

Synopse:

Nationale Berichterstatter oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel¹

Stand November 2013

Herausgeber:

KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.

Kontakt:

Kurfürstenstr. 33
10785 Berlin
Tel.: 030- 263 911 76
Fax : 030- 263 911 86
e-mail: info@kok-buero.de
www.kok-buero.de

INHALTSVERZEICHNIS

¹ Diese Synopse ist eine aktualisierte Version der vom KOK 2007 erstmals erstellten und 2009 aktualisierten „Übersicht: Nationale Berichterstatter oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel“. Die vorliegende Synopse beschränkt sich, im Gegensatz zu der ursprünglichen Übersicht auf einige ausgewählte Länder. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und wird ggf. weiter angepasst und aktualisiert.

I.	EINLEITUNG	4
II.	ÜBERBLICK	6
III.	LÄNDERBEISPIELE	7
1.	NIEDERLANDE	7
i.	Einleitung.....	7
ii.	Anbindung	7
iii.	Rechtsgrundlage der Stelle	7
iv.	Aufgaben/Mandat	8
v.	Datensammlung und Verwertung, Datenschutz.....	8
vi.	Kooperationen.....	8
vii.	Finanzielle Ressourcen	9
viii.	Unabhängigkeit	9
ix.	Informationsquellen.....	9
2.	BELGIEN	9
i.	Einleitung.....	9
ii.	Anbindung	10
iii.	Rechtsgrundlage.....	10
iv.	Aufgaben/Mandat	10
v.	Datensammlung und Verwertung, Datenschutz.....	10
vi.	Kooperationen.....	11
vii.	Finanzielle Ressourcen	12
viii.	Unabhängigkeit	12
ix.	Informationsquellen.....	12
3.	FINNLAND	12
i.	Einleitung.....	12
ii.	Anbindung	12
iii.	Rechtsgrundlage.....	13
iv.	Aufgaben/Mandat	13
v.	Datensammlung und Verwertung, Datenschutz.....	13
vi.	Kooperationen.....	14
vii.	Finanzielle Ressourcen	14
viii.	Unabhängigkeit	15
ix.	Informationsquellen.....	15
4.	SCHWEDEN	15
i.	Einleitung.....	15
ii.	Anbindung	15
iii.	Rechtsgrundlage.....	15
iv.	Aufgaben/Mandat	15
v.	Datensammlung und Verwertung, Datenschutz.....	16
vi.	Kooperationen.....	16
vii.	Finanzielle Ressourcen	16
viii.	Unabhängigkeit	16
5.	PORTUGAL	17
i.	Einleitung.....	17

ii.	Anbindung	17
iii.	Rechtsgrundlage	17
iv.	Aufgaben/Mandat	17
v.	Datensammlung und Verwertung	17
vi.	Kooperationen	18
vii.	Finanzielle Ressourcen	18
viii.	Unabhängigkeit	19
ix.	Informationsquellen	19
6.	RUMÄNIEN	19
i.	Einleitung	19
ii.	Anbindung	19
iii.	Rechtsgrundlage	19
iv.	Aufgaben/Mandat	19
v.	Datensammlung und Verwertung, Datenschutz	20
vi.	Kooperation	20
vii.	Finanzielle Ressourcen	21
viii.	Unabhängigkeit	21
ix.	Informationsquellen	21
7.	BULGARIEN	21
i.	Einleitung	21
ii.	Anbindung	21
iii.	Rechtsgrundlage	21
iv.	Aufgaben/Mandat	22
v.	Datensammlung und Verwertung, Datenschutz	22
vi.	Kooperationen	22
vii.	Finanzielle Ressourcen	23
viii.	Unabhängigkeit	23
ix.	Informationsquellen	23
IV.	EMPFEHLUNGEN DER BEFRAGTEN STELLEN	23
V.	EMPFEHLUNGEN DES KOK	24

Synopse:

Nationale Berichterstattungsstellen oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel

I. EINLEITUNG

Die folgende Synopse untersucht, inwieweit in ausgewählten Ländern der EU eine nationale Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel oder ein vergleichbarer Mechanismus existiert.

Eine eindeutige Definition von einer Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel gibt es auf europäischer Ebene nicht. Die Forderung nach und die Beschreibung der Aufgaben von einer Berichterstattungsstelle finden sich in verschiedenen europäischen Dokumenten wieder.

Die 1997 auf der Ministertagung in Den Haag abgegebene Erklärung zu „europäischen Leitlinien für die wirksame Bekämpfung des Frauenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ (im Folgenden „Den Haager Erklärung“ genannt) enthielt unter Punkt III 1.4 erstmals die Empfehlung, nationale Berichterstattungsstellen in den EU Mitgliedstaaten einzurichten. Dabei ist Aufgabe einer solchen Stelle, der jeweiligen Regierung von dem Ausmaß, der Prävention und dem Kampf gegen Frauenhandel zu berichten. Grundsätzlich will diese Vereinbarung ein Paket konkreter und schlüssiger Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels im Hinblick auf einen gemeinsamen und koordinierten Ansatz der EU Mitgliedstaaten präsentieren. Inhalte der Vereinbarung sind Empfehlungen für Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels und zum Opferschutz und zur Unterstützung der Opfer.²

Der Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel der EU-Kommission von 2004 fordert ebenfalls die Einrichtung von nationalen zentralen Stellen.³ Anforderungen sind dabei:

- die Sammlung von Daten, einschließlich der Überwachung
- unabhängiger Status
- klarer Auftrag und angemessene Kompetenzen (z.B. Zugriffsrechte auf Daten)
- Berichterstattung an Regierung und/oder Parlament einschließlich der Abgabe von Empfehlungen

Die Europarats-Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht in Artikel 29 Absatz 4 vor, dass die Parteien die Einsetzung von nationalen Berichterstatern erwägen sollen.⁴ Als Beispiel wird in der Konvention die niederländische Berichterstattungsstelle mit ihren Aufgaben und Kompetenzen genannt.

Aktuellstes internationales Rechtsdokument, das die Einrichtung einer solchen Stelle fordert und zudem eine bindende Wirkung hat, ist die EU Richtlinie 2011/36/EU. Sie sieht in Artikel 19 ebenfalls die Einrichtung von nationalen Berichterstattungsstellen zu Menschenhandel

² Erklärung zu europäischen Leitlinien für die wirksame Bekämpfung des Frauenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Den Haag 24-26 April 1997, Punkt III.1.4, <http://legislationline.org/legislation.php?tid=178&lid=6945&less=false>

³ Bericht der Sachverständigengruppe Menschenhandel der EU-Kommission, 22. Dezember 2004, Seite 20, <http://www.kok-buero.de/data/Medien/EU-Sachverst-BerichtMHdt.pdf>

⁴ Zu finden zum Beispiel unter <http://www.kok-buero.de/data/Medien/EuroparatskonventionMH.pdf>

oder vergleichbarer Mechanismen vor. Diese Mechanismen haben laut Richtlinie vor allem die Aufgabe, die Entwicklungen und Trends des Menschenhandels zu dokumentieren. Außerdem sollen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels anhand ihrer Effektivität gemessen werden. Grundlage der Arbeit der Berichterstattung ist u.a. die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf diesem Gebiet tätig sind.

Aus der Analyse der genannten Dokumente und Empfehlungen lässt sich aber keine eindeutige allgemeine Definition einer Berichterstattungsstelle oder eine klare Beschreibung ihrer Kriterien und Grundlagen erkennen. Dennoch kann zusammenfassend festgestellt werden, dass sich bestimmte Merkmale aus den verschiedenen Dokumenten herausfiltern lassen:

Aufbau der Stelle:

- Unabhängigkeit
- möglichst eigenes Personal

Aufgabenbereich:

- Sammlung von Daten und Informationen zum Phänomen Menschenhandel
- Überprüfung der Auswirkungen nationaler Strategien und Politiken zu Menschenhandel
- dazu entsprechenden Zugang zu den relevanten Informationen und ausreichende Autorisierung zur Erlangung von Daten
- Berichterstattung an Regierungen und Parlamente
- Formulierung von Empfehlungen an Regierungen, Behörden und andere relevante Institutionen

Im Folgenden wird zunächst ein tabellarischer Überblick über die Recherche und ihre Ergebnisse gegeben. In fast allen untersuchten Ländern⁵ gibt es eine Vielzahl von nationalen Mechanismen und Institutionen, sei es staatlich oder nichtstaatlich, die sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels beschäftigen. Häufig wurden Aktionspläne verabschiedet und gelegentlich Koordinierungsstellen eingerichtet. Relevant für diese Übersicht waren Einrichtungen, die Kriterien einer Berichterstattungsstelle insbesondere in Anlehnung an die Kriterien, wie sie von der Sachverständigengruppe Menschenhandel vorgeschlagen wurden, erfüllen.

In einem zweiten Teil wird anhand von ausgesuchten Länderbeispielen die jeweilige nationale Einrichtung, die den Kriterien einer Berichterstattungsstelle ganz oder teilweise entspricht, detaillierter mit Hilfe verschiedener Kriterien analysiert.

