definitie

Mensenhandel
Vrouwenhandel of vrouwenmokkel?

2. Afbakening

Mensenhandel en prostitutie
Vraag en aanbod
Vrouwenhandel en kinderhandel met het oog op seksuele uitbuiting

III. DE INTERNATIONALE AANPAK VAN DE MENSENHANDEL

1. De Verenigde Naties

Het Vrouwenverdrag
Beijing
De nationale aanpak

2. Europa

De Raad van Europa
De Europese Unie
De Europese Vrouwen Lobby

IV. DE HANDEL IN KINDEREN MET HET OOG OP SEKSUELE UITBUITING

1. Inleiding

2. Het internationale kader

De Verenigde Naties
De Internationale Arbeidsorganisatie

V. VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN

ADVIES NR. 79 VAN 17 OKTOBER 2003 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE MENSENHANDEL MET HET OOG OP SEKSUELE UITBUITING.

I. INLEIDING

Deze vorm van mensenhandel is een eeuwenoud probleem en een van de allereerste onderwerpen die internationaal, en op wereldvlak, werden aangepakt. De eerste verdragen over 'de handel in blanke slavinnen' dateren al van vòòr de tijd van de Volkenbond, uit het begin van de vorige eeuw.

Vooraf de laatste jaren heeft het fenomeen mensenhandel in het algemeen, en ook de handel in vrouwen en kinderen, echter zulke epidemische proporties aangenomen dat het algemeen beschouwd wordt als een van dé grote problemen van deze tijd. De globalisering, met haar 'instant' communicatie, snel en goedkoop transport en uitgebreide internationale netwerken speelt daarin zeker een zeer belangrijke rol.

In een vorig Advies werden reeds conclusies en aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot 'Mensenhandel met het Oog op Economische Uitbuiting'. Veel van wat daarover werd vermeld is onverminderd van toepassing op het onderwerp van dit Advies, met name, en grotendeels, het internationaalrechtelijke kader voor de bestrijding ervan: de preventie, de strafbaarstelling, de internationale samenwerking.

Niettemin zijn er bijzondere aspecten aan het aspect 'seksuele uitbuiting', met name van (jonge) vrouwen en kinderen, die speciale aandacht verdienen. Wij zien dit Advies dan ook als een aanvulling en vervollediging van het vorige.

Daarbij wensen we wel te onderstrepen dat het streven naar enige volledigheid in deze materie een welhaast onmogelijke zaak bleek. Juist op nationaal vlak kreeg het probleem van vele kanten grote aandacht. Zo vormen de in dit Advies vermelde en geciteerde verslagen en rapporten slechts een klein onderdeel van het vele werk dat van officiële en niet-gouvernementele zijde de laatste jaren werd verricht.

II. HET FENOMEEN

1. Definitie

Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting is eigenlijk niet meer dan een welbepaalde vorm van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Maar dan wel een bijzonder wrede, en persoonlijk vernederende, vorm van uitbuiting waarbij de lichamelijke integriteit van het slachtoffer wordt aangetast.

Misschien daarom is het juist deze vorm van mensenhandel die in bepaalde kringen al enige tijd grote aandacht heeft gekregen, op nationaal én op internationaal vlak.

Zo zei de Minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel, in zijn toespraak tot de Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering gewijd aan Kinderen, gehouden op 9 mei 2002:

"Ces nouveaux textes normatifs touchent des domaines où les enfants voient leurs droits violés de manière brutale et délibérée, traçant des marques indélébiles dans leurs corps, dans leur tête, dans leur esprit et dans les lieux les plus intimes de leur réalité individuelle. Ils visent à mettre fin à l'indignité des enfants-soldats, où l'on voit des adultes utiliser les enfants pour mener des guerres à leur place, alliant le cynisme à la lâcheté. Ils visent aussi à abolir des pratiques abjectes mais encore trop courantes d'exploitation sexuelle..."

Desondanks blijven er vragen, niet alleen over het vinden van de juiste methoden ter bestrijding van mensenhandel, vrouwenhandel, kinderhandel, maar zelfs over het begrip zelf van 'mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting', met name over een duidelijke definitie en afbakening van het fenomeen. In de praktijk is er immers sprake van een hele scala van verschillende vormen en gradaties, niet alleen van het begrip 'mensenhandel' zelf, maar ook van het begrip 'seksuele uitbuiting' en van het begrip 'slachtoffer'.

Het leek noodzakelijk en nuttig, te pogen een en ander in enkele preliminaire paragrafen te verduidelijken.

Mensenhandel

Sinds enkele jaren bestaat er een internationaal aanvaarde definitie van het begrip 'mensenhandel'.

Omdat mensenhandel door de instroomlanden, meestal (niet altijd!) de Westerse geïndustrialiseerde landen, gezien wordt als een vorm van illegale en ongewenste immigratie, nauw verbonden met de activiteiten van internationale criminele netwerken, kwam het probleem in eerste instantie aan de orde in de VN-Commissie voor Misdaadpreventie en Strafrechtspraak. Daar kwam na jaren van voorbereidende besprekingen een Verdrag tot stand: het 'Verdrag van de Verenigde Naties tegen de Transnationale Georganiseerde Misdaad' dat in werking treedt op 29 september 2003. In een Eerste Protocol bij het Verdrag, het **Protocol voor de Preventie, de Bestrijding en de Bestrafing van Menschenhandel, vooral de Handel in Vrouwen en Kinderen** (omdat het in Palermo tot stand kwam ook wel het 'Palermo-Protocol' genoemd) wordt mensenhandel als volgt gedefinieerd:

- het rekruteren, vervoeren, overbrengen, herbergen of in ontvangst nemen van personen;
- onder bedreiging met 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 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.

Er wordt wel gesteld dat mensenhandel in principe niet verwerpelijk of strafbaar is in situaties waar het slachtoffer heeft ingestemd met, en meegewerkt aan, de transactie. Vaak zijn de slachtoffers echter wel misleid over de werkelijke intenties van de handelaars en zijn ze, zeker in een eerste stadium, niet op de hoogte van de uiteindelijke bedoelingen van de contactpersoon.

Dat kan echter niet altijd met zekerheid worden vastgesteld.

In ieder geval is internationaal overeengekomen dat een kind jonger dan 18 jaar nooit wordt geacht zijn toestemming te hebben gegeven.

Vrouwenhandel of vrouwensmokkel?

Mensensmokkel, wij herhalen het hier, is niet hetzelfde als mensenhandel zoals die is gedefinieerd in het Protocol bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de Transnationale Georganiseerde Misdaad. Het loutere hulp verlenen aan mensen bij hun (door)reis naar een ander land is op zichzelf geen mensenhandel. De overgrote meerderheid van migranten en vluchtelingen maakt gebruik van de diensten van een 'agent' die hem in ruil voor een vergoeding de grens overbrengt of specifieke diensten levert: het verschaffen van valse documenten, het omkopen van grensautoriteiten.. Vaak biedt de 'medewerking' van mensensmokkelaars de enige kans op vertrek uit het land van herkomst of uit een transitland.

