

**STRIJD TEGEN DE MENSENHANDEL**

## **RAPPORT MENSENHANDEL**

# **het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen**

**November 2005**

**Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding**

## Hoe deze publicatie bestellen?

Deze publicatie bestaat in het Nederlands en in het Frans

De kostprijs bedraagt 5 € + 2,73 € verzendkosten.

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop Kancelarij Eerste Minister:

- ❖ door overschrijving op rekeningnummer 679-2003650-18
- ❖ per e-mail: [shop@belgium.fgov.be](mailto:shop@belgium.fgov.be)

Vermeld duidelijk: “rapport mensenhandel november 2005”, de gewenste taal en het aantal exemplaren.

U kan deze publicatie ook afhalen in de Infoshop Kancelarij Eerste Minister. De Infoshop is van maandag tot vrijdag doorlopend open van 9 tot 16 uur.

Infoshop Kancelarij Eerste Minister  
Regentlaan 54 – 1000 Brussel – tel: 02/514 08 00

Deze publicatie vindt u ook terug op onze website: <http://www.diversiteit.be>

*DEZE PUBLICATIE IS GEDRUKT OP GERECYCLEERD PAPIER*

# INHOUDSTAFEL

<b>INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<b>HOOFDSTUK I. MENSENHANDEL EN -SMOKKEL: EEN NIEUWE WET VOOR EEN BETERE STRIJD? .....</b>	<b>5</b>
1. Mensenhandel en mensensmokkel: definities op internationaal en Europees niveau.....	5
1.1. Op internationaal niveau.....	6
1.2. Op Europees niveau.....	8
2. Belgisch recht: de wet van 10 augustus 2005 .....	9
2.1. De grote lijnen .....	9
2.2. Detail van de nieuwe strafbaarstellingen .....	10
2.3. Andere wijzigingen .....	16
2.4. Parlementaire debatten .....	17
3. Perspectieven en inzet.....	19
3.1. Een definitie die niet in overeenstemming is met de internationale en Europese instrumenten .....	19
3.2. Het concept menselijke waardigheid, een oplossing voor economische uitbuiting? .....	27
3.3. Begrip ‘slachtoffer’ en het recht te kunnen genieten van het statuut ‘slachtoffer mensenhandel’ .....	32
3.4. De bekwaamheid van het Centrum en de opvangcentra om in rechte op te treden .....	34
<b>HOOFDSTUK II. DETECTIE, IDENTIFICATIE, OPVANG EN BEGELEIDING VAN SLACHTOFFERS .....</b>	<b>37</b>
1. Het Belgische model.....	37
1.1. Procedure.....	37
1.2. De gespecialiseerde Centra voor de opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel.....	39
1.3. Profielen slachtoffers mensenhandel .....	41
2. Het Italiaanse model .....	44
3. Het EU – model .....	46
4. Verslag ‘Deskundigengroep mensenhandel’ .....	47
5. Conventie inzake mensenhandel van de Raad van Europa.....	48
6. Bespreking.....	50
6.1. De voorzieningen voor detectie en identificatie van slachtoffers .....	50
6.2. Reflectieperiode.....	52
6.3. Tijdelijke verblijfstitel .....	53
6.4. Definitieve regularisatie .....	55
<b>HOOFDSTUK III. COÖRDINATIESTRUCTUREN EN DATAVERZAMELING.....</b>	<b>57</b>
1. Belgische coördinatiestructuren .....	57
1.1. Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel .....	57
1.2. Coördinator voor het beleid inzake mensensmokkel en mensenhandel.....	60
1.3. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.....	61
2. Dataverzameling: het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel .....	62

<b>HOOFDSTUK IV. MENSENHANDEL EN ECONOMISCHE UITBUITING .....</b>	<b>67</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>67</b>
1.1. Profielen van slachtoffers mensenhandel .....	68
1.2. Aanbevelingen van de Deskundigengroep: preventie niet uit het oog verliezen .....	70
<b>2. De link tussen migratie en mensenhandel .....</b>	<b>71</b>
2.1. Mensensmokkel of mensenhandel .....	71
2.2. Migratie en gedwongen arbeid: meer dan alleen matroesjka's .....	72
2.3. Gedwongen arbeid: definitie en indicatoren .....	73
<b>3. De informele economie .....</b>	<b>74</b>
3.1. Informele economie en migratie: enkele scenario's .....	75
3.2. Opkomst van de informele economie en de vraag naar migrantenarbeid .....	75
3.3. Omvang van de informele economie en het aandeel (illegale) migranten .....	77
3.4. Economische sectoren met informele economie .....	79
3.5. Een structurele analyse van enkele risicosectoren en hun arbeidsrelaties .....	81
3.6. Dwang en controlemechanismen bij economische uitbuiting .....	82
3.7. Onderaanneming en de rol van de netwerken .....	83
<b>4. Slachtoffers: moeilijk te identificeren .....</b>	<b>84</b>
<b>5. De strijd tegen economische uitbuiting op het terrein .....</b>	<b>85</b>
 <b>HOOFDSTUK V. MENSENHANDEL EN GEORGANISEERDE MISDAAD .....</b>	 <b>89</b>
1. Slachtoffers en vervolgingsbeleid .....	91
2. Noodzaak tot samenwerking, specialisatie en coördinatie .....	93
3. Anticorruptiestrategieën .....	94
4. Aanbevelingen anticorruptie Deskundigengroep .....	95
5. Corruptieprobleem in uitbreidingslanden .....	96
6. Corruptie en documentenzwandel .....	98
7. Noodzaak tot financieel en witwasonderzoek .....	99
8. Financieel onderzoek en criminele organisatie .....	99
9. Lucratieve business .....	100
10. Geldtransfers .....	101
11. Witwassen en mensenhandel/smokkel .....	102
12. Economische machtsverwerving .....	104
13. Financiële medeverantwoordelijkstelling van de opdrachtgevers .....	105
14. Netwerkanalyse .....	106
 <b>BESLUITEN .....</b>	 <b>107</b>

## INLEIDING

In maart 2003 riep de Europese Commissie een Deskundigengroep in het leven die de Verklaring van Brussel (september 2002) over mensenhandel in de praktijk moest omzetten. In december 2004 stelde deze Deskundigengroep zijn omvangrijk en rijk gedocumenteerd eindverslag voor. Het vormt een belangrijk werkstuk omdat alle elementen van de beleidsketting erin aan bod komen. Voor dit jaarverslag mensenhandel hebben we een ‘vertaling’ gemaakt van de centrale hoofdstukken – definities mensenhandel, opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel, coördinatiestructuren en dataverzameling als instrumenten in de strijd tegen mensenhandel, de verwevenheid tussen mensenhandel en de migratiestromen en de repressieve pijler van de strijd tegen de mensenhandel - van dit eindverslag naar het Belgische model betreffende de bestrijding van mensenhandel. Heel concreet wilden we nagaan in welke mate het Belgische mensenhandelbeleid voldoet aan de aanbevelingen die de Deskundigengroep hebben geformuleerd met betrekking tot deze onderwerpen. Indien er lacunes waren, gingen we na of we de aanbevelingen terzake konden ondersteunen en of er een gegronde reden bestond om hiervan af te wijken.

Het verslag van de Deskundigengroep wijst er terecht op dat één van de voornaamste problemen in de strijd tegen de mensenhandel de afwezigheid van een consensus was over de definitie, over wat men moest verstaan onder mensenhandel. Bovendien bestond er heel wat verwarring over het onderscheid tussen handel, smokkel en illegale migratie. Het belang van deze definiëring kan niet onderschat worden, zij bepaalt immers wie als een slachtoffer mensenhandel kan beschouwd worden en wie niet. Daarom onderzoeken we in Hoofdstuk 1 de verschillende definities die er bestaan en bespreken we uitvoerig de nieuwe wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers.

In hoofdstuk 2 toetsen we het Belgische model betreffende de detectie, identificatie, opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel aan een aantal operationele modellen enerzijds en aan de verschillende internationale verplichtingen waaraan ons land moet voldoen anderzijds. Ook geven we een aantal statistieken die een indicatie kunnen geven over de profielen van slachtoffers mensenhandel.

In hoofdstuk 3 belichten we de rol van een aantal coördinatiestructuren ter bestrijding van mensenhandel en -smokkel. We evalueren hun bijdrage, efficiëntie en pijnpunten en geven tenslotte enkele aanbevelingen.

In hoofdstuk 4 bestuderen we met de economische exploitatie een deelgebied van mensenhandel dat minder vaak aan bod komt. Hieruit blijkt dat de gangbare perceptie van slachtoffers van mensenhandel niet strookt met de werkelijkheid en veel ruimer is dan het beeld van een prostitutieslachtoffer. Er wordt ook een relatie gelegd tussen migratie, de informele arbeidsmarkt en de informele economie en we bepleiten tenslotte de noodzaak van een gecoördineerd optreden van de sociale inspectiediensten.

In hoofdstuk 5 analyseren we de repressieve peiler van het beleid en de rol van georganiseerde misdaad in mensenhandel. We illustreren dit met enkele concrete voorbeelden uit onze dossiers waarin we ons burgerlijke partij gesteld hebben. Hieruit blijkt eveneens het belang van de medewerking van het slachtoffer om de strijd tegen mensenhandel efficiënt te kunnen voeren.

**Jozef Dewitte**

**Directeur**

**Eliane Deproost**

**Adjunct-directrice**

# HOOFDSTUK I.

## MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL: EEN NIEUWE WET VOOR EEN BETERE STRIJD?

### *Inleiding*

Het is bekend dat mensenhandel een grensoverschrijdend fenomeen is. Daarom hebben talrijke internationale en Europese instanties zich de laatste jaren over het fenomeen gebogen. Doelstelling is tot een gemeenschappelijke tekst te komen om dit misdrijf te bestraffen en de slachtoffers in de mate van het mogelijke in bescherming te nemen.

Zo hebben de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie intussen nieuwe teksten klaargestoomd. Binnen die context heeft de Belgische federale regering op 14 januari 2005 een wetsvoorstel in het parlement ingediend tot wijziging van de geldende bepalingen om die beter af te stemmen op deze nieuwe instrumenten. Na het doorlopen van wetgevende proces is het uiteindelijk de wet van 10 augustus 2005 geworden en verschenen in het Belgisch Staatsblad op 2 september jl<sup>1</sup>. Zoals we zullen zien, roepen de goedgekeurde aanpassingen toch een aantal vragen op.

De Europese Commissie heeft bovendien een “Deskundigengroep mensenhandel” in het leven geroepen die de verklaring van Brussel (september 2002) over mensenhandel in de praktijk moet omzetten. De Europese Commissie verwacht van de groep concrete voorstellen over de implementatie van de aanbevelingen van de Verklaring van Brussel. In december 2004 stelde de Deskundigengroep zijn eindverslag voor<sup>2</sup>. Zijn tweede hoofdstuk bespreekt de huidige definitie van mensenhandel<sup>3</sup>.

### **1. *Mensenhandel en mensensmokkel: definities op internationaal en Europees niveau***

Het verslag van Deskundigengroep wijst er terecht op dat een van de voornaamste problemen in de strijd tegen de mensenhandel de afwezigheid van een consensus over de definitie was. Bovendien bestond er heel wat verwarring over het onderscheid tussen handel, smokkel en illegale migratie. Op internationaal vlak werd dit ruimschoots opgevangen door de goedkeuring van de Aanvullende Protocollen bij het Verdrag van Palermo over de transnationale georganiseerde misdaad, meer bepaald het Protocol over mensenhandel<sup>4</sup> en dat inzake smokkel van migranten<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, *B.S.*, 2 september 2005. We wijzen erop dat het ontwerp is ingediend samen met het wetsontwerp tot verruiming van de strafrechtelijke bescherming van de minderjarigen, dat dezelfde dag in het Belgisch Staatsblad is verschenen (Wet van 10 augustus 2005 tot verruiming van de strafrechtelijke bescherming van de minderjarigen, *B.S.*, 2 sept. 2005).

<sup>2</sup> European Commission, Directorate-General Justice Freedom and Security, Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels, 22 december 2004.

<sup>3</sup> Chapter 2- trafficking in human beings: definition and current context, pp 47-59.

<sup>4</sup> Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad.

## 1.1. Op internationaal niveau

### 1.1.1 Op niveau van de Verenigde Naties

#### a) Protocol van de Verenigde Naties tegen mensenhandel

De definitie inzake mensenhandel volgens artikel 3 van het protocol luidt als volgt:

*“Voor de toepassing van dit Protocol wordt verstaan onder :*

- a) **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 uitbuiting van de prostitutie van anderen of uit andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of soortgelijke methoden, dienstbaarheid of orgaanextirpatie;*
- b) de instemming van het slachtoffer van mensenhandel met voorgenomen uitbuiting zoals omschreven in lid a) van dit artikel, doet niet terzake indien enig in lid a) van dit artikel bedoelde middelen is aangewend ;*
- c) de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en de opneming van een kind met het oog op uitbuiting worden beschouwd als “mensenhandel”, zelfs indien de in lid a) van dit artikel bedoelde middelen niet zijn aangewend;*
- d) de term “kind” heeft betrekking op elke persoon die de volle leeftijd van achttien jaar niet heeft bereikt.”*

Volgens de duidelijke definitie van het Protocol veronderstelt mensenhandel dus drie essentiële elementen<sup>6</sup>:

- a) Een daad:* werving, vervoer, de overbrenging, huisvesting of opneming van personen;
- b) Het gebruik van bepaalde middelen:* bedreiging met of gebruik van geweld, dwang, bedrog, enz. Misbruik van de toestand van kwetsbaarheid beoogt situaties waarin de betrokken personen geen andere echte, noch aanvaardbare keuze, heeft dan zich te onderwerpen.
- c) Met als doel uitbuiting* (seksuele of via arbeid). Het moet minstens om de uitbuiting van iemands prostitutieactiviteiten gaan of om andere vormen van seksuele uitbuiting, dwangarbeid en dienstverlening onder dwang, slavernij<sup>7</sup> of daaraan verwante praktijken, dienstbaarheid of het wegnemen van organen.

---

<sup>5</sup> Aanvullend protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad.

<sup>6</sup> Artikel 4 van het Protocol. Zie in dezelfde zin de wetgevende gids voor de toepassing van het Aanvullend Protocol inzake preventie, bestrijding en bestraffing van de mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, p. 32.

<sup>7</sup> We wijzen erop dat noch dwangarbeid noch slavernij in het Protocol staan gedefinieerd.



Uitbuiting zelf is niet vereist<sup>8</sup>.

De toestemming van de persoon voor de in uitzicht gestelde uitbuiting doet niets ter zake wanneer een van de voormelde middelen zijn gebruikt.

Het Aanvullende Protocol is slechts van toepassing als de handel plaatsvindt binnen het kader van de georganiseerde misdaad betreffende feiten van transnationale aard<sup>9</sup>.

De definitie van mensenhandel was het meest controversiële deel van dit Protocol<sup>10</sup>. Een beperkt aantal NGO's die prostitutie wou erkennen als arbeid en de "vrijwillige" handel als migratie voor seksarbeid, vroeg immers dat de definitie zou worden beperkt tot gedwongen handel. Ze wilden het definitieveld dus herleiden tot enkel die vrouwen die konden aantonen dat ze in de handel waren gedwongen. Bepaalde regeringen en organisaties waren er voorstander van om handel en prostitutie te scheiden om zo het debat legalisatie/reglementeringen van prostitutie uit de weg te gaan. De meeste landen deelden deze stelling niet en wensten een definitie die alle slachtoffers beschermde en niet enkel diegenen die ertoe waren verplicht of gedwongen. Uiteindelijk is het zo dat het misbruiken van een kwetsbare situatie veronderstelt dat de uitbuiting (van de prostitutie) niet enkel bestaat onder dwang maar ook wanneer er sprake is van het misbruiken van een kwetsbare situatie.

Bovendien is smokkel van migranten per definitie transnationaal, handel daarentegen kan binnen de grenzen van een Staat plaatsvinden. Het essentiële element in het proces van de handel is de uitbuiting als finaliteit en niet het overschrijden van een grens.

Het Protocol voorziet ook in vervolgings-, beschermings- en preventiemechanismen.

## **b) Protocol van de Verenigde Naties tegen smokkel van migranten**

Het artikel 3 van het Protocol geeft volgende definitie van smokkel van migranten:

*"Voor de toepassing van dit Protocol wordt verstaan onder :*

- a) **smokkel van migranten**": het gegeven de illegale toegang te regelen tot een Staat die Partij is van een persoon die geen onderdaan is van die Staat, noch het recht heeft permanent op het grondgebied van die Staat te verblijven, teneinde daaruit rechtstreeks of onrechtstreeks een vermogensvoordeel of een ander materieel voordeel te verwerven;*
- b) **illegale toegang**": de overschrijding van de grenzen terwijl de noodzakelijke voorwaarden voor wettelijke toegang tot de Staat van opvang niet zijn vervuld;*

*De verwijzing naar een financieel of ander materieel voordeel werd ingevoegd om te onderstrepen dat het de bedoeling was de activiteiten van georganiseerde criminele groepen om er voordeel uit te halen, in de definitie op te nemen, maar niet de activiteiten van personen die om humanitaire redenen of omwille van de nauwe familiebanden hulp verlenen aan migranten."*<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Wetgevende gids, *op. cit.*, par. 33 en F. GAZAN, « Traite et exploitation sexuelle, tendances nationales et internationales », Custodes, Politeia, 2002, p. 71.

<sup>9</sup> Wetgevende gids, *op. cit.*, par. 23 en F. GAZAN, *op. cit.*, p.70.

<sup>10</sup> J. G. Raymond, *Guide du nouveau Protocole sur la traite des Nations Unies*.

<sup>11</sup> Interpretatienota voor de officiële documenten (voorbereidende werkzaamheden) van de onderhandelingen over het Aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, Algemene Vergadering, 55<sup>ste</sup> sessie, 3 november 2000, A/55/383/add. 1, par 88.

### 1.1.2. Op niveau van de Raad van Europa

De Raad van Europa<sup>12</sup> keurde op 16 mei 2005 te Warschau een verdrag goed in de strijd tegen de mensenhandel. Dit verdrag neemt de definitie van mensenhandel over uit het Protocol van de Verenigde Naties over mensenhandel maar gaat nog verder, o.a. wat de maatregelen betreft die de rechten van slachtoffers moeten beschermen en bevorderen.

## 1.2. Op Europees niveau

Op Europees vlak definieert het Kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel<sup>13</sup>, van kracht sinds 1 augustus 2002, het begrip 'mensenhandel'.

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende handelingen strafbaar worden gesteld: werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opnemings van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon, om de arbeid of de diensten van deze persoon uit te buiten<sup>14</sup>, of de prostitutie van anderen te exploiteren, of met het oog op andere vormen van seksuele exploitatie<sup>15</sup>, wanneer hij gebruikmaakt van verschillende middelen (dwang, geweld of bedreigingen met inbegrip van ontvoering; misleiding of fraude; misbruik van machtspositie of een situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, of wanneer geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die gezag uitoefent over een andere persoon).

Net zoals in het Protocol van Palermo, is de instemming van het slachtoffer met de voorgenomen uitbuiting niet terzake indien een van de hoger genoemde middelen is gebruikt. Indien het om een kind gaat, is er sprake van handel ook al is geen van de genoemde middelen gebruikt.

Zoals het verslag van de Deskundigengroep terecht stelt, vormt de definitie van het Protocol van de Verenigde Naties de basis voor het Europese kaderbesluit over mensenhandel. In de definities die op Europees niveau zijn goedgekeurde, werden dezelfde elementen ruimschoots opgenomen. Net zoals de VN, maakt de Europese Unie een onderscheid tussen mensenhandel en smokkel van migranten. Maar het Europese Kaderbesluit heeft niet alle elementen van het Protocol opgenomen, zoals de handel met het oog op het wegnemen van organen. Op sommige punten is de definitie van de Europese Unie dan weer preciezer (bijvoorbeeld inzake misbruik van een kwetsbare situatie, het ontbreken van een echt en aanvaardbaar alternatief voor het slachtoffer dan zich te onderwerpen aan dit misbruik). Een ander verschil zit hem erin dat de VN de handel en de smokkel in een breder kader plaatst, waarbij aspecten zoals bescherming, bijstand en repatriëring van slachtoffers, preventie, samenwerking, maatregelen aan de grenzen en de veiligheid van de documenten, zijn opgenomen. Bij de Europese instrumenten gaat het vooral om Europese wetgeving in strafrecht en strafprocedures<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Verdrag van de Raad van Europa over de strijd tegen mensenhandel van 16 mei 2005.

<sup>13</sup> Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002, (2002/629/JAI), *P.B.* L203 van 1/8/2002.

