

Een essay over kwetsbaarheid en de mensenrechten van migranten



the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased from 10.5 million to 12.5 million, and the number of people in the public sector who are employed in the health sector has increased from 2.5 million to 3.5 million (Department of Health 2000).

There are a number of reasons for the increase in the number of people employed in the public sector. One reason is that the public sector has become a more important part of the economy. Another reason is that the public sector has become a more attractive place to work. A third reason is that the public sector has become a more important part of the welfare state.

The increase in the number of people employed in the public sector has led to a number of changes in the way that the public sector is organized. One change is that the public sector has become more decentralized. Another change is that the public sector has become more market-oriented. A third change is that the public sector has become more customer-oriented.

The changes in the way that the public sector is organized have led to a number of challenges for the public sector. One challenge is that the public sector has become more complex. Another challenge is that the public sector has become more competitive. A third challenge is that the public sector has become more demanding.

The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The public sector must find ways to meet these challenges in order to continue to provide the services that it is responsible for providing.

One way that the public sector can meet these challenges is by improving the way that it is organized. Another way is by improving the way that it is managed. A third way is by improving the way that it is funded.

The public sector must find ways to meet these challenges in order to continue to provide the services that it is responsible for providing. The public sector must be able to meet the needs of the people that it serves, and it must be able to do so in a way that is efficient and effective.

The public sector must be able to meet the needs of the people that it serves, and it must be able to do so in a way that is efficient and effective. The public sector must be able to meet the needs of the people that it serves, and it must be able to do so in a way that is efficient and effective.

Een essay over kwetsbaarheid en de mensenrechten van migranten

Elca Stigter*

De verhalen van Ivan en Sofia¹

De Oekraïense Ivan heeft een afgeronde beroepsopleiding, is 22 jaar en werkeloos.² Via een advertentie in de krant komt hij in contact met een arbeidsbemiddelingsbureau waarvan hij denkt dat deze op legale wijze zijn migratie kan regelen. De aanwezigheid van werk en de, in vergelijking met de Oekraïne, relatief hoge salarissen zijn de belangrijkste overwegingen bij zijn besluit om naar Nederland te vertrekken. Hij leent geld van familie en twee vrienden, betaalt 1.400 euro voor het paspoort dat het arbeidsbemiddelingsbureau levert en nog eens hetzelfde bedrag voor de bemiddeling. 1.400 euro komt ongeveer overeen met een minimum maandsalaris in Nederland. In Nederland aangekomen neemt hij contact op met de koppelbaas, een landgenoot, die hem introduceert aan zijn werkgever in de bouw. Hij regelt ook Ivans huisvesting die 250 euro per maand kost. Ivan werkt twee maanden lang twaalf uur per dag zonder salaris te ontvangen. Zijn schulden lopen daardoor verder op. Als Ivan de koppelbaas die hem zijn salaris moet geven hierop aanspreekt, dan dreigt hij Ivan met ontslag. Ivan houdt verder zijn mond uit angst dat hij anders helemaal geen mogelijkheid meer heeft om zijn schulden af te lossen en omdat hij niet weet waar hij hulp kan vinden.

Sofia is Nigeriaanse en vijftien jaar oud.³ Ze verliet school op vroege leeftijd omdat haar moeder niet meer het benodigde schoolgeld kon opbrengen en begon in een restaurantje te werken om haar vijf broers en zussen te voeden. Ze wordt daar benaderd door een Nigeriaanse vrouw die haar belooft een baan te regelen in het buitenland waar ze veel meer kan verdienen. Het soort werk wordt niet genoemd. Sofia wil graag haar familie financieel helpen en besluit om het aanbod aan te nemen. Vanuit Abuja, de hoofdstad van Nigeria, vliegt ze naar Amsterdam. Zoals geadviseerd door haar contactpersoon in Nigeria vraagt ze asiel aan en wordt ze overgebracht naar een asielzoekerscentrum. Na een paar dagen wordt ze meegenomen door een Nigeriaanse vrouw die haar naar een huis brengt waar meerdere meisjes wonen. Ze heeft nog steeds geen idee wat voor soort werk ze moet verrichten, totdat ze wordt gevraagd om nietsverhullende kleding aan te trekken. Als ze weigert wordt ze geslagen en bedreigd met opsluiting. Een paar dagen doet ze wat er van haar wordt verwacht totdat politie het bordeel binnenvalt, alle meisjes meeneemt en in een opvangtehuis onderbrengt.

Wat maakt Sofia en Ivan zo kwetsbaar en hoe hadden zij dat zelf kunnen voorkomen alvorens aan het migratietraject te beginnen? Ligt het aan hun capaciteiten en persoonlijkheden, of wordt het vooral bepaald door politieke, economische en sociale factoren? Zijn beide migranten ook slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting? Deze vragen worden in dit essay onder de loep genomen. De oorzaken en gevolgen van de kwetsbaarheid van de migrant, waar mensenhandel op inspeelt, worden bekeken vanuit een historisch,

juridisch, politiek, economisch en sociaal perspectief om de complexiteit van het verschijnsel te verduidelijken waarbij de huidige aanpak kritisch wordt gezien. Doel van dit essay is om de kwetsbaarheid van migranten, waaronder hun zwakkere rechtspositie, te verhelderen. Dat blijft vaak onderbelicht in het migratiedebat. Dit laat niet onverlet dat migranten doorgaans goed terecht komen, waarbij hun waardigheid gedurende het migratieproces behouden blijft.

Globalisering of ‘de herordening van de menselijke familie’⁴

Globalisering of mondialisering is misschien wel het kenmerk van deze tijd. Het verwijst naar een interactie die uitstijgt boven de nationale grenzen en waarbij internationale stromen van mensen, goederen, geld en informatie toenemen in omvang en intensiteit. Hoewel het vaak in economische termen wordt aangegeven, heeft globalisering ook verreikende politieke, sociale en culturele gevolgen.⁵ Wereldwijd heeft dit onder meer geleid tot een toename van migratiestromen met een omvang van meer dan 200 miljoen migranten. Dit betreft ongeveer 3 procent van de wereldbevolking.⁶ Het heeft tot gevolg dat veel families, en daarmee ook sociale netwerken, verspreid zijn geraakt omdat gezinsleden tijdelijk of permanent in verschillende plaatsen of landen wonen.

Socio-economische verklaringen van internationale migratie verwijzen vaak naar de push factoren in het land van herkomst en de pull factoren in het land van bestemming.⁷ In dit verband wordt gekeken naar migratiestromen (waaronder vluchtelingenstromen) van armere naar rijkere landen, waar meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn en vooral ook hogere salarissen. De globalisering heeft volgens sommigen geleid tot een toegenomen migratiedruk in relatief armere landen en een groeiende vraag naar goedkope en vaak laaggeschoolde arbeidskrachten in meer welvarende samenlevingen. Dit is uiteindelijk maar één kant van een complex geheel van vraag en aanbod van arbeid. Demografische factoren, zoals de toegenomen vergrijzing in Europa en de daarmee verband houdende tekorten op de arbeidsmarkt, hebben gezorgd voor een toegenomen vraag naar hoger geschoolde arbeidskrachten in bijvoorbeeld de ICT-sector. En hoewel velen het eens lijken te zijn over de vraag naar arbeid, is bijvoorbeeld in Nederland nog steeds geen overzicht ontwikkeld van alle onvervulbare vacatures.⁸

Vaak vallen economische push factoren samen met andere omstandigheden: conflicten en vervolging, natuurrampen, een migratiecultuur en relatief weinig sociale kansen door gender-ongelijkheid maar ook sociale uitsluiting op basis van etniciteit, zoals in het geval van de Roma en de Sinti. Ook bij Sofia uit Nigeria en Ivan uit de Oekraïne spelen sommige van deze factoren mee. Veel migranten uit West-Afrika proberen Europa te bereiken vanuit de overtuiging

dat hen daar bescherming voor vervolging, economische mogelijkheden en – in het algemeen – een beter leven wacht. Ditzelfde geldt voor veel migranten uit de voormalige Sovjet-Unie. Zo proberen velen vanuit de Oekraïne op illegale wijze in West-Europese landen terecht te komen om werk te vinden.

Mondialisering betekent verder dat gebeurtenissen op een bepaalde plek, door de onderlinge samenhang van markten, mensen en informatie, direct ingrijpende politieke, economische en sociale gevolgen kunnen hebben voor de rest van de wereld. Dat is bijvoorbeeld het geval met de huidige economische crisis. Secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN) Ban Ki-moon zegt daarover: “Het is naïef om te denken dat de huidige crisis geen effect heeft op de beweging van mensen over grenzen en op hoe men in het algemeen aankijkt tegen migratie en migranten in ons midden”.⁹ Sommige migratiestromen keren zich al omdat een aantal sectoren waar veel migranten werken, zoals de constructie- en de toeristische sector, de negatieve gevolgen van de financiële crisis al hebben ondervonden. Geldovermakingen (remittances) van migranten naar hun land van herkomst zijn minder dan vroeger. Dit betekent dat ook hun familie in die landen minder te besteden heeft. Hoewel migranten niet de enige slachtoffers zijn van de wereldwijde economische crisis, blijkt hieruit hun afhankelijkheid van macro-economische factoren.