⁵ Die Langfassung dieser Synopse wurde bereits 2007 vom KOK erstellt und 2009 aktualisiert. Sie enthält eine größere Anzahl an Ländern. In dieser gekürzten und erneut aktualisierten Fassung wurde sich auf einige ausgewählte Länder konzentriert.

Zuletzt werden Schlussforderungen aus Sicht des KOK e.V. gezogen und die konkreten Forderungen hinsichtlich der Einrichtung einer Berichterstattungsstelle in der Bundesrepublik Deutschland vorgestellt.

Zur Erstellung dieser Synopse wurden an die ausgewählten Länder Fragebögen verschickt, einige wurden auch telefonisch befragt. Die vorliegenden Informationen basieren auf den erhaltenen Antworten sowie auf Desktop Recherche.

II. ÜBERBLICK

Land	Name der überprüften Einrichtung	Erfüllt die überprüfte Einrichtung Kriterien einer Berichterstattungsstelle?
Niederlande	National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children	Ja
Belgien	Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism	Ja
Finnland	Ombudsman for Minorities	Ja
Schweden	National Police - National Criminal Investigation Department	Ja, in Teilen
Portugal	Portuguese Observatory on Trafficking in Human Beings	Ja, in Teilen
Rumänien	National Agency against Trafficking in Persons	In Teilen
Bulgarien	National Commission for Combating Trafficking in Human Beings	In Teilen

III. LÄNDERBEISPIELE

Nur in wenigen Ländern wurde explizit eine Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel eingerichtet. Im Folgenden werden einzelne ausgesuchte Länderbeispiele näher untersucht.

1. NIEDERLANDE

i. Einleitung

Die Niederlande haben ausgehend von der Den Haager Erklärung am 1. April 2000 eine Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel eingerichtet.

Auf Anraten der Berichterstatterin wurde der offizielle Name für diese Einrichtung in „National Rapporteur on Trafficking in *Human Beings*“ geändert, entgegen der Den Haager Erklärung, in der nur von Frauenhandel die Rede ist.

Der Bereich bzw. die Definition von Menschenhandel, die der Berichterstattungsstelle zugrunde liegt, ist weiter gefasst, als diejenige der Den Haager Erklärung. Sie umfasst auch den innerstaatlichen Menschenhandel, die Profiterzielung von unfreiwilliger Prostitution oder von der Prostitution Minderjähriger, sexuelle Gewalt gegen Kinder und männliche Opfer.

Derzeit bekleidet Frau Corinne Dettmeijer-Vermeulen das Amt der niederländischen Berichterstatterin. Sie war vor ihrer Ernennung Richterin und ist Vizepräsidentin des Bezirksgerichts Den Haag.

ii. Anbindung

Diese Institution wurde von der Niederländischen Regierung eingerichtet und wird durch fünf Ministerien (Justizministerium, Ministerium für Heimat und Königliche Affären, Außenministerium, Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport, Ministerium für Soziales und Arbeit) finanziert. Die Berichterstatterin wird vom Justizminister ernannt.

Das Büro der Berichterstatterin ist eigenständig und keiner Institution angegliedert. Zur Unterstützung steht ihr ein Büro mit 13 MitarbeiterInnen zur Verfügung: ein/e BüroleiterIn, ein/e MitarbeiterIn Öffentlichkeitsarbeit, fünf ResearcherInnen zu Menschenhandel, fünf ResearcherInnen zu sexueller Gewalt gegen Kinder, eine Verwaltungskraft.

iii. Rechtsgrundlage der Stelle

Es existiert ein ministerieller Erlass (ministerial decree) des Justizministers (Regeling van 6 september 2006, nr.5440552/06/AvdJ). Darin werden die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle und des Büros, die generellen Inhalte der Berichte und die unabhängige Position dieser Stelle festgelegt. Dieses ist allerdings erst seit September 2006 in Kraft. In den Jahren davor wurden die Position und die Aufgaben der Berichterstattungsstelle in so genannten *letters to the parliament* beschrieben.

Aktuell existiert laut Aussage des Büros der Berichterstatterin ein Gesetzesvorschlag im Senat, in dem die Rahmenbedingungen und die Unabhängigkeit der Stelle festgeschrieben werden sollen.

iv. Aufgaben/Mandat

Hauptaufgabe der Berichterstatteerin ist die Erstellung eines jährlichen Berichts über die Erscheinungsformen und das Ausmaß von Menschenhandel und sexueller Gewalt gegen Kinder in den Niederlanden, sowie über die Effektivität politischer Maßnahmen. Der Bericht enthält Informationen zu:

- Relevanten Bestimmungen und Gesetzgebung
- Prävention
- Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel und sexueller Gewalt gegen Kinder
- Strafverfolgung der TäterInnen
- Opferschutz

Zudem enthält der Bericht Empfehlungen zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und sexueller Gewalt gegen Kinder.

v. Datensammlung und Verwertung, Datenschutz

Die Berichterstatteerin und ihr Büro haben das Recht, polizeiliche Akten und Kriminalakten für ihre Recherche einzusehen.

Zudem erhalten sie Daten von NGOs, Gesundheitseinrichtungen und Schutzwohnungen. Daten zu Betroffenen werden zentral über die NGO CoMensha gesammelt und an die Berichterstatteerin weitergeleitet. Die von CoMensha gesammelten Daten betreffen z.B. den Ausbeutungssektor, Herkunftsland, Alter und Geschlecht. Laut Aussage von CoMensha wurden der Berichterstatteerin bislang keine personenbezogenen Daten geliefert.

Laut Aussage der Berichterstatteerin können die Informationen, die sie auch über andere Stellen erhält, sowohl persönliche Daten enthalten aber auch aggregierte Daten sein.

Es wird ein jährlicher Bericht an die Regierung herausgegeben. Die Regierung veröffentlicht Antworten auf die Berichte, welche dann Gegenstand einer Plenardebatte im Unterhaus sind. Die Berichte sind öffentlich und auf der Webseite der Berichterstatteerin einsehbar.

Sie werden in Niederländisch veröffentlicht, die wichtigsten werden auch ins Englische übersetzt.

Es werden zusätzlich Berichte zu speziellen Themen und Fact Sheets herausgegeben.

vi. Kooperationen

Das Ministerium für Sicherheit und Justiz ist auf politischer Ebene für das Thema Menschenhandel zuständig. Es setzt die National Task Force zu Menschenhandel ein, die unterstützend tätig sein soll und die Umsetzung des nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel koordiniert.

Die Berichterstatteerin ist Mitglied der National Task Force zu Menschenhandel. Weitere Mitglieder sind hochrangige VertreterInnen aus Politik, Verwaltung, Polizei und Justiz sowie von NGOs. Die Berichterstatteerin ist Mitglied der Task Force, hat aber, im Gegensatz zu den weiteren Mitgliedern, keine operativen Aufgaben.

Die Polizei, Staatsanwaltschaft und RichterInnen sind zur Kooperation mit der Berichterstatteerin verpflichtet. Inwieweit diese Verpflichtungen schriftliche festgehalten bzw. formalisiert sind, ist zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt.

Kooperation mit staatlichen Stellen

- Die Berichterstatteerin hat Kontakt zu Kabinettsmitgliedern, zum Polizeipräsidenten, dem Oberstaatsanwalt sowie zu den obersten RichterInnen
- Das Büro hat gute Kontakte mit allen Behörden und Regierungsorganisationen, die mit dem Thema Menschenhandel zu tun haben.
- Es finden regelmäßige Treffen statt.

Kooperation mit nichtstaatlichen Stellen

- Die Berichterstatteerin und ihr Büro haben Kontakte zu NGOs, die im Themenbereich Menschenhandel arbeiten. Die Kooperation mit NGOs und weiteren VertreterInnen der Zivilgesellschaft geschieht auf informeller Basis.

vii. Finanzielle Ressourcen

Keine Angaben

viii. Unabhängigkeit

- Die Berichterstatteerin und ihr Büro beschreiben sich als unabhängig. Ergebnisse der Forschung und Schlussfolgerungen müssen so objektiv wie möglich sein und dürfen nicht durch interessierte/relevante Parteien beeinflusst werden. Die finanzierenden Ministerien dürfen keinen Einfluss auf die Arbeitsbereiche der Berichterstatteerin haben.
- Aktuell gibt es einen Gesetzesvorschlag im Senat für ein Gesetz, mit dem die Unabhängigkeit verankert werden soll.

ix. Informationsquellen

<http://www.dutchrapporteur.nl/>

2. BELGIEN

i. Einleitung

Belgien hat keinen explizit eingesetzten Berichterstatteer oder einen ähnlichen Mechanismus. Es gibt allerdings das „Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism“ (Zentrum für Chancengleichheit und Antirassismus – im Folgenden „das Zentrum“ genannt). Dieses Zentrum sieht sich in der Aufgabe einer Berichterstattungsstelle und beruft sich dabei auf Empfehlungen aus dem Bericht der ExpertInnengruppe Menschenhandel, in dem die Einrichtung eines Berichterstatteerpostens oder eines *ähnlichen Mechanismus* empfohlen wird (Report 2005, S. 69). Das Zentrum selbst definiert sich im Allgemeinen als „de facto“ Berichterstattungsstelle.

