

Vergaderjaar 2020–2021

28 638

Mensenhandel

Nr. 186

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2020

Aanleiding

Op grond van Artikel 20 van Richtlijn 2011/36/EU¹ («richtlijn ter bestrijding van mensenhandel») heeft de Europese Commissie op 20 oktober jl. haar derde tweejaarlijkse verslag over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel binnen de Europese Unie (hierna EU) uitgebracht, het zogenaamde «Third Progress Report». De Europese Commissie (hierna EC) baseert zich in haar verslag onder andere op de informatie die de lidstaten hiervoor schriftelijk hebben ingediend. Het Third Progress Report is als bijlage bij deze brief gevoegd. Tevens is een samenvatting van het rapport opgenomen, waarin met name ook aandacht wordt geschonken aan de onderdelen waar Nederland expliciet wordt genoemd.

Met deze brief kom ik tegemoet aan het verzoek van de Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid van 5 november jl. om te reageren op het rapport van de EC over de vorderingen in de strijd tegen mensenhandel binnen de EU. Ik ga daarbij in op de Nederlandse inzet voor de nieuwe EU-strategie mensenhandel die begin komend jaar gepresenteerd zal worden.

Third Progress Report en de Nederlandse inzet voor de EU-strategie mensenhandel

De EC trekt op basis van de bestudeerde data de conclusie dat de mensenhandel binnen de EU niet is afgenomen, maar eerder lijkt te zijn geëvolueerd, en dat er nieuwe risico's zijn ontstaan. Een groot aantal slachtoffers lijdt nog steeds onder geweld, krijgt bedreigingen te verduren en ondervindt enorme schade als gevolg van mensenhandel. Mensenhandelaars maken enorme winsten. Het is zaak om deze straffeloosheid tegen te gaan.

¹ PB 101 van 15.4.2011, blz. 1.

Ik onderschrijf deze conclusie van de EC, er is nog steeds werk aan de winkel om meer te doen op het gebied van preventie, om daders op te sporen en aan te pakken, en om slachtoffers te signaleren en ondersteunen. De Nederlandse inzet op dit vlak is breed. Zowel in Nederland als in internationaal verband zet Nederland zich in om mensenhandel te bestrijden. Recent heeft uw Kamer de voortgangsbrief over het programma Samen tegen mensenhandel² ontvangen, waarin de stand van zaken is gepresenteerd op dit terrein.

Daarnaast zet het kabinet zich ook in EU verband in om te werken aan een integrale, multidisciplinaire aanpak. Afgelopen zomer is in dit kader, samen met uiteenlopende stakeholders, gewerkt aan de Nederlandse inbreng voor de nieuwe EU-strategie mensenhandel. Kernelementen hierin zijn: inzet op alle vormen van mensenhandel (seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting), waarbij tevens de dwarsverbanden met andere beleidsterreinen worden gemaakt, zoals arbeidsmarktontwikkelingen, migratiestromen en andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Nederland roept de EC op om daarbij ruimte te laten voor maatwerk, gericht op de verschillende uitbuitingsvormen en typen slachtoffers. Daarnaast is het voor Nederland belangrijk dat de strategie zich focust op mensenhandel en zich niet uitlaat over het nationale prostitutiebeleid.

Met betrekking tot preventie roept het kabinet de EC onder meer op om ook daarbij zorg te dragen voor maatwerk en focus op alle typen slachtoffers, waaronder ook mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting en jongeren die slachtoffer worden van criminele uitbuiting. Tevens wordt in dit kader aandacht gevraagd voor de rol van bedrijven en het onderschrijven van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Principles on Business and Human Rights*. Met betrekking tot de aanpak van daders zet het kabinet onder meer in op het bevorderen van de samenwerking onder EMPACT THB en het *follow the money*-principe. Daarnaast ondersteunt het kabinet de ontwikkeling van het ELA.

Waar het gaat om slachtofferbescherming wijst het kabinet op het belang van zorg voor alle soorten slachtoffers; mannen en vrouwen, jongeren en volwassenen, binnenlandse en buitenlandse slachtoffers, in binnen en buitenland. Belangrijk is ook dat slachtoffers hun rechten beter kunnen effectueren. Relevant in dit kader zijn de Employer Sanction Directive en de EU Strategy for Victims Rights (2020–2025). Tot slot wijst het kabinet op het belang van multidisciplinaire samenwerking in de aanpak van mensenhandel. Dit vergt duidelijke coördinatie van die aanpak op nationaal en internationaal niveau.

Komend voorjaar wordt de nieuwe EU-strategie mensenhandel bekend gemaakt. Ik zeg u hierbij toe dat ik deze dan met uw Kamer zal delen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

² Kamerstuk 28 638, nr. 185.

Samenvatting Third Progress Report

In het *Third Progress Report* worden de belangrijkste patronen en uitdagingen bij de aanpak van mensenhandel vastgesteld, wordt een analyse van de statistieken gegeven en worden de resultaten van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel uiteengezet.