Sinds 11 september 2001, toen twee vliegtuigen in het World Trade Center in New York vlogen, is de internationale en nationale politiek sterk beïnvloed door de strijd tegen het terrorisme. Dit heeft tot gevolg gehad dat met name migranten met een moslimachtergrond worden gediscrimineerd, dat in sommige landen eerder verworven mensenrechten zijn ingetrokken en dat het visumbeleid voor veel nationaliteiten strikter is geworden. Ook veel tweede en derde generatie migranten zijn hierdoor getroffen. Het debat over het integratiebeleid is daarmee verder aangewakkerd.

Nederland doet het wat dat betreft zo slecht nog niet volgens recentelijk onderzoek door de Brusselse ‘Migrant Integration Policy Index’. Ondanks dat Nederland relatief weinig arbeidsrechten geeft aan migranten met een verblijfsstatus en hoewel sinds 2004 de voorwaarden voor gezinshereniging en het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor de langere termijn in het algemeen minder gunstig zijn, is Nederland vierde in de ranglijst van 28 westerse landen, waaronder de 25 lidstaten van de Europese Unie, die zijn beoordeeld op hun integratiebeleid.¹⁰ Toch blijft het risico bestaan dat xenofobie wordt aangewakkerd om een zondebok te vinden voor bijvoorbeeld de groeiende werkloosheid in Nederland. En dat is precies waar de VN secretaris-generaal voor waarschuwde.

De mensenrechten van migranten

Dat macro-economische, politieke en demografische factoren van invloed zijn op migratie is evident. Aanvankelijk werd migratie vrijwel uitsluitend verklaard uit economische motieven en bestudeerd om culturele diversiteit en integratieprocessen beter te begrijpen. Er werd voorbij gegaan aan de algemene mensenrechten van migranten en het gebrek van hun bescherming door het gastland. Als gevolg van de schending van hun rechten is de bijdrage door migranten aan de ontwikkeling minder zichtbaar en worden ze soms puur als handelswaar gezien en behandeld.¹¹ In hoeverre bieden internationale mensenrechteninstrumenten bescherming aan migranten? Zeker is dat migratie geen op zichzelf staand recht is. Alleen het recht op het verlaten van en terugkeer naar het land van staatsburgerschap geldt in internationale verdragen. Maar dat wil niet zeggen dat migranten geen mensenrechten hebben.

Internationale mensenrechteninstrumenten bieden een minimum aantal normen die landen verplicht zijn om na te komen ter bescherming van de mens. Zo geven de Universele Declaratie van de Rechten van de Mens uit 1948 en de Internationale Conventanten met betrekking tot Civiele en Politieke én Economische, Sociale en Culturele Rechten uit 1967 van de VN rechten aan ieder mens zonder onderscheid te maken op basis van ras, kleur, geslacht, taal, religie, politieke of een andere opinie, nationaliteit of sociale oorsprong, bezit, geboorte of andere status. Deze rechten hebben ook betrekking op migranten, dus ook op hen die geen verblijfsstatus hebben. Hoewel staten wel enige marge bezitten om bepaalde beperkingen te stellen, is een aantal mensenrechten absoluut. Daar mag onder geen enkele omstandigheid van worden afgeweken. Het verbod op slavernij en dwangarbeid behoren daartoe. In deze conventies is echter geen sprake van expliciete erkenning van de rechten van migranten.¹²

De Internationale Conventie van de Bescherming van de Rechten van alle Arbeidsmigrant(en) en Leden van hun Familie van de VN uit 1990 is in zekere zin een antwoord op deze tekortkoming van de andere internationale verdragen over mensenrechten. Dit migrantenverdrag dekt ook de mensenrechten van illegale migranten. Het verdrag heeft onder meer betrekking op het recht op leven, het verbod op marteling of wrede, onmenselijke en degraderende behandeling, op slavernij en dwangarbeid, vrijheid van gedachte, religie en gewetensvrijheid en op persoonlijke veiligheid. Het heeft echter geen betrekking op alle groepen migranten, zoals vluchtelingen, en op mogelijke mensenrechtenschendingen die plaats kunnen vinden tijdens het migratieproces.

Het migrantenverdrag van de VN is een voorbeeld van de effectiviteit – maar ook van de ineffectiviteit – van internationale overeenkomsten. Het heeft meer dan twaalf jaar geduurd voordat het verdrag werd aangenomen met het minimum aantal van twintig ratificaties. Net zoals bij de migrantenverdragen van de



SOFIA



Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), hebben nog steeds relatief weinig staten het migrantenverdrag van de VN ondertekend. Er is namelijk sprake van zowel politieke als praktische obstakels. Geen enkel belangrijk bestemmingsland voor migranten, waaronder Nederland, heeft het verdrag ondertekend.¹³

Eén van de drempels die ratificatie tegenhouden heeft te maken met een beperkte interpretatie van het migrantenverdrag van de VN. Staten zijn bang dat dit verdrag hen belemmert in het uitoefenen van hun soevereiniteit, zoals het bepalen wie wel en niet toegelaten mag worden om bijvoorbeeld illegale migratie tegen te gaan. Andere staten hebben onvoldoende capaciteit om migratiebeleid te ontwikkelen en te handhaven dat de mensenrechten van migranten beschermt. Verder zijn de rechten in het VN-verdrag vaak in strijd met de prioriteiten van bestemmingslanden op het gebied van interne veiligheid en het verkrijgen van goedkope arbeid. Voorbeeld hiervan is het recht op gezinshereniging van migranten, dat ook met name door Nederland door veel bestemmingslanden als problematisch wordt ervaren. Steeds vaker worden kortlopende arbeidsovereenkomsten gesloten, waardoor de overkomst van familieleden wordt uitgesloten, zodat de sociale lasten van de staat worden verlicht. Verder heeft de Nederlandse overheid bijvoorbeeld in 2000 al duidelijk gemaakt dat ze twijfelde aan het VN-migrantenvoerdrag vanwege de gelijke behandeling in het geven van sociale bijstand, ongeacht de juridische status van de migrant.¹⁴ Dit artikel is echter op verschillende manieren te interpreteren en geeft ruimte aan de staat om een eigen standpunt te bepalen.

De beperkte aanvaarding van het VN-migrantenvoerdrag, vooral door belangrijke bestemmingslanden, zet vraagtekens bij het nut van dit verdrag. Toch bevat de conventie normen waar staten zich naar kunnen richten en niet-gouvernementele organisaties zich op kunnen beroepen om de mensenrechten van migranten te beschermen.¹⁵ Het verdrag biedt natuurlijk geen directe oplossing voor de wereldwijde financiële crisis, maar het geeft wel een normatief kader voor het beschermen van migranten die onverwacht in moeilijke situaties terechtkomen.

Vrouwen- en mensenhandel

Eén van de ergste uitwassen van migratie is mensenhandel. Mensenhandel is niet nieuw; in de achttiende en negentiende eeuw werden veel Afrikanen verhandeld en per schip naar overzeese kolonies vervoerd om op plantages te werken. Europa volgde de nieuwe Verenigde Staten op de voet met het verbod op slavernij. Het nationaal monument in het Oosterpark in Amsterdam herinnert aan de afschaffing van de slavernij op 1 juli 1863 in Nederland. Dit beeldt het verleden uit als een aan elkaar geketende voorovergebogen groep mensen, het heden als het doorbreken van de muur en de toekomst als een mens met wijd gespreide armen als symbool van de drang naar vrijheid.

De handel en seksuele uitbuiting van vrouwen is ook op internationaal niveau aangepakt. In 1904 werd de eerste internationale overeenkomst opgesteld om de handel in witte vrouwen voor prostitutie tegen te gaan. Daaropvolgende overeenkomsten tegen vrouwenhandel werden uiteindelijk vervangen door de Conventie voor de Onderdrukking van de Handel in Personen en van de Exploitatie van Anderen in 1949, maar minder dan de helft van de leden van de VN hebben dit verdrag ondertekend. Uitgangspunt van dit instrument is dat alle prostitutie – zowel gedwongen als uit eigen vrije wil – verwerpelijk is. Ruim vijftig jaar later werd een nieuw mensenhandelinstrument in het leven geroepen, namelijk het aanvullende Protocol inzake de Preventie, Bestrijding en Bestrafing van Mensenhandel, in het bijzonder Vrouwenhandel en Kinderhandel (het Mensenhandelprotocol) dat gekoppeld is aan het VN-verdrag van Transnationale Georganiseerde Misdaad. Het tweede protocol richt zich op de bestrijding van mensensmokkel. Nederland ratificeerde het VN-verdrag in 2004 en de beide protocollen in 2005.¹⁶

Het VN-mensenhandelprotocol hanteert een nieuwe definitie van mensenhandel: 'de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en de daaropvolgende opneming van een persoon – door de dreiging met of het gebruik van geweld of van andere vormen van dwang, door ontvoering, fraude, misleiding, misbruik van machtspositie of een situatie van kwetsbaarheid, of wanneer betalingen worden gedaan of beloningen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle uitoefent over een andere persoon – met het oog op uitbuiting. De uitbuiting bestaat ten minste uit de prostitutie van anderen of uit andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of soortgelijke methoden, dienstbaarheid of de verwijdering van organen.'¹⁷ Of het slachtoffer al dan niet toestemming heeft gegeven is niet relevant als één of meer van de middelen zijn gebruikt die in de definitie worden genoemd.