Vrouwen maken net als mannen gebruik van de diensten van mensensmokkelaars en -handelaars, mede ten gevolge van het (zeer) restrictieve migratiebeleid van de Westerse landen. Het gaat daarbij ook niet altijd over 'slachtoffers'. "We mogen ze ook niet meteen als zielig afdoen. De meeste slachtoffers blijken bijzonder weerbaar en zelfs strijdlustig te zijn" (Europarlementslid Patsy Sörensen in een voordracht voor het Defensiestudiecentrum, 4 februari 2003).

Zeker de meisjes die uit Centraal en Oost Europa komen zijn niet allemaal onschuldige, onwetende, ontvoerde, verkrachte, passieve en naïeve vrouwen. "Veel van die "sekswerkers" zijn juist sterke, ondernemende, soms hoog opgeleide vrouwen, die zelf kozen om tijdelijk in de prostitutie te werken en met het geld een nieuw leven op te bouwen. Maar omdat de grenzen dicht zijn en omdat prostituees hier zo opgejaagd zijn, zijn velen toch afhankelijk van criminelen die hen uitbuiten en bedriegen" (Chris De Stoop, 'Zij kwamen uit het Oosten').

Het is wel duidelijk dat dit soort transacties, tenminste in een eerste fase, gewoonlijk gebeuren met de toestemming van de vrouw in kwestie. Vaak is het pas in een later stadium en om allerlei externe redenen dat de afhankelijkheid, de exploitatie en de uitbuiting begint.

2. Afbakening

Mensenhandel en Prostitutie

Het fenomeen 'mensenhandel' kwam in eerste instantie in de nationale belangstelling met de (ook koninklijke) bezorgdheid over de totaal uitzichtloze situatie van de meisjes en jonge vrouwen die tegen hun wil terecht waren gekomen in de gedwongen prostitutie.

Sindsdien is er aan deze problematiek door officiële instanties, academische middelen en de terzake werkzame NGO's zeer veel aandacht besteed. In onderzoek, het verzamelen van gegevens en statistieken, wettelijke maatregelen, slachtofferhulp. Tijdens talloze conferenties, seminars, studiedagen.

Opvallend is nu dat in het kader van al dit onderzoek, en van al deze maatregelen, activiteiten en rapporten het fenomeen 'mensenhandel' vooral werd en wordt benaderd in de context van, en in samenhang met, het verschijnsel 'prostitutie'.

In België werd het fenomeen mensenhandel weliswaar in eerste instantie geplaatst in het kader van het door de regering gevoerde vreemdelingen- en immigratiebeleid, en werd het ter sprake gebracht in de Kamer van Volksvertegenwoordigers waar in 1992 een onderzoekscommissie werd opgericht voor de bestrijding en de uitroeiing van mensenhandel. In de Senaat werd het besproken in de Commissie voor Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden.

In 1999 werd daar echter beslist tot de oprichting van een subcommissie 'Mensenhandel en Prostitutie'. Immers, "tijdens de besprekingen in de Commissie bleek reeds snel dat de problematiek van de internationale mensenhandel en de daaraan gekoppelde prostitutienetwerken een bijzondere aandacht verdiende en los van het immigratiebeleid van de Belgische regering diende te worden onderzocht" zoals gesteld in de Inleiding tot het Verslag van deze Subcommissie: "De mensenhandel en de prostitutie in België" van 12 juli 2000.

Het Verslag gaat diepgaand in op de 'aanpak' van (mensenhandel en) prostitutie in de verschillende grote steden door de politiediensten en de gerechtelijke overheden en formuleert aanbevelingen terzake. Het besluit trouwens met "de subcommissie zal nagaan in hoeverre een eventuele verduidelijking van het statuut van personen die zich ongedwongen prostitueren al dan niet kan bijdragen tot de bestrijding van de mensenhandel".

Ook de relevante studies en acties van vrouwenorganisaties hebben zich in de loop der jaren vooral geconcentreerd op het seksmilieu en de gedwongen prostitutie om het fenomeen mensenhandel te analyseren en aan te klagen. Bijna vanzelfsprekend kreeg daarbij vooral het lot van vrouwelijke slachtoffers de meeste aandacht, en waren het die vrouwenorganisaties en organisaties die traditioneel reeds opkwamen voor de belangen van prostituees die zich in eerste instantie bezig gingen houden met het bieden van eerstelijns hulp aan de slachtoffers.

Zo werd het fenomeen mensenhandel vanuit die hoek bekeken en behandeld als een probleem van 'gedwongen prostitutie' en 'geweld tegen vrouwen'.

De opvallende nadruk die op deze wijze wordt gelegd op het verband tussen het voorwerp van dit advies en het fenomeen prostitutie (met name 'de bestrijding van de exploitatie van ontucht en prostitutie') in het algemeen, verlegt de discussie, wellicht ten onrechte, in deze laatste richting.

In de internationale gemeenschap, en zelfs binnen de Europese Unie, wordt er in de verschillende landen immers uiterst divers gedacht over het fenomeen prostitutie en over het beleid van de overheden in deze. Daarbij kan de keuze gaan van criminalisatie over decriminalisatie naar regularisering en zelfs legalisering.

Zo werd in Nederland op 1 oktober 2000 de afschaffing van het bestaande algemene bordeelverbod van kracht. Dat betekent dat de prostitutiebranche in Nederland nu is gelegaliseerd. Seksclubs, raambordelen, privé-huizen en escortbedrijven zijn dus legale bedrijven zolang ze voldoen aan de regels die door de gemeente aan hen worden opgelegd. Met de legalisering van de seksindustrie is Nederland het eerste land ter wereld dat officieel prostitutie als arbeid beschouwt en de prostitutiebranche als een economische sector.

In Zweden daarentegen kwam onlangs een nieuwe wetgeving tot stand waarbij, in het kader van de bestrijding van geweld tegen vrouwen, in de strafwetgeving een nieuw strafbaar feit werd ingevoerd: de schending van de integriteit van vrouwen. Het kan dan gaan om volgende feiten: agressie, bedreigingen, seksuele daden, seksuele uitbuiting...

Prostitutie is verboden. Het is ook verboden om te ronselen. Vanaf 1 januari 1999 is het kopen van seksuele diensten strafbaar. Degene die seksuele diensten verkoopt is echter zelf niet strafbaar: die wordt beschouwd als de zwakkere partner, uitgebuit door degenen die alleen hun seksuele behoeften willen bevredigen. De wet gaat ervan uit dat prostitutie geen verkiesbaar sociaal fenomeen is: het behandelen van een persoon als koopwaar is een misdaad.

De discussie over in te nemen standpunten vindt ook in België plaats. Artikel 380bis van het Strafwetboek verbiedt "de exploitatie van ontucht en van prostitutie"; prostitutie op zich is dus niet strafbaar, de exploitatie ervan wel. In de praktijk is er echter een gedoogbeleid en wordt er niet systematisch opgetreden tegen souteneurs.