COVID-19 en de inzet van technologie

In haar rapport staat de EC expliciet stil bij de implicaties van de COVID-19 pandemie en technologische ontwikkelingen voor mensenhandel. Technologie wordt in verschillende fases van de mensenhandelketen ingezet. Volgens de EC hebben criminelen de COVID-19 pandemie aangegrepen om hun activiteiten op het gebied van mensenhandel te intensiveren en nog hogere winsten te genereren. Sinds de uitbraak van COVID-19 zijn de methoden van deze criminelen bovendien veranderd. Zo maakt men meer gebruik van het internet en sociale media om de slachtoffers te adverteren.

De EC wijst er tevens op dat de pandemie voor een slechtere economische situatie zorgt waardoor mensen kwetsbaarder worden voor bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting. Hoewel het totale effect van de pandemie nog niet meetbaar is, is het volgens de EC duidelijk dat de meest kwetsbaren onevenredig hard getroffen worden door deze pandemie en dat met name vrouwen en kinderen, daardoor ook extra kwetsbaar voor mensenhandel zijn.

De EC roept daarom op om meer aandacht te besteden aan het onderzoeken en optimaal benutten van het gebruik van nieuwe technologieën om mensenhandel te voorkomen, te verstoren en de slachtoffers te beschermen.

Deze oproep ligt in lijn met één van de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna Nationaal Rapporteur) in de Slachtoffermonitor Mensenhandel 2015–2019 van 18 oktober jl.³. In de beleidsreactie op korte termijn naar uw Kamer wordt verzonden, zal nader ingegaan worden op de wijze waarop het kabinet invulling geeft aan deze aanbeveling van de Nationaal Rapporteur.

In de brief aan uw Kamer ten aanzien van verschillende moties en toezeggingen op het gebied van mensenhandel d.d. 1 juli jl.⁴ is tevens aangekondigd dat CoMensha, in samenspraak met ketenpartners, in kaart brengt welke implicaties COVID-19 heeft voor de ontwikkeling van mensenhandel. Zoals aangegeven bij de beantwoording van de Kamervragen d.d. 6 november jl. over het bericht «Forse stijging aantal slachtoffers van kindermishandeling en seksueel geweld op chat tijdens corona»⁵ is het nog niet goed mogelijk om alle implicaties te overzien.

Statistische gegevens

Op basis van statistische informatie die door de lidstaten is aangeleverd, schetst de EC in het *Third Progress Report* een beeld van de slachtofferpopulatie binnen de EU. Belangrijke kanttekening hierbij is dat het gaat om geregistreerde aantallen slachtoffers. De gepresenteerde cijfers schetsen daarmee een beperkt beeld van de slachtofferpopulatie, daar niet alle

³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen (2020). Slachtoffermonitor Mensenhandel 2015–2019. Den Haag: BNRM

⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 183

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 708

slachtoffers in beeld zijn bij de autoriteiten. Dit betekent tevens dat een stijging van het aantal geregistreerde slachtoffers niet per definitie betekent dat de problematiek groter is geworden. De stijging laat alleen zien dat er meer geregistreerde slachtoffers zijn, hetgeen ook kan betekenen dat de registratie is verbeterd of de pakkans is vergroot. In het navolgende worden de belangrijkste punten uit dit deel van het rapport benoemd en waar nodig van duiding voorzien.

Uit het rapport komt naar voren dat het totaal geregistreerde aantal slachtoffers in de EU sinds het laatste rapport gestegen is, van 13461 in 2015 en 2016 naar 14 145 in 2017 en 2018⁶. Bijna vijfenzeventig procent van het aantal geregistreerde slachtoffers zijn meisjes en vrouwen. Het gaat in een kwart van de gevallen om minderjarigen.

In het *Third Progress Report* wordt tevens ingegaan op de nationaliteiten van de in de EU aangetroffen slachtoffers. Uit de verzamelde data komt naar voren dat bijna de helft van alle slachtoffers van mensenhandel in de EU, burgers van de EU zijn. De top vijf nationaliteit wordt, in absolute cijfers, gevormd door Roemenië, Hongarije, Frankrijk, Nederland en Bulgarije. Ook in Nederland vormt de groep slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit al een aantal jaar (2014–2018) de grootste groep⁷.

Uit het *Third Progress Report* komt voorts naar voren dat binnen de EU seksuele uitbuiting nog steeds de meest geregistreerde vorm van mensenhandel is. Zestig procent van de slachtoffers wordt verhandeld voor seksuele uitbuiting, waarvan meer dan de helft EU-burgers zijn. Meer dan negentig procent van deze slachtoffers zijn vrouwen. Vrouwen en meisjes vormen voor alle vormen van uitbuiting nog steeds de meerderheid van de slachtoffers van mensenhandel.