De definitie van mensenhandel is verbreed en aangepast aan de huidige globalisering waarin veel arbeidsmigranten op basis van onjuiste informatie worden geworven en in dwangarbeid, slavernij of seksuele exploitatie terechtkomen. In Nederland werd in het Wetboek van Strafrecht tot 1 januari 2005 (250a SR) 'misdrijven tegen de zeden' gehanteerd, en vanaf 1 januari 2005 (273a Sr, nu 273f Sr) 'misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid'. Het artikel is een exacte kopie van de door de VN gehanteerde definitie van mensenhandel. Hierdoor maakt tegenwoordig ook dwangarbeid deel uit van de definitie van mensenhandel, hoewel onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte hiervan binnen het Nederlandse rechtsbestel. De ervaringen van Sofia en Ivan uit de inleiding komen overeen met de definitie van mensenhandel, omdat beiden als gevolg van misleiding in een situatie terechtkomen waarin ze worden uitgebuit. Hun bescherming is echter onvoldoende gewaarborgd binnen het VN-mensenhandelprotocol. De VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en de Raad van

Europa hebben aanvullende regels voorgesteld om deze bescherming beter te kunnen garanderen.¹⁸

Internationale monitoringsmechanismen

De vraag is in hoeverre de landen die de internationale instrumenten hebben geratificeerd hun wetgeving ook daadwerkelijk hierop afstemmen. Mensenrechtenverdragen, waaronder die van arbeidsmigranten, stellen daarom monitoringsmechanismen voor om individuele landenrapportages te beoordelen. Dit beoogt aan landen opbouwende adviezen te geven voor een betere toepassing van het verdrag. Onderdeel van het migrantenverdrag van de VN is dat de landen iedere vijf jaar een voortgangsrapport indienen dat uitgebreid wordt besproken met het comité van experts resulterend in aanbevelingen. Dit monitoringsmechanisme is krachtiger dan het instrument waar het VN-mensenrechtenprotocol toe behoort. Iedere twee jaar wordt een conferentie georganiseerd voor alle landen die het verdrag hebben ondertekend, maar hier gaat minder politieke druk van uit.

De jaarlijkse rapportages van de Verenigde Staten over mensenhandel hebben een andere invloed op de strijd tegen mensenhandel. De Verenigde Staten stellen zichzelf op als de hoeder van vrijheid, democratie en mensenrechten. Sinds 2003 publiceert de Amerikaanse overheid ieder jaar een evaluatie over de manier waarop landen mensenhandel voorkomen en bestrijden en hulp bieden aan slachtoffers van deze misdaad. Deze analyse gaat gepaard met een oordeel. Landen, waaronder Nederland, die zich sterk maken op dit gebied worden op het eerste niveau ingedeeld, landen die zwakker staan worden ingedeeld op het tweede niveau en op het derde en laagste niveau staan die landen met een negatieve beoordeling. Dan is er ook nog de wachtlijst waar landen op staan die een grote kans hebben om in de derde laag terecht te komen. Evenals de groep landen van het laagste niveau, lopen ook deze het risico dat de Verenigde Staten hun minder hulp zal bieden.¹⁹

Ondanks de indeling van Nederland in de groep landen die het goed doen, vinden de Verenigde Staten dat de Nederlandse opstelling met betrekking tot prostitutie te wenselijk overlaat. In hun visie dragen alle vormen van prostitutie bij aan mensenhandel, en is ook vrijwillige prostitutie moreel verwerpelijk. Om die reden moet alle prostitutie worden verboden. Tot nu toe heeft onderzoek over het verband tussen de verschillende vormen van prostitutiebeleid en de mogelijke vermindering van mensenhandel echter nog geen eenduidige conclusie opgeleverd.²⁰ In Nederland heeft het in 2000 opgeheven bordeelverbod in ieder geval het aantal minderjarige en illegale prostituees teruggedrongen en de weg vrijgemaakt om de arbeidspositie van prostituees te verbeteren. De discussie over de juiste aanpak van de prostitutiebranche blijft

echter voortduren. In 2009 neemt de Kamer een nieuwe Kaderwet prostitutie in behandeling die gemeenten meer bevoegdheden geeft. Gemeenten kunnen prostitutie verbieden. Het gevaar hiervan is dat prostitutie wellicht in het illegale circuit wordt gedreven, wat de risico's op uitbuiting vergroot.²¹

Heeft de monitoring door de Verenigde Staten enig resultaat? In Moldavië heeft de druk en de financiële steun van de Amerikaanse overheid geleid tot sterke wetgeving om mensenhandel te bestrijden. Toch blijft het aantal veroordelingen van zware criminelen uiterst laag vanwege corruptie, onvoldoende bewijslast enzovoorts.²² De mensenhandelrapportages door de Verenigde Staten leiden tot veel kritiek. Met de slechtst scorende landen, zoals Syrië, Iran en Noord-Korea, staan de Verenigde Staten op enigszins gespannen voet, wat vragen oproept over de objectiviteit van de beoordelaar. Verder legt de Amerikaanse overheid de nadruk op een bepaalde moraal die, zoals hierboven aangegeven, de kans op uitbuiting kan vergroten. En, zoals oud-minister Donner van Justitie enige tijd geleden al opmerkte “verwijf de pot de ketel dat hij zwart ziet”. De praktijk van de Verenigde Staten laat zeker te wensen over en daarbij wordt het Amerikaanse beleid niet kritisch geëvalueerd in de jaarlijkse rapportages waaraan ze de rest van de wereld onderwerpen.²³

Kans op schade

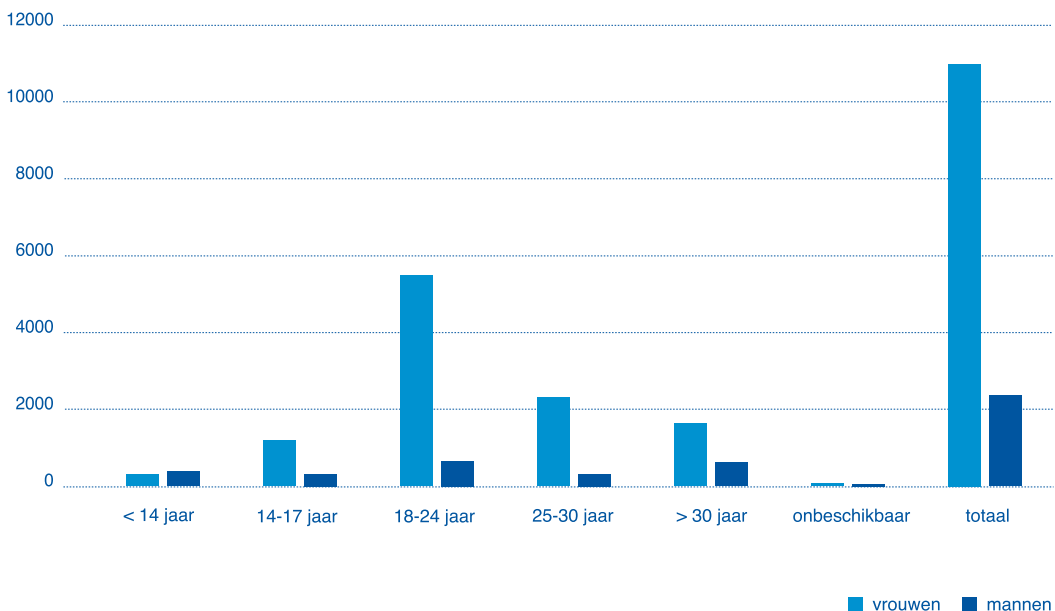
Kwetsbaar wordt gedefinieerd als broos en ‘die of dat snel op een of andere manier schade oploopt’.²⁴ Het woordje ‘snel’ in de definitie duidt op een verhoogde kans op schade. Dit hoeft echter niet noodzakelijkerwijs zo te zijn. Zoals hierboven al aangegeven hebben internationale politieke en economische ontwikkelingen een grote invloed op de kwetsbaarheid van de migrant. Kwetsbaarheid wordt echter ook bepaald door persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, geslacht, de hoeveelheid genoten onderwijs en training, de situatie thuis (mogelijk huiselijk geweld, een ontwricht gezin, armoede), sociale uitsluiting (in het geval van etniciteit), culturele normen en waarden, een conflictsituatie of natuurramp, het migratieproces zelf en de status en situatie in het land van bestemming.

Kinderen en ouderen worden altijd als kwetsbaarder beschouwd omdat ze meer bescherming nodig hebben. Op migranten is dit zeker van toepassing. Dit heeft te maken met leeftijdsgebonden ontwikkeling, de behoefte aan (en recht op) extra zorg en bescherming, fysieke en mentale gezondheid enzovoorts. Ook sexe in combinatie met bijvoorbeeld armoede kan belangrijke gevolgen hebben voor een potentiële migrant, zoals in het geval van toegang tot onderwijs. De hoeveelheid genoten onderwijs is mede van invloed op de weerbaarheid van de migrant. Zo hebben relatief meer meisjes en vrouwen van arme komaf minder of geen onderwijs genoten dan jongens en mannen uit

dezelfde groep, waardoor ze minder toegang hebben tot informatie over veilige migratiemogelijkheden.