<sup>14</sup> Artikel 1, 1 bepaalt dat deze uitbuiting op arbeidsgebied of uitbuiting van diensten, minstens gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

<sup>15</sup> Met inbegrip van pornografie (artikel 1, 1 van het kaderbesluit).

<sup>16</sup> European Commission, Directorate-General Justitie, Freedom and Security, Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels, 22 december 2004, Explanatory paper 1, definition of Trafficking: relation and differences between UN and EU definitions, the concept of exploitation, p.130.

Een richtlijn<sup>17</sup> en een kaderbesluit<sup>18</sup> van de Raad, met betrekking tot de hulp bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf, hebben tot doel mensensmokkel te definiëren en te bestraffen. De lidstaten zijn immers verplicht de nodige maatregelen te nemen ter bestraffing van eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat, opzettelijk helpt om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of zich daarover te verplaatsen op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot de binnenkomst of doorreis van vreemdelingen<sup>19</sup>, alsook eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat, uit winstbejag, opzettelijk behulpzaam is bij het verblijven op het grondgebied van de lidstaat op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot de binnenkomst of doorreis van vreemdelingen<sup>20</sup>.

## **2. *Belgisch recht: de wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van de diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers***

Om de nieuwe internationale en Europese instrumenten inzake mensenhandel en mensensmokkel na te leven, heeft de regering op 14 januari 2005 een wetsontwerp ingediend dat de bestaande bepalingen ter zake grondig wijzigt. De doorgevoerde wijzigingen in dit wetsontwerp werden onderzocht in een werkgroep bestaande uit een van het arbeidsauditoraat gedetacheerde medewerker van het kabinet van justitie, een federaal magistraat, gespecialiseerde magistraten van de parketten te Luik en Brugge, een vertegenwoordiger van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, juristen van het directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden en criminologen van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid van de Federale overheidsdienst Justitie. In deze werkgroep heeft het Centrum verscheidene opmerkingen geformuleerd waarvan er enkele terug te vinden zijn in punt 3 van dit hoofdstuk. Bij deze analyse werden in dit hoofdstuk vanuit een constructieve houding enkele andere opmerkingen gemaakt om de middelen in de strijd tegen mensenhandel en -smokkel voortdurend te verbeteren. Nadat het in de loop van het parlementaire proces op verschillende punten is gewijzigd, is het de wet van 10 augustus 2005 geworden.

### **2.1. *De grote lijnen***

De grote lijnen van deze nieuwe wet zijn de volgende:

- a) Mensenhandel wordt in het strafwetboek een autonoom misdrijf dat bestaat uit de artikels 433 *quinquies* tot 433 *nonies*. De wet definieert mensenhandel en breidt het misdrijf uit van vreemdelingen tot Belgen. Conform de Europese en internationale instrumenten voert het ontwerp een onderscheid in tussen mensenhandel en mensensmokkel.

---

<sup>17</sup> Richtlijn 2002/90/EG van 28 november 2002, tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *P.B.*, L 328 van 5.12.2002, p.17.

<sup>18</sup> Kaderbesluit van 28 november 2002, tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *P.B.*, L 328 van 5.12.2002, p.1.

<sup>19</sup> Artikel 1, 1, a) van de richtlijn. Het artikel 1, 2 van de richtlijn bepaalt dat elke lidstaat kan besluiten geen sancties op te leggen in gevallen waarin het doel is humanitaire bijstand aan de betrokkene te verlenen.

<sup>20</sup> Art 1, 1, b) van de richtlijn.

Dit laatste misdrijf blijft in de vreemdelingenwet van 15 december 1980, en wordt voortaan bepaald in de artikels 77 *bis* tot 77 *sexies* ervan. Het vorige artikel 77 *bis* is dus gewijzigd om specifiek dit misdrijf te bedoelen. De wet definieert eveneens wat verstaan wordt onder mensensmokkel.

Bovendien worden de definitie van criminele organisatie en het misdrijf van deelneming aan een criminele organisatie gewijzigd, om in overeenstemming te worden gebracht met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de transnationale georganiseerde misdaad.

- b) De strafbaarstelling "huisjesmelkers" (vorige artikel 77 *bis*, §1 *bis* van de wet van 15 december 1980) wordt voorgenomen op een autonome manier en niet langer als een bijzondere vorm van mensenhandel. Het Strafwetboek wordt aangevuld met een nieuw hoofdstuk dat bestaat uit de artikels 433 *decies* tot 433 *quinquiesdecies*, waardoor de bescherming wordt uitgebreid tot iedereen, Belg of vreemdeling.
- c) De nieuwe wet stelt de strafbaarstelling van uitbuiting van bedelarij vast. Dit ontwerp nam met betrekking tot bedelen in grote mate de inhoud over van een wetsontwerp dat onder de vorige legislatuur was ingediend en van verval ontheven was<sup>21</sup>.
- d) De nieuwe wet voert ook andere wijzigingen door, onder meer van het Strafwetboek en van het Wetboek van Strafvordering. Hij wijzigt tevens de wet van 13 april 1995 over mensenhandel<sup>22</sup> en de wet van 15 februari 1993 betreffende het Centrum voor gelijkheid van kansen.

## **2.2. Detail van de nieuwe strafbaarstellingen**

We geven een kort overzicht van de nieuwe bepalingen met betrekking tot de uitbuiting van bedelarij en tot huisjesmelkers om daarna langer stil te staan bij datgene wat het voorwerp van dit verslag vormt, namelijk mensenhandel en mensensmokkel.

### **2.2.1. Exploitatie van bedelarij**

De wet van 10 augustus 2005 vult het Strafwetboek aan met de nieuwe artikels 433 *ter* en 433 *quater*, tot bestraffing van de uitbuiting van bedelarij. De memorie van toelichting stelt vast dat het niet de bedoeling is het misdrijf bedelarij opnieuw strafbaar te stellen - misdrijf dat was weggelaten door de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving - maar wel iedereen die andermans bedelarij exploiteert, te bestraffen. Daarom is het nieuwe artikel 433 *ter* op dezelfde manier opgebouwd als artikel 380 van het Strafwetboek, met betrekking tot de uitbuiting van de prostitutie.

---

<sup>21</sup> Het gaat aanvankelijk om een in de Senaat ingediend wetsvoorstel (cfr. het wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek en de wet van 13 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het oog op een verzwaring van de straffen voor personen die zich schuldig maken aan smokkel van en handel in niet-begeleide minderjarigen, *Parl. St.*, Senaat, 2002-2003, 2-1457/1). De tekst was aangenomen in de Senaat en overgezonden aan de Kamer, en van verval ontheven door een wet van 8 december 2003 (*B.S.*, 19 december 2003). De Kamer heeft er zich dus moeten over uitspreken (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, 51-640/1).

<sup>22</sup> Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen met het oog op de bestraffing van mensenhandel en kinderpornografie, *B.S.* 25 april 1995.

Strafbaar zijn dus het aanwerven van een persoon om hem over te leveren aan bedelarij, het aanzetten van deze persoon om te bedelen of door te gaan met bedelen, het hem ter beschikking stellen van een bedelaar opdat deze laatste zich van hen bedient om het openbare medelijden op te wekken (artikel 433 *ter*, 1<sup>o</sup>) alsook het uitbuiten van andermans bedelarij (artikel 433 *ter* 2<sup>o</sup>). Bij de verzwarende omstandigheden van het misdrijf uit artikel 433 *quater* gaat het om de minderjarigheid, misbruiken van een kwetsbare situatie en het gebruiken van listige kunstgrepen of andere vormen van dwang.

Tijdens de parlementaire debatten werden amendementen ingediend voor een wijziging van artikel 433 *ter*, aangezien de gebruikte formulering het niet mogelijk zou maken het feit te bestraffen, zich te bedienen van een persoon - vooral een kind - om het openbare medelijden op te wekken. Uiteindelijk werd de tekst niet gewijzigd<sup>23</sup>.

## 2.2.2 Huisjesmelkerij

De wet van 10 augustus 2005 vult het Strafwetboek aan met het specifieke misdrijf ‘huisjesmelkerij’. Zo wordt een nieuw hoofdstuk met als titel “*misbruik van andermans bijzonder kwetsbare positie door de verkoop, verhuur of terbeschikkingstelling van goederen met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren*” in het Strafwetboek ingevoegd. Dit bevat de artikels 433 *decies* tot 433 *quinquiesdecies*.

Het ging er in feite om het in artikel 77 *bis*, § 1 *bis* gedefinieerde misdrijf uit te breiden naar iedereen, Belgen en vreemdelingen. Het wetsontwerp beoogde aanvankelijk enkel de onroerende goederen. Het vermeldde tevens de maatregelen uit artikel 77 *bis*, §4 *bis* (beslag leggen op het onroerend goed) en § 4 *ter* (mogelijkheid van nieuwe huisvesting voor de slachtoffers) van de wet van 15 december 1980. De wet vult het Strafwetboek ook aan met een nieuwigheid, die niet in het vroegere artikel 77 *bis*, §1 *bis*, was opgenomen, namelijk het vermenigvuldigen van de boete met het aantal slachtoffers.

Na de talrijke discussies die deze problematiek in de loop van de parlementaire debatten heeft uitgelokt, heeft het aanvankelijke ontwerp aanzienlijke wijzigingen ondergaan. Zo draaiden de debatten in de Kamer volledig rond dit thema<sup>24</sup>, mensenhandel en -smokkel kwamen slechts zijdelings ter sprake. Verschillende volksvertegenwoordigers<sup>25</sup> dienden amendementen in rond huisjesmelkerij. Zo werd de titel van het wetsontwerp gewijzigd om nauwkeuriger te beantwoorden aan de inhoud ervan<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Zie amendement nr. 1 ingediend in de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3- 1138/2. Het amendement werd uiteindelijk ingetrokken. Terug in de Kamer, werd een gelijkaardig amendement ingediend (Zie amendement nr. 34, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51- 1560/012). De auteur van het amendement zal ook dat intrekken, om het parlementaire proces in dat stadium niet te vertragen. Zie voor de debatten over deze kwestie ook het verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 16-17; Zie de problematiek over de bedelarij, F. VAN HOUCKE, « Recherche d’une réponse sociale à la mendicité des mineurs », *J.D.J.*, mei 2005, nr. 245.

<sup>24</sup> Zie de debatten over artikel 6 van het wetsontwerp (betreffende artikelen m.b.t. huisjesmelkers) : verslag van de kamercommissie Justitie, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1559/004, p.29 e.v.. De discussies gingen onder meer over het begrip abnormaal profijt. Het Arbitragehof, ingevolge 2 prejudiciële vragen van de correctionele rechtbank van Luik, heeft zich moeten uitspreken over de vraag of het begrip abnormaal profijt uit het vroegere artikel 77 *bis* §1 *bis* geen schending betekende van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet in die zin dat de rechter autonoom zou hebben beslist over de definitie van dit begrip. Het Arbitragehof heeft daar negatief op geantwoord (Zie de arresten nr. 92/2005 van 11 mei 2005 en nr.117/2005 van 30 juni 2005). Deze arresten staan op de site van het Arbitragehof : [www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be).

<sup>25</sup> Cfr. de amendementen nr.5 (verworpen), nr.6, nr.7 (verworpen), nr.15, nr.16 (deze twee laatste ingetrokken), *Doc parl.*, Kamer, 2004-2005, 51- 156/004, amendementen nr. 21 en 26 (deze laatste ingetrokken), *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51- 1560/005, amendementen nr. 30, 31, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/006.

<sup>26</sup> Zie het amendement nr. 6, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/004.

De definitie van het misdrijf huisjesmelker (het nieuwe artikel 433 *decies* van het Strafwetboek ) werd ook aangepast: de wet beoogt niet langer enkel onroerende goederen, maar ook roerend goed, een deel ervan of een andere in artikel 479 van het Strafwetboek bedoelde ruimte in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. De memorie van toelichting stelt vast dat elementen zoals de afwezigheid, de ontoereikendheid of het manifeste gevaar van sanitaire of elektrische uitrustingen, of het feit dat de ruimtes duidelijk te klein zijn voor het aantal huurders, aanwijzingen voor het misdrijf zijn<sup>27</sup>.

Een andere belangrijke wijziging is de uitbreiding van de mogelijkheid tot huisvesting tot iedereen, (nieuw artikel 433 *quinquiesdecies*)<sup>28</sup>, waar het aanvankelijke wetsontwerp - dat het vroegere artikel 77 bis, §4 ter van de vreemdelingenwet overnam - dit beperkte tot huisvesting voor vreemdelingen<sup>29</sup>.

De verzwarende omstandigheden van het misdrijf staan onder artikel 433 *undecies* (gewone activiteiten en bendevoering) en artikel 433 *duodecies* (deelneming aan een criminele organisatie). Ook hier wordt de boete vermenigvuldigd met het aantal slachtoffers.

Artikelen 433 *terdecies* en 433 *quaterdecies* nemen §§4bis en 5 van het vroegere artikel 77 bis over, het eerste met betrekking tot de bijzondere verbeurdverklaring zoals bedoeld in artikel 42, 1° van het Strafwetboek en het tweede met betrekking tot de inbeslagname van het goed. Er werden echter verschillende wijzigingen aangebracht aan het artikel 433 *terdecies*, inzake de verbeurdverklaring (verplichtend niet facultatief) en met het oog op het waarborgen, in dit geval, van de rechten van derden die te goeder trouw zijn<sup>30</sup>.

### 2.2.3. Mensenhandel en mensensmokkel

#### a) Definitie van de misdrijven

##### *Mensenhandel*

De nieuwe wet voert in het Strafwetboek een nieuw hoofdstuk in, dat artikel 433 *quinquies* tot 433 *novies* bevat. Het nieuwe artikel 433 *quinquies* geeft een definitie van mensenhandel. In tegenstelling tot de internationale en Europese instrumenten - naast verschillende andere verschillen die we hieronder zullen onderzoeken<sup>31</sup> - maken de nieuwe bepalingen op het vlak van de strafbaarstelling geen onderscheid tussen meerderjarige en minderjarige slachtoffers van mensenhandel.

---

<sup>27</sup> Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 26.

<sup>28</sup> Cfr. amendement nr. 1, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51- 1560/002 en het subamendement op dit amendement: nr.32, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/007.

<sup>29</sup> De regering heeft daarom een amendement ingediend tot opheffing van het ontworpen artikel 77 *septies* dat niet voorzag in de mogelijkheid om enkel de vreemdelingen opnieuw te huisvesten (cfr. amendement nr. 13 van de regering, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/004, p.9).

<sup>30</sup> Zie o.a. het amendement nr. 24, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/005.

<sup>31</sup> Cfr. hierna punt III, m.b.t. de perspectieven en inzet.

Het artikel 433 *quinquies* formuleert het als volgt:

*levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem*<sup>32</sup> *teneinde:*

*1° ten aanzien van deze persoon de misdrijven te laten plegen dat bedoeld wordt in de artikelen 379, 380, §1 en § 4 en 383 bis, § 1 ;*

*2° ten aanzien van deze personen het misdrijf te laten plegen zoals bedoeld in artikel 433 ter ;*

*3° deze persoon aan het werk te zetten of te laten aan het werk zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid;*

*4° bij deze persoon organen of weefsels weg te nemen of te laten wegnemen in strijd met de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen ;*

*5° of deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een wanbedrijf te doen plegen*<sup>33</sup>.

*Behalve in het in 5 bedoelde geval is de toestemming van de in het eerste lid bedoelde persoon met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting van geen belang.*

Enerzijds maakt het misdrijf mensenhandel, ongeacht de sector van uitbuiting, hierdoor deel uit van het Strafwetboek, waardoor het van toepassing is op alle slachtoffers, zowel Belgen als vreemdelingen. Anderzijds zijn de enige constitutieve bestandsdelen van het misdrijf het bestaan van een daad (werving, huisvesting, vervoer...) en bepaalde vormen van uitbuiting als welbepaalde finaliteit<sup>34</sup>; de modi operandi (bedreiging, dwang, geweld, enz.) uit het Protocol van Palermo en het Europese kaderbesluit worden enkel vermeld als verzwarende omstandigheden van het misdrijf. Wat de vormen van seksuele uitbuiting betreft, beperkt de nieuwe wet die tot misdrijven inzake prostitutie en kinderpornografie. Wat de uitbuiting van arbeid betreft, moet die plaatsvinden “in mensonwaardige omstandigheden”. Het wegnemen van organen was opgelegd door het Protocol van Palermo.

Het artikel 433 *quinquies* bepaalt twee andere vormen van uitbuiting: bedelarij, die ook in het Strafwetboek is ingevoerd door de nieuwe wet (artikel 433 *ter*) en het plegen van een misdrijf tegen zijn wil. Op die manier beantwoordt het artikel aan de nieuwe vormen van handel in de rechtspraak<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Deze laatste vaststelling werd toegevoegd na advies van de Raad van State, ter vaststelling van de inhoud van de term “overbrenging” om meer uitdrukkelijk de termen van het kaderbesluit over te nemen.

<sup>33</sup> Het aanvankelijke wetsontwerp formuleerde het als volgt: “*deze persoon te dwingen een misdaad of wanbedrijf te plegen*”. Het ontwerp werd gewijzigd omdat de term “dwang” onder de verzwarende omstandigheden van het misdrijf vermeld staat, zie het amendement nr.29 van de regering, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/006.

<sup>34</sup> We wijzen erop dat de uitbuiting niet effectief hoeft te zijn, memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 20.

<sup>35</sup> Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van verschillende bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 20.

**Tabel 1: Constitutieve bestandsdelen**

DAAD	FINALITEIT
Werving	Uitbuiting van prostitutie, kinderpornografie
Vervoer	Uitbuiting van bedelarij
Overdracht	Werken in mensonwaardige omstandigheden
Huisvesting	Wegnemen van organen
Opvang	Dwingen om een misdaad of een wanbedrijf te plegen
Wisseling of overdracht van de controle over een persoon	

### *Mensensmokkel*

De wet van 10 augustus 2005 brengt eveneens verschillende wijzigingen aan de vreemdelingenwet van 15 december 1980 aan. Zo wijzigt deze wet artikel 77 (hulp bij illegale migratie) en 77 bis (mensensmokkel) en voegt in diezelfde wet de artikelen 77 *ter* tot 77 *sexies* in. We wijzen erop dat het vroegere artikel 77 *bis* in de vreemdelingenwet was ingevoerd door de wet van 13 april 1995 en dat dit artikel de bestraffing beoogde van de handel van vreemdelingen, door eenieder te bestraffen die misbruik maakt van de kwetsbare situatie van een vreemdeling in een precaire toestand.

### *Hulp bij illegale immigratie (nieuw artikel 77)*

Wat artikel 77 onderscheidt van artikel 77 *bis* (mensensmokkel), is het verkrijgen van een vermogensvoordeel. Zo beoogt artikel 77 de bestraffing van hulpverlening bij binnenkomst, doortocht of het verblijf van onderdanen van landen buiten de EU, zonder dat de nagestreefde doelstelling winstgevend was. De gevangenisstraf bedraagt 8 dagen tot een jaar (en niet langer drie maand zoals in het vroegere artikel 77). De maximale straf komt zo op een jaar, om in overeenstemming te zijn met de vereisten van de richtlijn en het kaderbesluit en van het Europees uitleveringsverdrag.

Alinea 2 van dit artikel bepaalt echter dat hulpverlening die “uit voornamelijk humanitaire redenen” verleend wordt, niet strafbaar is. In dit verband wijken de bepalingen uit de nieuwe wet sterk af van de definities van de richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf. Terwijl de richtlijn een onderscheid maakt tussen hulpverlening bij binnenkomst of bij doortocht, waarvoor het winstoogmerk niet vereist is als constitutief bestanddeel van het misdrijf en de hulpverlening bij verblijf, dat slechts strafbaar is wanneer een winstoogmerk bestaat, maakt de nieuwe wet via het nieuwe artikel 77 van de wet van 15 december 1980, zowel de hulpverlening bij binnenkomst als bij doortocht of verblijf strafbaar, ook al is er geen winstoogmerk. De wet is dus strenger dan de richtlijn. Bovendien is er de humanitaire clausule voorzien voor hulpverlening bij binnenkomst, bij doortocht en bij verblijf, terwijl de Europese richtlijn die slechts bepaalt voor hulpverlening bij binnenkomst of bij doortocht en ze is ruimer geformuleerd dan in de richtlijn<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Het artikel 1, 2 van de richtlijn 2002/90/EG bepaalt dat de lidstaten kunnen besluiten geen sancties op te leggen bij de binnenkomst of de doortocht van onderdanen van landen van buiten de EU in gevallen waarin het doel van de gedragingen is, humanitaire bijstand aan de betrokkene te verlenen.