Das Zentrum hat eine Abteilung zur Bekämpfung des internationalen Menschenhandels und vergleicht die Aufgaben, u.a Erstellung von Berichten zu Menschenhandel, die diese Abteilung innehat mit denen einer Berichterstattungsstelle.

2014 soll das Zentrum reformiert werden, es wird dann aus zwei separaten Einheiten bestehen: eine zuständig für die Themen Menschenhandel und Migration und die andere zuständig für alle Themen in Zusammenhang mit Diskriminierung.

Auf Regierungsebene ist das Justizministerium zuständig für den Bericht zu Menschenhandel, es hat damit auch eine Berichterstattungsrolle.

Laut Aussage des Zentrums wird aktuell auf Regierungsebene diskutiert, welcher Stelle zukünftig die Rolle der nationalen Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel zugewiesen werden soll. Möglich sei auch ein zweiteiliges System, bei dem das Zentrum einen Part übernimmt.

ii. Anbindung

Die Abteilung Menschenhandel ist bei dem Zentrum angesiedelt und ist eine Unterabteilung der Abteilung „Migration“. Das Zentrum für Chancengleichheit ist eine unabhängige öffentliche Organisation.

iii. Rechtsgrundlage

- Das Zentrum wurde gegründet per Gesetz *B.S., 19.II.1993* vom 15. 02. 1993.
- Die konkreten Aufgaben des Zentrums sind in einem königlichen Erlass von 2004 festgeschrieben (dieser liegt uns nicht vor).

iv. Aufgaben/Mandat

Zu den im königlichen Erlass von 2004 festgeschriebenen Aufgaben des Zentrums gehören:

- Die Förderung, Koordinierung und Beobachtung von Strategien gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel.
- Die Koordinierung von und Kooperation mit den drei verschiedenen belgischen Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel.
- Die Erstellung eines jährlichen unabhängigen und öffentlichen Berichts über den Fortschritt und Erfolg der Maßnahmen gegen Menschenhandel. Dieser Bericht wird an die Regierung weitergeleitet.

Das Zentrum ist berechtigt, der Regierung Empfehlungen und Ratschläge zu geben und erstattet der Regierung Bericht.

Das Zentrum verfügt von Gesetzes wegen zudem über die Möglichkeit, in eigenem Namen oder im Namen der Betroffenen als Privatkläger bei Rechtsverfahren über Menschenhandel aufzutreten (festgehalten in einem Gesetz vom April 1995).

Das Zentrum bekleidet das Sekretariat der interministeriellen Koordinationseinheit, in der alle Abteilungen vertreten sind, die mit dem Thema Menschenhandel zu tun haben.

v. Datensammlung und Verwertung, Datenschutz

Das Zentrum sammelt Daten von der Polizei, der Staatsanwaltschaft, von Einwanderungsbehörden und den spezialisierten Fachberatungsstellen.

Es werden Daten zu Straftaten, Strafverfolgung/Gerichtsverfahren, Verurteilungen und zu Betroffenen von Menschenhandel gesammelt.

Inwieweit auch persönliche Daten der Betroffenen gesammelt und/oder weitergegeben werden, ist nicht bekannt.

Momentan arbeitet das Zentrum gemeinsam mit den drei Beratungsstellen am Aufbau einer elektronischen Datenbank zu Betroffenen. Die Daten werden nicht vom Zentrum in die

Datenbank gespeist, sondern von den Beratungsstellen. Die Datenbank soll aber keine persönlichen Daten enthalten.

Die bevollmächtigten Minister und Staatssekretäre müssen dem Zentrum die für die Erfüllung seiner Aufgaben nötigen Informationen bereit stellen (festgehalten im Parlamentsbeschluss *B.S., 19.II.1993*)

In seinem jährlichen Bericht veröffentlicht das Zentrum Daten zu Straftaten (in Zusammenhang mit MH), Strafverfolgung und Anklagen, Verurteilungen, Betroffenen.

Des Weiteren werden Gesetzgebung und Maßnahmen gegen Menschenhandel evaluiert, eine Analyse des Phänomens Menschenhandel vorgenommen, Good und bad Practices dargestellt und Empfehlungen abgegeben. Jedes Jahr hat der Bericht zusätzlich einen thematischen Schwerpunkt. Einige der Empfehlungen werden aufgenommen und diskutiert z.B. im Rahmen von Arbeitsgruppen oder der Koordinationseinheit für den nationalen Aktionsplan. Der Bericht dient auch als Grundlage für Anfragen im Parlament.

vi. Kooperationen

Das Zentrum hat informelle Kooperationen – Informationsaustausch, Interviews - mit diversen AkteurInnen entwickelt. Diese werden genutzt, um Gerichtsverfahren zu initiieren und um den jährlichen Bericht zu erstellen.

Kooperation mit staatlichen Stellen

- Das Zentrum ist Teil der Koordinationseinheit und hat gute Verbindungen zu den weiteren Mitgliedern. Dies sind VertreterInnen verschiedener Ministerien, die sich mit dem Thema Menschenhandel beschäftigen, der Bundespolizei, der Bundesanwaltschaft, der Generalstaatsanwaltschaft sowie einer NGO (Child Focus). Diese Koordinationseinheit soll die effektive Zusammenarbeit und Koordination der verschiedenen Abteilungen, die zu Menschenhandel arbeiten, sicherstellen. Zudem werden Vorschläge zum Thema Bekämpfung von Menschenhandel gemacht und die bestehenden Strategien evaluiert. Den Vorsitz hat das Justizministerium.
- Zukünftig sollen auch VertreterInnen der Fachberatungsstellen Mitglied der Koordinationseinheit sein.
- Das Zentrum wird auch teilweise zu Koordinationstreffen auf gerichtlicher Ebene eingeladen.

Kooperation mit nichtstaatlichen Stellen

Belgien verfügt über einen National Referral Mechanismus und einen multidisziplinären Kooperationsmechanismus. Beteiligte sind die Polizei, Inspektionsstellen, Staatsanwaltschaft, Einwanderungsbehörden und Fachberatungsstellen.

Der Kooperationsmechanismus ist in einem ministeriellen Runderlass näher definiert.

vii. Finanzielle Ressourcen

- Die finanziellen Mittel des Zentrums bestehen aus einem Betrag, der im allgemeinen Ausgabenbudget der Regierung enthalten ist („Section 11 – Services of the Prime Minister“, vgl. Art.10 Abs. 1 Royal Decree vom 28.02.1993). Dieser Betrag soll die allgemeinen Geschäftskosten des Zentrums abdecken.
- Des Weiteren ist es dem Zentrum gestattet, seine weiteren Aufgaben durch Spenden, Unterstützung von der staatlichen Lotterie, Veräußerung von Eigentum und Besitz zu finanzieren (Art.10 Abs.2 RD s.o.). Im Falle einer Auflösung des Zentrums geht das Vermögen zurück an den Staat (Art. 10 Abs.3 RD s.o.)⁶
- Das Zentrum ist eine öffentliche Stelle, die durch den öffentlichen Haushalt finanziert wird.
- Zum Thema Menschenhandel arbeiten drei Angestellte in Vollzeit.

viii. Unabhängigkeit

In der Ausführung der Aktivitäten ist das Zentrum laut dem act of parliament komplett unabhängig. “The centre is completely independent in the fulfilment of its tasks.” (Act of Parliament vom 15.02.1993 Art.3 S. 1). Es gibt keine übergeordnete Kontrollorganisation. Das Zentrum selbst beschreibt sich auch als unabhängig, auch wenn sie eine öffentliche Stelle sind, seien sie nicht abhängig z.B. von einem/r bestimmten/r Minister/in oder einer Regierung.

ix. Informationsquellen

<http://www.diversitybelgium.be/>

3. FINNLAND

i. Einleitung

In Finnland hat seit dem 01.01.2009 die Ombudsstelle für Minderheiten die Aufgaben einer nationalen Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel inne.

Innerhalb der Stelle bekleidet Frau Venla Roth die Position der Berichterstatlerin.

Nötige Qualifikation für die Position ist ein Universitätsabschluss (festgeschrieben im Gesetz zur Ombudsstelle für Minderheiten). Ein juristischer Abschluss ist zwar keine Notwendigkeit, aber stellt einen Vorteil dar.

ii. Anbindung

Die Ombudsstelle für Minderheiten ist laut eigener Aussage eine unabhängige Behörde. Sie ist verwaltungstechnisch dem Innenministerium angesiedelt. In der Ombudsstelle arbeiten fünf ExpertInnen, vier zum Thema ethnische Diskriminierung und eine zum Thema Menschenhandel.