Een diepgaande en veelomvattende **studie van de Nederlandstalige Vrouwenraad: 'Prostitutie 2003'** bespreekt de verschillende mogelijkheden en pistes, en signaleert de verschillende wetsvoorstellen terzake, maar neemt zelf nog geen standpunt in. In zijn memorandum heeft het 'Comité de liaison des femmes' eveneens de aandacht gevestigd op en zich uitgesproken tegen het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie.

Het is duidelijk dat deze materie in volle beweging is.

Zo lezen we in de conclusies van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van het Europees Parlement, bij haar bespreking van een **Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement over de bestrijding van de vrouwenhandel** (zie daarover ook hieronder): "... dat het directe en indirecte verbod op prostitutie dat in de meeste lidstaten van kracht is, een verborgen markt in de hand werkt die wordt beheerst door de georganiseerde misdaad, en waardoor de betrokken persoon, en dan vooral de immigranten, worden blootgesteld aan geweld en uitsluiting".

De discussie over de modaliteiten van het toezicht op de fenomenen van 'prostitutie', 'exploitatie van prostitutie' en 'gedwongen prostitutie' is op dit ogenblik zeer actueel en de benaderingswijzen en -mogelijkheden zeer divers. Wij menen dan ook dat het in dit verband aan te bevelen is om vooralsnog enige reserve in acht te nemen ten aanzien van de categorieke veroordeling en strafbaarstelling van de exploitatie van prostitutie, ook wanneer het buitenlandse (gesmokkelde?) personen betreft.

Vraag en aanbod

Evenals in alle gevallen van mensenhandel en migratie zijn er ook hier onderliggende oorzaken en factoren aan de vraag- én aan de aanbodzijde.

- Aan de aanbodzijde: het verlangen naar een beter leven, gebrek aan een goede opleiding, onderschatting van, of onwetendheid over, de risico's...
- Aan de vraagzijde is het, nog meer dan bij mensenhandel in het algemeen, de blijkbaar onverzadigbare (seks)markt in de rijkere landen die aan de basis ligt van een welhaast ononderbroken instroom van vrouwen en meisjes (en in steeds grotere mate ook jongens en mannen) om op deze markt te worden aangeboden. Zij zijn de potentiële slachtoffers van gedwongen prostitutie, seksslavernij en geweld.

In het algemeen kan worden gesteld dat de bestrijding van de mensenhandel daar moet beginnen waar er door de grote verschillen tussen rijk en arm, tussen rijke en arme landen een verklaarbare drang naar migratie bestaat, een zoektocht naar een beter leven. De nationale ontwikkelingssamenwerking dient meer werk te maken van projecten gericht op opleiding, onderwijs, en voorlichting aan kinderen.

Bij de preventie en de bestrijding van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting dient echter evenzeer aandacht te worden besteed aan de vraagzijde in de instroomlanden. Sensibilisering voor en voorlichting over de gelijke waardigheid van mannen en vrouwen, ook op het gebied van seksuele betrekkingen, verdient op alle niveaus de hoogste prioriteit.

Maar die 'vraag' bestaat niet altijd alleen hier. De aanwezigheid van (goed betaalde) buitenlanders in minder ontwikkelde of armere gebieden creëert ook een vraag, ter plaatse. En in landen waar een (burger)oorlog heerst, of in post-conflict situaties, zijn vrouwen en kinderen nog kwetsbaarder. Plotselinge veranderingen in de

politieke situatie, de ineenstorting van de economie, het wegvallen van de wettelijke en maatschappelijke orde, kunnen een vacuüm creëren waar bendeleiders, militairen, maar ook de officiële autoriteiten ongestraft gebruik maken van de diensten van seks-slavinnen, z.g. comfort women, kinderen...

Zo kunnen zelfs internationale vredesmissies, die uit de aard der zaak steeds operatief zijn in onrustige gebieden en in post-conflict situaties, een centrum worden voor mensenhandel. Militairen zouden alert moeten zijn voor het voorkomen van mensenhandel; nu blijken zij in de praktijk zelfs vaak, ongewild, zelf mee te werken aan het smokkelen en verhandelen van vrouwen. Zij dienen dan ook voldoende geïnformeerd te worden over en gesensibiliseerd voor, deze problematiek.

"Bij het opzetten van vredesmissies is het belangrijk dat op alle niveaus en in alle opzichten terdege rekening wordt gehouden en constructief wordt gewerkt aan gender-gelijkheid. Zowel civiel en humanitair als militair personeel dienen getraind te worden in deze zaken en in een effectief toezicht op het respecteren van vrouwenrechten. Een afdwingbare gedragscode moet ontwikkeld worden voor alle VN-personeel en voor alle internationalen van allerlei betrokken organisaties om mishandeling en uitbuiting van vrouwen en kinderen te bestrijden" (Europarlementslid Patsy Sörensen in een voordracht voor het Defensiestudiecentrum, op 4 februari 2003).

Vrouwenhandel en Kinderhandel met het oog op seksuele uitbuiting

In de loop van ons onderzoek zagen we dat, naast de gemeenschappelijke problematiek, een afzonderlijke bespreking van het fenomeen vrouwenhandel en het fenomeen kinderhandel nodig was. Weliswaar worden vrouwen, in een bepaalde optiek, beschouwd als de zwakkere elementen in de samenleving. En bij de bestrijding van de handel in vrouwen gaat het inderdaad om de bescherming van vrouwen die door bepaalde externe omstandigheden in een nog zwakkere maatschappelijke positie verkeren dan onder normale omstandigheden, of elders, het geval is. Zij behoeven hulp en bijstand wanneer ze het slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting en geweld. Daarvoor wordt geleidelijk een wettelijke bescherming uitgewerkt en juridische procedures in het leven geroepen. Ook internationaal is er een beschermend juridisch kader tot stand gekomen. Maar uiteindelijk gaat het hier in veel gevallen om volwassen vrouwen die in principe verantwoordelijk zijn voor hun eigen beslissingen.

De bescherming van kinderen daarentegen, vooral van jongere kinderen, berust op een nog veel grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de nationale en internationale (juridische) context is het 'beschermingselement' veel essentiëler juist omdat het kind fysiek en geestelijk niet in staat is om voor zichzelf (belangrijke) beslissingen te nemen en er de gevolgen van te overzien. Daarom zijn er rond de rechten van het kind speciale beschermingsmechanismen tot stand gekomen die principieel verschillen van die van andere groepen.

Wij hebben dan ook gemeend een afzonderlijke bespreking te moeten wijden aan respectievelijk de handel in vrouwen en de handel in kinderen met het oog op seksuele uitbuiting.