Het stereotype beeld van de kwetsbare migrant komt lang niet altijd overeen met de realiteit. Een ongeletterde vrouwelijke migrant, een minderjarige migrant of een Roma hebben niet noodzakelijkerwijs negatieve ervaringen met migratie. Aan de andere kant kunnen ook juist goed opgeleide, weerbare migranten de problemen komen. De gegevens van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) over slachtoffers van mensenhandel in landen van oorsprong en bestemming laten bijvoorbeeld zien dat ook vrouwen afkomstig uit redelijk welgestelde families met een opleiding het slachtoffer kunnen worden van mensenhandel. Hoewel ongeveer de helft van de slachtoffers te vinden is in de leeftijdscategorie 18-24 jaar, vallen ook kinderen en ouderen in de handen van mensenhandelaren.²⁵ De meerderheid van de geïdentificeerde slachtoffers bestaat uit meisjes en vrouwen. Dit is een gevolg van de wereldwijde aanpak tegen mensenhandel die zich tot aan het begin van de 21e eeuw met name richtte op seksuele exploitatie en in veel mindere mate op andere vormen van uitbuiting.

Leeftijdsgroepen en sexe van door IOM geholpen slachtoffers van mensenhandel van 1999 tot en met eind 2008 (data van 19 januari 2009)



De Braziliaanse fotograaf Sebastião Salgado heeft het leven van migranten vastgelegd in zwart-wit foto's van mensen die oorlog en honger zijn ontvlucht of worden gedreven door hun hoop op een beter leven elders, zoals de arbeiders in Cubaanse en Rwandese plantages en de Serra Pelada goudmijnen van Brazilië. Hij is bekritiseerd om de mooie beelden omdat het de mensonterende omstandigheden en de dagelijkse strijd van het overleven zou verdoezelen.²⁶ Hij laat niet alleen de zwaarte van het menselijke bestaan laat zien, maar ook de fysieke en mentale (veer)kracht en waardigheid van de mens in moeilijke omstandigheden. Het zijn juist deze mensen die risico durven te nemen om te besluiten te migreren.

Migratiebesluit

In veel gevallen wordt de beslissing om te migreren door het individu zelf of samen met familieleden genomen. Het migratiebesluit wordt ingegeven door de al eerder genoemde economische, politieke en demografische push en pull factoren. Daarnaast kan de geografische spreiding van familieleden een overlevingsstrategie zijn om inkomstenbronnen te spreiden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in gebieden waar regelmatig natuurrampen plaatsvinden, zoals aardbevingen en orkanen en waar de diaspora zich actief inzet voor de wederopbouw van getroffen gebieden.²⁷

Verder wordt de keuze tot vertrek ook positief beïnvloed door terugkeerders die tonen dat migratie succesvol kan zijn omdat ze bijvoorbeeld een huis bouwen, luxe artikelen kopen, onderwijs bekostigen of trouwen nu de bruidsschat eindelijk bijeen is gespaard. Ook sociale netwerken als familie, burens of vrienden in het bestemmingsoord, smokkelaars en mensenhandelaars die gouden bergen beloven (zoals in het geval van Sofia) of migratiestructuren zoals reisagenten en arbeidsbemiddelingsbureaus die het migratieproces ondersteunen (zoals in het geval van Ivan) kunnen doorslaggevend zijn in het besluit om al dan niet te migreren.

Een minderheid van de slachtoffers van mensenhandel wordt gekidnapt of bij aanvang al verkocht – van enige keuze is dan geen sprake. Toch zijn er ook uitzonderingen op deze regel. Zo was Irina, een Roma vrouw uit Zuid-Oost Europa, al eerder verhandeld om als prostituee in Italië te werken.²⁸ Ze werd misbruikt door haar loverboy en keerde tot twee keer toe terug naar haar familie in Albanië. Op een gegeven moment wilde ze toch opnieuw geld verdienen en ze stapte, ondanks haar vaders afkeuring, naar haar oom die contacten had binnen het criminele circuit om weer verkocht te worden. In ruil hiervoor werd haar bescherming beloofd. Ze werd verkocht aan een man met wie ze illegaal naar Italië afreisde, eerst naar Rome en vervolgens naar Florence. Ze kreeg echter al snel onenigheid met hem over geld. Hij betaalde haar niet en gebruikte fysiek geweld om haar aan hem te binden. Ze vluchtte, werd opgepakt vanwege

haar illegale verblijf en gedeporteerd naar het land dat ze in eerste instantie had verlaten voor betere economische kansen.

Ook als kinderen migreren is er niet altijd sprake van dwang. In veel landen worden minderjarigen beschouwd als een persoon met 'volwassen' verantwoordelijkheden. Soms zijn het tieners die al op jonge leeftijd migreren om aan te tonen dat ze zo'n avontuur aankunnen ('rite de passage'), om een bijdrage te leveren aan het huishoudelijke budget, omdat ze worden vervolgd en/of mogelijk om geld te sparen voor een huwelijk.

In Afghanistan bijvoorbeeld migreerde Abdul op zijn twaalfde met een vriend naar Iran om in de constructie-industrie te gaan werken. Onaangekondigd vertrok hij voor dag en dauw zonder dat zijn ouders het wisten. Deze migratie was één groot avontuur: de tocht door de woestijn was gevaarlijk, de noodzakelijke hulp van smokkelaars een risico en als gevolg van zijn illegale verblijf in Iran had hij kans om in de gevangenis terecht te komen.²⁹ Het ging allemaal goed en bij terugkeer in zijn geboortedorp in Herat werd hij als man weer opgenomen – hij had bewezen dat hij de tocht aankon en dat hij met geld kon terugkeren naar zijn familie.

De wijze waarop het besluit om te migreren tot stand komt kan verstrekkende gevolgen hebben voor het verloop van het migratieproces. Als een kind door een ouder wordt verkocht, dan bepaalt de koper hoe de minderjarige verder wordt behandeld, op welke wijze het kind al dan niet legaal een internationale grens passeert en wat er vervolgens gebeurt. De rol van arbeidsbemiddelingsbureaus, tussenpersonen en smokkelaars is cruciaal wanneer de drempels voor reguliere migratie hoog zijn of wanneer er in het land van bestemming geen sociale netwerken zijn. Dit resulteert vaak in een opeenstapeling van misdrijven en schending van mensenrechten tijdens het migratieproces. Denk hierbij aan tijdelijke opsluiting, beroving van eigendommen en (seksueel) geweld. De beelden van uitgedroogde migranten die lang op zee hebben rondgedobberd voordat ze aan land worden geholpen in Sicilië of op de Kaapverdische eilanden zijn hiervan stille getuigenissen.

Kwetsbaarheid in het land van bestemming

De migrant ontmoet tijdens het migratieproces nieuwe mensen en doet ervaringen op, maar mist de vertrouwde omgeving, familie en vrienden. Het gevoel van ontheemd zijn, het verlangen en de innerlijke leegte als gevolg van migratie wordt treffend weergegeven door Elisabeth Eybers, een Zuid-Afrikaanse dichteres in het gedicht 'Immigrant'³⁰:

*'Niks as my hande en voete het ek hier,
die res het met die oortoog soek geraak:
die katswink hart, die prikkelbare klier,
wat moet mens bowendien met hulle maak?*

*Om wat verlore is te vergelyk
met die omringende, om klank en lig
te gryp sonder te luister of te kyk
het ek tog nog sintuie aan my gesig.*

*Ook aan my bors en buikruimte gewaar
ek dat daar vroeër wel iets anders was.
Wie het geweet dat leegte ooit so swaar
sou word en onbelemmerd so 'n las?*

Naast het gevoel ontheemd te zijn en zich nergens thuis te voelen kunnen taalbarrières, onbekendheid met culturele gebruiken en instellingen de migrant parten spelen. Wat de illegale migrant extra kwetsbaar maakt, zijn de hoge drempels om toegang te krijgen tot bescherming en diensten zoals huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Deze migranten komen vaak in een grijs circuit terecht zonder sociaal vangnet. Zelfs als er mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld gezondheidszorg te ontvangen, zoals in Nederland, dan kunnen pooiers en andere uitbuiters in het geval van mensenhandel of dwangarbeid de toegang tot deze diensten ontzeggen. Een illegale migrant kan daarnaast een gevangenisstraf en uitzetting riskeren als hij of zij een klacht bij de politie indient over de werkgever. Ook slechte arbeidsvoorwaarden kunnen de illegale migrant parten spelen. Zonder ziektekostenverzekering komt een ongeluk een migrant duur te staan, in het bijzonder wanneer dit tot arbeidsongeschiktheid leidt of een lange periode van herstel.