Dit is de reden dat de Raad van State op basis van deze vaststellingen, tijdens het onderzoek van het voorontwerp van wet, van mening was dat deze bepalingen moesten worden herzien, aangezien ze niet overeenstemden met de Europese instrumenten<sup>37</sup>. De regering heeft het advies van de Raad van State echter niet gevolgd. Ze was van mening dat de Europese instrumenten de lidstaten niet verbieden om naast de erin bedoelde handelingen, ander handelingen strafbaar te stellen, zoals hulpverlening bij verblijf zonder winstbejag, en de humanitaire clausule erop toe te passen.<sup>38</sup>

### *Mensensmokkel (nieuw artikel 77 bis)*

Artikel 28 van de wet van 10 augustus 2005 vervangt het huidige artikel 77 *bis* van de vreemdelingenwet van 15 december 1980. Een nieuwe strafbaarstelling, specifiek met betrekking tot “mensensmokkel” is ingevoerd. Net zoals inzake mensenhandel, geeft deze nieuwe bepaling een definitie van wat moet worden verstaan onder mensensmokkel, namelijk de hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht of illegale verblijf van vreemdelingen met een winstoogmerk. We willen erop wijzen dat België ook op dat punt verschilt met wat is bepaald in de richtlijn, aangezien enkel de hulpverlening bij het verblijf met een winstoogmerk wordt bestraft, waarna de Raad van State dezelfde opmerkingen formuleerde als voor artikel 77<sup>39</sup>.

### **b) Straffen en verzwarende omstandigheden**

Gelet op de dramatische gevolgen waartoe deze twee misdrijven kunnen leiden en met het oog op de samenhang, werden de straffen inzake handel en smokkel op mekaar afgestemd<sup>40</sup> en de verzwarende omstandigheden zijn voor beide misdrijven gelijkaardig.

Er werden drie niveaus van verzwarende omstandigheden bepaald. Het eerste niveau hangt samen met de hoedanigheid van de dader (persoon met gezag over het slachtoffer, openbaar officier of ambtenaar)<sup>41</sup>. Het tweede niveau zet verschillende verzwarende omstandigheden op gelijke voet: de

<sup>37</sup> Advies van de Raad van State van 22 juli 2004, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 45.

<sup>38</sup> Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 29-30. We willen erop wijzen dat een amendement werd ingediend in de Senaat, tot wijziging van de bewoordingen van de humanitaire clausule (Zie het amendement nr. 8, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 1138/3). Dit amendement nam de termen van de Europese richtlijn 2002/90/EG over die bepaalde dat de uitzondering van toepassing is wanneer de gedraging tot doel heeft humanitaire bijstand aan de betrokkene te verlenen en niet de formulering die reeds in de oude versie van het artikel 77 stond, overgenomen in het wetsontwerp (hulpverlening verleend uit voornamelijk humanitaire redenen). De huidige formulering in het ontwerp maakt een veel ruimere interpretatie mogelijk en is bijgevolg minder beperkend dan de richtlijn. Het amendement werd uiteindelijk ingetrokken. Zie het verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 10.

<sup>39</sup> Advies van de Raad van State van 22 juli 2004, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 45. De regering heeft ook hier het advies van de Raad van State niet gevolgd, zich beroepend op dezelfde argumenten als voor het artikel 77, zie memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 29-30.

<sup>40</sup> Zo is het basismisdrijf inzake mensenhandel en mensensmokkel bestraft met een gevangenisstraf van 1 tot 5 jaar en een boete van 500 euro tot 50 000 euro.

<sup>41</sup> Zie het nieuwe artikel 433 *sexies* van het Strafwetboek (handel) en het nieuwe artikel 77ter (smokkel). De in die gevallen bepaalde straffen zijn opsluiting van 5 tot 10 jaar en een boete van 750 tot 75 000 euro.

minderjarigheid van het slachtoffer<sup>42</sup>, de actiemiddelen (waaronder het gebruik van geweld of een vorm van dwang en het misbruiken van de kwetsbaarheid, die reeds voordien als constitutieve bestandsdelen in het vroegere artikel 77 *bis* stonden), de gevolgen van het misdrijf (het in gevaar brengen van het leven van slachtoffers, permanente ongeschiktheid) en de omstandigheden van de daad (namelijk de verzwarende omstandigheden van het vroegere artikel 77 *bis*: gewone activiteiten en bendevoorming)<sup>43</sup>. Het derde niveau beoogt de criminele organisatie en de niet opzettelijk dood van het slachtoffer<sup>44</sup>. De sancties werden aangepast om ze in overeenstemming te brengen met de straffen in de nieuwe Europese instrumenten<sup>45</sup>. Bepaalde verzwarende omstandigheden werden specifiek opgelegd door het Europees recht voor handel en smokkel van migranten: voor de handel gaat het om het in gevaar brengen van het slachtoffer, de betrokkenheid van een criminele organisatie, de bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer, het gebruik van extreem geweld of het feit bijzonder ernstige schade aan het slachtoffer te hebben berokkend (artikel 3 van het kaderbesluit). Voor de smokkel gaat het om het in gevaar brengen van het leven van het slachtoffer en de betrokkenheid van een criminele organisatie (artikel 1, 3 van het kaderbesluit). Andere verzwarende omstandigheden, zoals de hoedanigheid van ambtenaar van de dader van het misdrijf, waren door geen enkele internationale verplichtingen opgelegd.

### 2.3. Andere wijzigingen

Een belangrijke wijziging betreft de definitie van de criminele organisatie (artikel 324 *bis* van het Strafwetboek ) en het misdrijf deelneming aan een criminele organisatie (artikel 324 *ter* van hetzelfde wetboek). De rechten van derden werden vastgesteld onder artikel 5 *ter* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering in geval van bijzondere verbeurdverklaring zoals bedoeld in het artikel 42, 1° van het Strafwetboek (zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken of gediend hebben tot het plegen van het misdrijf).

De wet van 10 augustus 2005 wijzigt verder sommige bepalingen van het Strafwetboek en van het Wetboek van Strafvordering, om het te stroomlijnen met de wijzigingen die zijn aangebracht inzake mensenhandel en mensensmokkel. Dit is het geval voor het artikel 43 *quater* van het Strafwetboek (verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen), van het artikel 10 *ter* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering (extraterritoriale bevoegdheid) en van het artikel 21 *bis* van dezelfde titel (verjaringstermijn van de strafvordering).

---

<sup>42</sup> We willen erop wijzen dat na de opmerkingen van de Raad van State de graad van bepaalde verzwarende omstandigheden werd gewijzigd. Zo stond de minderjarigheid van het slachtoffer op het eerste niveau van de verzwarende omstandigheden, zie het advies van de Raad van State van 22 juli 2004, *Doc. Parl.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p.42-43.

<sup>43</sup> Zie het nieuwe art. 433 septies van het Strafwetboek (handel) en het nieuwe artikel 77quater (smokkel). De in die gevallen bepaalde straffen zijn opsluiting van 10 tot 15 jaar en een boete van 1000 tot 100 000 euro.

<sup>44</sup> Zie het nieuwe art. 433 octies van het Strafwetboek (handel) en het nieuwe artikel 77quinquies (smokkel). De in die gevallen bepaalde straffen zijn opsluiting van 15 tot 20 jaar en een boete van 1000 tot 150 000 euro.

<sup>45</sup> Zo verplicht het kaderbesluit van 19 juli 2002 (artikel 3, alinea 2, d) de lidstaten, het misdrijf mensenhandel te bestraffen met een gevangenisstraf waarvan de maximumstraf niet lager mag zijn dan 8 jaar wanneer het misdrijf werd gepleegd binnen het kader van een criminele organisatie. Het kaderbesluit van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en het illegale verblijf legde onder meer een identieke straf op voor hulpverlening bij de binnenkomst of de illegale doortocht, indien het misdrijf is gepleegd met een winst oogmerk en indien het leven van de migranten in gevaar is gekomen (artikel 1, §3).

In het Wetboek van Strafvordering zijn de bepalingen inzake het af luisteren van telefonische gesprekken (artikel 90 *ter*) en het verhoor van minderjarige slachtoffers of getuigen van bepaalde misdrijven (artikel 91 *bis*) gewijzigd.

Artikel 144 *ter* van het Gerechtelijk Wetboek (bevoegdheid van het federale parket) is in dezelfde zin aangepast, net als artikel 81 van de wet van 15 december 1980.

Met deze nieuwe strafbaarstellingen van mensenhandel en mensensmokkel moest ook de wet betreffende het Centrum worden gewijzigd, aangezien het Centrum de strijd tegen zowel mensenhandel als mensensmokkel moet stimuleren. Zijn bevoegdheid om in rechte op te treden werd in die zin aangepast.

De wet van 10 augustus 2005 wijzigt ook de titel en sommige bepalingen van de wet van 13 april 1995, nl. de artikels met betrekking tot de vordering tot staking en de opvolging en uitvoering van de wet.

Door de nieuwe bepalingen inzake uitbuiting van de bedelarij, schaft de nieuwe wet het artikel 82 van de wet op jeugdbescherming af.

De wet betreffende de OCMW's tenslotte (artikelen 57 en 57 *ter*) wordt aangepast na de wijzigingen inzake huisjesmelkerij.

## **2.4. Parlementaire debatten**

De regering diende haar wetsontwerp in de Kamer in op 14 januari 2005. Tijdens het onderzoek ervan door de Kamercommissie Justitie werd weinig gediscussieerd over de nieuwe strafbaarstellingen mensenhandel en mensensmokkel. Er werden alleen enkele technische en inhoudelijke amendementen aangenomen. Zoals reeds vermeld, draaiden de discussies vooral rond de problematiek van de huisjesmelkers<sup>46</sup>.

De regering heeft zelf een reeks amendementen ingediend om een aantal leemtes in het originele ontwerp alsnog weg te werken. We vermelden hier onder meer rond de uitbuiting van bedelarij, de toevoeging van de poging in het nieuwe artikel 433 *ter* van het Strafwetboek.

Na de algemene bespreking besloot de Minister van Justitie in naam van de regering een amendement in te dienen ter vaststelling van het begrip misbruik van een kwetsbare situatie in de verzwarende omstandigheden van de mensenhandel en mensensmokkel, van de uitbuiting van bedelarij, alsook van de strafbaarstelling van de huisjesmelkers, waarbij de bewoording van het artikel 1, punt 1, c) van het kaderbesluit van 19 juli 2002<sup>47</sup> werd overgenomen. De wet stelt voortaan vast dat het misbruik van een kwetsbare situatie van de persoon heeft plaatsgehad in de mate dat de betrokken persoon geen andere echte, noch aanvaardbare keuze heeft dan zich te laten misbruiken.

---

<sup>46</sup> Dat blijkt uit het verslag van de Kamercommissie Justitie, dat onderstreept dat het wetsontwerp aan de essentiële bekommernissen inzake mensenhandel en mensensmokkel beantwoordt en dat enkel artikels betreffende de huisjesmelkers voor problemen zorgen, zie het verslag van de Kamercommissie Justitie, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1559/004, p. 16.

<sup>47</sup> Zie de amendementen nr. 10 (mensenhandel), nr. 11 (bedelarij), 12 (huisjesmelkers) nr. 14 (mensensmokkel) van de regering, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/004, p.8-10. Het amendement nr.12 werd later ingetrokken, aangezien de minister van mening was dat dit amendement 31 van een volksvertegenwoordigster een samenvatting was van de argumenten die tijdens de discussie over het begrip kwetsbare situatie aan bod waren gekomen, zie het verslag in naam van de kamercommissie Justitie, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1559/004, p. 38.

Zoals een volksvertegenwoordigster in de loop van de debatten erop heeft gewezen, dreigt de bewijsvoering dat er geen keuze was, moeilijk te worden en zo'n vaststelling mag de toestand van de slachtoffers<sup>48</sup> niet bemoeilijken. Ook tijdens de debatten in de Senaat wees iemand er terecht op dat deze toevoeging een enorme rekbaarheid heeft en ruimte biedt tot pleiten. Deze bepaling brengt mee dat het misbruik van een preciaire situatie in se geen misdrijf is<sup>49</sup>. De vaststelling dat iemand zich in een kwetsbare situatie bevindt zal niet langer voldoende zijn, er zal ook moet worden aangetoond dat er geen andere keuze was dan zich te onderwerpen aan het misbruik<sup>50</sup>.

Wat deze verzwarende omstandigheid van misbruik van een kwetsbare situatie betreft - zowel inzake uitbuiting van de bedelarij (artikel 433 *quater*, 2°) als mensenhandel (artikel 433 *septies*, 2°) - hebben amendementen de omstandigheden waarin een persoon zich in zo'n situatie kan bevinden, beperkt door de term "onder meer" uit het aanvankelijke wetsontwerp weg te laten. Op die manier werd beantwoord aan de eisen van voorzienbaarheid aangezien deze artikelen in het Strafwetboek<sup>51</sup> zijn ingevoerd.

Er werden ook amendementen ingediend en aangenomen inzake de verbeurdverklaring (verplicht en niet facultatief) bij mensenhandel en mensensmokkel waarbij de rechten van derden op die goederen niet geschaad worden<sup>52</sup>.

Het wetsontwerp, zoals geamendeerd door de Kamercommissie Justitie, werd vervolgens unaniem goedgekeurd in de plenaire vergadering van de Kamer op 21 april 2005.

De Senaat besliste vervolgens het ontwerp te evoceren. Ook hier werden verschillende amendementen neergelegd, onder meer inzake bedelarij<sup>53</sup>, de aanpassing van de wet op de OCMW's door de wijzigingen rond de huisjesmelkers<sup>54</sup> en inzake de extraterritoriale bevoegdheid bij "eenvoudige" mensensmokkel<sup>55</sup>. Tijdens de algemene discussie werd de onverenigbaarheid met de Europese richtlijnen besproken, onder meer inzake de modi operandi van mensenhandel, maar zonder dat het voorliggende ontwerp werd gewijzigd. De enige amendementen die zijn aangenomen hebben betrekking op de artikels 57 en 57 ter van organische wet betreffende de OCMW's.

De aldus geamendeerde tekst werd aangenomen door de Commissie Justitie op 10 mei 2005 en aangenomen in de plenaire vergadering van 2 juni 2005.

---

<sup>48</sup> Zie, Kamer, Integraal Verslag, Criv 51, Plen. 131, p.19.

<sup>49</sup> Verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 13.

<sup>50</sup> *Parl. Hand*, Senaat, GZ. 2004-2005, plenaire vergadering van 2 juni 2005, 3-114, p.17

<sup>51</sup> Amendementen nr. 17 (bedelarij) en 18 (mensenhandel), *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/004, p.12 en 13. Ook op het vlak van de mensensmokkel, werd de tekst aangepast (technische correctie), zonder dat een amendement werd ingediend. We willen er in dit verband op wijzen dat de toevoeging van de preciaire sociale toestand onder de omstandigheden van kwetsbaarheid inzake mensensmokkel volgens ons niet terecht was, aangezien vreemdelingen die geen onderdanen van de Europese Unie waren werden beoogd, die zich per definitie in een illegale of preciaire administratieve situatie zullen vinden.

<sup>52</sup> Zie amendementen nr. 24 (huisjesmelkers), 23 (mensenhandel), 25 (mensensmokkel), *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/005.

<sup>53</sup> Cfr. supra voetnoot 23.

<sup>54</sup> Amendementen 3 en 4, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/2.

<sup>55</sup> Amendement nr. 11, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/3. De senatrices aan de basis van het amendement wensen de extraterritoriale bevoegdheid van België ingeval van "eenvoudige" mensensmokkel uit te breiden en niet enkel in de meest ernstige gevallen van mensensmokkel. Na toelichting van de ministers werd het amendement ingetrokken. Het huidige artikel 10 ter bepaalt de extraterritorialiteit enkel in de meest ernstige gevallen. Het ontwerp lag echter in diezelfde logica (Zie verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, p 22).

Het gewijzigde ontwerp werd terug naar de Kamer gestuurd waar het uiteindelijk in onveranderde vorm werd aangenomen in de plenaire vergadering, ondanks het indienen van twee amendementen<sup>56</sup>. Zo beoogde een van de amendementen<sup>57</sup> het weglaten van de vaststelling van de echte en aanvaardbare keuze (terwijl dezelfde commissie vroeger had gevraagd dit toe te voegen!) in de strafbaarstelling met betrekking tot de huisjesmelkers – maar niet inzake mensenhandel. De volksvertegenwoordigers die het amendement hadden ingediend vreesden immers dat deze formulering aanleiding zou geven tot talrijke discussies, aangezien het slachtoffer moest aantonen dat het geen andere echte en aanvaardbare keuze had. Aangezien de minister had vastgesteld dat deze precisering er niet toe strekt het toepassingsgebied dat het misdrijf thans heeft, in te perken, werd het amendement verworpen<sup>58</sup>.

Aangezien de Kamer geen enkele wijzigingen aan de door de Senaat overgezonden tekst had aangebracht, werd de tekst aan de Koning ter bekrachtiging voorgelegd en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 2 september 2005.

### **3. Perspectieven en inzet**

#### **3.1. Een definitie van mensenhandel die niet in overeenstemming is met de internationale en Europese instrumenten: voordelen en nadelen**

##### **3.1.1 Het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel**

Zoals bekend bevatte de wet van 13 april 1995 geen definitie van mensenhandel, wat leidde tot interpretatieproblemen op het terrein, onder meer op het vlak van het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel. Dit bleek uit de evaluatie van de oude richtlijn van de minister van Justitie col 12/99 waarin een definitie van dit fenomeen werd gegeven<sup>59</sup>. Zo deden zich regelmatig interpretatieproblemen voor bij de parketten<sup>60</sup>, waardoor ze nu eens bepaalde grensgevallen in de definitie opnamen, om ze dan weer uit te sluiten, en meer bepaald de clandestiene mensensmokkel, de mensensmokkel zonder dat er een element van uitbuiting kon worden vastgesteld, de puur economische uitbuiting in het kader van clandestiene migratie<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Een amendement (nr.34) had betrekking op de uitbuiting van de bedelarij (cfr. supra, nota 23).

<sup>57</sup> Amendement nr. 33, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/012.

<sup>58</sup> Verslag in naam van de kamercommissie Justitie, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/013, p.7.

<sup>59</sup> COL 12/99 – Ministeriële richtlijn houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie. De definitie van mensenhandel luidde als volgt : “*onder mensenhandel wordt verstaan, het feit dat iemand een persoon onwettig onderwerpt aan zijn eigen macht of aan de macht van derden door middel van geweld, bedreigingen of listen of door misbruik te maken van een gezagsverhouding met als doel zich toe te leggen op de uitbuiting van de prostitutie van anderen, op vormen van uitbuiting en van seksueel geweld of op de uitbuiting van vormen van arbeid en arbeidsvoorwaarden, die strijdig zijn met de menselijke waardigheid. Met misbruik van gezag wordt bovendien gelijkgesteld elke vorm van druk, op een zodanige wijze uitgeoefend dat de persoon eigenlijk geen andere keuze heeft dan zich daaraan te onderwerpen. Ter zake wordt geen rekening gehouden met elementen als leeftijd, geslacht en nationaliteit van het slachtoffer*”.

<sup>60</sup> De arbeidsauditoraten en politiediensten hadden ook soms te kampen met interpretatieproblemen, zie I. AENDENBOOM, « De wetgeving tot bestrijding van de mensenhandel : roeien met de juridische riemen die men heeft », *T.V.R.*, maart 2003, p.9-10.

<sup>61</sup> Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, *Evaluatie van de richtlijn houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie -col 12/99*, oktober 2001, p.14.

Sommige magistraten waren van mening dat een vreemdeling die via een netwerk naar België was gebracht en er clandestien verbleef, slachtoffer van de mensenhandel was, andere magistraten deelden dit standpunt niet<sup>62</sup>. Maar de meningen liepen vooral uiteen wanneer het ging om het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel. Sommige parketten maakten een onderscheid tussen beide concepten, andere niet<sup>63</sup>. Bij degenen die een onderscheid maakten ging het bij mensensmokkel om het onwettige vervoer van illegalen tegen aanzienlijke bedragen, terwijl mensenhandel verbonden was met de uitbuiting van de persoon.<sup>64</sup>

Dit onderscheid tussen beide termen blijkt ook uit de antwoorden op de vragenlijsten, die het Centrum voor zijn jaarverslag had verstuurd aan verschillende politie- en inspectiediensten en referentiemagistraten in de grote steden. Het gebruik van listen en/of dwang, de uitbuiting door geweld, listige kunstgrepen of het misbruik van een precaire toestand worden beschouwd als doorslaggevende elementen voor de mensenhandel, terwijl mensensmokkel gekenmerkt wordt door het betalen om zich van één punt naar een ander te begeven<sup>65</sup> en de organisatie van illegale migratie tegen betaling, en dit buiten enige vorm van uitbuiting<sup>66</sup>. Mensensmokkel wordt soms gezien als een deel van de mensenhandel, uit verschillende dossiers blijkt immers dat een zaak die aanvankelijk als mensensmokkel wordt behandeld vervolgens een dossier van mensenhandel<sup>67</sup> wordt.