Ten aanzien van arbeidsuitbuiting meldt de EC dat er een toename valt waar te nemen in het aantal geregistreerde slachtoffers van deze vorm van uitbuiting. Het rapport laat zien dat slachtoffers worden uitgebuit in de agrarische sector (inclusief seizoensarbeid), de bouwsector, horeca, de schoonmaaksector, huishoudelijk werk, zorgdiensten, verpleeghuizen, nachtwinkels, pubs, autowasstraten, afvalinzameling en recyclingbedrijven, bosbouw, textiel en kleding, en in de voedselproductie. Arbeidsuitbuiting raakt voor een meerderheid mannen (68%). Echter, in sectoren als huishoudelijk werk, schoonmaak en verzorging raakt het voornamelijk vrouwen. Ook lijkt er volgens de EC sprake te zijn van een toename van kinderen die slachtoffer werden van arbeidsuitbuiting.

De toegenomen zichtbaarheid van arbeidsuitbuiting is deels te danken aan de gezamenlijke actiedagen die door de inspecties van de lidstaten zijn uitgevoerd in het kader van *the European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (Empact-THB). Nederland is, zoals bekend, trekker van Empact THB en voorstander van dergelijke internationale, multidisciplinaire actiedagen. Relevant in de strijd tegen arbeidsuitbuiting is ook de onlangs opgerichte European Labour Authority (ELA). De ELA zoekt nadrukkelijk de samenwerking met EU-agentschappen die actief zijn op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid en met degenen die strijden tegen de georganiseerde misdaad en mensenhandel, waaronder Europol en Eurojust.

⁶ Dit jaar heeft de Europese Commissie de slachtoffers van het VK niet meegerekend. Indien dat wel gedaan zou zijn, dan zijn de cijfers als volgt: 20 532 in 2015 en 2016, en 26 268 2017 en 2018.

⁷ Slachtoffermonitor 2014–2018 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Misbruik van Kinderen.

Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, hebben maatregelen genomen om de verantwoordelijkheid van bedrijven en rechtspersonen te benadrukken. Het kabinet heeft op 16 oktober jl. een nieuwe beleidsnota «Van voorlichten tot verplichten, een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap» gedeeld met de Tweede Kamer⁸. De kern van het nieuwe IMVO-beleid is de inzet op een verplichting voor bedrijven om gepaste zorgvuldigheid toe te passen in lijn met de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de UN Guiding Principles. Idealiter komt deze verplichting er op Europees niveau, omdat zo de gezamenlijke impact van bedrijven vergroot kan worden en een gelijk speelveld kan worden bereikt.

In het *Third Progress Report* wordt ook stil gestaan bij de toename in het aantal geregistreerde slachtoffers van criminele uitbuiting. Achttien procent van alle geregistreerde slachtoffers zijn slachtoffers van andere vormen van mensenhandel (dan seksuele uitbuiting). Dit omvat voornamelijk gevallen van gedwongen bedelarij en gedwongen criminaliteit. Het aantal geregisterde slachtoffers van deze twee vormen van uitbuiting zijn toegenomen in Kroatië, Griekenland, Polen, Bulgarije en Nederland. Bij deze vormen zijn vaak minderjarigen betrokken. Tevens blijkt dat slachtoffers van gedwongen bedelarij onder meer mensen zijn met drugs- en alcoholverslaving, gehandicapt, etnische minderheden en mensen die financieel in zwaar weer verkeren.

De laatste jaren wordt in Nederland reeds actief ingezet op het beter herkennen en erkennen van deze ernstige vorm van mensenhandel. Daarbij wordt ook de samenwerking gezocht met de preventiepijler uit het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC).⁹ Zo start het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, met middelen van JenV, op korte termijn met nader onderzoek naar de aard en omvang van criminele uitbuiting in de drugsindustrie.

Aandachtsgebieden

De EC gaat in het *Third Progress Report* tot slot in op een aantal aandachtsgebieden. De EC benadrukt onder meer het belang van het straffen van de daders van mensenhandel. Volgens de EC zijn er meer strafrechtelijke onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen nodig, niet alleen tegen mensenhandelaars, maar ook tegen degenen die van het misdrijf profiteren en de slachtoffers uitbuiten.

Recent is uw Kamer ook nader geïnformeerd over de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de opsporing en vervolging van mensenhandelaren in Nederland en daarbuiten. Korthedshalve wordt hier volstaan met de verwijzing naar deze brief van 18 november jl.¹⁰.

De EC benadrukt voorts het belang van de maatregelen die de vraag naar mensenhandel ontmoedigen en verminderen. Daarnaast wijst zij op het belang van bewustwording. Ook wordt in overweging gegeven om gebruikers van diensten die door slachtoffers van mensenhandel worden verricht strafbaar te stellen. In deze context wordt naar Nederland verwezen en de initiatieven die lopen rondom de strafbaarstelling van klanten van slachtoffers van mensenhandel en de regulering van het sekswerk.

⁸ Kamerstuk 26 485, nr. 337

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2751; Kamerstuk 28 638, nr. 185.

¹⁰ Kamerstuk 28 638, nr. 184.