De sexe van de migrant is een andere factor die kan leiden tot een verhoogde kwetsbaarheid in het land van bestemming. Veel meisjes en vrouwen vinden werk in niet-gereguleerde arbeidssectoren, zoals huishoudelijk werk. Zelfs als reguliere migratiekanalen zijn gevolgd, dan nog kan het wonen en werken in een huishouden de kans op uitbuiting verhogen. Veel meisjes en vrouwen hebben niet de mogelijkheid om hulp te zoeken als het nodig is omdat ze de taal

van het land niet spreken en het hulpaanbod niet kennen. De kwetsbaarheid wordt verder versterkt als sectoren waarin veel migranten werken buiten de arbeidswetgeving vallen. Vrouwen migreren naar Nederland voor huishoudelijke arbeid, prostitutie en verpleging. Toch geldt ook hier dat lang niet alle vrouwelijke migranten uitgebuit worden.³¹

De regulering van migratie

Susan Sontag gaat in op de kritiek op de beelden van de Braziliaanse fotograaf Sebastião Salgado in haar boek 'Betreffende de pijn van anderen' uit 2003.³² Zij stelt dat de geportretteerde groepen mensen op Salgado's foto's naamloos zijn, omdat zij in hun machteloosheid worden weergegeven. De vele oorzaken en soorten van mensenrechtenschendingen worden onder één noemer gebracht. Een voor de hand liggende conclusie is dat het daardoor moeilijk is om op lokaal niveau iets aan de schending van mensenrechten te veranderen. Belangrijk is om de grote variëteit aan mensenstromen te zien en om de mensen in deze naamloze groepen te (h)erkennen en op basis daarvan beleid te ontwikkelen. Dit heeft ook betrekking op migratiebeleid dat in veel gevallen is gebaseerd op discriminerende vooronderstellingen over mannen en vrouwen die migreren.³³

Door migratie te reguleren worden migranten niet alleen weerbaarder gemaakt maar worden ook bepaalde mensenrechten beschermd. Dit wordt gezien als 'de cruciale nexus tussen migratiemanagement en mensenrechten'.³⁴ Migratie kan op verschillende manieren worden gereguleerd. Dit kan door immigratieprocedures te verbeteren, zoals het verbeteren van de controle bij grensovergangen en het fraudebestendiger maken van reisdocumenten, bijvoorbeeld met behulp van biometrische apparatuur. Het betekent onder andere ook het verschaffen van informatie over migratie- en arbeidsmogelijkheden in mogelijke bestemmingslanden. Andere mogelijkheden om migratie te reguleren zijn een visumbeleid zonder al te restrictieve quota, trainingen voor werkgevers en werknemers over hun rechten en plichten, taal- en culturele oriëntatietrainingen, het gebruik van standaard arbeidscontracten en formele migratieprogramma's voor geschoolde en ongeschoolde arbeidskrachten. In het geval van internationale migratie zal op verschillende fronten migratiebeleid moeten worden ontwikkeld in de landen van herkomst, transit en bestemming. Coördinatie van zo'n internationale aanpak is daarbij cruciaal.

Het controleren van bemiddelingsbureaus en tussenpersonen die in landen van herkomst, transit en bestemming arbeidsmigratie faciliteren is van groot belang. Zoals uit het voorbeeld van Ivan blijkt, heeft het Oekraïense arbeidsbemiddelingsbureau een cruciale rol gespeeld in zijn illegale migratie naar Nederland. In veel Aziatische landen zijn illegale, semi-legale en legale bureaus in groten getale

betrokken bij de mensenhandel van migranten naar andere landen in Azië en het Midden-Oosten. Ze geven verkeerde informatie, vragen veel te hoge bemiddelingskosten, sjoemelen met visa, geven contracten met onjuiste informatie, enzovoorts. In de landelijke gebieden in de Aziatische landen spelen tussenpersonen, die in verbinding staan met de bemiddelingsbureaus in de grote steden, een belangrijke rol in het werven van arbeidsmigranten. In Nederland zal het systeem van 'erkende referenten' (bedrijven en universiteiten) volgens de blauwdruk 'Modern Migratiebeleid' uit 2008 in toenemende mate de rol van de overheid gaan innemen op het gebied van de goedkeuring van aanvragen.³⁵ Met een krachtig controlemechanisme kan misbruik van dit systeem worden voorkomen.

Bij een volledige regulering van de migratiestromen is het gevaar voor de migrant dat snel wordt voldaan aan de quota en zijn/haar expertise (of fysieke kracht) niet nodig is. In het algemeen menen veel staten dat niet-gereguleerde migratie leidt tot sociale, financiële en politieke kosten voor de samenleving. Migranten en hun gezinsleden kijken hier op een ander manier tegenaan. Zij kunnen er juist voor pleiten irreguliere migratiestromen toe te staan, omdat in het land van herkomst te weinig werk is en omdat ze in het land van bestemming een gat in de arbeidsmarkt vullen. Zo richtte Khadija, een vrouw in de westelijke provincie Herat in Afghanistan, zich denkbeeldig tot de Iraanse overheid toen ze smeekte of haar man alsjeblieft naar Iran mocht blijven migreren om voor de broodnodige inkomsten voor het gezin te zorgen.³⁶ Landen van bestemming zijn minder geïnteresseerd in dit soort argumenten, ondanks de groeiende aandacht voor het thema 'migratie en ontwikkeling'. Ze blijven liever vasthouden aan een beleid dat de interne veiligheid garandeert en de arbeidsmarkt beschermt.

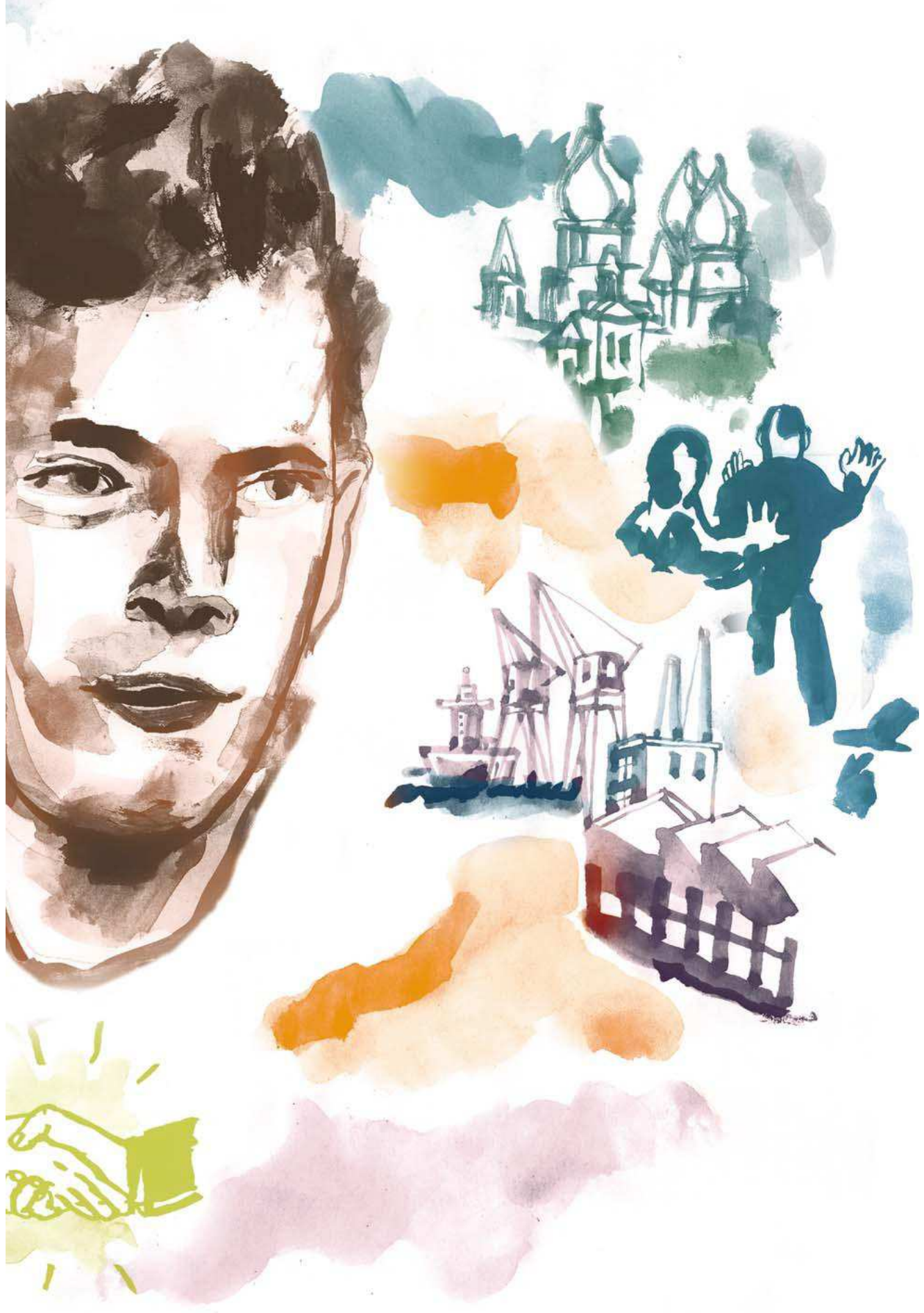
Wetshandhaving – de misdaad en het slachtoffer

Het ontwikkelen, aannemen en handhaven van civiele, criminele, arbeids en immigratiewetgeving kan bijdragen aan de bescherming van de mensenrechten van migranten. Een belangrijk aandachtsgebied is het monitoren van arbeidsbemiddelingsbureaus en het vervolgen van degenen die illegale praktijken erop nahouden. Immigratiewetgeving op het gebied van paspoorten, visa, mensensmokkel, etcetera is bedoeld om migratie te reguleren en illegale migratie tegen te gaan. Verder kan ook het arbeidsrecht een belangrijke rol spelen in het bestrijden van uitbuiting, dat vooral plaatsvindt in informele circuits waar werkgevers illegaal werk aanbieden en belasting ontduiken. Voor arbeidsinspecteurs in tal van landen is het wennen dat ze betrokken worden in de strijd tegen mensenhandel. In Jordanië bijvoorbeeld heeft het Ministerie van Arbeid arbeidsinspecteurs uit onder andere Bangladesh en Sri Lanka aangesteld omdat zij direct kunnen communiceren met landgenoten die in industriegebieden



IVAN





werken.³⁷ Een goede samenwerking met andere landen is van groot belang om malafide praktijken op het gebied van migratie tegen te gaan.