⁶ Diese Angaben sind aus der ursprünglichen Befragung von 2007. In der aktuellen Befragung wurden hierzu keine konkreten Angaben gemacht.

iii. Rechtsgrundlage

Die Änderungen des Gesetzes zur Ombudsstelle für Minderheiten, die die Rolle der Ombudsstelle als nationale Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel betreffen, basieren auf dem überarbeiteten nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel, der 2008 angenommen wurde. Darin ernennt die Regierung die Ombudsstelle für Minderheiten zur Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel. Das Gesetz trat am 01.01.2009 in Kraft.

iv. Aufgaben/Mandat

Hauptaufgaben der Berichterstatteerin sind, entsprechend dem Gesetz zur Ombudsstelle für Minderheiten, Artikel 2:

- Beobachtung von Entwicklungen und Phänomenen im Bereich Menschenhandel
- Beobachtung und Überprüfung der Umsetzung internationaler Verpflichtungen sowie der Effektivität der nationalen Gesetzgebung
- Erstellung und Veröffentlichung von Vorschlägen, Empfehlungen und Stellungnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Verwirklichung der Rechte der Betroffenen
- Regelmäßige Berichte an Regierung und Parlament zum Thema Menschenhandel und damit zusammenhängenden Phänomenen
- Kontaktpflege mit internationalen Organisationen zu allen Bereichen, die mit Menschenhandel zu tun haben.
- Bei Bedarf Rechtsberatung für und Unterstützung von Betroffenen
- Das Mandat umfasst nicht nur Menschenhandel sondern auch angrenzende Bereiche wie z.B. andere schwere Formen der Arbeitsausbeutung, Zuhälterei, Menschenschmuggel.

Das Ziel ist es, auf die Strukturen und Mechanismen zu Menschenhandel Einfluss zu nehmen durch:

- Identifizierung von Schwachstellen in den Bemühungen gegen Menschenhandel
- evidenzbasierte Empfehlungen und Vorschläge
- Teilnahme in legislativen und anderen Prozessen
- Herausgabe von Stellungnahmen (ausnahmsweise auch zu individuellen Fällen)
- Beratung (auch zu individuellen Fällen)
- Sensibilisierung
- internationale Kooperation

Das Gesetz zur Ombudsstelle für Minderheiten enthält eine ausführliche Beschreibung ihrer Aufgaben als Berichterstattungsstelle.

Ihre Rechte und Kompetenzen zur Überprüfung beziehen sich nicht nur auf den Bereich Menschenhandel sondern auch auf verwandte Phänomene, besonders schwere Formen von Arbeitsausbeutung, Kuppelei und Menschenschmuggel.

v. Datensammlung und Verwertung, Datenschutz

Die Ombudsstelle für Minderheiten als Nationale Berichterstattungsstelle beschreibt sich selbst als keine reine Statistikstelle sondern als Überprüfungsinstitution, die sowohl

qualitative als auch quantitative Daten nutzt, um Lücken im legislativen System und in der Praxis zu identifizieren und Empfehlungen zur Verbesserung zu geben.

Das Recht, Informationen sowohl von Behörden (Polizei, Arbeitsinspektion, Gerichten, Migrationsbehörden, Grenzbehörden) zu erhalten als auch vom Unterstützungssystem für Betroffene von Menschenhandel und von Stellen, die staatliche Unterstützung für den Kampf gegen Menschenhandel erhalten, ist im Gesetz zur Ombudsstelle für Minderheiten in Artikel 7 festgeschrieben.

Die Stelle hat das Mandat, alle benötigten Informationen (inklusive geheimer Informationen) von Behörden zu erhalten. Sie hat auch das Recht, alle benötigten Informationen – allerdings mit Einschränkungen – von NGOs zu erhalten.

Persönliche Daten von Betroffenen werden von den NGOs nur in den Fällen weitergegeben, wo dies für die Ausübung der Berichtspflicht unverzichtbar ist. Namen werden von der Stelle nicht genutzt. Im Allgemeinen besteht diese Notwendigkeit aber nicht, da das Interesse an dem Fall allgemein besteht.

Die Stelle hat die Pflicht, die Informationen gemäß den Verschwiegenheitsbestimmungen zu handhaben. Was diese genau beinhalten ist uns zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt.

Aufgabe ist es nicht nur, Informationen zu Menschenhandel in Finnland zu sammeln, sondern auch die Umsetzung von Maßnahmen gegen Menschenhandel zu überwachen.

Die Berichterstatteerin erstellt einen jährlichen Bericht zu Menschenhandel und angrenzenden Phänomenen an die Regierung. Alle vier Jahre wird zudem ein umfangreicher Bericht an das Parlament erstellt, der dann im Parlament diskutiert wird (die Berichterstattung ist geregelt in Artikel 3 des Gesetzes zur Ombudsstelle). 2013 wurde der erste Schwerpunktbericht (EU-Regelungen und ihre Auswirkungen auf nationale Gesetzgebung) herausgebracht. Im Allgemeinen ist die Berichterstatteerin frei, jede Art von Bericht herauszugeben, allerdings sind die Ressourcen begrenzt. Die Berichte erscheinen auf Finnisch, Schwedisch und Englisch.

vi. Kooperationen

Es bestehen keine formalisierten Kooperationen mit staatlichen oder nichtstaatlichen Stellen.

Ab dem 01.01.2014 wird es eine/n Koordinator/in zum Thema Menschenhandel, innerhalb des Innenministeriums und zuständig für die operative Ebene, geben. Diese/r soll die Maßnahmen gegen Menschenhandel verschiedener Behörden koordinieren, auch mit weiteren Akteuren wie NGOs, WissenschaftlerInnen und Gewerkschaften. Es besteht aber noch keine Rahmenvereinbarung oder ein Gesetz inwieweit diese/r mit der Berichterstattungsstelle kooperieren wird.

vii. Finanzielle Ressourcen

Innerhalb der Struktur der Ombudsstelle ist eine Person für das Thema Menschenhandel zuständig. Die Stelle wird in Höhe von 100.000 EUR pro Jahr durch das Innenministerium finanziert.

viii. Unabhängigkeit

Der Berichterstellerin ist es laut eigener Aussage wichtig, ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Die Stelle arbeitet zwar in administrativer Hinsicht mit dem Innenministerium zusammen, ist aber in der Ausführung ihrer Aufgaben unabhängig.

ix. Informationsquellen

www.ofm.fi

4. SCHWEDEN

i. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Empfehlungen des Den Haager Übereinkommens wurde 1997 das schwedische National Police Board von der Regierung als Nationale Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel ernannt. Das Police Department hat diese Aufgabe dann an das National Criminal Investigation Department (NCID) der nationalen Kriminalpolizei (national criminal police) delegiert. Dieses Department bekleidet die Position der Berichterstattungsstelle, wobei diese durch eine Person, Detective Superintendent Frau Kajsa Wahlberg (seit 1998), vertreten wird.

ii. Anbindung

Das NCID ist eine Abteilung der schwedischen Polizei. Das Büro der Berichterstellerin ist seit Oktober 2008 dem National Police Board angegliedert.

iii. Rechtsgrundlage

Der schwedischen Polizei wurde von der Regierung 1997 die Aufgabe der nationalen Berichterstattungsstelle zu Frauenhandel zugewiesen. Diese Zuweisung beruht auf einer Regierungsentscheidung, die sich auf die Den Haager Erklärung bezieht. Im Jahr 2004, basierend auf der Ratifizierung des so genannten Palermo-Protokolls durch Schweden, wurde das Mandat auf weitere Formen des Menschenhandels ausgeweitet.

iv. Aufgaben/Mandat

Das Mandat der Berichterstellerin ist im Nationalen Aktionsplan der Polizei gegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung von 1997 folgendermaßen festgehalten:

1. Der/die Berichtersteller/in identifiziert und beschreibt die Existenz von Menschenhandel in, nach und durch Schweden; und
2. analysiert die Verbindung von Menschenhandel mit anderen Formen organisierter schwerer Kriminalität, Menschenschmuggel sowie mit Prostitution und sexueller Ausbeutung.

Zusätzlich kooperiert das Büro der Berichterstellerin in gemeinsamen Fällen mit der Polizei in Herkunfts-, Transit-, und Zielländern, beantwortet Anfragen von Medien und der Öffentlichkeit und nimmt national und international an Trainings und Seminaren teil und/oder organisiert diese.

Das National Police Board, in Zusammenarbeit mit der Berichterstatterin, überwacht die Bemühungen der Polizeibehörden in der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels, ihren Umgang mit Ressourcen und ihre Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, Kuppelei und den Kauf sexueller Dienstleistungen. 2012 wurden fünf Polizeidistrikte inspiziert mit dem Fokus auf:

- Umsetzung der Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel, Kuppelei und den Kauf sexueller Dienstleistungen
- Umgang der Polizei mit diesen Delikten
- Beharrlichkeit der Polizei bei der Bekämpfung dieser Delikte im Laufe der Zeit
- Fähigkeit der Polizei, Menschenhandel aufzudecken und zu bekämpfen und die dazu genutzten Methoden
- Umfang, in welchem angezeigte Verbrechen in Verurteilungen münden

Das Mandat und die Arbeit der Berichterstatterin werden regelmäßig von der Regierung überprüft. Erst 2010 wurde das Mandat, basierend auf einer Überprüfung von 2009, verdeutlicht und ausgeweitet bzw. erneuert.

