

Fiche 6: Mededeling over bestrijding van mensenhandel

Titel:

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad Bestrijding van mensenhandel – een geïntegreerde benadering en voorstellen voor een actieplan

Datum Raadsdocument: 25 oktober 2005
Nr. Raadsdocument: 13590/05
Nr. Commissiedocument: COM(2005) 514
Eerstverantwoordelijk ministerie: Justitie i.o.m. SZW, BZ, BZK, V&W, FIN

Behandelingstraject in Brussel: MDG, Comité Artikel 36 (CATS), Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De onderhavige mededeling beoogt een versterking te realiseren van de toezegging van de Europese Unie én de lidstaten om mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting of uitbuiting op het gebied van arbeid te bestrijden en te voorkomen¹ en om slachtoffers van mensenhandel te beschermen, te ondersteunen en te rehabiliteren.

Hiertoe stelt de Commissie -als uitvloeisel van het Haags Programma²- een integrale aanpak voor die gebaseerd is op de inachtneming van mensenrechten en het wereldwijde karakter van mensenhandel. Deze aanpak vereist een gecoördineerd beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, externe betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking, werkgelegenheid, *gender equality* en non-discriminatie. Daarnaast wordt in de mededeling aangegeven dat de publiek-private dialoog op dit gebied dient te worden versterkt³.

In de mededeling worden drie dimensies van mensenhandel genoemd, te weten de bescherming van mensenrechten, georganiseerde misdaad en illegale migratie. Verder komen de bescherming van de rechten van slachtoffers (met speciale aandacht voor vrouwen en kinderen), de noodzaak van betrouwbare data, en de noodzaak van coördinatie en samenwerking aan de orde. Met betrekking tot genoemde dimensies en thema's worden in de mededeling aan de Unie en de lidstaten aanbevelingen gedaan.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: Positief. Mensenhandel kent grensoverschrijdende aspecten. Derhalve heeft samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaring op bepaalde gebieden zeker meerwaarde. Hierbij kan met name gedacht worden aan gezamenlijk

¹ Zoals verwoord in het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel van 19 juli 2002, PB L 203, 1 augustus 2002, p.1.

² Het Haags Programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, PB C 053, 3 maart 2005, pp. 1-14.

³ Daarbij kan gedacht worden aan nauwere samenwerking met NGO's, maar ook aan afspraken met het bedrijfsleven om de mogelijkheden voor mensenhandel te beperken (bijv. d.m.v. certificering, convenanten, etc.).

optreden richting mogelijke bronlanden die binnen of buiten de Unie liggen, bijvoorbeeld op het gebied van preventie, voorlichting, onderzoek en terugkeer.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: Positief. De aanbevelingen laten veel ruimte voor nationale besluiten.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen, het betreft hier een mededeling. Mogelijk wel consequenties voor de overheid en het bedrijfsleven door uit de mededeling voortvloeiende wetgeving.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Slachtoffers van mensenhandel zijn ook afkomstig uit ontwikkelingslanden. Een geïntegreerd beleid inzake mensenhandel omvat ook een beleid gericht op preventie in landen van herkomst, alsmede een reïntegratiebeleid. Aan deze aspecten besteedt de mededeling van de Commissie weinig of geen aandacht. De mededeling lijkt vooral gericht op JBZ-samenwerking en laat de externe dimensie, incl. de mogelijkheid van inzet van de externe beleidsinstrumenten van de EU voor preventie en reïntegratie-activiteiten buiten beschouwing. Hieraan zal de Commissie dan ook nog nadere invulling moeten geven.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland is positief over Europese initiatieven op dit terrein.

M.b.t. de aanpak van mensenhandel is voor Nederland één van de eerste prioriteiten de doorgronding van de omvang van het probleem. Nederland verwelkomt dan ook onderdeel VI van de mededeling, m.b.t. betrouwbare gegevens (*reliable data*), met name het accent dat wordt gelegd op het gebruik van informatie uit verschillende bronnen.

In onderdeel VI wordt verder aangegeven dat deze informatie verzameld en geanalyseerd dient te worden op een centrale plaats op het nationale niveau en dat de lidstaten dienen te beschikken over onafhankelijke instellingen (zoals een Nationaal Rapporteur Mensenhandel), die deze gegevens verzamelen en analyseren.

Hoewel in de mededeling aangestipt wordt dat niet alle slachtoffers van mensenhandel illegaal zijn, spreekt uit de mededeling toch de invalshoek van illegale migratie en de notie van een grensoverschrijdende problematiek. Feit is echter dat een (aanzienlijk) deel van de slachtoffers mensenhandel legaal het land binnenkomt en er eveneens legaal verblijft. De mededeling lijkt daaraan voorbij te gaan. Dit betekent niet dat er op het gebied van 'binnenlandse' mensenhandel een taak voor de Unie is weggelegd, maar het betekent wel dat de visie op mensenhandel breder dient te zijn.

De Commissie heeft het over structuren en 'legal frameworks'. Hoewel deze zeker een bepaalde waarborg kunnen bieden geldt voor Nederland dat dergelijke structuren en 'legal frameworks' het risico met zich mee kunnen brengen van een grote rigiditeit in het beleid waardoor niet snel op

gebleken problemen ingegaan kan worden.⁴ Dit betekent dat er per keer bekeken moet worden of structuren en ‘legal frameworks’ wel de juiste instrumenten zijn.

Het voorstel benadrukt met name de activiteiten van overheidsorganisaties en ngo’s. Het voorstel besteedt weinig aandacht aan preventieve maatregelen die het bedrijfsleven, waaronder vervoerders, kunnen en soms al moeten maken om te voorkomen dat ze mensenhandel faciliteren.⁵

Ieder heeft in dit kader een eigen verantwoordelijkheid om aan de wet- en regelgeving voldoen. In voorkomende gevallen kan het echter opportuun zijn normadressanten tegemoet te komen door bijvoorbeeld goede voorlichting en/of tijdelijke subsidies.

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de eventueel uit de mededeling voortvloeiende voorstellen zal zijn.

Nederland is positief over de Europese ontwikkelingen op dit gebied, maar wil de Commissie oproepen een objectieve koers te blijven varen en wil waarschuwen voor voorstellen waarin een onderliggende (negatieve) relatie wordt gelegd tussen het legaliseren van prostitutie en bordelen enerzijds en de bestrijding van mensenhandel anderzijds.

⁴ Vergelijk de redelijke flexibiliteit van de Nederlandse regeling voor slachtoffers van mensenhandel die via een circulaire is geregeld (hoofdstuk B9 van de vreemdelingencirculaire). Dit betekent dat deze regeling snel aangepast kan worden aan veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten. Dit is in 2005 twee maal gebeurd.

⁵ In dit kader kan bijvoorbeeld gewezen worden op richtlijn 2003/59 waarin bijzondere aandacht wordt gevraagd van chauffeurs van vrachtwagens en bussen ter voorkoming van het meenemen van illegalen.