Op nationaal niveau wordt gelukkig de koppeling van mensenhandel aan transnationale georganiseerde misdaad vaak losgelaten omdat deze praktijk ook veel binnen één land plaatsvindt buiten dit soort criminele netwerken om. In de Europese Unie hebben ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aangegeven prioriteit te willen geven aan de bestrijding van mensenhandel en in Nederland is het één van de zes speerpunten van de landelijke recherche.³⁸ Al enkele jaren geleden is een nationale rapporteur mensenhandel aangesteld; in 2005 is het expertisecentrum mensenhandel/smokkel geopend en in februari 2008 is de Taskforce Mensenhandel opgericht. In vergelijking met 2005 is door deze aanpak in Nederland in 2006 het aantal verdachten met 63 toegenomen tot een totaal van 201 mannen en vrouwen. In datzelfde jaar vonden 70 veroordelingen plaats. Verder is in Nederland een begin gemaakt met het voeren van processen op het gebied van dwangarbeid buiten de prostitutiesector. In 2006 hebben vier processen plaatsgevonden op het gebied van dwangarbeid in de landbouw, de horeca en in de schoonmaaksector.³⁹

Verondersteld wordt dat het aantal verdachten en veroordelingen zal toenemen als meer slachtoffers van mensenhandel aangifte doen. Zowel het land van herkomst als het land van bestemming kan juridische hulp verlenen aan het slachtoffer gedurende het proces. Nederland heeft de B9-regeling, een verwijzing naar Hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire, die illegaal verblijvende slachtoffers de mogelijkheid geeft om uitzetting te voorkomen door aangifte te doen of, sinds eind 2007, om op een andere manier mee te werken aan opsporing en vervolging. Deze regeling heeft echter nog onvoldoende bijgedragen aan een toename in aangiftes. De reden dat zowel legale en illegaal verblijvende slachtoffers geen aangifte doen varieert van angst voor represailles van handelaren, lage straffen voor daders, weinig garantie voor bescherming en geen uitzicht op een permanent verblijf.⁴⁰ Hoewel de gevangenisstraf voor mensenhandel in Nederland mogelijk met twee jaar wordt verhoogd tot acht jaar⁴¹, is het de vraag of dit slachtoffers voldoende vertrouwen geeft om sneller aangifte te doen.

Afhankelijk van het land kan een slachtoffer van mensenhandel en andere mensenrechtenschendingen compensatie ontvangen via criminele en/of civiele gerechtelijke procedures. Dit is bedoeld om de fysieke, psychologische en economische schade die het slachtoffer heeft ondervonden te vergoeden en het geeft het slachtoffer de mogelijkheid om zowel symbolisch als financieel een nieuw leven te beginnen. In de praktijk zijn er echter weinig verzoeken om compensatie en uiteindelijk nog minder toekenningen vanwege angst, taalbarrières, aarzeling om het contact aan te gaan met autoriteiten, gebrek aan informatie over rechten en het ontbreken van hulp.⁴² Dit is ook het geval in Nederland, hoewel in het merendeel van de gevallen compensatie wordt

gegeven. Compensatie kan echter vrijwel nooit alle negatieve ervaringen en gevolgen ongedaan maken. De van oorsprong Armeense dichteres Maro Markarian verwoordt het zo in haar gedicht 'Rechtvaardigheid':

*'Er is iets in deze wereld
genaamd Rechtvaardigheid.
Compensatie, Restitutie
zijn haar andere namen.
Maar het wordt nooit Punctueel genoemd.
Integendeel, het komt altijd
te laat. Als een gemiste liefde'.⁴³*

Het herkennen van de kwetsbare migrant

De bescherming van en hulpverlening aan kwetsbare migranten, waaronder slachtoffers van misbruik, uitbuiting en mensenhandel, begint met hun herkenning. Hoe worden de verschillende definities van groepen kwetsbare migranten, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen en slachtoffers van mensenhandel, in de praktijk toegepast? Wordt die kwetsbaarheid ook door de migranten zelf erkend? De herkenning van kwetsbare migranten kan plaatsvinden door verschillende actoren. Naast de politie en andere overheidsorganen spelen ook niet-gouvernementele organisaties (NGOs), klanten, familie, vrienden en ambassades een belangrijke rol in hun identificatie. Zo hebben bijvoorbeeld de Filipijnse en Indonesische ambassades daar waar veel landgenoten verblijven hotlines opgericht die ook sms-berichten kunnen ontvangen. Verder opent de Filipijnse ambassade tijdens weekenden haar deuren zodat migranten deel kunnen nemen aan gemeenschappelijke activiteiten, trainingen en consulaire diensten.⁴⁴ In Nederland is de campagne 'schijn bedriegt' gestart om klanten van prostituees en anderen in de directe omgeving van slachtoffers bewust te maken van de signalen van gedwongen prostitutie en dit te melden bij de politie. In 2005 zijn er al 42 en in de eerste helft van 2006 78 serieuze meldingen binnengekomen.⁴⁵

Veel kwetsbare migranten worden echter niet herkend of op onjuiste wijze bejegend. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. In tegenstelling tot een persoon die is gesmokkeld, is iemand die is verhandeld het slachtoffer van een mensenrechtenschending. Om te kunnen bewijzen dat het om mensenhandel gaat, moet worden aangetoond dat uitbuiting het doel is. Als er al een herkenningsmechanisme bestaat voor slachtoffers van mensenhandel, dan is dit bewijs niet altijd voorhanden of durven slachtoffers niet over hun ervaringen te praten. Bijvoorbeeld een illegale migrant zoals Ivan, die 1.500 euro heeft neergeteld voor een vervalst paspoort om naar Nederland te komen, weet vaak nog niet dat hij wordt uitgebuit.

Recent onderzoek toont aan dat in Nederland tussen juni 2005 en december 2008 112 slachtoffers van mensenhandel, waaronder 19 minderjarigen, in vreemdelingenbewaring zaten vanwege hun illegale status.⁴⁶ Hetzelfde geldt voor slachtoffers van seksuele exploitatie in landen waar prostitutie illegaal is. Slachtoffers van mensenhandel komen daardoor vaak in de gevangenis terecht in plaats van dat ze bescherming en hulp ontvangen.

Zoals al beschreven in het voorbeeld van Abdul is het afhankelijk van de lokale context of kinderen als volwassenen worden gezien en behandeld. Vaak zien ze zichzelf als volwassenen, en gedragen ze zich er ook naar, soms als gevolg van negatieve ervaringen. Het VN-Mensenhandelprotocol is duidelijk over de definitie van een kind – een minderjarige is een individu beneden de 18 jaar. Volgens het Protocol is het niet belangrijk hoe de handel heeft plaatsgevonden, omdat instemming en de gebruikte middelen niet relevant zijn als het een kind betreft. De toepassing van de definitie zorgt echter voor verwarring omdat in sommige landen alle buitenlandse kinderen die alleen reizen tot slachtoffer van mensenhandel worden bestempeld. Het gaat hierbij vaak om kinderen die migreren op zoek naar een beter leven, hoewel het feit dat ze zonder begeleiding reizen ervoor zorgt dat de kans op schade wordt vergroot. Wanneer ze verkeerd worden benaderd dan wordt de hulp snel als therapeutisch en paternalistisch ervaren.⁴⁷

Wie zijn slachtoffers? Degenen die proberen om nieuwe slachtoffers te rekruteren zijn vroeger misschien zelf het slachtoffer geweest van mensenhandel. Kopen ze misschien hun vrijheid door hun migratie-ervaring als een positieve ervaring neer te zetten en daardoor twee of drie nieuwe migranten te werven?⁴⁸ Of misschien omdat ze zichzelf nooit als slachtoffer hebben gezien? Wie bepaalt verder wat de ondervonden schade is en of bijvoorbeeld de fysieke en emotionele problemen overeenkomen met bijvoorbeeld mensenhandel zoals het staat beschreven in het VN-Mensenhandelprotocol? Gaat het eigenlijk wel om een negatieve migratie-ervaring? Onderzoek onder prostituees van Latijns-Amerikaanse oorsprong in Nederland laat zien dat zij vaak worden beschouwd als slachtoffers van mensenhandel, terwijl hun migratie en het soort activiteit het resultaat is van een bewuste keuze. Zo stelt bijvoorbeeld Angelica uit de Dominicaanse Republiek, net als driekwart van de geïnterviewde vrouwen, dat zij ondanks het werk een succesvol migratieproces heeft doorlopen met als direct resultaat huisbezit en studerende kinderen.⁴⁹

De 'reddingsindustrie' wordt als gevolg hiervan regelmatig bekritiseerd omdat, net als met alleen reizende kinderen, onvoldoende waarde wordt gehecht aan het perspectief van de volwassen migrant.⁵⁰ Dit geldt zowel voor vrouwen als mannen. In eerste instantie worden mannen die het slachtoffer zijn van mensenhandel niet snel herkend. Ze worden eerder gezien als illegale migranten. Tegelijkertijd beschouwen ze zichzelf ook niet als slachtoffer.⁵¹

Binnen de reguliere hulpverlening wordt vrouwelijke slachtoffers vaak de term 'overlevende' gegeven om veerkracht, kracht en een actieve instelling te benadrukken in plaats van het passieve woord slachtoffer (wat ook de juridische term is). Beide woorden komen waarschijnlijk niet overeen met het zelfbeeld van veel mannelijke maar ook vrouwelijke slachtoffers. Dit moet echter worden vertaald in aangepaste hulpverlening die hier rekening mee houdt en die luistert naar de migranten die schade hebben ondervonden tijdens hun migratieproces. In het geval van mannelijke slachtoffers betekent dat onder andere toezien op het vestigen van verblijfshuizen om hen veiligheid en hulp te bieden. Verblijfshuizen speciaal voor mannen zijn in de meeste landen afwezig.