Die Berichterstatterin ist ausschließlich für Monitoring zuständig. Die Koordination der politischen und Regierungsmaßnahmen gegen Menschenhandel und deren Umsetzung fällt nicht in ihren Aufgabenbereich sondern wird von einer separaten Stelle gemacht.

v. Datensammlung und Verwertung, Datenschutz

Die Berichterstatterin sammelt und analysiert Daten und Informationen über das Ausmaß des Menschenhandels in und nach Schweden. Sie bearbeitet auch Informationen zu mutmaßlichen kriminellen Aktivitäten, die mit Menschenhandel zusammenhängen.

Die Daten werden über die sechs existierenden regionalen Ermittlungseinheiten gesammelt. Es werden jährliche Berichte erstellt. Diese enthalten Informationen über das Ausmaß und die Erscheinungsform des Menschenhandels sowie Empfehlungen an Politik, Gesetzgebung, Strafverfolgung und NGOs.

vi. Kooperationen

Die Berichterstatterin kooperiert in gemeinsamen Fällen mit der Polizei in Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Zudem hat die Berichterstatterin über die Jahre ein großes nationales und internationales Netzwerk mit RepräsentantInnen von Interpol, Europol, Regierungen, Behörden sowie NGOs aus dem Bereich Bekämpfung des Menschenhandels aufgebaut.

vii. Finanzielle Ressourcen

Finanzierung durch die Regierung.

viii. Unabhängigkeit

Da die Berichterstattungsstelle an die Polizei angegliedert ist, ist sie nicht unabhängig. Die Wichtigkeit, als unabhängige und autonome Einheit zu agieren wird zwar betont. Die mögliche Einschränkung dieser Unabhängigkeit durch die Anbindung an die Polizei wird aber

von der Berichterstattungsstelle selbst als zweitrangig gesehen gegenüber den Vorteilen (z.B. der Nähe zu Informationen)

5. PORTUGAL

i. Einleitung

Portugal hat eine spezifische Struktur, die aus zwei Teilen besteht:

Einerseits gibt es eine/n Nationale/n Berichtersteller/in, der/die mit bestimmten Aufgaben betraut ist.

Zudem gibt es noch das Observatorium zu Menschenhandel, das eher fachlich ausgerichtet ist. Das Observatorium kann aber laut eigener Aussage als einer Berichterstattungsstelle ähnelndem Mechanismus bezeichnet werden.

ii. Anbindung

Das Observatorium ist dem Innenministerium angegliedert.

Die Berichterstattungsstelle ist dem Ministerium für Parlamentsangelegenheiten und Gleichstellung angegliedert.

iii. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage des Observatoriums ist das Gesetz 229/2008 vom 27. November 2008.

Rechtsgrundlage der Berichterstattungsstelle ist die Depesche Nr. 1003/2012 vom 25. Januar 2012.

iv. Aufgaben/Mandat

Die Aufgaben des Observatoriums entsprechen eher denen einer Berichterstattungsstelle:

- Sammlung und Erstellung von Daten und Informationen zum Phänomen des Menschenhandels sowie anderer Formen geschlechtsspezifischer Gewalt.
- Förderung der Entwicklung von Software zur Unterstützung der Informationssammlung und -bearbeitung.
- bei Anfrage Unterstützung politischer Entscheidungen

Die Rolle des Observatoriums wird, v.a. international, als die einer Berichterstattungsstelle angesehen, hauptsächlich da das Observatorium für die Datensammlung und die Erstellung jährlicher Berichte zu Menschenhandel zuständig ist.

Die Aufgabe des/der Berichterstatters/in ist die Unterstützung der Koordination des zweiten nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel. Dabei hat er/sie v.a. die Verantwortung für die Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren und internationalen Organisationen zu Menschenhandel sowie die Förderung von und Teilnahme an der Entwicklung von nationalen und internationalen Strukturen und Informationsnetzwerken.

v. Datensammlung und Verwertung

Zuständig für die Datensammlung ist das Observatorium.

Es sammelt disaggregierte, nicht persönliche Daten, hauptsächlich von Betroffenen von Menschenhandel, z.B. sozio-demographische Daten, Daten zu Anwerbung, Ausbeutungserfahrung und Unterstützung. Es werden aber auch Daten zu TäterInnen und Gerichtsverfahren gesammelt. Das Observatorium erhält auch Daten zu ausgestellten Aufenthaltserlaubnissen. Neben einer statistischen Analyse erstellt das Observatorium auch eine territoriale Auswertung des Phänomens.

Die Daten erhält das Observatorium von

- Strafverfolgungsbehörden (Kriminalpolizei), verschiedenen Polizeibehörden, Grenzschutzbehörden, Migrationsbehörden
- NGOs (Zufluchtswohnungen/Schutzeinrichtungen) und religiösen Organisationen
- ArbeitsinspektorInnen
- der Behörde für Ernährung und Ökonomische Sicherheit
- Justizministerium
- weiteren öffentlichen Behörden

Das Observatorium erstellt drei Mal jährlich nicht-öffentliche Berichte an den Innenminister, den/die Staatssekretär/in für parlamentarische Angelegenheiten und Gleichstellung, den/die BerichterstatterIn und die Datenzulieferer sowie einmal jährlich einen öffentlichen Bericht. Dieser enthält Informationen zu Menschenhandel (alle Formen), v.a. zur Anzahl und Verteilung von portugiesischen und ausländischen (mutmaßlichen) Betroffenen in Portugal. Zudem enthält der Bericht auch Informationen zu portugiesischen (mutmaßlichen) Betroffenen von Menschenhandel außerhalb Portugals.

Neben den verschiedenen Formen des Menschenhandels werden auch Ausnutzung von Straftaten, Adoption und Ausbeutung von Bettelern einbezogen.

Persönliche Daten werden nicht gesammelt und nicht in die Statistik einbezogen. Bei statistischen Größenordnungen unter 3 werden die Informationen auch nicht in die Analyse aufgenommen.

vi. Kooperationen

Das Observatorium hat mit mehr als 20 staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen Zusammenarbeitsvereinbarungen zur Datensammlung unterzeichnet. Strafverfolgungsbehörden, NGOs und andere öffentliche Stellen haben jeweils eine Ansprechperson für das Observatorium ernannt. Zudem arbeitet es auch in anderen Aktivitäten und Projekten in enger Partnerschaft mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen (bspw. Forschung, Schulungen, Sensibilisierung) zusammen. Weitere Zusammenarbeit ist informell und fallbezogen, bspw. in Bezug auf spezifische Projekte.

Eine Zusammenarbeitsvereinbarung in Bezug auf gemeinsame Forschung und den Austausch von Wissen und Informationen mit der Internationalen Organisation für Migration Portugal wird zur Zeit entworfen.

vii. Finanzielle Ressourcen

Die Berichterstattungsstelle genießt logistische Unterstützung durch die Kommission für Staatsbürgerschaft und Gleichberechtigung. Sie hat aber kein eigenes Budget.

Das Observatorium wird finanziert durch einen spezifischen Titel im Staatshaushalt („Soziale Risiken“) sowie, bezogen auf ein aktuelles Projekt, durch EU-Gelder. Es arbeiten zwei Angestellte mit jeweils 80% für das Observatorium.

viii. Unabhängigkeit

Das Observatorium ist nicht unabhängig.

Die jährliche Planung der Aktivitäten des Observatoriums muss bspw. vom Innenministerium, Justizministerium und dem Staatssekretär für Parlamentarische Angelegenheiten und Gleichstellung genehmigt werden.

Alle Aktivitäten und statistischen Berichte werden vor der Verbreitung von den Partnern, sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen, abgezeichnet.

ix. Informationsquellen

<http://www.otsh.mai.gov.pt/>

6. RUMÄNIEN

i. Einleitung

In Rumänien gibt es die National Agency Against Trafficking in Persons (ANITP), die nach eigener Aussage die Funktion eines vergleichbaren Mechanismus zu einer Berichterstattungsstelle erfüllt.

Die Stelle ist auch zuständig für die Koordination und die Umsetzung der nationalen Strategie gegen Menschenhandel.

ii. Anbindung

ANITP ist eine Regierungsbehörde im Ministerium für Inneres.

Sie bekleidet neben ihrer Funktion als vergleichbarer Mechanismus zu einer Berichterstattungsstelle auch die Funktion der Koordinierungsstelle zum Thema Menschenhandel.

iii. Rechtsgrundlage

Der Beschluss der Regierung (Government Decision) Nummer 460/2011 legt fest, dass ANITP die Funktion eines vergleichbaren Mechanismus zu einer Berichterstattungsstelle erfüllt.

iv. Aufgaben/Mandat

Hauptaufgaben sind die Sammlung, Speicherung und Analyse von Daten, persönlichen Informationen und Statistiken zum Phänomen Menschenhandel.

In Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen des Ministeriums für Inneres wird, basierend auf Daten von verantwortlichen Behörden, ein jährlicher Bericht zu Entwicklungen im Bereich Menschenhandel herausgegeben, der auch Empfehlungen an Organisationen und Institutionen gibt, die an der Entwicklung von Strategien gegen Menschenhandel beteiligt sind.

Ziel der Arbeit des Büros ist die Koordination, Evaluation und Überprüfung der Implementierung von Maßnahmen der öffentlichen Einrichtungen im Bereich Menschenhandel sowie im Bereich des Opferschutzes und Unterstützung von Opfern. Dazu gehören insbesondere der Entwurf einer nationalen Strategie gegen Menschenhandel und für nationale Standards, Überwachung der Aktivitäten von öffentlichen Institutionen und die Gewährleistung der Zusammenarbeit mit NGOs sowie die Entwicklung von Programmen (Prävention, Hilfe für Opfer und auf Nachfrage die Verbreitung von Informationen). Das Büro legt auch Vorschläge für Gesetzesänderungen vor.

Die Rolle eines/r nationalen Berichterstatters/in wird durch folgende Aktivitäten wahrgenommen:

- Sammlung und Analyse von Daten und Informationen
- Verbreitung von offiziellen Daten und Informationen
- Entwicklung von Indikatoren und Kriterien für die Evaluierung des Phänomens
- Durchführen von Umfragen und Recherche
- Erstellung eines jährlichen Berichtes, der der Regierung vorgelegt wird
- Seit dem 01.01.2007 arbeitet das Büro mit einer Datenbank, zu der der Zugriff nur sehr beschränkt möglich ist (nur für die Abteilung, die für die Evaluierung zuständig ist, einzelne regionale Abteilungen und bestimmte Abteilungen der Polizei haben Zugriff). In der Datenbank werden Daten über Betroffene von Menschenhandel gesammelt, einschließlich persönlicher Daten.

v. Datensammlung und Verwertung, Datenschutz

Es werden Daten zu Betroffenen und zur Unterstützung der Betroffenen gesammelt. Dies schließt auch persönliche Daten ein. Datenschutz soll durch die gesetzliche Regelung No 677/2001 zum Schutz von Individuen bei der Datenverarbeitung und der Bewegung solcher Daten gewährleistet sein. Es werden technische Sicherheitsvorkehrungen getroffen, um in der Datenbank gespeicherte persönliche Daten zu schützen.

Zudem werden statistische Daten zu Ermittlungen, Strafverfolgung und Gerichtsverfahren gesammelt.

ANITP publiziert in den Berichten lediglich statistische Daten.

Es wird ein jährlicher Bericht herausgegeben, der vor der Veröffentlichung durch den Premierminister genehmigt werden muss. Der Bericht wird auf Basis der Unterstützung der Strafverfolgung, Justizbehörden, die in die Bekämpfung des Menschenhandels involviert sind und weiterer öffentlicher Behörden, die für die Unterstützung und Reintegration von Betroffenen verantwortlich sind, erstellt.

vi. Kooperation

Kooperation mit staatlichen Stellen

ANITP hat in seiner Funktion als einer Berichterstattungsstelle vergleichbarer Mechanismus formale Kooperationen mit anderen Regierungsakteuren im Rahmen der öffentlichen Verwaltung.

Kooperation mit nichtstaatlichen Stellen

Eine formalisierte Kooperation mit nichtstaatlichen Stellen findet nicht statt. Bei der Erstellung der Berichte werden Organisationen der Zivilgesellschaft befragt, das Feedback ist aber unterschiedlich konstant.

Über weitere informelle Kooperationen gibt es keine Angaben.

vii. Finanzielle Ressourcen

Das Budget für die Aufgaben der Berichterstattung wird vom Ministerium für Inneres bereitgestellt. Für Personalkosten wird das allgemeine Budget der ANITP genutzt.

viii. Unabhängigkeit

Da es sich um eine Regierungsbehörde handelt und die Berichte vor Veröffentlichung vom Premierminister genehmigt werden müssen, handelt es sich bei ANITP nicht um eine unabhängige Stelle.

ix. Informationsquellen

<http://anitp.mai.gov.ro/en/>

7. BULGARIEN

i. Einleitung

Bulgarien verfügt nicht über eine/n nationale/n Berichtersteller/in zu Menschenhandel. Es gibt aber, ähnlich wie in einigen anderen Ländern, eine nationale Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels (NCCTHB). Diese ist nach eigener Aussage als vergleichbarer Mechanismus zu sehen.

ii. Anbindung

Die Kommission ist ein eigenes Gremium, dem hochrangige VertreterInnen verschiedener Ministerien und Behörden angehören. Sie ist im Ministerrat angegliedert. Der Kommission sitzt der Vize Premierminister vor.

Des Weiteren sollen der Kommission (laut Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels) StaatssekretärInnen verschiedener Ministerien sowie stellvertretende Vorsitzende der Staatlichen Agentur für Nationale Sicherheit, der staatlichen Agentur für Kinderschutz und der zentralen Durchsetzungskommission für unsoziales Verhalten von Jugendlichen und Kindern (Central Enforcement Commission for Anti-Social Behaviour of Juveniles and Minors) angehören. Zudem sollen VertreterInnen des Kassationsgerichts, der Generalstaatsanwalt und der/die Direktor/in des nationalen Fahndungsdienstes vertreten sein.

Der/die Geschäftsführer/in der Kommission sollte einen Universitätsabschluss und Erfahrungen im Bereich Bekämpfung des Menschenhandels haben.

iii. Rechtsgrundlage

Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels (Bekanntmachung im staatlichen Amtsblatt Nr. 46, 2003; geändert SG, Nr. 86, 2005). Die Organisation und die Aktivitäten der Kommission sind geregelt und zugelassen durch Regierungserlass Nr. 40 des Ministerrats vom 1. März 2004 (Amtsblatt Nr. 19, 19.März 2004).

iv. Aufgaben/Mandat

Die Aufgaben der Kommission sind in Artikel 7 des Gesetzes zur Bekämpfung des Menschenhandels festgehalten:

Die Kommission soll

- Die Kooperation zwischen den zur Umsetzung des Gesetzes relevanten Behörden und Organisationen organisieren und koordinieren.
- Die Umsetzung der nationalen Politik und Strategien im Bereich Bekämpfung des Menschenhandels festlegen und verwalten.
- Jährlich ein Programm zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz der Opfer festlegen. Dieses wird dem Ministerrat zur Bewilligung vorgelegt.
- Die Forschung zu und Analyse von Menschenhandel sowie statistische Berichte zu Menschenhandel fördern.
- Zur internationalen Kooperation zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel beitragen.
- Informations- und Aufklärungskampagnen durchführen, die sich an potenzielle Opfer von Menschenhandel richten.
- Schulungsprogramme für im Bereich Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel tätige BeamtInnen entwickeln.
- Die Aktivitäten der lokalen Kommissionen und Organisationen zur Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel regeln und leiten.
- Einzelpersonen und non-profit Organisationen, die Betroffenen Unterkunft anbieten, registrieren.

v. Datensammlung und Verwertung, Datenschutz

Aktuell wird die Statistik der Oberstaatsanwaltschaft als offizielle nationale Statistik zu Menschenhandel genutzt.

Die Kommission erstellt jährliche Berichte über die Durchführung des nationalen Programms zur Bekämpfung des Menschenhandels. Diese Berichte werden in Bulgarisch und Englisch veröffentlicht. Sie müssen offiziell von den Mitgliedern der Kommission angenommen werden und werden dann im Ministerrat und auf der Webseite der Kommission veröffentlicht.

Im nationalen Programm zur Bekämpfung des Menschenhandels der Regierung für 2013 sind durchzuführende Aktivitäten, mit der die Kommission beauftragt wurde, u.a. die Entwicklung einer Methode zur Sammlung und Analyse statistischer Daten zu Menschenhandel sowie die Entwicklung eines Mechanismus zur Erfassung betreuter und untergebrachter Betroffener von Menschenhandel.

vi. Kooperationen

Alle Kooperationen sind im Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels geregelt sowie in den jährlichen nationalen Präventionsprogrammen, den nationalen Verweismechanismen sowie im Verweismechanismus zu unbegleiteten Minderjährigen und von Menschenhandel betroffenen Kindern.

Zur Ausgestaltung der Kooperationen gab es keine Angaben.

vii. Finanzielle Ressourcen

Die Kommission wird aus dem staatlichen Haushalt finanziert und hat neun festangestellte MitarbeiterInnen.