Uit onderzoek van de rechtspraak van de afgelopen jaren op basis van het vroegere artikel 77 bis blijkt dat talrijke beslissingen zijn uitgesproken in dossiers van mensensmokkel op basis van dit artikel. Rechters beschouwen deze betichting als bewezen omdat het misbruik van een kwetsbare situatie erin bestond valse verwachtingen te scheppen, vervoerd te zijn in uiterst precaire omstandigheden<sup>68</sup>, afhankelijk te zijn van de beklaagden (geld te hebben moeten storten voor de reis, niet over reisdocumenten te hebben beschikt,...) <sup>69</sup>, maar vooral omwille van de omvang van de betaalde sommen en de ellendige omstandigheden waarin de slachtoffers van mensensmokkel zijn behandeld<sup>70</sup>.

In zijn analyse van de definitie van mensenhandel in het Protocol van de Verenigde Naties over de mensenhandel, wijst de Deskundigengroep erop dat het element van beweging ter sprake komt onder meer in het onderscheid tussen handel in personen en smokkel van migranten. De doelstelling van de smokkel is het ongeoorloofd overschrijden van grenzen, terwijl het voorwerp van mensenhandel de uitbuiting van de betrokken persoon is. Waar de smokkel het overschrijden van de grenzen impliceert, is dat niet altijd het geval voor de handel: die kan immers ook plaatsvinden binnen eenzelfde land.

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p.14

<sup>63</sup> Zo maakten 11 parketten een onderscheid tussen de 2 concepten, 15 niet en 1 parket heeft niet geantwoord, *Ibidem*, p.16.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p.16. wanneer de auditoraten een onderscheid maken, is het ook in die zin, *ibidem*, p 33.

<sup>65</sup> Antwoord op vragenlijst, lokale politie Evere.

<sup>66</sup> Antwoord op vragenlijst, arrondissement Charleroi, lokale politie Antwerpen.

<sup>67</sup> Bijvoorbeeld, personen die verplicht zijn te werken om hun reis terug te betalen, vragenlijst lokale politie Brugge.

<sup>68</sup> Zie in dit verband de verschillende beslissingen vermeld en gepubliceerd in « De wet van 13 april 1995 houdende bepalingen ter bestrafing van de mensenhandel en de kinderpornografie », rechtspraak, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, mei 2002, pp.23-24.

<sup>69</sup> Zie Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Pleidooi voor een geïntegreerde benadering, analyse van de wetgeving en de rechtspraak*, jaarverslag, december 2003, p 64.

<sup>70</sup> Zie not. Verschillende belangrijke zaken van mensensmokkel, die zijn onderzocht in ons laatste jaarverslag, *Analyse van het standpunt van de slachtoffers*, december 2004, pp.89-98.

Daarom was een van de aanbevelingen van de Deskundigengroep dat de Staten erover zouden waken om alle vormen van handel, ongeacht het grensoverschrijdende karakter ervan en/of de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad, passen te bestraffen. In dit verband is de nieuwe definitie van de mensenhandel een doorbraak aangezien het voortaan mogelijk is zowel de grensoverschrijdende als de interne mensenhandel te bestraffen, en dit, ongeacht het type van uitbuiting<sup>71</sup>.

De Deskundigengroep onderstreept eveneens dat het criterium om een onderscheid te maken tussen mensenhandel en mensensmokkel het bestaan van een slachtoffer is, namelijk van een persoon wiens individuele rechten werden geschonden, terwijl het misdrijf mensensmokkel op zich geen schending inhoudt van de rechten van de persoon maar wel van de politieke belangen van de Staat waarvan de grenzen werden geschonden. In de praktijk echter is dit onderscheid niet zo eenvoudig. Gesmokkelde personen zijn immers dikwijls zelf het slachtoffer van de schending van mensenrechten, zoals het recht op leven. Bovendien is het op het ogenblik van de beweging moeilijk om te weten of een persoon het slachtoffer is van handel dan wel van smokkel.

Zo kunnen dossiers aanvankelijk als een zaak van smokkel worden beschouwd om later een zaak van mensenhandel te worden of elementen vertonen die kunnen wijzen op mensenhandel. Dit bleek in sommige dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij heeft gesteld. Zo werd onlangs een vonnis in Leuven uitgesproken<sup>72</sup> in de zaak van een netwerk van mensensmokkel voor enorme bedragen. Uit de verklaringen van een van de verdachten en het afluisteren van telefonische gesprekken bleek dat het netwerk ook had gediend voor de “bestelling” van een jong meisje uit Bulgarije. Zo blijkt ook uit het dossier van de Chinese triades bis, dat personen die beroep hadden gedaan op de organisatie, een voorschot moesten betalen om nadien het saldo al werkend terug te betalen.

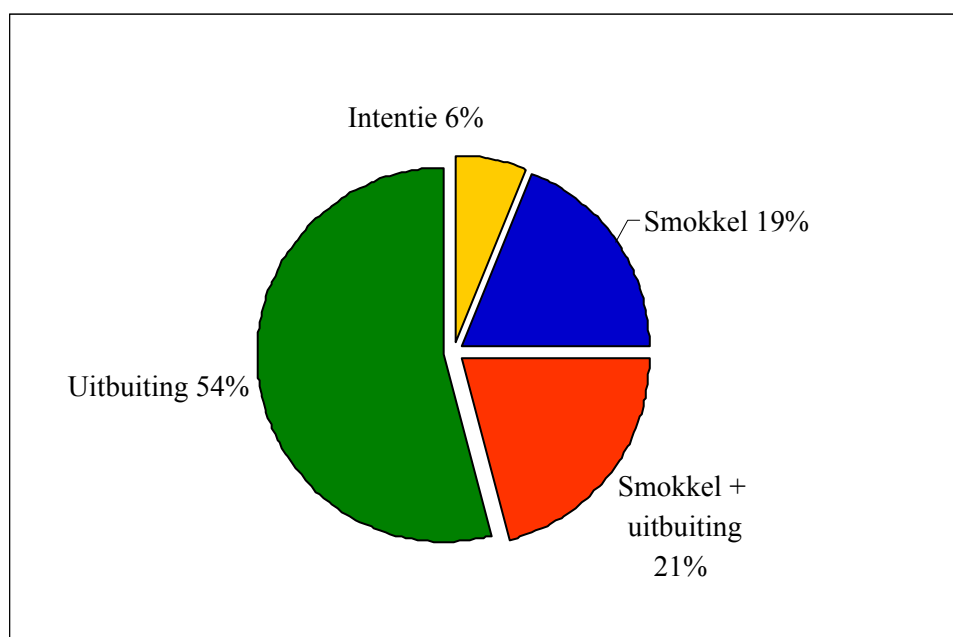
Ook in de slachtofferprofielen bemerken we dat de grens tussen handel en smokkel niet altijd eenduidig te trekken is. Zo is 21 % van alle slachtoffers die tussen 1999 en 2004 werden opgevangen door één van de gespecialiseerde opvangcentra mensenhandel, zowel een slachtoffer van mensenhandel als van –smokkel.

---

<sup>71</sup> Op grond van de wet van 13 april 1995, indien de seksuele uitbuiting kon worden bestraft ongeacht de nationaliteit van het slachtoffer (op basis van de artikelen 379 en 380 van het Strafwetboek ), het bestraffen van mensenhandel op het vlak van de arbeid was daarentegen alleen mogelijk indien het slachtoffer vreemdeling was (vroegere artikel 77 bis van de wet van 15 december 1980).

<sup>72</sup> Corr. Leuven, 22 maart 2005, 17<sup>de</sup> k.

**Figuur 1 : Slachtoffers (1999 - 2004) naar problematiek**



Het moet worden toegejuicht dat er in de nieuwe definities een onderscheid wordt gemaakt tussen mensenhandel en mensensmokkel. Dit onderscheid mag er echter niet toe leiden beide fenomenen in de loop van een onderzoek volledig te isoleren enerzijds omdat de overlapping soms te groot is en anderzijds omdat dit de belangen van de slachtoffers kan schaden.

### ***3.1.2 Dwang of misbruik van een kwetsbare situatie als verzwarende omstandigheid en niet als constitutief bestanddeel van het misdrijf***

#### **a) Overzicht van de vorige bepalingen**

Het oude artikel 77 *bis* van de wet van 15 december 1980 bevatte een materieel element, namelijk een bijdrage leveren tot de binnenkomst, de doortocht of het verblijf van een vreemdeling, en een moreel element, nl. het gebruik van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang of misbruik van een bijzonder kwetsbare situatie waarin de vreemdelingen zich bevindt, ten gevolge van hun onwettige of precare administratieve toestand. Hoewel de tekst het niet expliciet vermeldde, deed de eventuele toestemming van de vreemdeling er niet toe.

Het onderzoek naar het misbruik van de kwetsbare situatie en/of het bestaan van enige vorm van dwang vormden, op grond van het vroegere artikel 77 *bis*, het centrale element op basis waarvan de rechters konden beslissen of er al dan niet sprake was van mensenhandel. In de dossiers van mensensmokkel kwam het regelmatig voor dat de beklaagden een herkwalificatie van de feiten vroegen op basis van het vroegere artikel 77<sup>73</sup> omdat ze van mening waren dat er geen sprake was van dwang of misbruik, aangezien de slachtoffers zich vrij tot hen hadden gericht om te emigreren en dat ze tot alles bereid waren om hun bestemming te bereiken<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Ter herinnering, deze bepaling bestraft ook het feit, een vreemdeling hulp te verlenen bij het binnenkomen of het onwettige verblijf in het Koninkrijk, zonder dat er sprake was van dwang of misbruik.

<sup>74</sup> Zie o.a. het belangrijke dossier van de Chinese triades, dat werd besproken in het jaarverslag *Analyse vanuit het slachtofferstandpunt*, december 2004, p 90.



In de zaken van uitbuiting van de prostitutie spraken de rechters een veroordeling uit op basis van het artikel 77 *bis*, (dikwijls samen met het artikel 380 van het Strafwetboek) omdat de slachtoffers zowel aangevoerd waren onder misleidende voorwendsels<sup>75</sup>, als verplicht waren zich te prostitueren. Rechtbanken waren van mening dat het misbruik van een kwetsbare situatie vaststond op basis van volgende elementen: het inhouden van de winsten of een deel ervan, de afwezigheid van de bewegingsvrijheid, de controle van de prostitutieactiviteit. Ook het bestaan van dwang, geweld of bedreigingen werd in talrijke zaken vastgesteld<sup>76</sup>.

Inzake economische uitbuiting in het algemeen, bij gebrek aan bijkomende elementen waaruit een toestand van misbruik bleek (uiterst lage lonen, ongezonde woningen, belemmeringen op de vrijheid van komen en gaan, enz.), was het eenvoudige feit de sociale wetgeving niet na te komen, niet voldoende om vast te stellen dat er sprake was van mensenhandel<sup>77</sup>.

## **b) Dwang en uitbuiting**

Dwang, geweld, bedrog en misbruiken van een kwetsbare situatie zijn inherent aan de definitie van de mensenhandel zoals blijkt uit het Protocol van Palermo en het Europese Kaderbesluit. Het verslag van de Deskundigengroep onderstreept in dit verband dat het de dwangmaatregelen zijn die ervoor zorgen dat we over mensenhandel spreken, meer dan over het type arbeid of de diensten zelf. In vele gevallen is het dwangelement oorzaak van verwarring. Terwijl de werkkrachten lijken te hebben ingestemd met wat in feite dwangarbeid is of praktijken die met slavernij verwant zijn, menen sommigen dat ze niet het slachtoffer zijn van mensenhandel. In dit verband lijkt het onderzoek naar de instemming primordiaal: dit veronderstelt de mogelijkheid om een daad die het slachtoffer zou moeten verrichten of tolereren, te weigeren, aangezien een echte instemming pas mogelijk is wanneer alle factoren bekend zijn en de persoon vrij is er al dan niet mee in te stemmen<sup>78</sup>.

Hoewel een persoon er vrij mee instemt te emigreren, valse papieren te dragen, zich te prostitueren of onwettig in het buitenland te werken, betekent dit nog niet dat de persoon instemt met dwangarbeid of uitbuiting verwant met slavernij, inclusief in de seksindustrie. Dit sluit bijgevolg niet uit dat de persoon het slachtoffer is van mensenhandel. Zo kan men tot een onjuist onderscheid komen tussen slachtoffers die als “onschuldig” en anderen die als “schuldig” worden gezien. Inzake seksuele uitbuiting zouden de “onschuldige” slachtoffers diegene zijn die gedwongen werden zich te prostitueren, de “schuldige” slachtoffers zijn dan diegene die zich reeds voordien prostitueerden, die wisten dat ze het zouden blijven doen of bereid waren dit te blijven doen in niet-gedwongen omstandigheden. Daarom zouden de gevolgen die ze ondergaan, te wijten zijn aan hun eigen schuld.

---

<sup>75</sup> Zie o.a. een recente beslissing te Namen : Corr. Namen, 27 september 2004, 16<sup>de</sup> k.: de twee slachtoffers van Moldavische afkomst werden gerekruteerd met de belofte dat ze als poetsvrouw zouden werken. Daarna zijn ze doorverkocht en zijn ze tijdens hun traject verschillende keren mishandeld om ze op die manier te verplichten zich te prostitueren; Corr. Charleroi, 25 april 2005, 6<sup>de</sup> k. : de slachtoffers waren gerekruteerd onder het voorwendsel dat ze in Duitsland als serveuse of babysitters zouden werken.

<sup>76</sup> Onder andere doodsbedreigingen of represailles, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Pleidooi voor een integrale benadering, analyse van de wetgeving en de rechtspraak*, jaarverslag, december 2003, p 66.

<sup>77</sup> Zie o.a. commentaren en beslissingen in de verzameling van rechtspraak (mei 2002), pp.26-28 en ons jaarverslag *Pleidooi voor een integrale benadering, analyse van de wetgeving en de rechtspraak*, december 2003, pp.68-70.

<sup>78</sup> Report of the Experts Group, *op. cit.*, p.50.

Het is niet toevallig dat de verdediging van een mensenhandelaar dikwijls aanvoert dat de vrouw wist wat ze zou doen, of dat ze verondersteld was dit te weten, en dat ze dus moest aanvaarden dat ze in alle straffeloosheid kon worden misbruikt. Volgens deze interpretatie wordt het element dwang verkeerdelijk geïnterpreteerd, waarbij enkel wordt verwezen naar de manier waarop de vrouw in de prostitutie is gestapt (gevolg van dwang of haar eigen beslissing) en niet naar de omstandigheden van dwang of slavernij waaraan ze later kon worden onderworpen<sup>79</sup>.

Dit foute onderscheid duikt in verschillende tegenstrijdige beslissingen van de rechtspraak op, wat te wijten is aan het feit dat het uitblijven van toestemming niet expliciet vermeld stond in het artikel 77 *bis* van de wet van 15 december 1980<sup>80</sup>.

Daarom wijst het verslag van de Deskundigengroep er terecht op dat het cruciale element de dwangarbeid of de uitbuiting, waarmee niet werd ingestemd, blijft, ongeacht hoe deze personen uiteindelijk in deze omstandigheden zijn terechtgekomen.

### **c) De keuze van de wetgever**

De wetgever heeft ervoor gekozen de modi operandi niet in de constitutieve bestandsdelen van het nieuwe misdrijf ‘mensenhandel’ op te nemen. De regering heeft bij het indienen van het wetsontwerp en de bespreking ervan verschillende redenen aangehaald voor het niet invoegen van de modi operandi onder de constitutieve bestandsdelen van het misdrijf, vooral redenen inzake bewijs en rechtspraak. Ook het Europese verbod om die modi operandi inzake minderjarigen<sup>81</sup> toe te passen en de toevoeging in de strafbaarstelling van voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting als nieuw constitutief element<sup>82</sup>, werden aangehaald.

Tijdens de discussie in de Senaatscommissie Justitie werd gesproken over de onverenigbaarheid met de Europese richtlijnen, onder meer inzake de modi operandi van mensenhandel. Een spreker wees erop dat het ontwerp langs de ene kant strikter is dan de Richtlijn, aangezien het de bedoeling is de bewijslast voor het openbaar ministerie te verlichten, maar aan de andere kant minder strikt is dan de richtlijn aangezien de sectoren die het voorwerp uitmaken van handel, op een beperkende manier zijn opgesomd<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Zo kan er een op het ogenblik van de migratie sprake zijn van afwezigheid van vrijheid, omdat men werd bedrogen, maar die afwezigheid kan zich ook later manifesteren: de persoon wist dat ze zich ging prostitueren maar niet dat ze haar schulden zou moeten terugbetalen, haar reisdocumenten moest afgeven, haar vrijheid zou worden beperkt, ... (J.A. NIJBOER, « De aanpak van internationale mensenhandel », *Delict en Delinquent*, 2004, p.482.).

<sup>80</sup> Zo werden beklaagden in bepaalde rechtsgebieden vrijgesproken omdat het slachtoffer wist dat ze zich in België zou moeten prostitueren, terwijl andere van mening zijn dat dit de toepassing van het artikel 77 *bis* niet uitsluit, zie “De wet van 13 april 1995 houdende bepalingen met het oog op de bestrijding van mensenhandel en kinderpornografie”, rechtspraak, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, mei 2002, p. 34.

<sup>81</sup> Een alternatief was een misdrijf mensenhandel tegenover minderjarigen te voorzien dat autonoom is?

<sup>82</sup> Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 21.

<sup>83</sup> Verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 11-12.

Na interpellaties verklaarde de minister dat die keuze werd gemaakt na rijp beraad en dat er rekening werd gehouden de rechtspraak en de ervaring van de verschillende actoren. Er was immers vastgesteld dat het gerechtelijke debat meestal ging over de modi operandi en dat de vrijspraken er komen omdat het bewijs van zo'n constitutief bestanddeel van het misdrijf niet is geleverd. Daarom verkoos zij deze discussies te laten plaatsvinden binnen het kader van de verzwarende omstandigheden zodat de noties 'mensenhandel' en 'mensensmokkel' onbetwistbaar zouden zijn<sup>84</sup>.

Door op die manier de bewijslast voor het openbaar ministerie te verlichten, wordt de strafbaarstelling bijzonder ruim omdat de daad en de finaliteit van uitbuiting als constitutieve bestanddelen volstaan, aangezien de dwang of het misbruik niet meer moeten worden aangetoond. Men mag zich dan ook terecht afvragen of men er op het terrein niet mee dreigt te worden geconfronteerd dat een reeks gedragingen die zich in werkelijkheid niet met mensenhandel identificeren, toch zouden worden vervolgd op basis van deze bepalingen<sup>85</sup>. Op die manier zou men sterk afwijken van de door internationale en Europese instrumenten nagestreefde doelstellingen.

Volgens ons bestaat ook het risico dat belangrijkere dossiers, waarin sprake is van gewelddaden en bedreigingen met represailles, elementen die moeilijker te bewijzen zijn en heel dikwijls gebaseerd zijn op verklaringen van slachtoffers, op een secundaire manier zouden worden behandeld

Met het weglaten van de modi operandi als constitutief bestanddeel van het misdrijf, kan men zich afvragen welk onderscheid er moet worden gemaakt inzake seksuele uitbuiting, met het artikel 380 van het Strafwetboek, aangezien dwang en misbruik ook daar onder de verzwarende omstandigheden staan vermeld en niet onder het constitutief bestanddeel van het misdrijf. De regering heeft hier enkele preciseringen willen aanbrengen. De memorie van toelichting stelt in dit verband vast dat het ontwerp via de uitdrukking "*de misdrijven te laten plegen*", niet de persoon die rekruteert met het oog op andermans uitbuiting, beoogt. Dergelijk gedrag wordt immers strafbaar gesteld in artikel 380. Een onderscheid moet evenwel worden gemaakt tussen de persoon die een ander uitbuit buiten het kader van mensenhandel en de uitbuit die zich bevindt aan het einde van het netwerk en aldus heeft deelgenomen aan de mensenhandel. Die zal kunnen worden vervolgd als mededader van het misdrijf op basis van het artikel 433 *quinqüies*<sup>86</sup>.

Verder willen we er nog op wijzen dat aangezien de modi operandi voortaan deel uitmaken van de verzwarende omstandigheden, men zich kan afvragen of het nog relevant was voor het basismisdrijf te vermelden dat de instemming met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting van geen belang is.