Terugkeren of blijven

Een migrant die terugkeert naar zijn of haar land van herkomst durft soms zijn familie niet onder ogen te zien omdat hij of zij er financieel niet beter op is geworden. Of er is kans op vervolging in het land van herkomst, wat mogelijk de reden is waarom de migrant in eerste instantie zijn/haar land is ontvlucht. Dit kan zeker het geval zijn bij slachtoffers van mensenhandel die vrezen voor represailles of vervolging wegens gedwongen of vermeende prostitutie. In verschillende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Canada, is de vluchtelingenstatus toegekend aan slachtoffers van mensenhandel. In Nederland kan een slachtoffer van mensenhandel na drie jaar in de B9-regeling te hebben gezeten definitief in Nederland blijven vanwege humanitaire redenen. In 2006 werd slechts de helft van de 34 aanvragen voor een voortgezet verblijf gehonoreerd.⁵² In Nederland blijft tot op heden een verblijfsvergunning gekoppeld aan een juridisch proces en niet aan het slachtofferschap zelf. Veel slachtoffers van mensenhandel vallen daardoor buiten de boot en ontvangen niet de bescherming en hulp die ze nodig hebben.

Kwetsbare migranten die onverwacht geen werk meer kunnen vinden als gevolg van de financiële crisis of bijvoorbeeld omdat ze zich in een conflictsituatie of een door een natuurramp getroffen gebied bevinden, keren vaak op eigen kosten terug naar hun plaats van herkomst. In sommige gevallen kan terugkeer en herintegratie in het land van herkomst worden geregeld en ondersteund. Zo verzorgt IOM vliegtickets, vervoer tot de eindbestemming en, in coördinatie met andere IOM-kantoren, de veilige terugkeer en herintegratie van kwetsbare migranten. Om optimale steun te kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel heeft IOM met BlinN (Bonded Labour in the Netherlands, een initiatief van Humanitas en Novib), SRTV (de Stichting Religieuzen tegen Vrouwenhandel) en ComensHa (Coördinatiecentrum Mensenhandel, voorheen Stichting Tegen Vrouwenhandel) een convenant ondertekend. Genoemde organisatie kunnen nu gebruik maken van elkaars netwerken om aan de hulpvragen van slachtoffers te voldoen.

Verder spelen de IND, het Openbaar Ministerie, de advocatuur, de politie, lokale autoriteiten, en Slachtofferhulp Nederland een rol bij het ondersteunen van slachtoffers van mensenhandel en andere kwetsbare migranten.

De terugkeer van kwetsbare migranten, in het bijzonder slachtoffers van mensenhandel, wordt soms ondersteund door het geven van assistentie bij hun herintegratie in het land van herkomst. De vraag is of de kwetsbaarheid van terugkerende migranten hierdoor afneemt. Het herintegratiepakket kan bestaan uit directe hulpverlening zoals onderwijs, werkbemiddeling, tijdelijke huisvesting of psychosociale hulpverlening. Regelmatig wijst de kwetsbare migrant deze hulp af. Hier zijn verschillende redenen voor. De migrant wil zo snel mogelijk alle herinneringen aan de migratieperiode achter zich laten en vermijden om weer in een nieuwe afhankelijke situatie terecht te komen. Of het soort hulp sluit eenvoudigweg niet aan bij wat nodig is. Slachtoffers van mensenhandel zonder andere vormen van steun of sociale netwerken, accepteren deze hulp wel vaker.⁵³ De schaamte als gevolg van de negatieve ervaringen, en de oorzaken van migratie, zoals geringe educatie, armoede en een gespannen thuissituatie worden door de aanvaarde hulp echter zelden weggenomen.⁵⁴

Ook het recht op ontwikkeling is een mensenrecht. Het naleven van economische, sociale, culturele, politieke en civiele rechten kan emigratie voorkomen en het gebrek hiervan is één van de directe oorzaken van migratie. In de praktijk wordt hier onvoldoende aandacht aan besteed. Preventieprogramma's die zich bijvoorbeeld richten op het voorkomen van mensenhandel zijn slechts tot op zekere hoogte effectief en veel migranten zullen uiteindelijk (weer) worden geleid door de verlokkingen van materiële rijkdom en de hoop op een beter leven. Hoop doet leven. En daarmee neemt de kans toe dat de migratiecyclus weer opnieuw begint met het risico op schade bij de migrant als de economische, politieke, sociale en demografische context en de persoonlijke karakteristieken ongewijzigd blijven.

Aanbevelingen

Zou de situatie waarin migranten zoals Sofia, Ivan, Irina en Abdul verkeren er anders uit kunnen zien? Met de volgende aanbevelingen kunnen landen van herkomst, transit en bestemming de kwetsbaarheid van migranten verminderen:

- Het ratificeren en naleven van internationale mensenrechteninstrumenten, waaronder het migrantenverdrag van de Verenigde Naties (in het bijzonder door belangrijke bestemmingslanden), om de oorzaken van migratie te beïnvloeden en om de mensenrechten van migranten te beschermen tijdens het migratieproces;
- Het bevorderen van gereguleerde migratie, bijvoorbeeld door immigratieprocedures te verbeteren en een niet te restrictief visumbeleid te voeren, door informatievoorziening over migratie- en arbeidsmogelijkheden in herkomstlanden, training aan werkgevers en werknemers, het gebruik van standaard arbeidscontracten en het introduceren van officiële migratieprogramma's voor geschoolde en ongeschoolde arbeidskrachten;
- Onderdeel van het verbeteren van gereguleerde migratiekanalen is het tegengaan van mensenhandel en -smokkel. Dit kan geschieden door de relevante internationale instrumenten, waaronder de mensensmokkel- en de mensenhandelprotocollen van de Verenigde Naties te ratificeren, deze normen door te voeren in nationale wetgevingen en te zorgen dat deze wetgeving wordt nageleefd;
- Meer capaciteit vrijmaken voor de inspectie van arbeid om dwangarbeid en slavernij in alle mogelijke vormen te herkennen en te bestrijden;
- Het loskoppelen van de bestrijding van mensenhandel voor seksuele exploitatie van het debat over moraliteit en prostitutie, en het blijven handhaven van een klimaat waarin de arbeidsrechten van prostituees in toenemende mate worden gegarandeerd, waardoor wordt vermeden dat deze activiteiten wegglijden in de illegale sfeer;
- Het zorg dragen voor een betere toegang tot scholing en gezondheidszorg, ook voor illegale migranten en hun gezinnen;
- Het bevorderen van een coherent integratiebeleid van migranten, ook wat betreft de arbeidsmarkt en het toelaten van verwanten in het kader van gezinshereniging;
- Het toepassen van de richtlijnen die gegeven worden in het Mensenhandelprotocol van de Verenigde Naties en door de VN Hoge Commissaris van de Mensenrechten en de Raad van Europa op het gebied van de bescherming en het bieden van hulp aan slachtoffers van mensenhandel;

- Het verbeteren van de herkenningssystemen van slachtoffers van mensenhandel om ze te onderscheiden van illegale migranten en, in sommige landen, van mensen die vrijwillig in de prostitutiesector werkzaam zijn;
- Het wijzigen van het beoordelingscriterium voor een verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel zodat dit wordt toegekend op basis van slachtofferschap en niet op basis van het juridische proces;
- Het opzetten van hulpverlening aan kwetsbare migranten die aansluit bij de kenmerken van verschillende groepen en de uiteenlopende oorzaken van kwetsbaarheid. Hierbij moet ook worden gedacht aan specifieke opvang voor mannelijke migranten die op de één of andere wijze schade hebben opgelopen;
- Het geven van verbeterde toegang tot systemen waarmee slachtoffers van mensenrechtenschendingen, waaronder mensenhandel, compensatie kunnen aanvragen.

Het is van belang om mensenrechtenschendingen te voorkomen in plaats van deze te repareren omdat een volledig herstel alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk is. De bescherming, hulpverlening en compensatie die aan slachtoffers wordt gegeven zal echter zelden de voornaamste oorzaken van migratie en kwetsbaarheid wegnemen, waardoor de kans op herhaling van mensenrechtenschendingen tijdens het migratieproces blijft bestaan.