Wenn die Kommission zusätzliche Projekte durchführt erhält sie dafür extra Förderung.

viii. Unabhängigkeit

Nein. Die Kommission ist eine Institution der Regierung und somit nicht unabhängig.

ix. Informationsquellen

<http://antitrafficking.government.bg/en/>

IV. EMPFEHLUNGEN DER BEFRAGTEN STELLEN

Die Ausgestaltung der Berichterstattungsstellen, ihrer Aufgaben, Mandate und Strukturen in den verschiedenen Ländern ist sehr unterschiedlich. Von den Befragten wurden zum Teil auch verschiedene Vor- und Nachteile der jeweiligen Ausgestaltung betont und aufgrund ihrer teilweise jahrelangen Erfahrung auch Empfehlungen abgegeben. Diese möchten wir hier zusammengefasst wiedergeben:

Ein Punkt, der als sehr wichtig betont wurde, ist die Unabhängigkeit der Stelle. Nur, wenn eine Unabhängigkeit besteht, kann die Stelle ihren Aufgaben effektiv nachkommen und das Phänomen Menschenhandel umfassend analysieren. Unabhängigkeit schafft auch Glaubwürdigkeit der Stelle. Gleichzeitig ist eine breite Akzeptanz notwendig. Damit die Stelle ihre Aufgaben erfüllen kann, muss sie bei allen relevanten Akteuren (staatlichen und nicht-staatlichen) akzeptiert sein und Vertrauen genießen. Nur so kann die nötige Zusammenarbeit funktionieren.

Zudem wurde betont, dass das Mandat klar umrissen und festgeschrieben sein muss. Die Stelle sollte alle Formen des Menschenhandels und schwere Ausbeutung erfassen.

Auch sollte sie sich nicht auf eine statistische Funktion beschränken sondern v.a. auch die Wirksamkeit von (politischen) Maßnahmen gegen Menschenhandel evaluieren sowie den Schutz der Betroffenen und die Durchsetzung ihrer Rechte.

Weiterhin wurde darauf verwiesen, dass ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen für die Arbeit essentiell sind.

Auch der Zugang zu Daten und Informationen wurde als grundlegend beschrieben. Die Stelle sollte ausreichend autorisiert sein, benötigte Daten verschiedener Akteure zu erhalten.

V. EMPFEHLUNGEN DES KOK

In der Bundesrepublik Deutschland können wir durchaus auf positive Entwicklungen insbesondere in der Gremienarbeit und der Vernetzung der beteiligten Akteure zurückblicken. Eine nationale unabhängige Stelle wie eine Berichterstattungsstelle wurde bislang jedoch nicht eingerichtet.

Der Bundesrat hat am 20.09.2013 den Vermittlungsausschuss zum Gesetz zur Bekämpfung von Menschenhandel und zur Überwachung von Prostitutionsstätten angerufen (Bundestagsdrucksache 641/13). In dem Beschluss wird festgehalten, dass der bisherige Gesetzentwurf den Verpflichtungen aus Artikel 19 der Richtlinie 2011/36/EU nicht nachkomme und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zwar ein bewährtes Vernetzungsgremium, aber dennoch hierfür nicht geeignet sei.

Der KOK beschäftigt sich mit dem Thema Berichterstattungsstelle in anderen Ländern und in Deutschland seit vielen Jahren⁷.

Intensiv hat der KOK e.V. seit 2012 zu den Themen Datenschutz und Datensammlung im Bereich des Menschenhandels und in diesem Zusammenhang zur Einrichtung einer Berichterstattungsstelle gearbeitet und hat hierzu die europäische Initiative dataACT – data protection in anti-trafficking action – gegründet. dataACT ist ein gemeinschaftliches Projekt des KOK e.V. mit dem europäischen NGO-Netzwerk La Strada International.

Der KOK unterstützt und fordert die Einrichtung einer solchen Stelle, um eine bessere und umfassendere Kenntnis der Situation von Menschenhandel in Deutschland und von Entwicklungen und Tendenzen in diesem Bereich zu erlangen. Auch zur Überprüfung der Wirksamkeit gesetzlicher und politischer Maßnahmen, insbesondere zu der Gewährung von Rechten für die Betroffenen, kann eine solche Stelle einen wertvollen Beitrag leisten.

Für die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle empfiehlt der KOK e.V. daher folgende Maßnahmen, die in einem Konsultationsprozess mit seinen Mitgliedsorganisationen und anderen Nichtregierungsorganisationen und ExpertInnen aus dem Bereich Bekämpfung des Menschenhandels sowie DatenschutzexpertInnen erarbeitet worden sind:

1. Der Schutz der Privatsphäre der Betroffenen muss im Zentrum aller Maßnahmen der Datensammlung und Auswertung stehen.

Laut Artikel 19 der EU-Richtlinie 2011/36 treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um nationale Berichterstattungsstellen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Diese Mechanismen haben vor allem die Aufgabe, die Entwicklungen und Trends des Menschenhandels zu dokumentieren. Außerdem sollen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels anhand ihrer Effektivität gemessen werden. Grundlage der Arbeit der Berichterstattung ist u.a. die

⁷ Vgl., die erste Übersicht des KOK hierzu von 2007 sowie die aktualisierte Übersicht von 2009 auf der Webseite des KOK: <http://www.kok-buero.de/detailansicht/artikel/uebersicht-nationale-berichterstatter-oder-vergleichbare-einrichtungen-zu-menschenhandel.html>

Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf diesem Gebiet tätig sind.

Hierbei gilt es folgendes zu beachten:

Die Konzeptionierung einer Berichterstattungsstelle sollte auf den Methoden der Datenminimalisierung und Datensparsamkeit, des sogenannten ‚Privacy by Design‘ und ‚Privacy Impact Assessments‘ (PIA)⁸ aufbauen. Die Konstellation der gesammelten Daten über Betroffene darf auf keinen Fall einen Rückschluss auf ihre Identität zulassen. Um den Schutz der Betroffenen zu gewährleisten sollten keine Datensätze (auch nicht in anonymisierter Form) zu einzelnen Personen erhoben, übermittelt oder gespeichert werden, da dies die Gefahr einer Identifizierung der Betroffenen mit sich bringt. Es sollte stattdessen eine disaggregierte Datenerhebung betrieben werden. Auch in den zu veröffentlichenden Berichten sollen keine Einzelnennungen enthalten sein. Weiterhin dürfen keine zentralen Datenbanken zu Betroffenen von Menschenhandel erstellt werden.

Die Fachberatungsstellen dürfen nicht unter Druck gesetzt werden, Informationen über die KlientInnen und die Beratungsarbeit weiter zu geben. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, das Zeugnisverweigerungsrecht auch für die BeraterInnen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel einzuführen. Der KOK hat hierzu in diesem Jahr eine ausführliche Stellungnahme verfasst.⁹

Der Zugang zu Unterstützungsstrukturen für Betroffene muss niederschwellig und, vor allem für den Erstkontakt, anonym möglich bleiben und darf nicht zum Zwecke der Datenerhebung durch staatliche und/oder nicht-staatliche Akteure genutzt werden. DatenschützerInnen haben bereits darauf aufmerksam gemacht, dass die Freiwilligkeit der Zustimmung zur Speicherung von personenbezogenen Daten durch das Datensubjekt nicht gegeben ist, wenn diese in Verbindung mit dem Zugang zu Schutz und Beratung steht.¹⁰ Hiermit ist gemeint, dass die bisherige Praxis in verschiedenen europäischen Ländern, bei der im Zuge der Beratungsarbeit KlientInnen ihr schriftliches Einverständnis geben müssen, ihre personenbezogenen

⁸ ‚Privacy by Design (bD) ist eine Datenminimierungsmethode, die in jedem Verfahren oder Produkt den Schutz der Privatsphäre von Grund auf mit einbezieht, Die Methode ist von der kanadischen Datenschutzbeauftragten Ann Cavoukian entwickelt worden- <http://www.privacybydesign.ca/index.php/about-pbd/>. Privacy Impact Assessment (PIA) ist ein durch die EU Kommission empfohlenes Messverfahren für den Schutz der Privatsphäre https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ElektronischeAusweise/RadioFrequencyIdentification/PIA/pia_node.html

⁹ Siehe hierzu die Stellungnahme des KOK zur Einführung eines Zeugnisverweigerungsrecht vom 31.01.2013 unter: <http://www.kok-buero.de/kok-informiert/stellungnahmen-pressemitteilungen/stellungnahmen-eintraege/detailansicht-stellungnahmen/artikel/kok-empfehl-zeugnisverweigerungsrecht.html>

¹⁰ S. Thilo Weichert: dataACT Konferenz

Daten erheben zu lassen, vom KOK kritisiert wird und zumindest überprüft werden soll.¹¹

Auch für die Beratungspraxis der Fachberatungsstellen sollte eine Datensparsamkeitsanalyse vollzogen werden, um Beratung – auch in der Zusammenarbeit mit Behörden – zu garantieren, die den Schutz der Privatsphäre respektiert.