De internationale strijd tegen de handel in kinderen wordt in eerste instantie vaak gevoerd samen met de strijd tegen de handel in vrouwen. Niet alleen omdat er dezelfde oorzaken aan ten grondslag liggen, maar ook omdat uit de beschikbare gegevens over vrouwenhandel de leeftijd van de slachtoffers niet altijd duidelijk is. Volgens de relevante internationale instrumenten zijn meisjes jonger dan 18 jaar echter minderjarig en vallen ze onder de bescherming van het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties en van Conventie 182 van de Internationale Arbeidsorganisatie. Deze instrumenten bieden meer controle en betere beschermingsmechanismen.

Men zou van deze betere beschermingsmechanismen gebruik moeten maken waar het gaat om jonge vrouwen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting.

III. DE INTERNATIONALE AANPAK VAN DE MENSENHANDEL

Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting is in al haar vormen een internationaal probleem dat een gezamenlijke internationale aanpak vereist, zowel op het gebied van formele afspraken als op het gebied van daadwerkelijke en praktische samenwerking. In de loop der jaren is inderdaad een netwerk van afspraken tot stand gekomen, op internationaal zowel als op Europees niveau.

Daarbij ging het in eerste instantie om de bescherming van vrouwen tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting.

1. De Verenigde Naties

Het Vrouwenverdrag

In het kader van de Verenigde Naties kwam in 1979 het 'Internationaal Verdrag tot Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw', CEDAW, tot stand, dat vrouwen overal ter wereld gelijke kansen en rechten toekent. Artikel 6 van het Verdrag stelt specifiek: "De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, ter bestrijding van alle vormen van handel in vrouwen en van het exploiteren van prostitutie van vrouwen".

Het Verdrag is een ambitieuze tekst, omdat ze aan alle vrouwen, waar ook ter wereld, en ondanks de grote verschillen die er bestaan in de socio-economische en culturele sfeer, gelijke rechten toekent. Het is weliswaar een van de meest geratificeerde verdragen uit het VN-systeem, maar telt ook het grootste aantal 'reserves', voorbehouden die landen formuleren ten aanzien van bepaalde artikelen uit het Verdrag. Dit laatste doet wel enigszins af aan de juridische betekenis van CEDAW wereldwijd.

Een andere factor is de aard van de bepalingen. Vele zijn niet meer dan inspanningsverbintenissen. De tekst van de verschillende artikelen wijzen in de richting van een programmadocument: de staten zullen "alle passende maatregelen nemen". Dat levert geen echt harde mogelijkheden om de bepalingen langs juridische weg af te dwingen.

Dat alles neemt niet weg dat het Verdrag een aantal definities en normen formuleert waaraan bepaalde situaties kunnen worden getoetst. Die toetsing is in handen van een Comité, het VN-Comité voor de Uitbanning van Discriminatie van de Vrouw, dat bestaat uit 23 onafhankelijke deskundigen. Het Comité ontvangt en bespreekt periodieke rapporten van de Staten die partij zijn bij het Verdrag en formuleert conclusies en aanbevelingen met betrekking tot bepaalde wetgevende of bestuurlijke maatregelen.

Ook stelde het vooral de laatste jaren een aantal Algemene Commentaren op waarbij een interpretatie van de bepalingen van het Verdrag wordt gegeven, met name over geweld tegen vrouwen (nr. 19), en over gelijke rechten in het huwelijk (nr. 21).

Een belangrijke stap vooruit was de totstandkoming van een Protocol bij het Verdrag, dat het individuen en groepen van individuen mogelijk maakt, aan het Comité 'mededelingen' te doen over vermeende schendingen. Ook is er voorzien in de mogelijkheid van een onderzoeksprocedure die het Comité kan instellen wanneer er aanwijzingen zijn van een patroon van ernstige schendingen. Het Protocol trad in werking op 22 december 2000. Ons zijn geen gegevens bekend over een behandeling van reeds binnengekomen klachten.

Hoe uiterst belangrijk ook, is het Protocol vooral van belang voor het formeel aanklagen van discriminerende acties in de vorm van wetgeving of van een praktische discriminerende behandeling door de overheid of door privé-instanties.

Net als nationale juridische methodes is ook deze procedure echter moeilijk te hanteren door slachtoffers van illegale en per definitie in het verborgene plaats vindende handelingen. Juist het leveren van bewijsmateriaal is in deze omstandigheden immers uiterst moeilijk. Daarom is in dit verband een meer informele toetsing van de verdragsverplichtingen belangrijk:

'Beijing'

In de loop der jaren werden door de Verenigde Naties geregeld speciale conferenties belegd over de positie van de vrouw in de samenleving. Waar de eerste conferenties zich in eerste instantie nog bezig hielden met het opstellen en negotiëren van fundamentele internationale wetgevende teksten wordt nu bovenal aandacht besteed

aan de wijze waarop deze teksten in de praktijk worden toegepast. Veel belang wordt in dit verband gehecht aan het werk van de Vierde Conferentie die plaats had in 1995 in Beijing. Door die Conferentie werd een **Politieke Verklaring** en een **Actieplatform** aangenomen waarin zeer specifieke en duidelijke doelstellingen zijn opgenomen waaraan het gedrag van regeringen en een eventuele vooruitgang (of teruggang) kan worden getoetst.

Door de vrouwenorganisaties wordt er, juist vanwege de praktische bruikbaarheid, veel belang gehecht aan deze teksten en wordt er veelvuldig gebruik van gemaakt. Na het verstrijken van enkele jaren werd er in 2000 zelfs een speciale zitting belegd van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 'Beijing + 5', om de vooruitgang in de positie van de vrouw in de samenleving te toetsen aan de hand ervan.

De Politieke Verklaring en het Actieplatform aangenomen door de Vierde Vrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Beijing in 1995, creëren op zichzelf geen bindende verplichtingen voor de regeringen. Zij zijn echter door hun praktische bruikbaarheid een uitstekend instrument om de vooruitgang te toetsen in de bescherming van vrouwen tegen trafficking met het oog op seksuele uitbuiting.

Voor ons onderwerp is vooral van belang punt D van het Actieplatform: 'Geweld tegen Vrouwen' en meer specifiek de 'Strategische doelstelling D3: het uitbannen van vrouwenhandel en het ondersteunen van de slachtoffers van prostitutie en vrouwenhandel-gebonden geweld'.

Daarin worden de volgende aanbevelingen geformuleerd, die trouwens gericht zijn tot de regeringen van de landen van herkomst én de transit- en instroomlanden, evenals tot de regionale organisaties:

- de ratificatie en praktische tenuitvoerlegging van alle relevante internationale juridische instrumenten;
- het aanpakken van de 'root causes', de oorzaken die aan de grondslag liggen van seksuele uitbuiting van vrouwen. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan verwante (vaak traditionele) praktijken zoals gedwongen (kind)huwelijken, dwangarbeid en dergelijke;
- een begin maken met internationale en regionale samenwerking om de internationale netwerken van de handel in vrouwen en kinderen te ontmantelen;
- het vrijmaken van de nodige financiële middelen daarvoor;
- het opzetten van onderwijs- en opleidingsprogramma's om seks toerisme en de handel in vrouwen en kinderen voor seksuele doeleinden te voorkomen.