### 3.1.3 De finaliteit van uitbuiting in bepaalde sectoren

Het Protocol van Palermo en het Kaderbesluit voorzien in de finaliteiten van uitbuiting waarvan sprake inzake mensenhandel. Het gaat om de uitbuiting van andermans prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting (waaronder pornografie), de uitbuiting van arbeid (en minstens dwangarbeid of gedwongen diensten), alsook het wegnemen van organen (Palermo).

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>85</sup> Zie in die zin, verslag van de senaatscommissie Justitie, *Doc. Parl.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 11. In die zin ook G. VERMEULEN, "*Matroesjka's: tien jaar later, repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid?*", *Panopticon*, 2005, 2, die eraan twijfelt of er sprake is van mensenhandel zonder dat er een element van dwang aanwezig is.

<sup>86</sup> Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Doc. Parl.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 18-19.

De Deskundigengroep gaf dan ook als aanbeveling dat de Staten erover moeten waken dat de wetgeving en het beleid tegen mensenhandel alle vormen van handel, van vrouwen, mannen en kinderen dekken.

Het nieuwe artikel 433 *quinquies* lijkt volgens ons gedeeltelijk af te wijken van deze aanbeveling en van de formulering uit het Protocol en het Kaderbesluit, aangezien het de sectoren waarin uitbuiting kan plaatsvinden, limitatief opsomt. Inzake seksuele uitbuiting zijn enkel prostitutie en kinderpornografie beoogd; inzake arbeid, moet het gaan om “*tewerkstelling in mensonwaardige omstandigheden*”. Het wegnemen van organen werd ingevoegd om te voldoen aan het Protocol van Palermo. Uitbuiting van bedelarij en het plegen van misdrijven tegen iemands wil maken deel uit van de vormen van handel die niet worden voorzien door de bewuste instrumenten.

Naast het feit dat bedelarij niet is gedefinieerd, vragen sommigen zich af of deze finaliteit van uitbuiting niet kon worden beschouwd als arbeidsomstandigheid die in strijd is met de menselijke waardigheid<sup>87</sup>. Het gevaar bestaat dat mensenhandel als middel gebruikt zou kunnen worden om een beleid van overlastbestrijding tegen bepaalde bevolkingsgroepen te garanderen.

Wat betreft het plegen van een misdaad of misdrijf tegen iemands wil, stelt de memorie van toelichting vast dat dit punt is geïnspireerd op de Franse wet en dat dit bovendien overeenkomt met de nieuwe vormen van mensenhandel vastgesteld door de rechtspraak (drugsmokkel en diefstallen)<sup>88</sup>.

Terwijl de volksvertegenwoordigers zich lijken te verheugen op de uitbreiding van het toepassingsveld van het nieuwe misdrijf<sup>89</sup>, kan men zich afvragen of dit in de realiteit wel het geval is.

Tot hiertoe was de centrale analyse van de rechters, op basis van het artikel 77*bis*, die van het misbruik van de kwetsbare situatie, waardoor ook andere niet limitatief opgesomde situaties, zoals bijvoorbeeld de gevallen van seksuele slavernij buiten het kader van de prostitutie of frauduleuze adopties, daarin konden worden opgenomen. Maar deze situaties zullen in de toekomst niet langer als mensenhandel worden beschouwd, wat nadelig kan zijn voor de slachtoffers.

Bovendien, dreigt men door deze opsomming de definitie mensenhandel niet uit te sluiten van nieuwe vormen die in de toekomst zouden opduiken, of bepaalde gevallen die daar slechts zullen kunnen onder vallen indien men de regels op een ruime manier interpreteert<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Zie in die zin G. VERMEULEN, *op.cit.*, p.6.

<sup>88</sup> Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 20. Deze bepaling vormt niettemin het voorwerp van kritiek, zie verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 11. In diezelfde zin, G. VERMEULEN, *op. cit.*, p.6-7.

<sup>89</sup> Cfr. o.m. *Parl. Hand.*, Kamer, integraal verslag, Criv 51 Plen 131, p 23.

<sup>90</sup> Zie in dezelfde zin het verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 11-12.

### **3.2. Het concept menselijke waardigheid, een oplossing voor economische uitbuiting?**

#### **a) Het vorige artikel 77 bis en de economische uitbuiting**

Het vorige artikel 77 bis van de wet van 15 december 1980 liet enkel toe mensenhandel op economisch niveau te bestraffen indien het slachtoffer vreemdeling was (in tegenstelling tot de uitbuiting van prostitutie, uit artikelen 379 en 380 van het Strafwetboek). In dit kader was een van de problemen het bewijs en de afwezigheid van een band tussen illegaal werk enerzijds en de bijdrage tot de binnenkomst of het verblijf anderzijds<sup>91</sup>.

Het was trouwens inzake uitbuiting van arbeid dat de rechtspraak het meest uiteenlopend was; het misbruik van een kwetsbare situatie werd immers op een uiteenlopende manier geïnterpreteerd in de verschillende rechtsgebieden<sup>92</sup>. Er was de zaak van de dame uit Guinee die als hulpje was tewerkgesteld. De rechtbank van eerste aanleg van Luik<sup>93</sup> oordeelde dat ze zich in een kwetsbare situatie bevond, aangezien ze over geen papieren beschikte, die opgeborgen zaten in een kluis waartoe ze geen toegang had. Het misbruik bestond erin haar te laten werken zonder sociale bescherming in onaanvaardbare levens- en werkomstandigheden. Het hof van beroep van Luik heeft de beslissing vernietigd<sup>94</sup>, omdat het Hof meende dat er twijfel bestond over het misbruik van de kwetsbare situatie van de jonge vrouw, onder meer omdat ze over een zekere bewegingsvrijheid beschikte en ze voordelen in natura kreeg<sup>95</sup>.

Het hof van beroep van Luik had ook nog een andere beslissing vernietigd in een dossier van tuinbouw, waarbij de tussenpersoon die de Indische nationaliteit had, werd veroordeeld voor mensenhandel en de werkgever die een Belg was niet, hoewel beide in eerste aanleg waren veroordeeld.<sup>96</sup>

Ook de correctionele rechtbank van Brussel behandelde de transporteur en de werkgevers verschillend in een zaak van uitbuiting in de horeca en de bouw: de Bulgaarse transporteur werd veroordeeld voor mensenhandel, de werkgevers daarentegen niet<sup>97</sup>.

Door het invoegen van het concept arbeid in mensonwaardige omstandigheden, hoopt de nieuwe wet dat soort situaties te verhelpen.

---

<sup>91</sup> Rede van de advocaat-generaal L. Drubbel bij de plechtige opening van het Arbeidshof te Gent op 2 september 2003, "de rol, bevoegdheden en taken van de arbeidsauditoraten in de strijd tegen de « mensenhandel », R.W., 2003-2004, Nr. 22, p.851.

<sup>92</sup> Voor de analyse van de rechtspraak op dit punt, zie o.a. onze twee laatste jaarverslagen *Pleidooi voor een integrale benadering, analyse van de wetgeving en de rechtspraak*, december 2003 en *Analyse vanuit het slachtofferperspectief*, december 2004.

<sup>93</sup> Corr. Luik, 10 november 2000, K 11 bis ( Zie de samenvatting van rechtspraak, mei 2002, p. 26 en p. 375 e.v. en ons jaarverslag *Pleidooi voor een integrale benadering, analyse van de wetgeving en de rechtspraak*, jaarverslag, december 2003, p.68-69).

<sup>94</sup> Luik 25 april 2001, *ibidem*.

<sup>95</sup> Voor een commentaar op die beslissingen, zie P. LE COCQ, « Travail clandestin et traite des êtres humains : Où est la limite? », *J.D.J.*, 2002, nr. 218, pp.14-19.

<sup>96</sup> Zie Centrum voor gelijkheid van kansen, *Pleidooi voor een integrale benadering, analyse van de wetgeving en de rechtspraak*, jaarverslag, december 2003, p. 68.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p 69.

## b) Het concept menselijke waardigheid

Het begrip “menselijke waardigheid” is niet nieuw. Reeds meerdere decennia is het in normatieve<sup>98</sup> teksten opgenomen. In het Belgische recht staat het o.a. in de Grondwet<sup>99</sup>, net als in de wet betreffende de OCMW's die bepaalt dat het toekennen van sociale hulp als doelstelling heeft eenieder de mogelijkheid te bieden een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid<sup>100</sup>.

Het concept duikt ook steeds meer op in de rechtspraak: rechtbanken steunen immers op dat concept om hun beslissingen te motiveren en dit zonder een tekst te moeten interpreteren die het vermeldt<sup>101</sup>. Dit begrip is intussen een algemeen rechtsprincipe geworden<sup>102</sup>.

Het begrip stuit nochtans op heel wat kritiek: het zou vaag zijn, a-juridisch, manipuleerbaar en het zou een moraliserende connotatie hebben<sup>103</sup>. Anderzijds kan dankzij het gebrek aan een welomlijnd kader, het concept menselijke waardigheid een evolutief principe worden, waardoor de rechter het kan interpreteren *in het licht van de huidige omstandigheden*<sup>104</sup>.

Net zoals het misbruik van een kwetsbare situatie uit het vroegere artikel 77 bis, is het concept menselijke waardigheid juridisch niet goed gedefinieerd<sup>105</sup>, wat kan leiden tot uiteenlopende interpretaties<sup>106</sup>. Het risico bestaat dat rechters de rechten die daaruit voortvloeien, subjectief opstellen<sup>107</sup>, met het mogelijke gevolg dat ze enkel rekening zullen houden met de meest flagrante situaties waarover geen twijfel mogelijk is<sup>108</sup>.

---

<sup>98</sup> J. FIERENS, « La dignité humaine comme concept juridique », *J.T.*, 2002, p.578-579 : de eerste verwijzing naar dat concept zou in de Duitse grondwet van 11 augustus 1919 hebben gestaan. Het concept wordt ook in het internationaal publiekrecht gebruikt (Zie o.m. de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en vooral artikel 23, §3 dat bepaalt dat « al wie werkt, heeft recht op een billijke en toereikende vergoeding die hem alsmede zijn familie, een bestaan verzekert dat overeenkomt met de menselijke waardigheid en die, indien nodig, wordt aangevuld door alle andere middelen van sociale bescherming ». Zie voor een analyse van de bepalingen in het Franse recht, S. LICARI, « Des conditions de travail et d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine résultant d'un abus de la situation de vulnérabilité ou de dépendance de la victime », *Rev. Sc. Crim. Dr. Comp.*, 2001, pp 563-569.

<sup>99</sup> Het artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden, en dat daartoe de economische, sociale en culturele rechten zijn gewaarborgd. Het recht op werk en op billijke arbeidsomstandigheden en een billijke vergoeding maken daar deel van uit. Voor een analyse op het vlak van sociaal recht, zie rede bij de plechtige openingszitting van het Arbeidshof van Brussel op 3 september 2002 door de substituut-generaal M. PALUMBO, « La dignité de la personne et droit social ou la relativité d'un concept absolu », *Chr. Dr. Soc.*, 2003/01, pp 1-14.

<sup>100</sup> Artikel 1, al. 1 van de wet van 8 juli 1976. Het concept is ook in andere normatieve bepalingen vermeld, zie o.m. het artikel 3 van het decreet van 4 maart 1991 inzake jeugdbijstand.

<sup>101</sup> Zie J. FIERENS, *op. cit.*, die meerdere beslissingen vermeldt, p.579.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p.579.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p.580. J. Fierens deelt deze kritiek niet en is daarentegen van mening dat dit begrip in het recht moet worden behouden en versterkt.

<sup>104</sup> In die zin, J. FIERENS, *op. cit.*, p582. We willen er ook op wijzen dat dit concept niet het enige is met variabele inhoud : dit is ook het geval voor begrippen zoals « goede zeden » of de openbare orde bijvoorbeeld.

<sup>105</sup> Zie in dezelfde zin B. EDELMAN, « La dignité de la personne humaine, un concept nouveau », *Recueil Dalloz*, 1997, 23<sup>ste</sup> schrift, kroniek, 185, S. LICARI, *op.cit.*, p 564.

<sup>106</sup> In die zin, J. FIERENS, *op.cit.*, p 581.

<sup>107</sup> F. KURZ, « L'application du principe du respect de la dignité humaine : un défi pour les juridictions du travail », *J.T.T.*, 2002, p.273.

<sup>108</sup> S. LICARI, *op.cit.*, p 565.

Tijdens de evaluatie van de richtlijn COL 12/99, waarin deze term was gebruikt in de definitie van de mensenhandel<sup>109</sup>, waren er interpretatieproblemen opgedoken, aangezien de term als te vaag en te subjectief werd beschouwd<sup>110</sup>. Terwijl sommigen erop wijzen dat socio-economische uitbuiting in onmenselijke omstandigheden ook plaats kan hebben tegenover personen die de vreemde nationaliteit niet (meer) hebben en zelfs over een arbeidsvergunning beschikken, waren anderen van mening dat het toepassingsveld van de mensenhandel niet moet worden beperkt tot de gevallen waarin de arbeidsomstandigheden in strijd zijn met de menselijke waardigheid, maar dat het volstaat dat deze omstandigheden in strijd zijn met de sociale wetgeving, bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling omwille van zijn precaire of onwettige situatie in omstandigheden werkt (onder andere zijn loon), die een Belg of een vreemdeling die hier regelmatig verblijft niet zou aanvaarden<sup>111</sup>.

De verschillende auditoraten in België haalden volgende aspecten aan om een aantasting van de menselijke waardigheid vast te stellen: te weinig of geen salaris voor de uitgevoerde activiteit, niet hygiënische en/of gevaarlijke werkomstandigheden, rudimentaire woonomstandigheden. Het niet in overweging nemen van de menselijke waardigheid betreft zowel de veiligheid, de gezondheid als de vrijheid van de werknemers<sup>112</sup>.

### **c) Menselijke waardigheid en dwangarbeid**

In zijn rapport onderstreept de Deskundigengroep dat de uitbuiting van de arbeid van een persoon niet altijd plaatsheeft na een beweging maar dat die personen mogelijks zijn geëmigreerd dankzij een netwerk van smokkelaars, om zich later in een toestand van uitbuiting te bevinden<sup>113</sup>. Een van de aanbevelingen van de Deskundigengroep op het vlak van de omzetting van de definitie van mensenhandel uit het Protocol, was dat de Staten elke uitbuiting van mensen in gedwongen omstandigheden of omstandigheden die verwant zijn met slavernij, op een passende manier criminaliseren, ongeacht of het bij deze uitbuiting gaat om een persoon die het slachtoffer is van mensenhandel (a trafficked person) of van mensensmokkel (a smuggled person), om een illegale migrant of om iemand die hier wettig verblijft.

Noch het Protocol van Palermo noch het Europese Kaderbesluit verduidelijken wat men moet verstaan onder het uitbuiten van de arbeid of van de diensten van een andere persoon. Het gebruik van deze termen daarentegen onderscheidt ze duidelijk van andere “gewone” slechte arbeidsomstandigheden, ook al wordt een persoon mogelijks sociaal of economisch uitgebuit<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> COL 12/99 - Ministeriële richtlijn houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie inzake mensenhandel en kinderpornografie, cfr. supra voetnoot 59.

<sup>110</sup> Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, *Evaluatie richtlijn houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie -col 12/99*, oktober 2001, p.117.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p 31-32.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p 33.

<sup>113</sup> Hier dringt zich de vraag op te weten hoe dwangarbeiders die niet zijn gesmokkeld (trafficked) zich in deze situatie hebben kunnen bevinden. De Deskundigengroep is van mening dat men zou kunnen argumenteren dat op basis van een wettelijke interpretatie van het artikel 3 a) van het Protocol, elke vorm ronselen, vervoeren, doorvoeren, verbergen of opvangen – bijvoorbeeld het vervoer van een werkracht van zijn woonplaats tot aan zijn werkplaats, of de opvang van een werkracht met het oog op de uitbuiting van zijn arbeid of gedwongen diensten, zou kunnen worden beschouwd als mensenhandel.

<sup>114</sup> *Explanatory paper 1*, Definition of trafficking : Relation and differences between UN and EU definitions, the concept of uitbuiting, pp.130-132.

De meeste van deze termen werden in vorige internationale instrumenten gebruikt<sup>115</sup>. Zo identificeert de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) 6 elementen die kunnen wijzen op een situatie van dwangarbeid: bedreiging en/of gebruik van fysiek of seksueel geweld, beperking van de bewegingsvrijheid, schulden/werken voor schulden, inhouden van de opbrengsten of afwezigheid van betaling, inhouden van het paspoort en de identiteitsdocumenten en dreiging met aangifte aan de autoriteiten.

#### **d) Werkomstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid (nieuw artikel 433 quinquies, 3°)**

Het nieuwe artikel 433 *quinquies* laat de bestraffing van mensenhandel toe in het kader van arbeid ongeacht het statuut van het slachtoffer (wettelijk verblijf, illegale migrant, Belg of vreemdeling) en volgt daarmee de lijn van de aanbevelingen van de Deskundigengroep. Het is daarentegen niet zeker dat elke vorm van uitbuiting van arbeid door deze nieuwe bepaling kan worden bestraft.

In het wetsontwerp dat in het Parlement was ingediend heeft de regering er immers voor gekozen de termen uit het Protocol van Palermo en het Europese Kaderbesluit niet over te nemen. Door van de modi operandi verzwarende omstandigheden te maken en geen constitutieve bestandsdelen van het misdrijf en door te opteren voor de term “*arbeitsomstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid*”, meent ze te hebben gekozen voor een toepassingsveld dat breder is dan het Europese Kaderbesluit.

Tijdens het onderzoek van het voorontwerp van wet waarin deze termen reeds vermeld stonden, deelde de Raad van State deze mening alvast niet. Voor de Raad van State was het immers niet zeker dat het “aan het werk zetten van een persoon in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”, kan worden geacht alle vormen van uitbuiting op arbeidsgebied in de zin van het Kaderbesluit te bestrijken.<sup>116</sup> Zo zou een persoon die iemand tewerkstelt en misbruik maakt van zijn kwetsbare situatie om een abnormale winst te realiseren maar zonder dat de arbeidsomstandigheden in strijd zijn met de menselijke waardigheid, niet strafbaar zijn. De regering heeft de tekst echter niet gewijzigd, aangezien ze van mening was dat het Kaderbesluit enkel verplicht, mensenhandel voor uitbuiting van arbeid of diensten te bestraffen indien deze uitbuiting de vormen aanneemt “*van gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met verslaving of dienstbaarheid te vergelijken praktijken*”. Door arbeid in mensenwaardige omstandigheden te bestraffen zou het voorontwerp strenger zijn dan het door het kaderbesluit opgelegde minimum, wat dit laatste expliciet zou toelaten, waarbij de Engelse versie trouwens duidelijker is dan de Franstalige en Nederlandstalige versie<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Zie ook de Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948, het Verdrag inzake Slavernij, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten 1966 (art 8) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, de Conventie van de IAO over dwangarbeid 1930, de Conventie van de rechten van het kind en Conventie nr. 182 van de IAO over de ergste vormen van kinderarbeid.

<sup>116</sup> Advies van de Raad van State van 22 juli 2004, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 43.

<sup>117</sup> De Engelse versie is als volgt opgesteld: “*for the purpose of exploitation of that person’s labour or services, including at least forced or compulsory labour or services, slavery or practices similar to slavery or servitude, or for the purpose of the exploitation of the prostitution of others forms of sexual exploitation, including pornography.*” De Raad van State wou dieper op deze zaak ingaan, jammer genoeg had de regering een dringend onderzoek gevraagd, waardoor dat niet mogelijk was.



Loopt men door de uitbuiting van arbeid op die manier te beperken tot de arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid, niet opnieuw het gevaar dat rechters in functie van hun eigen gevoeligheid een ruime appreciatiemarge krijgen, aangezien deze term een juridisch begrip is dat niet beter is gedefinieerd dan het misbruik van een kwetsbare situatie?

In dit verband heeft de regering meer aanwijzingen willen geven voor de rechtsgebieden die dat soort zaken moeten behandelen. In de memorie van toelichting wordt vastgesteld dat het ontwerp niet het zwartwerk wil aanpakken maar wel arbeid “*die is uitgevoerd in arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid*”. Om die arbeidsomstandigheden vast te stellen, die in strijd zijn met de menselijke waardigheid, kunnen verschillende elementen in aanmerking worden genomen, zoals de verloning, de omgeving en de werkomstandigheden<sup>118</sup>. Zo kan een loon dat duidelijk niet in verhouding staat tot het zeer groot aantal gepresteerde uren of het leveren van niet vergoede diensten worden gekwalificeerd als arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. Het feit dat het loon lager is dan het maandelijkse minimumloon, zoals bepaald in de collectieve arbeidsovereenkomst, of tewerkstelling van arbeidskrachten in een werkomgeving die duidelijk niet overeenstemt met de normen die zijn voorgeschreven door de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, zullen voor de rechter te gronde een aanwijzing van economische uitbuiting vormen.