Es ist im besonderen Interesse der Betroffenen, einen grenzübergreifenden Datenschutz zu etablieren, damit die informationelle Selbstbestimmung sowohl im Zielland als auch im Herkunftsland gewährleistet werden kann.¹²

2. Die Berichterstattungsstelle sollte unabhängig sein.

Die primäre Aufgabe einer Berichterstattungsstelle liegt in der Dokumentation des Menschenhandels.¹³ Sie sollte die Öffentlichkeit, die Politik und Beratungsstellen darüber informieren, welche (Ausbeutungs-)Formen des Menschenhandels in dem jeweiligen Land vorliegen und in welchen (Arbeits)Sektoren und anderen wirtschaftlichen Räumen Ausbeutungsverhältnisse bestehen.

Aufgrund dieser Daten sollten nationale, europäische und internationale Maßnahmen angepasst und verbessert werden.

Es ist daher von großer Relevanz, dass eine solche Stelle unabhängig agieren und berichten kann. Unabhängigkeit bezieht sich dabei nicht nur auf durch die jeweilige Regierung nicht beeinträchtigte Handlungs- und Definitionsmöglichkeiten, sondern auch darauf, dass sie durch keine weiteren Mandate oder eine politischen Agenda eingeschränkt ist.

Die Stelle darf nicht in einen Interessenkonflikt zwischen ihrer Funktion als neutrale Berichterstattung und möglichen anderen Eigeninteressen bzw. anderen Aufgabengebieten geraten. Die Stelle sollte keine operative Funktion ausüben wie zum Beispiel individuelle Beschwerdeverfahren, oder Tätigkeiten für die Justiz, Strafverfolgung oder Grenzkontrolle.

Um die Unabhängigkeit zu gewährleisten und zu wahren empfiehlt der KOK die Einrichtung der Berichterstattungsstelle als eigenständige Struktur und ohne Anbindung an bereits bestehende Institutionen. Auf welche Art und Weise und in welcher Form dies durchgeführt werden sollte, kann durch eine

¹¹ Die Rechte der Betroffenen von Menschenhandel als Datensubjekte sind u.a. in folgenden Rechtsinstrumenten verbrieft: EU Richtlinie 95/46/EC und die Europaratskonvention 108

¹² Siehe auch die Stellungnahme des EU Datenschutzbeauftragten zur ‚EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016, 19 June 2012 (COM(2012) 286 Final‘, die den Datenschutz in das Zentrum aller Datensammlungsvorhaben stellt.

Siehe https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2012/12-07-10_Human_Trafficking_EN.pdf

¹³ Siehe Funktionsbeschreibungen in den aufgeführten Dokumenten unter Fußnote 4 sowie Empfehlungen unter Punkt 5 dieser Stellungnahme.

Organisationsberatung im Vorfeld entwickelt und anhand verschiedener Vorschläge geprüft werden. Nach Auffassung des KOK ist aber die Unabhängigkeit bei der Einrichtung der Stelle wichtigstes Merkmal und sollte daher Vorrang gegenüber weiteren Überlegungen, z.B. zu Ressourcenschonung haben.

Es wird darüber hinaus empfohlen, dass der Berichterstattungsstelle ein Beirat, ein Kuratorium oder ein ähnliches Gremium vorsteht, das multi-disziplinär besetzt ist (NGOs, Regierung, Polizei, etc.) und u.a. die personelle Besetzung der Stelle sowie thematische Schwerpunkte für die jährlichen Berichte festlegt.

Um die Unabhängigkeit zu wahren sollte weiterhin die Mandatszeit der/des BerichterstatteIn einen Zeitraum von fünf Jahren nicht überschreiten. Es sollte in Erwägung gezogen werden, das Mandat und die Ressourcen der Berichterstattungsstelle gesetzlich zu regeln.

3. Das Mandat der Berichterstattungsstelle beruht auf einem gemeinsam ausgehandelten Kooperationsabkommen/Rahmenvereinbarung mit der Koordinierungsstelle der Fachberatungsstellen.

Die EU Richtlinie 2011/36 fordert von den Mitgliedstaaten ein, dass die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle oder ähnlicher Mechanismen auf der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft beruhen soll. Wie diese Zusammenarbeit zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren konkret erfolgen soll, ist nicht näher definiert. Der KOK e.V. empfiehlt daher, ein Modell auszuarbeiten, das die genauen Mandate und Zuständigkeiten der jeweiligen Akteure festlegt.¹⁴

Wesentliche Punkte für diese Rahmenvereinbarung sind aus unserer Sicht, dass die Autonomie der FBS weiterhin erhalten bleibt und sie nicht durch die Funktion als mögliche DatenzulieferInnen eingeschränkt wird. Ferner sprechen wir uns für das Prinzip der Datensparsamkeit aus. Es sollte daher genau geprüft werden, welche Daten zu welchem Zweck gesammelt bzw. erhoben werden müssen.

4. Die Rolle des KOK als Datensammlungsakteur

Der KOK ist die Koordinierungsstelle von 37 Organisationen bundesweit. Dies sind in erster Linie auch die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel. In Konsultationen sprachen sich die Organisationen dafür aus, dass der KOK zentral die Statistiken der FBS sammeln und auswerten soll. Dies hätte aus ihrer Sicht den Vorteil, dass sie sich auf den Schutz der Anonymität der Daten verlassen können. Auch herrscht auf Grund der Stellung des KOK als Vernetzungs-

¹⁴ Die Kooperationsabkommen können analog der OSZE Empfehlungen zur Einrichtung von National Referral Mechanisms gestaltet werden. S.OSCE/ODIHR: National Referral Mechanisms-Joining the Efforts to Protect Trafficked Persons. Warsaw 2004.

und Koordinierungsstelle eine langjährige Vertrauensbasis zu den Fachberatungsstellen. Voraussetzung für die Sammlung und Aufbereitung solcher Daten ist jedoch eine entsprechende finanzielle Ausstattung. Die Art und Weise der Datenerhebung müsste in einem engen Konsultationsprozess mit den FBS abgestimmt werden. Das Ziel dabei ist, die Datenerhebung einheitlich und auf der Basis wissenschaftlicher Standards durchzuführen. Alle Datenerhebungen werden auf dem Prinzip der Datensparsamkeit und der Wahrung der Privatsphäre beruhen. In Zusammenarbeit mit DatenschutzexpertInnen wird der KOK eigene und sichere technische Ausstattungen einrichten und nutzen, um Zugriffen nicht-autorisierter Dritter erfolgreich entgegen zu wirken¹⁵.

5. Die Berichterstattungsstelle sollte Informationen und Daten zu Menschenhandel in einem breiteren Kontext sammeln und auswerten.

Die Aufgaben einer Berichterstattungsstelle dürfen sich nicht nur darauf beschränken, statistische Daten zu Betroffenen von Menschenhandel, TäterInnen, konkreten Fällen etc. zu sammeln.

Das Verständnis von Menschenhandel wird in der Regel durch straf- und zivilrechtliche Definitionen geprägt. Andere Faktoren, die Menschenhandel ermöglichen, wie z.B. Migrations- und Grenzregime, Diskriminierungen, Rassismus, strukturelle Gewalt, neoliberale Wirtschaftsordnungen und die ‚Ökonomisierung des Sozialen‘ sind oft nicht Bestandteile der Analyse.

Der Vorteil der Einrichtung einer unabhängigen Berichterstattungsstelle könnte es sein, dass erstmalig eine zentrale Stelle mit ausreichend Ressourcen und Kompetenzen existiert, die sowohl statistische Datensammlung betreibt als auch die Tendenzen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels, unter Berücksichtigung bereits genannter breiterer Kontexte regelmäßig umfassend analysiert. Auch die Überprüfung der tatsächlichen Durchsetzung und Sicherung der Rechte der Betroffenen von Menschenhandel sowie die Überprüfung gesetzlicher und politischer Maßnahmen gegen Menschenhandel auf ihre Effektivität hin sind wichtige Aufgaben der Berichterstattungsstelle.

Eine künftige Berichterstattungsstelle sollte daher Menschenhandel nicht isoliert von anderen Phänomenen analysieren, sondern unterschiedliche Faktoren in die Analyse und Datenerhebungen mit einbeziehen.

Das Mandat einer Berichterstattungsstelle muss detailliert festgelegt werden. Die Arbeit einer Berichterstattungsstelle und die des KOK können sich sehr gut ergänzen. Dabei unterscheiden sich die Aufgabengebiete des KOK als Koordinierungsstelle und Sprachrohr seiner

¹⁵ Ein Modellbeispiel, wie die Datensammlung und Weiterleitung über den KOK funktionieren könnte, ist die Bewohnerinnenstatistik der Frauenhauskoordinierung, siehe auch <http://www.frauenhauskoordinierung.de/fhk-materialien-service/bewohnerinnenstatistik.html>

Mitgliedsorganisationen und die einer Berichterstattungsstelle als unabhängige Evaluierungsinstitution von ihrer Ausrichtung und müssen klar abgegrenzt werden.

Der KOK sollte bei den Überlegungen zur Einrichtung einer Berichterstattungsstelle in der Bundesrepublik als Sprachrohr seiner Mitgliedsorganisationen, mit seiner Praxisexpertise und als ausgewiesener Experte unbedingt beteiligt werden.