De nationale aanpak

De nationale rapporten voorgelegd aan internationale instanties op het gebied van de mensenrechten vormen een belangrijke bron voor de toetsing van het nationale overheidsbeleid aan de internationaal overeengekomen normen en verplichtingen. Met name de besprekingen door en met de VN-Comité's opgericht onder de verschillende mensenrechtenverdragen en de door hen geformuleerde aanbevelingen verschaffen belangrijke en verhelderende informatie en suggesties.

Voor wat betreft het onderwerp van dit Advies werden door het CEDAW-Comité en het Kinderrechtencomité relevante bemerkingen gemaakt en aanbevelingen geformuleerd.

Op 6 maart 1996 kwam wetgeving tot stand "streckende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september in Peking plaats vond". De wet voorziet dat de regering aan de federale kamers jaarlijks verslag uitbrengt omtrent het gevoerde beleid inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen. Het was de bedoeling dat elke minister zich verbond tot de uitvoering van ten minste één strategische doelstelling van het Actieplatform en de actiemogelijkheden inzake gelijkheid overwoog, binnen zijn of haar bevoegdheden.

Op 26 januari 2001 werd door de federale regering een 'strategisch plan inzake gelijkheid' aangenomen. Er werd een 'Cel Gender Mainstreaming' opgericht en er werden bijkomende middelen beschikbaar gesteld. De coördinatie is in handen van de Minister bevoegd voor het Gelijkekansenbeleid.

In de verslagen worden per Ministerie de relevante maatregelen (ontwikkeling, uitvoering, follow-up en evaluatie) besproken. Punt 3 van het Actieplatform: 'Geweld tegen vrouwen', en in het bijzonder de strategische doelstelling D3 over het uitbannen van de handel in vrouwen komt ter sprake onder verschillende ministeriële bijdragen, uiteraard met name die van de Ministers van Buitenlandse Zaken, Werkgelegenheid en Justitie, van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en van de Minister belast met het Gelijkekansenbeleid.

Voor de verschillende vrouwenorganisaties en voor andere belangstellende burgers is dit jaarlijks verslag een uitstekend middel om de vooruitgang terzake te volgen en het beschreven overheidsbeleid aan de praktische werkelijkheid te toetsen.

De permanente omkadering in de verschillende departementen blijkt echter nog veel te wensen over te laten (gebrek aan een min of meer permanente personeelsbezetting voor deze specifieke taken) en er zijn structurele moeilijkheden wat betreft de coördinatie, niet alleen tussen de verschillende Ministeries, maar ook tussen de federale regering en de gemeenschappen en gewesten.

2. Europa

De Raad van Europa

Wat het fenomeen mensenhandel en seksuele uitbuiting betreft werden er in het kader van de Raad van Europa al verschillende initiatieven genomen, studies verricht en aanbevelingen geformuleerd. In 1999 werd een 'Campagne tegen de Vrouwenhandel' gelanceerd en werd zelfs gedacht over het opstellen van een specifiek Europees verdrag over deze materie.

De campagne resulteerde in een aantal aanbevelingen die met elkaar een sluitend beleid tegenover mensenhandel vormen. We citeren er enkele:

- maatregelen om het publieke bewustzijn te vergroten;
- opleiding van het immigratiepersoneel;
- beleidsstructuren op nationaal niveau; verbetering van internationale communicatie (politiediensten, Interpol, Europol);
- confiscatie van winsten uit overtredingen;
- verblijfsvergunningen voor slachtoffers die willen getuigen in de rechtbank;
- getuigenbescherming;
- legale, medische en psychologische bijstand aan slachtoffers;
- aanpassing van het strafrecht en van de strafrechtelijke procedures;
- het feit dat iemand bewust gebruik maakt van de diensten van een vrouw die tot prostitutie wordt gedwongen beschouwen als een misdaad;
- vervolging van nationale onderdanen voor daden inzake mensenhandel begaan in het buitenland;
- hulp aan slachtoffers bij hun herintegratie in het land van herkomst;
- NGO's en verenigingen van slachtoffers toegang verlenen tot gerechtelijke procedures;
- gratis telefoonhulpnummers voor slachtoffers;
- onthaalcentra; accommodatie, een minimum aan sociale bijstand en toegang tot gezondheidszorg voor de slachtoffers.

Het is duidelijk dat dit soort aanbevelingen, hoewel op zichzelf niet bindend, een belangrijke steun kunnen betekenen voor die verenigingen en organisaties die zich bezig houden met de steun aan slachtoffers van mensenhandel, en zo kunnen bijdragen tot een verbetering van hun toestand.

Zoals we in een vorig Advies ('Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting') reeds vermeldden besloot de Raad van Ministers van de Raad in april 2003 echter, over te gaan tot het opstellen van een **Europees Verdrag tegen de Mensenhandel**. Om verschillende daar uitvoerig besproken redenen beschouwen wij dit als een buitengewoon interessant initiatief.

De Europese Unie

Hoewel de benadering van het fenomeen mensenhandel er in principe gericht was op toegang tot het grondgebied, immigratie en economische aspecten van het fenomeen mensenhandel werd er in het kader van de Europese Unie al vanaf het begin van de jaren negentig ook aandacht besteed aan de meer specifieke problematiek van de handel in vrouwen met het oog op seksuele uitbuiting.

Meer in het algemeen werd in artikel 29 van het **Verdrag van Amsterdam** gesteld dat de strijd tegen de mensenhandel een belangrijk element is in de creatie van een gebied van vrijheid, zekerheid en rechtvaardigheid. En zoals we vroeger reeds zagen wordt mensenhandel, maar dan in een context van illegale immigratie, ook aan de orde gesteld in de conclusies van de **Bijzondere Raad van Tampere**, in oktober 1999.

Meer specifiek met betrekking tot het onderwerp van dit Advies werden door de Europese Commissie enkele programma's opgezet, zoals:

- het STOP-programma (1996-2000) dat praktische samenwerking aanmoedigt tussen overheden van de lidstaten voor gerichte acties tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen;
- het Daphne-programma dat de nadruk legt op de preventie van geweld en de bescherming van slachtoffers, ook slachtoffers van mensenhandel.

De EU Ministerraad belegde in april 1997 een conferentie over vrouwenhandel met het oog op seksuele uitbuiting die resulteerde in een 'Verklaring over Europese Richtlijnen voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de handel in vrouwen met het oog op seksuele uitbuiting'. Deze 'Verklaring van Den Haag' formuleert een reeks aanbevelingen voor de nationale en Europese praktijk. Daarbij gaat het vooral om bijstand aan en bescherming van slachtoffers die bereid zijn om gevallen van mensenhandel te rapporteren aan de politie en zo de opsporing en vervolging van de mensenhandelaars mogelijk te maken.