Een deel van de oplossing is te vinden in het aanbieden van gereguleerde migratie. Verder zal alleen een situatie van vrede, veiligheid en een rechtvaardige economische verdeling (in de brede zin van het woord) bepaalde oorzaken van migratie – en kwetsbaarheid – weg kunnen nemen. Echter migratie, en de zoektocht naar avontuur en een beter leven, is inherent aan de mens en zal altijd blijven bestaan. En zo ook een zekere kwetsbaarheid van de migrant.

Noten

- * Elca Stigter heeft internationaal recht en culturele antropologie gestudeerd. Stigter werkte voor verschillende VN-organisaties (UNHCR, UNIFEM, UNDP), de IOM en NGOs in met name het Midden Oosten en Zuid-Azië – in beleidsfuncties en als onderzoeker in het veld – op het gebied van mensenrechten, vluchtelingen en migranten, en mensenhandel.
- 1 Dit essay is tot stand gekomen met de hulp van verschillende IOM-medewerkers. Ik wil hierbij de volgende mensen bedanken: Joost van der Aalst, Adri Zagers, Marian Lenshoek, Nele Vanden Bulcke, Pieter Maas, Ayima Okeeva en Sarah Craggs.
 - 2 Deze casus is fictief maar gebaseerd op informatie zoals gegeven in het rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2008, pp. 223 en Surtees, R. (2008) 'Trafficking of men, a trend less considered: The case of Belarus and the Ukraine'. IOM, Geneva.
 - 3 Deze casus is fictief maar gebaseerd op kwalitatieve data verzameld door IOM tijdens het verlenen van assistentie aan Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel.
 - 4 In zijn boek Migraties verwijst Salgado naar migratie als 'the reorganization of the human family'. Lacayo, Richard (2000) 'Photo essay: outcast: displaced people of the world'. <http://www.time.com/time/daily/special/photo/salgado/>; http://www.csw.art.pl/new/2000/segalo_e.html
 - 5 http://www2.fmg.uva.nl/encyclopedie_antr
 - 6 UN DESA (2006) World Migrant Stock: The 2005 Revision, New York, <http://esa.un.org/migration/>
 - 7 Zie bijvoorbeeld Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G. et al. 'Theories of International Migration: A Review and Appraisal.' Population and Development Review. 1993. 19(3): 431-466.
 - 8 IOM (2008) 'Interview Edwin Huizing, directeur Vluchtelingenwerk Nederland: Modern Migratiebeleid mist Visie', in: Migratie Info no 4, 2008, pp. 10-11.
 - 9 IRIN (2008) 'UN chief calls for protection of migrants amid financial crisis'.
 - 10 NRC (2008) 'Nederland in top vijf EU op gebied hulp immigranten'. 22 augustus 2008; <http://www.integrationindex.eu/integrationindex/2468.html>
 - 11 Global Migration Group (2008) 'International migration and human rights: challenges and opportunities on the threshold of the 60th anniversary of the universal declaration of human rights'. GMG, New York, pp. 5.
 - 12 Ghosh, Bimal (2003) 'Elusive Protection, Uncertain Lands: Migrants' Access to Human Rights', IOM, Geneva: pp. 9.
 - 13 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/13.htm>
 - 14 Barral, M. (2008) 'The United Nations Convention on Migrant's rights, a Luxury for the European Union?'. Notre Europe. pp. 17 note 23
 - 15 Susan F. Martin and Rola Abimourchad (2008) 'Promoting the Rights of Migrants'. Working paper, the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development Manila, October 2008.
 - 16 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>
 - 17 VN Mensenhandel Protocol, artikel 3 (a)

- 18 OHCHR (2000) 'Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking' ; 2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.
- 19 US State Department (2008) 'Trafficking in Persons'. US State Dept. Washington.
- 20 Di Nicola, A. et al (2005) 'Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children'. European Parliament/Transcrime, Brussels.
- 21 Comensha (2008a) 'Nieuws', jaargang 2, nummer 1, februari 2008, pp. 19
- 22 Finnegan, W. (2008) 'The Countertraffickers: Rescuing the Victims of the Global Sex Trade'. The New Yorker, 5 May, 2008.
- 23 Toespraak minister Donner van Justitie op Themadag mensenhandel/mensensmokkel, 28 juni, 2006 in Zwolle: pp. 2; Finnegan, 2008; Women Refugee Commission/Orrick (2009) 'Halfway home: Unaccompanied Children in Immigration Custody'. WRC, NY.
- 24 <http://nl.thefreedictionary.com/kwetsbaar>
- 25 Zie ook Comensha (2008b) 'Jaarverslag 2007', Comensha, Amersfoort, pp. 8
- 26 <http://fotoboeken.web-log.nl/fotoboeken/2007/11/index.html>
- 27 Zie bijvoorbeeld Wereldbank (2005) 'Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration'. Worldbank, Washington, pp. 100.
- 28 Deze casus is gebaseerd op kwalitatieve data verzameld door IOM in Albanië gedurende het assisteren van slachtoffers van mensenhandel. De naam is fictief en een aantal gegevens zijn aangepast.
- 29 Deze casus is gebaseerd op onderzoek ondernomen in Afghanistan in 2004. Zie bijvoorbeeld Stigter, E. (2005) 'Transnational networks and migration from Herat to Iran'. AREU, Kabul en Stigter, E en A. Monsutti (2005) 'Transnational Networks: Recognizing a Regional Reality'. AREU, Kabul.
- 30 Bronkhorst, D. (2000) 'Liefde kan maar beter naamloos zijn: Honderdvijftig dichtersessen voor Amnesty International'. Al/Uitgeverij de Geus, pp. 232.
- 31 Kraus, S. (2003) 'Migrantenvrouwen en vrouwelijke migranten: Beeldvorming en werkelijkheid in het migrantenbeleid'. Equality. pp. 7.
- 32 <http://fotoboeken.web-log.nl/fotoboeken/2007/11/index.html>
- 33 Zie bijvoorbeeld Kraus, 2003.
- 34 Ghosh, 2003: 7
- 35 IOM (2008) 'Migratie Info', No. 4 pp. 5
- 36 Stigter, 2005: 29
- 37 Zie bijvoorbeeld Ministry of Labour (2008) 'Labour Administration and Compliance in Jordan: A Multi-Stakeholder Collaboration'. MoL/Jordan, pp. 15.
- 38 Donner, 2006: 2
- 39 Bureau NRM, 2008: 2, 5, 21-3
- 40 Comensha, 2008b: 10
- 41 Ministerie van Justitie (2008) 'Persbericht: Mensenhandel Zwaarder Straffen'. MvJ, Den Haag, 12 November 2008.
- 42 OSCE/ODIHR (2008) Compensation for Exploited and Trafficked Persons in the OSCE Region, OSCE, Warschau pp. 9-11.
- 43 Bronkhorst, 2000: 49
- 44 Martin et al, 2008: ii

- 45 Donner, 2006: 2
- 46 Boermans, B. (2009) 'Uitgebuut en in de bak!', BlinN, Amsterdam, pp. 12-3.
- 47 IOM/Polish Ministry of Interior and Administration/La Strada (2008) 'Best Practices in Psychological Support to Victims of Trafficking'. Report on an expert seminar, 15-6 January, 2008, Warsaw, pp. 45-8.
- 48 Finnegan, 2008
- 49 Pels, D. (2007) 'Sekswerken voor beter leven'. Trouw (DV) 24 juni 2007; Comensha, 2008: 20.
- 50 Finnegan, 2008
- 51 Surtees, 2008: 11-2
- 52 Bureau NRM, 2008: 18
- 53 Brunovskis, A. and R. Surtees (2007) 'Leaving the past behind: why some trafficking victims decline assistance'. Nexus/Fafo, pp. 10.
- 54 Zie bijvoorbeeld het artikel Ketelaar, T. en T. Verkade (2008) 'Behandeld en verkocht als slaaf: Moldavië is een centrum van vrouwenhandel'. NRC Next, 4 Augustus, 2008.

Colofon

Teksten

Essay: Elca Stigter
Medewerkers IOM Nederland
Eindredactie: Joost van der Aalst,
Noortje Jansen, Marian Lenshoek,
Adri Zagers

Ontwerp

VormVijf, Den Haag

Druk

Artoos Communicatiegroep, Rijswijk

Uitgegeven door

IOM in Nederland
Postbus 10796
2501 HT Den Haag
T 070 31 81 500
F 070 33 85 455
E missionthe Hague@iom.int
I www.iom-nederland.nl
www.iom.int

© 2009 Internationale Organisatie voor Migratie
Alle rechten zijn voorbehouden. Niets van deze uitgave
mag worden veelevoudigd, bewaard in een retrieval
system of openbaar worden gemaakt door middel van
druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Migration for the benefit of all

Sinds de oprichting in 1951 is IOM uitgegroeid tot wereldwijde, onafhankelijke organisatie op het gebied van migratie. Als onafhankelijke organisatie werkt IOM samen met nationale en internationale partners. In Nederland ondersteunt IOM migranten die vrijwillig willen terugkeren naar hun land van herkomst. IOM regelt ook de overkomst van uitgenodigde vluchtelingen die zich in Nederland mogen vestigen alsmede familieleden die mogen overkomen in het kader van gezinshereniging. Als derde activiteit verzorgt IOM tijdelijke uitzending van hoger opgeleide migranten naar landen van herkomst om hun kennis en ervaring ter beschikking te stellen van lokale organisaties.