Ondanks de kritiek tijdens de evaluatie van de vorige COL 12/99, werd de term overgenomen in de nieuwe COL 10/04 van 20 april 2004 van de minister van Justitie met betrekking tot het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel. De richtlijn bepaalt dat voor de interpretatie van dit begrip moet worden verwezen naar normen, waarden en criteria van de Europese Unie. De toelichtende nota stelt vast, dat er moet worden vermeden omstandigheden uit het land van herkomst van slachtoffers over te zetten om dit concept te definiëren.

Ook al zijn die preciseringen nuttig, dan nog kan men zich afvragen of met dit nieuwe concept de knelpunten van het vorige begrip “misbruik van een kwetsbare situatie”, waarmee men vroeger was geconfronteerd, zullen kunnen vermeden worden.

Hoe zal men bovendien de graad van onverenigbaarheid met de menselijke waardigheid definiëren? Arbeidsgerechten hebben inzake sociale hulpverlening dikwijls moeite om met dat concept om te gaan en die conceptuele leegte te vullen<sup>119</sup>. Zal dit anders zijn inzake mensenhandel? Dreigt men, gezien de beperkende interpretatie van de strafwetten, niet in een situatie terecht te komen waarin de grensgevallen de dans ontspringen en enkel de meest flagrante gevallen zullen worden bestraft<sup>120</sup>?

Zoals een spreker er tijdens de debatten in de Senaat terecht op heeft gewezen: zal een werk dat is uitgevoerd onder dwang of na misbruik van een kwetsbare situatie om de persoon aan het werk te zetten maar zonder dat deze omstandigheden “*in strijd zijn met de menselijke waardigheid*”, onder deze bepaling vallen<sup>121</sup>? Sluit men op die manier geen andere vormen van economische uitbuiting uit waar geen sprake is van arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid<sup>122</sup>?

---

<sup>118</sup> Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p.19.

<sup>119</sup> Zie voor een analyse op dit punt F. KURZ, *op.cit.*, p.273-278.

<sup>120</sup> In die zin, zie . S. LICARI, *op.cit.*, p 565.

<sup>121</sup> Zie verslag van de Senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, 21004- 2005, 3-1138/4, p. 11.

<sup>122</sup> Fruitplukkers bijvoorbeeld, die tegen een normaal loon werken maar die mogelijk effectief worden uitgebuit door smokkelaars onder de vorm van terugbetaling van hun reiskosten, *ibidem*, p.11.

Aangezien het gebruik van dwang of het misbruik van een kwetsbare situatie niet langer constitutieve bestanddelen van het misdrijf zijn maar verzwarende omstandigheden, dreigt men dan niet in een situatie terecht te komen waarin alle zaken van « simpel zwart werk » als mensenhandel worden vervolgd, waardoor men volledig voorbijschiet aan de essentie zelf van de mensenhandel, namelijk de uitbuiting van een persoon die mogelijk is gemaakt door zijn kwetsbare situatie?

Net als voor het misbruik van een kwetsbare situatie uit het vroegere artikel 77 bis, zal het volgens ons opnieuw de rechtspraak zijn die de omtreklijnen en grenzen van de toepassing van deze nieuwe bepaling zal vastleggen.

### **3.3. Het begrip slachtoffers en het recht te kunnen genieten van het statuut van “slachtoffer van mensenhandel”**

Een van de belangrijkste gevolgen van het onderscheid in strafbaarstelling tussen mensenhandel en mensensmokkel is het statuut van de slachtoffers (vreemdelingen) van mensenhandel. Die kunnen genieten van een specifieke verblijfstitel op voorwaarde dat ze het milieu van de uitbuiting verlaten, samenwerken met de gerechtelijke autoriteiten en begeleiding in een gespecialiseerd opvangcentrum aanvaarden. Momenteel zijn deze bepalingen vastgesteld in een ministeriële omzendbrief en richtlijn<sup>123</sup>. Die worden trouwens geëvalueerd in de werkgroep die is opgericht in het kader van de Interdepartementale coördinatiecel, die nadenkt over de verbeteringen aan dit statuut<sup>124</sup>.

Tot op heden waren het de vreemdelingen, die het slachtoffer waren van misbruik van een kwetsbare situatie, die van het statuut “mensenhandel” konden genieten op basis van het vroegere artikel 77 bis. Inzake seksuele uitbuiting ging het vooral om slachtoffers van uitbuiting van prostitutie. De slachtoffers van verschillende vormen van economische uitbuiting (dienstenbodes, horeca, verkoop van bloemen, fruitpluk, ...) konden ook van dat statuut genieten, net zoals de slachtoffers van mensensmokkel, aangezien in talrijke zaken van die aard vonnissen werden uitgesproken op basis van het artikel 77 bis.

Met de nieuwe gescheiden strafbaarstellingen van mensenhandel (artikel 433 *quinquies* van het Strafwetboek) en mensensmokkel (nieuw artikel 77 bis), zal opnieuw moet worden gedefinieerd wie recht zou hebben op het statuut van slachtoffer van mensenhandel. Aangezien dit misdrijf enerzijds deel uitmaakt van het Strafwetboek, komt elke persoon (Belg, onderdaan van de EU die hier wettig verblijft, vreemdeling van buiten de EU die hier (on-) wettig verblijft), in aanmerking als slachtoffer van mensenhandel. Anderzijds zullen slachtoffers van smokkel niet langer kunnen worden beschouwd als slachtoffers van mensenhandel, in tegenstelling tot wat vroeger wel mogelijk was<sup>125</sup>. Bovendien werd op 29 april 2004 een Europese richtlijn over het verblijfstatuut aangenomen, die moet worden omgezet voor 6 augustus 2006<sup>126</sup>.

<sup>123</sup> Omzendbrief van 7 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfstitels en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, B.S., 7 juli 1994; Richtlijnen van 13 januari 1997 aan de Dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, Inspectie van de Sociale Wetten en de Sociale Inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel, B.S., 21 februari 1997. Deze richtlijnen werden gewijzigd op 17 april 2003, B.S., 27 mei 2003.

<sup>124</sup> Op dit punt, zie het tweede deel van dit verslag.

<sup>125</sup> Tenzij uiteraard een vorm van uitbuiting (door arbeid bijvoorbeeld) kan worden aangetoond.

<sup>126</sup> Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004, betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het

Deze richtlijn zal eveneens tot enkele wijzigingen leiden. Hij bepaalt immers dat een verblijfsvergunning moeten worden uitgereikt onder bepaalde voorwaarden, aan personen die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie en die het slachtoffer zijn van mensenhandel. De lidstaten mogen vrij beslissen dit uit te breiden tot alle personen die vallen onder hulpverlening bij illegale migratie.

Op basis van de dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij heeft gesteld, onder meer inzake mensensmokkel, zijn wij van mening dat het belangrijk is dat dit statuut niet alleen wordt behouden<sup>127</sup> maar ook dat zowel slachtoffers van mensenhandel als personen die het slachtoffer zijn van de meest ernstige gevallen van mensensmokkel (namelijk de artikelen 77 *quater*<sup>128</sup> en 77 *quinquies*<sup>129</sup> van de wet van 15 december 1980) van dit statuut kunnen genieten. Uit de rechtspraak en uit de dossiers van het Centrum blijkt immers heel vaak de ellendige behandeling die deze migranten moeten ondergaan<sup>130</sup>.

De vraag die zich vervolgens opdringt, houdt rechtstreeks verband met wat voorafgaat en betreft de opdrachten van de gespecialiseerde opvangcentra. Gelet op het nieuwe misdrijf mensenhandel en het onderscheid tussen handel en smokkel, moeten ze het doelpubliek dat ze opvangen, opnieuw definiëren: beperken ze zich enkel tot de slachtoffers van mensenhandel of vangen ze ook slachtoffers van (de meest ernstige) vormen van smokkel op?

Wat de slachtoffers van mensenhandel betreft, moeten ze dan slachtoffers opvangen ongeacht hun nationaliteit? Belgische slachtoffers of bepaalde onderdanen van de Europese Unie bijvoorbeeld, zullen vermoedelijk geen specifieke begeleiding van centra nodig hebben, noch in termen van verblijfsvergunning, noch in termen van integratie in de maatschappij. Andere diensten zoals de diensten voor slachtofferhulp bijvoorbeeld, zouden voor de hulpverlening kunnen instaan. De Europese richtlijn over het verblijf gaat trouwens in de richting van hulpverlening die enkel geboden wordt aan slachtoffers van buiten de Europese Unie.

De strafbaarstelling van huisjesmelkers wordt trouwens een autonoom misdrijf tegenover mensenhandel. De slachtoffers daarvan zullen dus niet langer aanspraak kunnen maken op het statuut mensenhandel, tenzij het gaat om een andere vorm van uitbuiting (bijvoorbeeld door werk).

We pleiten er dus voor dat de toekomstige wet die de Europese richtlijn over het verblijfsstatuut in het Belgische recht zal omzetten, de begeleiding door opvangcentra niet beperkt tot de slachtoffers van mensenhandel van buiten de Europese Unie, en tot de slachtoffers uit de nieuwe lidstaten die zich nog steeds in een overgangperiode bevinden inzake vrij verkeer van personen, maar dat deze bescherming wordt uitgebreid tot de slachtoffers van de meest ernstige gevallen van smokkel, zoals de richtlijn dat ook toelaat.

---

slachtoffer zijn van mensenhandel of die hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *P.B.*, L 261 van 6.8.2004, p.19.

<sup>127</sup> Na enkele aanpassingen, zie in dit verband het tweede deel van dit verslag.

<sup>128</sup> Het gaat o.m. om de verzwarende omstandigheden van de minderjarigheid van het slachtoffer, het misbruik van een kwetsbare situatie en het gebruik van dwang of bedreigingen, alsook het in gevaar brengen van het leven van het slachtoffer.

<sup>129</sup> De criminele organisatie wordt o.m. beoogd.

<sup>130</sup> Het feit dat de slachtoffers, waarvan de daders niet zullen kunnen worden vervolgd op basis van mensenhandel in de toekomst zullen worden uitgesloten van een verblijfsstatuut, kwam tijdens de debatten in de Senaat ter sprake. In dit verband heeft de minister van Justitie de vraag teruggestuurd naar de minister van Binnenlandse Zaken. Ze voegde eraan toe dat het aan hem was om beslissingen daaromtrent te nemen, indien hij dit wenste, zie het verslag van de senaatscommissie Justitie, *Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 15.

Met het van kracht worden van de nieuwe wet tenslotte, kan men zich afvragen hoe parketten en auditoraten dat statuut van slachtoffer van mensenhandel zullen toekennen. Enerzijds dringt de vraag zich op, of het statuut niet makkelijker zal worden toegekend aangezien het misdrijf een ruimer toepassingsveld krijgt. Anderzijds kan men zich afvragen of het statuut in de toekomst niet zal worden uitgehold, aangezien de dwang of het geweld niet langer hoeft te worden aangetoond, elementen die dikwijls worden aangebracht in verklaringen van slachtoffers.

### **3.4. De bekwaamheid van het Centrum en de opvangcentra om in rechte op te treden**

Artikel 39 van de nieuwe wet past artikel 11, §1 van de wet van 13 april 1995<sup>131</sup>, aan na de invoering van de afzonderlijke misdrijven ‘mensenhandel’ en ‘mensensmokkel’.

§ 1, 1° van dat artikel bepaalt dat voor de toepassing van dat hoofdstuk de misdrijven, die bedoeld worden in de artikelen 379, 380, 433*quinquies* tot 433*octies* van het Strafwetboek; als *mensenhandel*: worden beschouwd<sup>132</sup>.

In het oude artikel 11 stonden materiële fouten, wat gevolgen had voor de bekwaamheid van het Centrum voor gelijkheid van kansen en de opvangcentra om in rechte op te treden<sup>133</sup>. Zo kon het Centrum in rechte optreden wanneer een meerderjarige was aangeworven met het oog op prostitutie maar niet voor diezelfde feiten als het om minderjarigen ging<sup>134</sup>. Door voortaan het volledige artikel 380 van het Strafwetboek te beogen en niet langer sommige bepalingen ervan, corrigeert de nieuwe wet deze fout<sup>135</sup>.

Nu het misdrijf mensenhandel duidelijk is gedefinieerd en ingevoerd in het Strafwetboek, kan men zich afvragen of het nuttig is de artikels 379 en 380 nog langer in dit hoofdstuk op te nemen<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Dit artikel maakt deel uit van het hoofdstuk met betrekking tot de uitvoering en de opvolging van de wet, die o.m. de bepalingen bevat om in rechte op te treden.

<sup>132</sup> Beide artikelen stonden vermeld in de vorige versie van het artikel 11, ten zelfde titel als het vroegere artikel 77 bis.

<sup>133</sup> Zie over deze kwestie: *De wet van 13 april 1995 houdende bepalingen met het oog op de bestraffing van mensenhandel en kinderpornografie, rechtspraak*, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, mei 2002, pp. 15-16 en p.58 e.v..

<sup>134</sup> Het vroegere artikel 11, §1, 2° van de wet van 13 april 1995 beoogde inderdaad maar sommige delen van het artikel 380 (vroegere bis) van het Strafwetboek, nl. §1, 1° (aanwerving met het oog op prostitutie) §§ 2 (poging) en 3 (verzwarende omstandigheden) maar niet § 4 (betreft minderjarigen).

<sup>135</sup> Zie Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, *Doc. Parl.*, Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 32.

<sup>136</sup> De Minister werd daar in de Senaat over geïnterpelleerd en ze antwoordde dat het Centrum in bepaalde gevallen waar er geen sprake was van mensenhandel in de eigenlijke zin, of waar het parket het niet als dusdanig had gekwalificeerd, wenste te kunnen optreden. Dit is niet helemaal correct. Het Centrum vroeg inderdaad om de materiële fouten, die zijn bekwaamheid om in rechte op te treden belemmerden, te corrigeren maar met het nieuwe misdrijf mensenhandel, was het volgens ons niet langer nodig de artikelen 379 en 380 tot het artikel 11 te behouden (Zie het verslag van de senaatscommissie Justitie, *Doc. Parl.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 25- 26.). Het Centrum vroeg daarentegen ook inzake mensensmokkel in rechte te kunnen optreden (cfr. infra).

Bovendien, aangezien artikel 433 *quinquies* de inhoud van mensenhandel definieert en zelf verwijst naar o.m. het artikel 379 en het artikel 380, §1 (aanwerving en uitbuiting van prostitutie van een meerderjarige) en §4 (aanwerving en uitbuiting van prostitutie van een minderjarige), komen we tot concepten waar mensenhandel het ronselen, het vervoer, enz. van een persoon beoogt teneinde ten aanzien van deze persoon het misdrijf mensenhandel te laten plegen, wat op zijn minst vreemd lijkt<sup>137</sup>.

We willen er nog op wijzen dat, aangezien het nieuwe misdrijf ‘mensenhandel’ zoals omschreven in artikel 433 *quinquies* van het Strafwetboek, inzake seksuele uitbuiting enkel prostitutie en kinderpornografie beoogt, men zich kan afvragen of het Centrum gemachtigd zal zijn in rechte op te treden bij bijvoorbeeld sekstoerisme. De eis van het Centrum was enkele jaren terug immers afgewezen in een zaak, waarin een Belg in Thailand was aangehouden omdat hij een jongen had misbruikt<sup>138</sup>.

De tweede wijziging van het artikel 11, § 1 betreft de toevoeging van het begrip ‘mensensmokkel’. Zo bepaalt artikel 11, §1, 2° dat men onder mensensmokkel de misdrijven verstaat die in artikelen 77 *bis* tot 77 *quinquies* van de vreemdelingenwet van 15 december 1980 staan vermeld. Het is voor het Centrum belangrijk ook in zaken van mensensmokkel in rechte te kunnen optreden. Sinds het van kracht worden van het koninklijk besluit van 16 mei 2004 met betrekking tot de strijd tegen de mensensmokkel en mensenhandel<sup>139</sup>, is het Centrum uitdrukkelijk belast met de opvolging van het beleid inzake zowel strijd tegen de mensenhandel als mensensmokkel<sup>140</sup>. Om zijn opdracht efficiënt te kunnen vervullen, is het dan ook belangrijk dat het Centrum ook in deze materie in rechte kan optreden. Bijgevolg is ook de wet op het Centrum eveneens in die zin gewijzigd. Het Centrum krijgt de uitdrukkelijke taak de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel te stimuleren<sup>141</sup>.

Artikel 39, 3° van de nieuwe wet wijzigt eveneens artikel 11, § 2 van de wet van 13 april 1995. Dit bepaalt de maatregelen die de Koning kan nemen ten voordele van de slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel, onder meer, bij het doen van eventuele gerechtelijke stappen.. Hier duikt opnieuw het probleem op van het statuut van de slachtoffers waar over we het reeds hebben gehad. Paragraaf 5 van de wet van 13 april 1995 daarentegen over de bekwaamheid van verenigingen en instellingen van openbaar nut om in rechte op te treden, werd niet gewijzigd.

De wet van 10 augustus 2005 tenslotte wijzigt tevens het opschrift van de wet van 13 april 1995, die de “*Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen met het oog op de bestraffing van mensenhandel en mensensmokkel*” wordt.

---

<sup>137</sup> In die zin zie G. VERMEULEN, *op. cit.*, p.8-9. Deze opmerking werd tevens gemaakt tijdens de debatten in de senaatscommissie Justitie (Zie verslag van de senaatscommissie Justitie, *Doc. Parl.*, Senaat, 2004-2005, 3-1138/4, p. 9.). Twee senatrices dienden een amendement in dat meer coherentie beoogde (Zie amendement nr. 9, *Doc. Parl.*, Senaat, 2004-2005, 3-1338/3, p.3). Het amendement liet de verwijzing naar het artikel 379 weg maar wenste de §§ van het artikel 380 waarnaar het artikel 433 *quinquies* niet verwijst, te behouden bij het artikel 11, §1, 1°. Het amendement werd verworpen.

<sup>138</sup> Over deze kwestie, zie de samenvatting van rechtspraak van het Centrum, gepubliceerd in mei 2002, p. 60 e.v..

<sup>139</sup> *B.S.*, 28 mei 2004.

<sup>140</sup> Artikel 1 van het K.B. van 16 mei 2004.

<sup>141</sup> Artikel 2, alinea 2 van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding



## HOOFDSTUK II.

# DETECTIE, IDENTIFICATIE, OPVANG EN BEGELEIDING VAN SLACHTOFFERS MENSENHANDEL

### 1. *Het Belgische model*

#### 1.1. *Procedure*

De huidige regelgeving ten aanzien van slachtoffers mensenhandel vindt zijn oorsprong in de Ministeriële Omzendbrief van 7 juli 1994<sup>142</sup> betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen aan vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel en de Ministeriële Richtlijnen van 13 januari 1997<sup>143</sup> en 17 april 2003<sup>144</sup>. Deze laatste twee verduidelijken de omzendbrief van 1994 en bevatten concrete richtlijnen aan alle diensten die betrokken zijn bij de bijstand aan slachtoffers mensenhandel (politiediensten, sociale inspectie, inspectie sociale wetten, parketten, arbeidsauditoraten, de gespecialiseerde onthaalcentra en de Dienst Vreemdelingenzaken). Zij beogen een dynamische samenwerking tussen al deze actoren, dit vanuit een multidisciplinaire en geïntegreerde visie op de bestrijding van mensenhandel.

Het uitgewerkte systeem vormt een praktisch en pragmatisch compromis tussen enerzijds de noodzaak om aan het slachtoffer een totaal pakket aan maatregelen inzake hulp en bijstand aan te bieden (waaronder verplichte opvang en begeleiding door erkende en gespecialiseerde onthaalcentra, sociale hulpverlening, psychosociale begeleiding, medische verzorging, juridische ondersteuning, afgifte van tijdelijke verblijfsdocumenten en arbeidskaarten) en anderzijds de strijd tegen de personen en de georganiseerde netwerken die verantwoordelijk zijn voor de uitbuitingssituatie waarin de slachtoffers zich bevinden. Dit laatste gebeurt via de (verplichte) medewerking van het slachtoffer aan het gerechtelijk onderzoek. De beschikkingen hebben betrekking op alle exploitatievormen en niet alleen op seksuele uitbuiting maar dus ook op vormen van economische exploitatie.