De Europese Commissie richtte in december 1998 een mededeling aan de Raad en aan het Europees Parlement over 'nieuwe maatregelen ter bestrijding van de vrouwenhandel'. De bedoeling van de mededeling is, te bewerkstelligen dat de kwestie voor de Unie én voor de Lidstaten een politieke prioriteit blijft, dat preventie, sancties en hulp aan slachtoffers wordt uitgebreid, en dat in dit verband een duidelijk signaal wordt gegeven aan de kandidaat-landen.

Prostitutie onder dwang van souteneurs is een moderne vorm van slavernij en vrouwen-slachtoffers worden in steeds grotere mate geconfronteerd met extreem geweld.

Deze sombere balans is voor de Europese Unie des te ernstiger omdat "de meeste vrouwen uit de kandidaat-landen komen of via deze landen worden binnengesmokkeld". Ze heeft ook aanleiding gegeven tot verschillende programma's voor, en samenwerking met, deze kandidaatlanden.

In **het Europees Parlement** werden vanaf 1986 een aantal studies verricht en resoluties aangenomen over geweld tegen vrouwen.

Van belang is met name het 'Rapport inzake de Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement over de Handel in Vrouwen met het oog op Seksuele Uitbuiting' van 27 november 1997, rapporteur Mevr. S. A. Waddington.

De Europese Vrouwen Lobby

Op niet gouvernementeel vlak is in Europa ook het werk van de **Europese Vrouwen Lobby** belangrijk. Zoals de vrouwenorganisaties op nationaal gebied voortdurend de kwesties van het gender aspect aanbrengen bij de nationale instanties gebeurt dat op Europees niveau door de Europese Vrouwenlobby. De Lobby heeft zich steeds uitgesproken tegen het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie. Elke vorm van prostitutie is een vorm van geweld. De Lobby heeft dit meerdere malen herhaald.

IV. DE HANDEL IN KINDEREN MET HET OOG OP SEKSUELE UITBUITING

1. Inleiding

Waar wij hierboven nog enige nuance wensten aan te brengen omtrent de verschillende aspecten van de bestrijding van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting menen we dat de handel in kinderen, met welk doel ook, categoriek veroordeeld dient te worden, en met alle middelen moet worden bestreden.

Zoals we zullen zien is er in de loop der jaren een indrukwekkend internationaalrechtelijk kader tot stand gekomen dat het kind beschermt tegen exploitatie en uitbuiting in welke vorm ook. Gedurende de laatste

decennia is deze bescherming zelfs geformuleerd in de vorm van **rechten van het kind** op gezondheidszorg, op onderwijs, op informatie, op vrije meningsuiting, op vrijheid van geweten, op het recht om gehoord te worden in beslissingen waarbij zijn toekomst betrokken is...

Ook werden deze rechten door de hele wereldgemeenschap welhaast unaniem erkend en formeel onderschreven. Maar in de praktijk is de toestand er weinig op verbeterd. Nog altijd hebben kinderen in de armere ontwikkelingslanden te weinig kansen op een menswaardig bestaan. Nog steeds bestaat er bij de armere gezinnen de noodzaak van een (extra) inkomen via de kinderen, en zelfs in het beste geval heeft de familie de wens om voor de kinderen een betere toekomst en meer mogelijkheden te verzekeren. Zo zijn ze makkelijke slachtoffers voor mensenhandelaars.

Zoals we hiervoor reeds zagen (Artikel 3 van het 'Palermo Protocol' laat daarover geen enkele twijfel bestaan) wordt een kind **nooit geacht zijn toestemming te hebben gegeven** tot een dergelijke transactie. De handel in kinderen is dus altijd verwerpelijk, altijd strafbaar, en moet met alle middelen worden voorkomen en bestreden.

Uiteraard dient dat in eerste instantie te worden gedaan via gerichte projecten van ontwikkelingsbeleid. Iedere verbetering in de levensstandaard van de gezinnen in de ontwikkelingslanden betekent een betere kans voor de kinderen. Maar daarnaast zijn meer gerichte campagnes nodig met betrekking tot opleiding, onderwijs, informatie, sensibilisering voor de risico's en de gevaren.

Nauwkeurige en betrouwbare statistieken over kinderhandel zijn nauwelijks beschikbaar; het gaat hier immers om criminele activiteiten. Maar een recent **rapport van het Britse Comité van UNICEF**, het Kinderfonds van de Verenigde Naties: **"End Child Exploitation: Stop the Traffic"** schat het aantal op 1.2 miljoen jaarlijks, waarvan 20% tot 30% bestemd is voor de seks industrie. Dit rapport geeft ook uitgebreide informatie over de netwerken en de 'handelsroutes'. UNICEF zelf zet deze actie 'Stop the Traffic' wereldwijd voort.

UNICEF België, het Belgisch Nationaal Comité voor steun aan UNICEF startte zijn voorlichtingsactiviteiten rond kinderhandel in 2002: een brochure, "Kinderhandel", werd uitgegeven en een reizende tentoonstelling samengesteld over het fenomeen. Het financiert ook een UNICEF Preventieprogramma tegen kinderhandel in Benin.

Ter gelegenheid van de 'Dag van de Verenigde Naties 2003' organiseren UNICEF België, de Commissie Vrouwen en Ontwikkeling en de Nederlandstalige Vrouwenraad, in samenwerking met andere organisaties die werkzaam zijn in deze problematiek, een 'Conferentie over 'Kinderhandel'.

Mede door de affaire Dutroux werd er de laatste jaren ook nationaal veel aandacht besteed aan de problematiek van (seksueel) geweld tegen kinderen. Specifieke wetgeving kwam tot stand en centra werden opgericht voor meldingen en slachtofferhulp.

In België heeft de problematiek van kinderen als slachtoffer van seksueel geweld en van kinderporno de laatste jaren heel bijzondere aandacht gekregen. Die aandacht en bescherming dient nu meer en meer ook uit te gaan naar illegaal binnengebrachte of binnengekomen minderjarigen.. Eerder dan repatriëring in het kader van het nationale immigratiebeleid, dient rehabilitatie en integratie daarbij op de voorgrond te staan.

2. Het internationale kader

De Verenigde Naties

Net als de strijd tegen de 'handel in blanke slavinnen' is de bescherming van het kind tegen elke vorm van uitbuiting ook al heel oud (de eerste internationale verklaringen terzake dateren uit 1924).

Wel werd het accent in latere jaren verschoven van het concept van 'bescherming van het kind' naar het concept van 'rechten van het kind' als een volwaardig mens. Toch blijft een van de sleutelementen in het **'Verdrag inzake de Rechten van het Kind'**, aangenomen in 1989, in werking getreden in 1990 en door een record aantal van 191 Staten geratificeerd, de bescherming van het kind tegen allerlei vormen van exploitatie, zoals "economische exploitatie" (artikel 32), "het clandestiene gebruik van verdovende middelen" (artikel 33), en "seksuele exploitatie en seksueel misbruik" (artikel 34).

Met name dit laatste artikel stelt:

"De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te beschermen tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik. Hiertoe nemen de Staten die partij zijn met name alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen om te voorkomen dat:

- a. een kind ertoe wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele activiteiten;*
- b. kinderen worden geëxploiteerd in de prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken;*
- c. kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal."*

De totstandkoming van het Verdrag, in 1989, gaf reeds aanleiding tot een uitgebreid netwerk van implementatie- en follow-up mechanismen, waarvan het belangrijkste is het '**Comité voor de Rechten van het Kind**'. De landen die partij zijn bij het Verdrag dienen periodiek rapport uit te brengen aan het Comité dat de rapporten bestudeert en bespreekt met een nationale delegatie. Het formuleert daarop bepaalde bedenkingen en aanbevelingen die op zichzelf niet bindend zijn voor de regering in kwestie maar die groot moreel gezag hebben en door nationale organisaties kunnen worden aangehaald en gebruikt in acties om bepaalde toestanden recht te trekken en te verbeteren.

Ook UNICEF, het **Kinderfonds van de Verenigde Naties**, speelt een belangrijke rol in de monitoring van de naleving van het Verdrag; dit is in de tekst trouwens uitdrukkelijk voorzien. In de praktijk is daar een belangrijke taak weggelegd voor de nationale UNICEF-Comité's.

Het is echter pas sinds het Verdrag in werking is getreden dat er bijkomend aandacht werd besteed aan het probleem van misbruik van kinderen. Zo zijn er twee Protocollen tot stand gekomen (25 mei 2000) waarin de verdragspartijen bijkomende verplichtingen op zich nemen: het '**Protocol inzake Kinderen in Gewapende Conflicten**' en het '**Protocol inzake de Verkoop van Kinderen, Kinderprostitutie en Kinderpornografie**'. Van belang is dat in dit Protocol naast seksuele uitbuiting (prostitutie en pornografie) ook de verkoop van kinderen of van organen van een kind strafbaar wordt gesteld, evenals dwangarbeid van kinderen en het bemiddelen bij illegale adoptie.

In 1990 was door de **VN-Commissie voor de Rechten van de Mens** al een **Bijzondere Rapporteur** aangesteld voor het probleem van 'De Verkoop van Kinderen, Kinderprostitutie en Kinderpornografie' die jaarlijks rapporteert aan de Commissie en zo aan de Algemene Vergadering. Hij verzamelt gegevens over de kinderhandel wereldwijd. Specifiek wat betreft de toestand in Nederland en België werd van 30 november tot 4 december 1998 een onderzoek ter plaatse ingesteld door de toenmalige Bijzondere Rapporteur Mevrouw Ofelia Calcetas-Santos. Haar rapport: 'Rapport sur la mission sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales menée par la Rapporteuse spéciale en Belgique et aux Pays-Bas (VN-Document E/CN.4/2000/73/Add.1) bevat een interessante analyse van de toestand in België ("...le vaste trafic d'êtres humains pour lequel ce pays est une véritable plaque tournante") waarbij onder meer aandacht wordt gevraagd voor het probleem van de handel in jonge meisjes uit Centraal en Oost Europa voor de prostitutie, van het sekstoerisme, maar ook van de opvang en behandeling van niet-begeleide minderjarige vluchtelingen.

De rapporteur beschrijft het Belgische beleid terzake, en de werking van officiële instanties en niet-gouvernementele organisaties hier te lande in over het algemeen positieve termen. Nochtans is ze bezorgd over het gebrek aan voldoende middelen dat ter beschikking wordt gesteld en over de eerder repressieve en strafrechtelijke behandeling van de kinderen die toch eerder slachtoffer zijn van misbruik.

Bij de behandeling door het **Comité voor de Rechten van het Kind** van de nationale rapporten die de verdragspartijen periodiek dienen voor te leggen worden vragen gesteld en opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd. Ten aanzien van België werd inderdaad bij die gelegenheid (het eerste Belgische rapport werd ingediend in 1994) ook al aandacht gevraagd voor aanpassing van de wetgeving en met name voor het beleid ten aanzien van niet-begeleide minderjarige vluchtelingen.

(Inmiddels werd de wetgeving terzake inderdaad op verschillende punten aangepast; zie daarover het Advies over Mensenhandel met het oog op Economische Uitbuiting, onder VI., 2.)

Toen in mei 2002 een tweede '**Kindertop**' (een Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties gewijd aan 'Kinderen'), werd georganiseerd werden in het **Slotdocument en Actieplan, 'A World fit for Children'**, onder de paragrafen 'Protecting against abuse, exploitation and violence' en 'Elimination of trafficking and sexual exploitation of children' een aantal conclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan in dit verband. Met name werden door de delegaties een aantal zeer concrete en aan een specifieke tijdslijmet gebonden verplichtingen aangegaan. Op de eerste plaats gaat het daarbij om een meer algemene verbetering van de toestand en de levensomstandigheden van kinderen in de landen van herkomst, zoals het verbeteren van de gezondheidszorg en de overlevingskansen van kinderen en toegang tot kwaliteitsonderwijs voor alle kinderen.

Specifieke campagnes voor de sensibilisering met betrekking tot seksuele en andere vormen van misbruik van kinderen worden als essentieel beschouwd, evenals een behoorlijke juridische bescherming van kinderen. Daarbij kan het gaan om nationale strafwetgeving in verband met de handel in en het misbruik van kinderen maar ook om wetgeving inzake gedwongen kindhuwelijken.

Een van de grote problemen in veel ontwikkelingslanden is ook de afwezigheid van enige officiële registratie van pasgeboren kinderen. Die leven zodoende in volstrekte anonimiteit en kunnen zo wel heel gemakkelijk en zonder dat er enig spoor van ze overblijft het slachtoffer worden van handelaars.

Naast de aansporingen tot hechtere internationale samenwerking, preventieve maatregelen, strengere straffen van daders en programma's voor rehabilitatie en reïntegratie van de kind-slachtoffers dient werk te worden gemaakt van specifiek op het welzijn van kinderen gerichte programma's in de landen van herkomst. Gezondheidszorg en onderwijs staan daarbij uiteraard op de voorgrond.

Daarnaast verdienen de volgende aanbevelingen de bijzondere aandacht bij het opzetten van samenwerkingsprogramma's:

- **het bevorderen en ontwikkelen van programma's voor de registratie van kinderen bij of vlak na de geboorte;**
- **het beëindigen van de praktijk van gedwongen kind-huwelijken;**
- **bescherming tegen illegale adoptie.**

De Internationale Arbeidsorganisatie

De 'ernstigste vormen van kinderarbeid' maken sinds 1999 het voorwerp uit van een specifieke Conventie van de Internationale Arbeidsorganisatie: Conventie nr. 182 van 17 juni 1999. Artikel 3 van de Conventie geeft een opsomming van de ernstigste vormen van kinderarbeid:

- alle vormen van slavernij of gebruiken gelijkaardig aan slavernij, zoals de verkoop en handel van kinderen... met inbegrip van het inzetten van kinderen in gewapende conflicten;
- het prostitueren van kinderen en het gebruik van kinderen voor de productie van pornografisch materiaal...