De afgifte van tijdelijke verblijfsdocumenten en arbeidskaarten aan onderdanen van derde landen, slachtoffers van mensenhandel, verloopt in fasen die parallel lopen aan deze van het gerechtelijk onderzoek tegen de daders.

Om te kunnen genieten van dit ‘slachtofferstatuut’ dienen de slachtoffers aan drie basisvereisten te voldoen:

- 1) het milieu verlaten waarin men werd geëxploiteerd;
- 2) de verplichte begeleiding door een erkend en gespecialiseerd onthaalcentrum voor de opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel (doorheen **alle** fases van de procedure);

---

<sup>142</sup> B.S. 7 juli 1994

<sup>143</sup> B.S. 21 februari 1997

<sup>144</sup> Wijziging artikelen 8, 2° en 3° en 10, B.S. 27 mei 2003

- 3) klacht indienen of verklaringen afleggen tegen de personen of de netwerken van mensenhandelaars die hen hebben uitgebuit.

In de praktijk verloopt de procedure in drie grote luiken<sup>145</sup> (reflectieperiode, aankomstverklaring en Bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister):

- 1) De detectie en identificatie als slachtoffer mensenhandel door eerstelijnsdiensten op het terrein, de informatieverstrekking aan het slachtoffer en de doorverwijzing naar het gespecialiseerde onthaalcentrum. Deze eerstelijnsdiensten spelen een cruciale rol bij slachtofferdetectie en - identificatie;
- 2) Een reflectieperiode van 45 dagen (onder de vorm van een **bevel om het grondgebied te verlaten**). Deze periode moet het slachtoffer van mensenhandel toelaten om tot rust te komen ten einde een weloverwogen beslissing te nemen m.b.t. de onmiddellijke toekomst;
- 3) Aan het slachtoffer, dat in de loop van de 45 dagen een verklaring aflegt of een klacht indient, wordt een voorlopige verblijfsvergunning afgeleverd, onder de vorm van een **aankomstverklaring** (AV) die drie maanden geldig is. Ook in deze fase is de begeleiding door een gespecialiseerd centrum verplicht en kan het slachtoffer genieten van een toelating tot tewerkstelling via de arbeidskaart C;
- 4) De Dienst Vreemdelingenzaken vraagt aan de Procureur des Konings of aan de Arbeidsauditeur welk gevolg er werd gegeven aan de verklaring of de klacht van het slachtoffer. De door het parket of arbeidsauditeur verstrekte informatie moet een antwoord bevatten op twee vragen:
  - a) Is het onderzoek nog steeds aan de gang?
  - b) Is men in de huidige stand van het onderzoek van mening dat de persoon in kwestie een slachtoffer is van mensenhandel?

Indien het Parket of de Arbeidsauditeur op beide vragen geen positief antwoord kan geven, wordt de aankomstverklaring van het slachtoffer éénmaal verlengd met eenzelfde periode van 3 maanden.

- 5) Als het antwoord van de Procureur des Konings of de Arbeidsauditeur een positief antwoord bevat op beide vragen, dan krijgt het slachtoffer een **Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister** (BIVR) die geldig is voor een periode van 6 maanden, verlengbaar tot het einde van de gerechtelijke procedure.
- 6) Wanneer de klacht of de verklaringen hebben geleid tot een veroordeling op basis van de wet op de mensenhandel wordt aan het slachtoffer een verblijfstitel van onbepaalde duur afgegeven. Dit geldt eveneens voor de gevallen wanneer een veroordeling wordt uitgesproken op basis van een andere wetgeving, docht het parket in haar requisitoir het element mensenhandel had weerhouden en de klacht of de verklaringen betekenisvol waren voor de gerechtelijke procedure. De filosofie die hier aan de basis ligt, is het feit dat de slachtoffers klacht hebben ingediend of verklaringen hebben afgelegd tegen personen die veel machtiger en beter georganiseerd zijn dan henzelf. Bovendien riskeren zijn ten allen tijde represaillemaatregelen, wat ook de afloop van het proces zal zijn.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Artikel 8, 1°, 2° en 3° Richtlijn van 13 januari 1997, gewijzigd op 17 april 2003, *B.S.* 27 mei 2003

<sup>146</sup> De tekst van de Omzendbrief van 1997 preciseert eveneens dat een verblijfsvergunning van onbepaalde duur niet alleen mag worden aangevraagd wanneer de verklaring of de klacht van het slachtoffer aanleiding heeft



## **1.2. De gespecialiseerde Centra voor de opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel**

Om de opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel te garanderen werden er drie gespecialiseerde Centra door de regering erkend en gefinancierd: Payoke in Antwerpen, Pag-Asa in Brussel en Sürya in Luik. Deze drie centra zijn specifiek uitgerust om slachtoffers op te nemen en te begeleiden. De meerderheid van de slachtoffers wordt naar hen doorverwezen door de politiediensten die hen ontdekken bij controles. Overige slachtoffers worden doorverwezen via andere sociale diensten, de parketten, de arbeidsauditoraten, Dienst Vreemdelingenzaken, individuen of nemen rechtstreeks contact op met het betrokken centrum.

De centra beschikken over multidisciplinaire teams van sociaal assistenten, opvoeders en criminologen. Zij bieden aan het slachtoffer een begeleidingsplan aan bestaande uit drie componenten: (1) psychosociaal en medisch, (2) administratief en (3) juridisch. Tevens beschikken zij over een opvanghuis (op een geheim adres) waar volgens noodwendigheid slachtoffers worden opgevangen, anders vindt de begeleiding op ambulante basis plaats. Zonder hierbij in detail te treden, kunnen we stellen dat door de kwaliteit en de expertise die de voorbije 10 jaar werden verzameld, de centra ruimschoots voldoen aan de door de ‘deskundigengroep mensenhandel’ geformuleerde aanbevelingen<sup>147</sup>.

### **1.2.1 Residentiële of ambulante opvang en begeleiding**

De centra stellen aan het slachtoffer een residentiële opvang voor. Indien dit niet nodig blijkt, wordt er voor de ambulante begeleiding gekozen. De residentiële opvang wordt gekozen indien het slachtoffer geen andere mogelijkheid tot huisvesting heeft dan in het milieu waar de uitbuiting plaatsvond of waar de persoonlijke veiligheid van de betrokkene in het gedrang kan komen. In dit geval wordt er van het slachtoffer verwacht dat het intern huisreglement wordt gerespecteerd (met o.a. respecteren van de geheimhouding, deelname aan de activiteiten, ...). De slachtoffers worden gestimuleerd om actief deel te nemen aan het gemeenschapsleven van het opvanghuis (ontbijten, poetsen van de gemeenschappelijke delen, onderhoud eigen kamers, ...). De duur van het verblijf in het eigen opvanghuis varieert van slachtoffer tot slachtoffer maar in principe is deze niet gebonden aan een deadline. Het doel van de begeleiding van de centra is er wel op gericht om slachtoffers zo snel mogelijk een zekere mate van autonomie aan te reiken om zich terug in de maatschappij te kunnen integreren. Gemiddeld schommelt de duur van een verblijf in een opvanghuis rond de 6 maanden.

---

gegeven tot een dagvaarding, maar eveneens wanneer deze verklaring geleid heeft tot een verwijzing door de onderzoeksgerechten of tot een vordering of een aanvraag tot internering voor de onderzoeksgerechten. Deze laatste preciseringen werden aangebracht voor de gevallen waarbij het slachtoffer actief aan het onderzoek meegewerkt heeft en de dader uiteindelijk niet voor de correctionele rechtbank kon verschijnen, bijvoorbeeld omdat hij tussen de beslissing van verwijzing door de raadkamer en de dagvaarding voor de correctionele rechtbank, overleden is of het land verlaten heeft of omdat de raadkamer besloten heeft de dader op te sluiten. Ook in deze gevallen zal het slachtoffer een verblijfsvergunning van onbeperkte duur mogen aanvragen en verkrijgen.

<sup>147</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 5: ‘Assistance, protection and social inclusion of trafficked persons’, pp. 100-114 en Explanatory Paper 11 ‘Social assistance and the development of standards’, pp. 177 – 186.*

### *1.2.2 Psychosociale begeleiding*

Slachtoffers mensenhandel hebben meestal, zoals alle slachtoffers, meerdere ernstige schendingen van hun fysische en psychische integriteit beleefd. Daarenboven bevinden deze slachtoffers zich in een positie van isolement, zowel op het vlak van communicatie (de taal niet begrijpen van het land waar de exploitatie heeft plaatsgevonden) als op sociaal en cultureel vlak. Dit wordt o.a. veroorzaakt door hun vreemdeling zijn in België en door het afgelegde traject. Het bestaan van bedreigingen tegen henzelf of tegen leden van hun familie in het land van herkomst of de aanwezigheid van schulden die werden aangegaan om de reis te kunnen betalen, zijn elementen waarmee terdege rekening wordt gehouden in de begeleiding.

Al deze karakteristieken van slachtoffers mensenhandel vereisen van gespecialiseerde begeleiding in de eerste plaats een luisterbereidheid ten aanzien van de ondergane exploitatie, het opbouwen van een vertrouwensrelatie met het slachtoffer en een steun voor de verdere stappen in de procedure.

Drie aspecten staan centraal in de psychosociale begeleiding:

- De slachtoffers helpen om de uitbuiting en de daarmee gepaard gaande trauma's te overwinnen;
- De slachtoffers ondersteunen in de uitbouw van hun eigen leven;
- Het uitwerken met het individuele slachtoffer van een realistisch toekomstproject. Dit betekent het ondersteunen van het slachtoffer in de inschrijving in taalcursussen, professionele vorming of in de actieve zoektocht naar werk.

Het voorgaande vindt plaats in regelmatige ontmoetingen tussen het slachtoffer en de medewerkers van het begeleidingsteam. Indien het slachtoffer een bijkomende specifieke psychologische steun nodig heeft, wordt deze doorverwezen, wat dit aspect betreft, naar een aangepaste structuur. Hier moet wel bij vermeld worden dat het begeleidingswerk soms moeilijk verloopt door het tijdelijke karakter van de verblijfsdocumenten van de slachtoffers, de spanning bij het al dan niet verlengen van deze documenten en de onzekerheid met betrekking tot de eindfase van het specifieke beschermingsstatuut, nl. de regularisatie.

### *1.2.3 Administratieve begeleiding*

Deze begeleiding behelst voornamelijk het aanvragen van de desbetreffende documenten verbonden aan het statuut mensenhandel: bevel om het grondgebied te verlaten (45 dagen, reflectieperiode), aankomstverklaring (3 maanden, verlengbaar), bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister (6 maanden, verlengbaar) en regularisatie. Indien het slachtoffer wenst terug te keren naar het land van herkomst, neemt het gespecialiseerde centrum contact op met het IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) met het oog op het organiseren van zijn vrijwillige terugkeer. Indien dit nodig is, wordt er contact opgenomen met de familie ter plaatsen of lokale organisaties met het oog op de opvang en begeleiding van het slachtoffer.

### 1.2.4 Juridische begeleiding

Deze begeleiding is nauw verbonden met de vooruitgang in de juridische procedures voor de feiten van mensenhandel waarvoor het slachtoffer in begeleiding werd genomen. Het doel hier is toezien op de rechten en belangen van het slachtoffer in deze procedures. In de eerste plaats betreft het hier informatieverstrekking aan de betrokkene (informereren over rechten en plichten en de structuur en werking van het Belgisch gerechtelijk systeem). Dit is van belang omdat de slachtoffers niet altijd de gevolgen beseffen van het feit dat ze verklaringen moeten afleggen of klacht indienen tegen hun uitbuiters in het kader van het beschermingsstatuut. Omdat slachtoffers niet altijd hun volledige verhaal vertellen tijdens een eerste verhoor is het van groot belang dat ze goed voorbereid worden op de eventuele verdere verhoren. Ook wordt er een advocaat voorgesteld aan het slachtoffer. Het slachtoffer beslist vervolgens autonoom om zich al dan niet burgerlijke partij te stellen in de zaak. Ook de gespecialiseerde centra hebben de bevoegdheid om in rechte op te treden in zaken van mensenhandel, dit in eigen naam of in naam van het slachtoffer.

### 1.3. Profielen van slachtoffers mensenhandel

**Tabel 2: Aantal aanmeldingen per centrum en per jaar<sup>148</sup>**

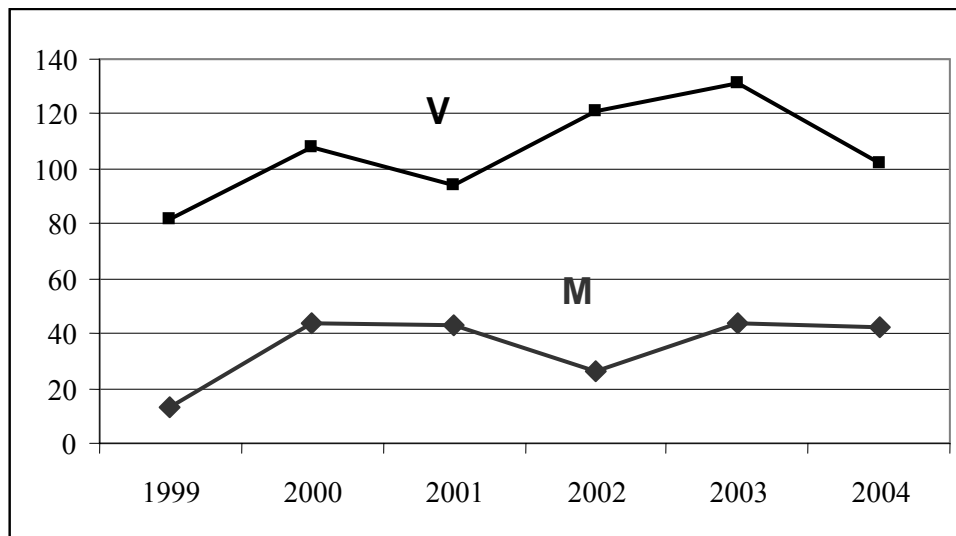
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
Pagasa	163	258	243	210	337	278	33	<b>1.522</b>
Payoke	72	106	222	183	196	228	31	<b>1.038</b>
Surya	0	0	3	0	134	80	48	<b>265</b>
<b>Totaal</b>	235	364	468	393	667	586	112	<b>2.825</b>

**Tabel 3: Aantal begeleidingen per centrum en per jaar**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
Pagasa	60	81	55	86	105	58	17	462
Payoke	36	71	82	61	47	43	1	341
Surya	0	0	3	0	23	43	18	87
<b>Totaal</b>	96	152	140	147	175	144	36	890

<sup>148</sup> Databank slachtoffers mensenhandel. Registratieproject voor Surya begon op 1 januari 2003. Voor Payoke en Pagasa vanaf 1999. Gelieve er rekening mee te houden dat er altijd een zekere onderregistratie aanwezig is, voor 2005 wegens het afsluiten van de redactie van het jaarverslag.

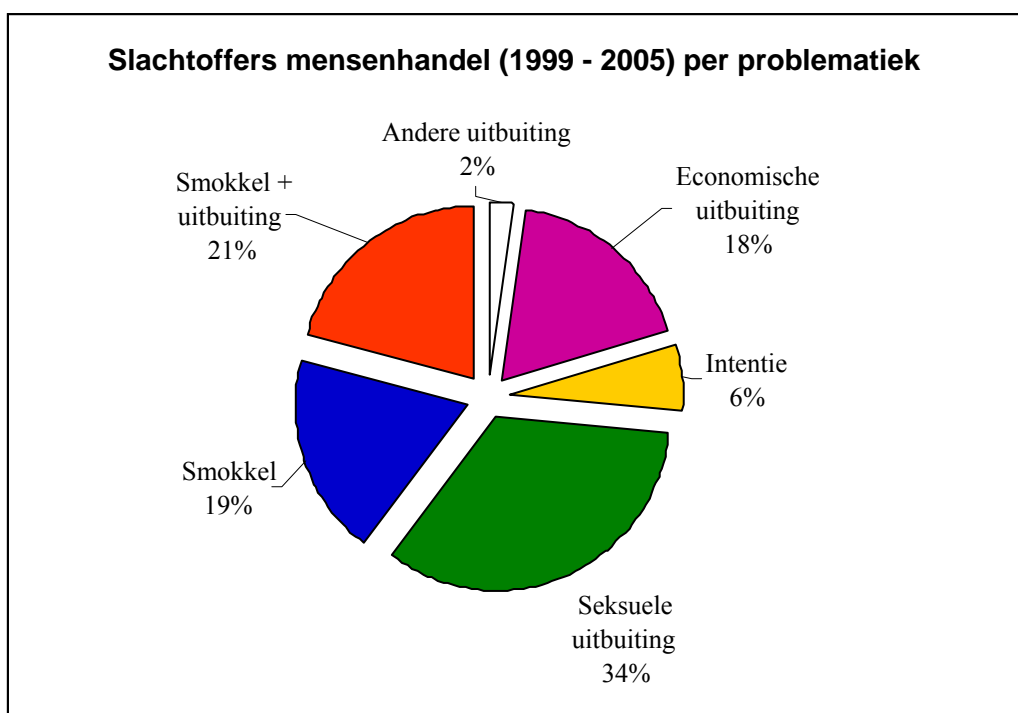
**Figuur 2: Begeleide slachtoffers per geslacht en per jaar**



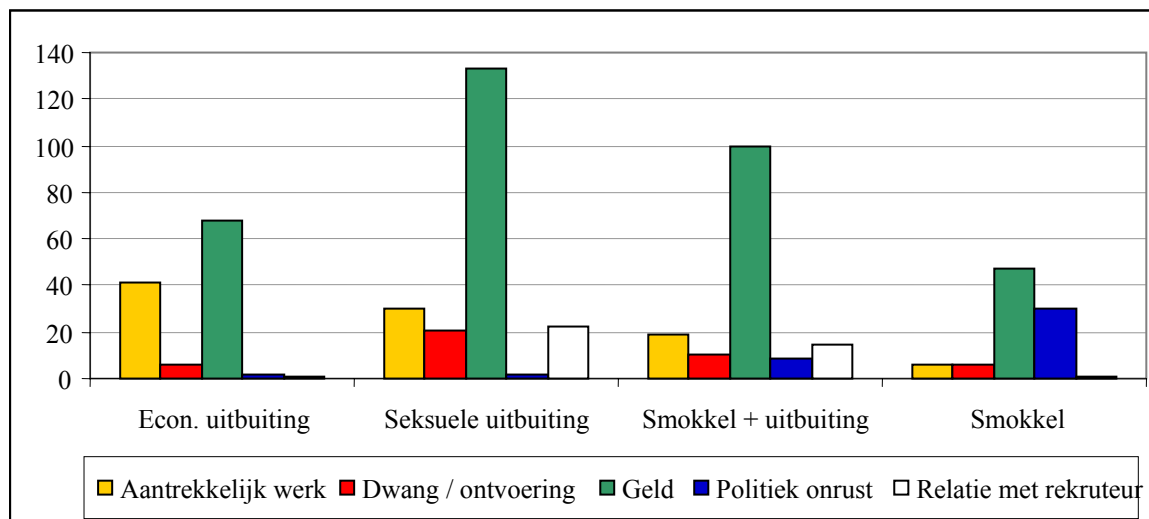
**Tabel 4: Begeleide slachtoffers per nationaliteit en per jaar**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
Nigeria	5	17	18	39	19	19	<b>117</b>
China	7	25	9	8	22	20	<b>93</b>
Roemenië	4	4	15	13	25	20	<b>81</b>
Bulgarije	6	4	5	9	33	16	<b>78</b>
Albanië	19	21	9	7	11	8	<b>75</b>
Ecuador	1	14	16	7	5	0	<b>43</b>
Rusland	3	9	7	5	10	7	<b>43</b>
Moldavië	6	15	11	1	1	0	<b>36</b>
Marokko	4	4	2	7	3	6	<b>31</b>
Oekraïne	7	4	6	5	1	2	<b>25</b>
India	2	1	3	5	5	4	<b>23</b>
Iran	0		10	4	1	3	<b>20</b>
Polen	2	1	3	2	4	1	<b>17</b>
Ghana	2		2	1	8	2	<b>15</b>
Kameroen	2	1	2	3	3	2	<b>13</b>
Congo-Kinshasa	1	3	0	1	5	2	<b>12</b>
Brazilië	0	1	0	3	0	4	<b>11</b>
Irak	0	4	3	0	0	1	<b>11</b>
Andere	25	24	19	27	19	27	<b>146</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>96</b>	<b>152</b>	<b>140</b>	<b>147</b>	<b>175</b>	<b>144</b>	<b>890</b>

**Figuur 3: Begeleide slachtoffers per problematiek (1999 – 2005)**



**Figuur 4: Motivatie van slachtoffers van mensenhandel**



**Tabel 5: Begeleide slachtoffers per nationaliteit en per problematiek**

	Afrika		Amerika		Azië		Europa	
	M	V	M	V	M	V	M	V
Seksuele uitbuiting	1	68	0	12	0	14	0	204
Economische uitbuiting	38	23	9	15	30	18	16	12
Andere uitbuiting	0	6	1	2	0	0	4	7
Smokkel + uitbuiting	1	48		5	26	7	4	92
Smokkel	6	11	11	6	64	32	18	20
Intentie	1	12	0	1	1	2	0	38
<b>TOTAAL</b>	<b>47</b>	<b>168</b>	<b>21</b>	<b>41</b>	<b>121</b>	<b>73</b>	<b>42</b>	<b>373</b>

## 2. *Het Italiaanse model*

Italië heeft de laatste jaren wettelijke instrumenten in het leven geroepen en een sociaal beleid uitgewerkt om steun te verlenen aan slachtoffers mensenhandel en om mensenhandel te bestrijden. Hierbij spelen de NGO's een centrale rol, naast de lokale en nationale autoriteiten, sociale instellingen en politionele diensten.