Zoals we in een vorig Advies reeds opmerkten bestaan er in de Internationale Arbeids Organisatie met betrekking tot deze Conventie versterkte toezichtmechanismen die zelfs van kracht zijn ten opzichte van landen die geen partij zijn bij de Conventie. De bepalingen die erin zijn opgenomen hebben een universele gelding.

V. VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN

Naast de hierboven reeds opgenomen aanbevelingen van verschillende internationale, regionale en nationale instanties vragen wij speciale aandacht voor het volgende:

1. Er wordt wel gesteld dat mensenhandel in principe niet verwerpelijk of strafbaar is in situaties waar het slachtoffer heeft ingestemd met en meegewerkt aan de transactie.

Vaak zijn de slachtoffers echter wel misleid over de werkelijke intenties van de handelaars en zijn ze, zeker in een eerste stadium, niet op de hoogte van de uiteindelijke bedoelingen van de contactpersoon.

Dat kan echter niet altijd met zekerheid worden vastgesteld.

In ieder geval is internationaal overeengekomen dat een kind jonger dan 18 jaar nooit wordt geacht zijn toestemming te hebben gegeven.

2. In het algemeen kan worden gesteld dat de bestrijding van de mensenhandel daar moet beginnen waar er door de grote verschillen tussen rijk en arm, tussen rijke en arme landen, een verklaarbare drang naar migratie bestaat, een zoektocht naar een beter leven. De nationale ontwikkelingssamenwerking dient meer werk te maken van projecten gericht op opleiding, onderwijs, en voorlichting aan meisjes.

Bij de preventie en de bestrijding van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting dient echter evenzeer aandacht te worden besteed aan de vraagzijde in de instroomlanden.

Sensibilisering voor en voorlichting over de gelijke waardigheid van mannen en vrouwen, ook op het gebied van seksuele betrekkingen, verdient op alle niveaus de hoogste prioriteit.

3. De 'vraag' die de aanleiding is tot seksuele uitbuiting bestaat niet alleen in de instroomlanden zelf, maar ook in gebieden met een belangrijke aanwezigheid van buitenlanders. Dit effect wordt nog versterkt in situaties van oorlog of onrust, of in post-conflict situaties.

"Bij het opzetten van vredesmissies is het belangrijk dat op alle niveaus en in alle opzichten terdege rekening wordt gehouden en constructief wordt gewerkt aan gender-gelijkheid. Zowel civiel en humanitair als militair personeel dienen getraind te worden in deze zaken en in een effectief toezicht op het respecteren van vrouwenrechten. Een afdwingbare gedragscode moet ontwikkeld worden voor alle VN-personeel en voor alle internationalen van allerlei betrokken organisaties om mishandeling en uitbuiting van vrouwen en kinderen te bestrijden" (Europarlementslid Patsy Sörensen in een voordracht voor het Defensiestudiecentrum, op 4 februari 2003).

4. De internationale strijd tegen de handel in kinderen wordt in eerste instantie vaak gevoerd samen met de strijd tegen de handel in vrouwen. Niet alleen omdat er dezelfde oorzaken aan ten grondslag liggen, maar ook omdat uit de beschikbare gegevens over vrouwenhandel de leeftijd van de slachtoffers niet altijd duidelijk is. Volgens de relevante internationale instrumenten zijn meisjes jonger dan 18 jaar echter minderjarig en vallen ze onder de bescherming van het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties en van Conventie 182 van de Internationale Arbeidsorganisatie. Deze instrumenten bieden meer controle en betere beschermingsmechanismen.

Men zou van deze betere beschermingsmechanismen gebruik moeten maken waar het gaat om jonge vrouwen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting.

5. De Politieke Verklaring en het Actieplatform aangenomen door de Vierde Vrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Beijing in 1995, creëren op zichzelf geen bindende verplichtingen voor de regeringen.

Zij zijn echter door hun praktische bruikbaarheid een uitstekend instrument om de vooruitgang te toetsen in de bescherming van vrouwen tegen trafficking met het oog op seksuele uitbuiting.

6. In België heeft de problematiek van kinderen als slachtoffer van seksueel geweld en van kindporno de laatste jaren heel bijzondere aandacht gekregen.

Die aandacht en bescherming dient nu meer en meer ook uit te gaan naar illegaal binnengebrachte of binnengekomen minderjarigen.. Eerder dan repatriëring in het kader van het nationale immigratiebeleid, dient rehabilitatie en integratie daarbij op de voorgrond te staan.

7. Naast de aansporingen tot hechtere internationale samenwerking, preventieve maatregelen, strengere straffen van daders en programma's voor rehabilitatie en reïntegratie van de kind-slachtoffers dient ook werk te worden gemaakt van specifiek op het welzijn van kinderen gerichte programma's in de landen van herkomst. Gezondheidszorg en onderwijs staan daarbij uiteraard op de voorgrond.

Daarnaast verdienen de volgende aanbevelingen de bijzondere aandacht bij het opzetten van samenwerkingsprogramma's:

- het bevorderen en ontwikkelen van programma's voor de registratie van kinderen bij of vlak na de geboorte;
- het beëindigen van de praktijk van gedwongen kind-huwelijken;
- bescherming tegen illegale adoptie.

8. Naast de aansporingen tot hechtere internationale samenwerking, preventieve maatregelen, strengere straffen van daders en programma's voor rehabilitatie en reïntegratie van de kind-slachtoffers dient werk te worden gemaakt van specifiek op het welzijn van kinderen gerichte programma's in de landen van herkomst. Gezondheidszorg en onderwijs staan daarbij uiteraard op de voorgrond.

Daarnaast verdienen de volgende aanbevelingen de bijzondere aandacht bij het opzetten van samenwerkingsprogramma's:

- **het bevorderen en ontwikkelen van programma's voor registratie van kinderen bij of vlak na de geboorte;**
 - **het beëindigen van de praktijk van gedwongen kind-huwelijken;**
 - **bescherming tegen illegale adoptie.**
9. **In het algemeen kan worden gesteld dat de bestrijding van mensenhandel, en zeker van de handel in kinderen, zich op verschillende terreinen en niveaus tegelijk dient af te spelen, en met name:**
- **door sensibilisering van het grote publiek voor deze problematiek via de media, zowel in de landen van herkomst als in de ontvangende landen;**
 - **door specifieke vorming van leerkrachten, ouders, politie, magistraten, vakbonden van transporteurs, personeel belast met grenscontroles, diplomatiek personeel, personeel van buitenlandse missies...**
 - **door onderzoek en documentatie, het verzamelen van gegevens;**
 - **door de versterking van het economische vermogen van de gezinnen in de landen van herkomst en van onderwijskansen voor jongens en meisjes: onderwijs is het preventie-instrument bij uitstek;**
 - **door het bevorderen van een strengere wetgeving overal ter wereld, ook in de landen van herkomst.**

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