Artikel 18 van het Decreet nr. 286/98<sup>149</sup> van 1998 heeft nieuwe regels in het leven geroepen met betrekking tot de status van slachtoffers mensenhandel. Hierbij werd een 'Programma van Sociale Bijstand en Integratie' ingesteld om de zogenaamde 'art. 18 projecten' te financieren die specifiek betrekking hebben op slachtoffers mensenhandel. Het Programma wordt technisch en financieel geleid door het departement 'Gelijkheid van Kansen'. Wanneer men vermoedt dat iemand een slachtoffer van mensenhandel is, wordt hij of zij ingelicht over de mogelijkheden om toegelaten te worden tot het desbetreffende programma. Het Programma laat de slachtoffers toe om in Italië te blijven en - eens de specifieke verblijfsvergunning werd bekomen (cfr. infra) - te werken.

Tussen 2000 en 2004 werden er 222 dergelijke 'art. 18' projecten gefinancierd: 48 (2000-2001), 47 (2001-2002<sup>150</sup>), 58 (2002-2003) en 69 (2003-2004)<sup>151</sup>. Tussen maart 2000 en februari 2001 vingen alle art. 18 projecten 5.577 personen op waarvan er 1.755 (31,5 %) in een '*Individueel Programma voor Sociale Bijstand en Integratie*'<sup>152</sup> stapten. De redenen waarom slachtoffers niet in een dergelijk programma stappen zijn vergelijkbaar met deze in België: angst voor represailles, druk op familie in het land van herkomst, niet voldoen aan de minimale voorwaarden van het programma, niet willen breken met het milieu van exploitatie, ... Relevant is hier ook het belang dat aan outreach werk en straathoekwerk wordt gehecht voor de detectie en identificatie van mogelijke slachtoffers mensenhandel<sup>153</sup>.

<sup>149</sup> European Commission DG Justice and Home Affairs, Hippokrates JAI/2001/HIP/023, *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands, Country Report on Italy*, pp. 128 – 224.

<sup>150</sup> Voor een geografische spreiding van art. 18 projecten tussen 2000 en 2002 in Italië, zie: Hippokrates JAI/2001/HIP/023, *op. cit.*, p. 143, tabel 5.

<sup>151</sup> Hippokrates JAI/2001/HIP/023, *op. cit.*, p. 142

<sup>152</sup> *Idem.*

<sup>153</sup> Hippokrates JAI/2001/HIP/023, *op. cit.*, p. 144

Artikel 18 heeft als titel ‘*Verblijfsvergunning voor sociale bescherming*’ en bepaalt dat een verblijfsvergunning om humanitaire redenen wordt afgegeven, om in bescherming en bijstand te voorzien voor slachtoffers mensenhandel die verzocht werden deel te nemen aan dit programma. De afgifte van deze speciale verblijfsvergunning **impliceert niet noodzakelijk een directe samenwerking van het slachtoffer met de gerechtelijke autoriteiten**. Nadien kan de ‘*verblijfsvergunning voor sociale bescherming*’ omgezet worden in een gewone arbeidsvergunning<sup>154</sup>.

In feite worden 2 opties voorzien:

- a) de ‘*gerechtelijke optie*’, die impliceert dat het slachtoffer samenwerkt met de politie en gerechtelijke oeverheden. Concreet wil dit zeggen dat het slachtoffer zijn medewerking verleent aan het tot stand brengen van de tenlastenleggingen tegen de mensenhandelaars.
- b) De ‘*sociale optie*’, waarbij het slachtoffer **niet verplicht** is om aantijgingen te formuleren ten aanzien van zijn uitbuiters, maar waar er wel een minimale informatiedoorstroming wordt verwacht naar de politiediensten toe. De slachtoffers kunnen wel later als getuige worden opgeroepen worden voor de rechtbank.

De voornaamste NGO’s hebben direct contact met de slachtoffers en bieden allerhande diensten aan zoals psychologische bijstand, gezondheidszorg, opvang, sociale ondersteuning, beroepsoriëntering en professionele vorming, werk en eventueel begeleide terugkeer op aanvraag van het slachtoffer. Er bestaan ruwweg 5 types organisaties<sup>155</sup> die in dit kader werkzaam zijn: (1) religieuze instellingen (kloosterordes, Caritas, lekenverenigingen en katholieke organisaties allerhande); (2) vrouwenorganisaties; (3) NGO’s, vrijwilligerswerk en sociale coöperatieven; (4) actiegroepen (vb. in de strijd tegen gedwongen prostitutie) en (5) overheidsinstellingen (overheden op gemeentelijk, provinciaal en regionaal niveau en lokale gezondheidscentra).

Deze organisaties bieden een waaier van 6 verschillende types van opvanghuizen aan<sup>156</sup>: (1) vluchthuizen en noodopvang voor een korte eerste periode waarin de motivatie wordt nagetrokken en waarin een eerste ontwerp van het persoonlijke programma wordt opgemaakt; (2) eerste hulp opvanghuizen: voor een verblijf tussen 2 en 3 maanden waarin het programma wordt uitgevoerd en waarin alle noodzakelijk stappen voor een regularisatie worden ondernomen; (3) tweedelijns opvanghuizen: verblijf tussen de 2 en 6 maanden waarin het Programma verder wordt uitgevoerd; (4) opvanghuizen waarin vrouwen verblijven die beginnen te werken maar die nog niet over een eigen woning beschikken; (5) minderjarigen worden opgevangen in families en (6) het ambulante programma waarin de begeleiding gebeurt door de organisaties maar waarin het slachtoffer over een eigen woning beschikt. Niet alle slachtoffers doorlopen het ganse gamma van opvanghuizen, noch bieden alle organisaties alle types aan.

---

<sup>154</sup> *Idem.*

<sup>155</sup> Hippokrates JAI/2001/HIP/023, *op. cit.*, p. 139.

<sup>156</sup> Hippokrates JAI/2001/HIP/023, *op. cit.*, pp. 142 – 143.

### 3. *Het EU – model*

De Richtlijn 2004/81/EG<sup>157</sup> van de Raad stelt een aantal minimumnormen vast voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur, gekoppeld aan de duur van de daarmee verband houdende nationale procedures van de lidstaten, aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen bij het bestrijden van mensenhandel. De lidstaten passen deze richtlijn toe voor slachtoffers mensenhandel en *kunnen* deze richtlijn toepassen op onderdanen van derde landen die hulp hebben gekregen bij illegale immigratie<sup>158</sup>. Elke lidstaat kan echter voor personen die onder de richtlijn vallen meer gunstige bepalingen invoeren of handhaven<sup>159</sup>. Deze Richtlijn dient uiterlijk op 6 augustus 2006 in de nationale wetgeving van elke lidstaat geïntegreerd zijn.

De krachtlijnen van deze richtlijn zijn:

- 1° De verplichte informatieverstrekking aan het slachtoffer over het bestaan en de inhoud van het geldende beschermingssysteem;
- 2° Het verplicht hanteren van een reflectieperiode (termijn door het nationaal recht vastgesteld, in België 45 dagen);
- 3° De procedure en voorwaarden voor de afgifte en verlenging van de tijdelijke verblijfstitels en de behandeling van de houders ervan<sup>160</sup>;
- 4° Toegang tot sociale programma's en regelingen voor de betrokken onderdanen van derde landen;
- 5° De procedure en de gevallen van niet-verlenging en intrekking van de verblijfstitel van beperkte duur<sup>161</sup>. Wanneer de voorwaarden niet meer vervuld zijn of de procedure van samenwerking met de bevoegde autoriteiten is beëindigd, wordt het nationale vreemdelingenrecht van de lidstaat van toepassing.

---

<sup>157</sup> Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor de samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, *PB L* 261, 6 augustus 2004, pp. 19-23.

<sup>158</sup> Richtlijn 2004/81/EG, artikel 3, 1°

<sup>159</sup> Richtlijn 2004/81/EG, artikel 4

<sup>160</sup> Richtlijn 2004/81/EG, artikel 8, lid 1: a) of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen; b) of deze duidelijk blijkt heeft gegeven aan zijn bereidheid tot medewerking, en c) of deze alle banden met de vermoedelijke daders (...) heeft verbroken.

<sup>161</sup> Richtlijn 2004/81/EG, artikel 14: (...) a) wanneer de houder actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft genomen met de vermoedelijke daders van de strafbare feiten in kwestie, of b) wanneer de bevoegde autoriteit van oordeel is dat de medewerking of de klacht van het slachtoffer misleidend of te kwader trouw is, of c) om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid, of d) wanneer het slachtoffer niet langer zijn medewerking verleent, of e) wanneer de bevoegde autoriteiten besluiten de procedure stop te zetten.



#### 4. Verslag ‘Deskundigengroep mensenhandel’

Het meest cruciale deel in het eindverslag vormen hoofdstuk 5 ‘*Bijstand, bescherming en sociale insertie van slachtoffers mensenhandel*<sup>162</sup>’ en de bijgevoegde ‘*Verklarende Papers*<sup>163</sup>’. Het gaat hier m.n. om hoe slachtoffers mensenhandel moeten worden opgevangen en begeleid. Zoals we hierboven al hebben uiteengezet, besteden zowel het Belgische (verplichte begeleiding door erkende Centra) als het Italiaanse model (artikel 18 projecten) – terecht - veel aandacht aan de detectie, identificatie, opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel. Dit Verslag heeft een enigszins anders uitgangspunt dan de hierboven besproken modellen.

Centraal in dit verslag staat de ‘*mensenrechtenbenadering*<sup>164</sup>’. Dit betekent dat men een slachtoffer van mensenhandel in de eerste plaats beschouwt als iemand wiens fundamentele mensenrechten op ernstige wijze werden geschonden en pas op de tweede plaats als een mogelijke getuige of als informatieverstrekker in een juridische procedure tegen de mensenhandelaars. Het feit van de individuele mensenrechtenschendingen op zichzelf impliceert reeds een specifiek beschermingsstatuut en moet dus volledig losstaan van iedere vorm van verplichte samenwerking met de politionele of gerechtelijke overheden. Dit om iedere vorm van instrumentalisering van het slachtoffer te vermijden, aangezien een dergelijke verplichte samenwerking kan worden beschouwd als een ‘tweede exploitatie’.

De kernpunten van dit ‘model’ zijn dus:

- 1) De loskoppeling van het beschermingsstatuut van een verplichte samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten;
- 2) Enkel de bescherming van het slachtoffer staat centraal;
- 3) Een snelle identificatie en detectie van het slachtoffer is cruciaal. Dit is enkel mogelijk via een doorgedreven training van de diensten en instellingen die betrokken zijn in de strijd tegen de mensenhandel<sup>165</sup>. Het gaat hier om het aanbieden van een algemene en gespecialiseerde training aan politiediensten, diplomatiek personeel, grenspolitie en douanebeambten, sociale inspectiediensten, rechters, advocaten en parketmagistraten. Speciale trainingsprogramma’s moeten worden ontwikkeld voor diensten en personen die verantwoordelijk zijn voor niet – begeleide minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel. Tevens wordt het belang benadrukt van laagdrempelige opvanginitiatieven, gratis telefoonnummers<sup>166</sup> en straathoekwerk voor de identificatie van slachtoffers<sup>167</sup>.

---

<sup>162</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 5: ‘Assistance, protection and social inclusion of trafficked persons’*, pp. 100-114.

<sup>163</sup> *Explanatory Papers*, nr. 3 ‘*Human Rights as a paramount issue: Meaning and consequences of a human rights based approach*’, p. 137; nr. 9 ‘*Identification of trafficked persons: Channels for identification*’, p. 167; nr. 10 ‘*Reflection period and residence status*’, p. 171; nr. 11 ‘*Social Assistance and the development of standards*’, p. 177 en nr. 12 ‘*Witness protection and judicial treatment of standards*’, p. 187.

<sup>164</sup> *Explanatory Papers*, nr. 3 ‘*Human Rights as a paramount issue: Meaning and consequences of a human rights based approach*’, pp. 137 e.v.

<sup>165</sup> *Explanatory Papers*, nr. 8 ‘*Training: Recommended types of training*’, pp. 164 – 166.

<sup>166</sup> Bijvoorbeeld in Italië: ‘Numero Verde Nazionale contro la tratta 800-290.290’

<sup>167</sup> *Explanatory Papers*, nr. 9 ‘*Identification of trafficked persons: channels for identification*’, pp. 167 – 170.

De strijd tegen mensenhandel impliceert dan ook dat men het individuele slachtoffer beschermt tegen verdere uitbuiting en schendingen van mensenrechten<sup>168</sup>. Dit i.t.t. tot de strijd tegen mensensmokkel waar het om de bescherming van de belangen van de overheid gaat, in casu tegen illegale immigratie.

Het beschermingstatuut bestaat uit 3 fasen<sup>169</sup>:

- 1) een reflectieperiode van 3 maanden (verlenen van een rustperiode, het maken van een risicoanalyse en toegang tot de noodzakelijke opvang en begeleiding);
- 2) de afgifte van een tijdelijke en hernieuwbare verblijfsvergunning van minstens 6 maanden, onafhankelijk van een eventuele medewerking met de gerechtelijke overheden en onafhankelijk van het feit of de uitbuiters worden vervolgd, gecombineerd met een maximale omkadering van slachtoffers;
- 3) het verlenen van een langdurige of permanente verblijfstitel in het kader van een regularisatie om humanitaire redenen, via de asielprocedure of op basis van het succesvol doorlopen van een integratietraject;
- 4) mogelijkheid tot begeleide terugkeer naar her land van herkomst in het kader van een terugkeerprogramma.

## **5. Conventie inzake mensenhandel van de Raad van Europa**

Hierbij verwijzen we naar de Conventie van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, ondertekend naar aanleiding van de Top van deze Raad in Warschau op 16 en 17 mei 2005<sup>170</sup>.

Deze conventie beschouwt de rechten en de bescherming van de slachtoffers van mensenhandel, alsook de strijd tegen de mensenhandel in al haar vormen als primordiaal. De artikels 10 tot en met 17 van deze Conventie hebben specifiek betrekking op maatregelen en voorzieningen ter bescherming van de rechten van de slachtoffers, meer bepaald inzake identificatie, bescherming van de private levenssfeer, hulp en bijstand, reflectieperiode, afgifte van een verblijfstitel, toegang tot de gerechtelijke procedures en schadeloosstelling en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

*1° Identificatie*<sup>171</sup>:

- a) Alle diensten die bevoegd zijn voor mensenhandel, moeten over goed gevormd en gekwalificeerd personeel inzake detectie en identificatie van slachtoffers beschikken. Een goede samenwerking met de organisaties die slachtoffers ondersteunen is hierin essentieel;
- b) Het nemen van alle nodige wettelijke of andere maatregelen om de slachtoffers beter te kunnen identificeren;
- c) Er werden specifieke beschermingsmaatregelen voor niet-begeleide minderjarigen uitgewerkt (wettelijke voogdij, bepalen van identiteit en nationaliteit en opsporen van familieleden).

---

<sup>168</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings*, p. 48.

<sup>169</sup> *Explanatory Papers*, nr. 10 'Reflection period and residence status', pp. 171 e.v.

<sup>170</sup> <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/trafficking/>

<sup>171</sup> Raad van Europa, *Conventie inzake de bestrijding van mensenhandel*, CM(2005)32, art. 10, 1°, 2°, 3° en 4°

2° *Hulp en bijstand aan slachtoffers*<sup>172</sup>:

a) minimumnormen:

- voorzien in de behoeften van opvang, psychologische bijstand en materiële hulp;
- toegang tot dringende medische zorgen, vertaling en tolken;
- verstrekken van informatie in een begrijpelijke taal over de rechten en diensten die ter beschikking staan;
- juridische bijstand in gerechtelijke procedures tegen mensenhandelaars;
- toelating tot onderwijs voor kinderen

b) andere normen:

- rekening houden met de noden inzake veiligheid en bescherming van slachtoffers
- het verlenen van de nodige medische en andere hulp aan slachtoffers die legaal op het grondgebied verblijven en hiervoor niet over toereikende inkomsten beschikken;
- toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsvorming en onderwijs voor slachtoffers die legaal op het grondgebied verblijven;
- samenwerking met ngo's en andere organisaties bevoegd voor de bijstand aan slachtoffers;
- het niet afdanken van hulpverlening van het verplicht afleggen van getuigenissen

3° *Reflectieperiode*<sup>173</sup>

- Deze bedraagt minimum 30 dagen om tot rust te komen en/of een beslissing te nemen inzake medewerking met de bevoegde autoriteiten;
- Tijdens deze periode mag er geen enkele verwijderingsmaatregel worden uitgevoerd en hebben betrokkenen recht op de minimumnormen zoals hierboven werd vermeld;
- Deze termijn dien niet gerespecteerd te worden bij feiten van openbare orde of wanneer wordt vastgesteld dat de hoedanigheid van slachtoffer onrechtmatig werd ingeroepen.

4° *Verblijfstitel*<sup>174</sup>:

- Een verplichte afgifte van een verblijfstitel aan het slachtoffer in één van de volgende hypothesen:
  - wanneer de bevoegde overheid oordeelt dat het verblijf nodig is gezien de persoonlijke situatie van de betrokkene;
  - wanneer de bevoegde overheid oordeelt dat het verblijf nodig is om redenen van samenwerking met de bevoegde autoriteiten in het kader van een strafrechtelijk onderzoek of procedure
- Het niet verlengen of intrekken van de verblijfstitel is onderworpen aan de voorwaarden bepaald door het nationaal recht;

---

<sup>172</sup> Raad van Europa, *op. cit.*, artikel 12, 1° - 7°

<sup>173</sup> Raad van Europa, *op. cit.*, artikel 13, 1°- 3°

<sup>174</sup> Raad van Europa, *op. cit.*, artikel 14, 1° - 5°

- Wanneer het slachtoffer een aanvraag indient tot het bekomen van een verblijfstitel van een andere categorie dient er bij de beoordeling rekening worden gehouden met het feit dat het slachtoffer geniet of genoten heeft van een verblijfsrecht als slachtoffer mensenhandel;
- Geen enkele van deze voorgaande bepalingen doet afbreuk aan het recht om asiel aan te vragen.

5° *Toegang tot de gerechtelijke procedure en schadeloosstelling*<sup>175</sup>:

- Recht op informatie over de toegang tot de relevante gerechtelijke en administratieve procedures in een voor het slachtoffer verstaanbare taal;
- Recht op bijstand van een verdediger of op een kosteloze juridische bijstand volgens de voorwaarden bepaald in het nationaal recht;
- Het aannemen van de nodige wettelijke of andere bepalingen in het nationaal recht teneinde de schadeloosstelling van de slachtoffers te garanderen.

## 6. *Bespreking*

Ondanks de verscheidenheid aan modellen zijn er toch elementen van overeenkomst. Wat al deze systemen voor de detectie, identificatie, opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel gemeen hebben, betreft onderstaande elementen:

- Voorzieningen voor de detectie en identificatie van slachtoffers
- Reflectieperiode voor het slachtoffer met toegang tot alle rechten (medisch, sociaal, werk ...).
- Tijdelijke verblijfstitel (al dan niet met een verplichte samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten) tijdens de duur van de procedure of rechtsgang
- Uitzicht op een definitieve regularisatie<sup>176</sup> (op basis van een specifiek statuut, o.w.v. humanitaire redenen of op basis van de asielprocedure), stopzetting van de procedure en reïntegratie in het land van herkomst.

### 6.1. *De voorzieningen voor detectie en identificatie van slachtoffers*

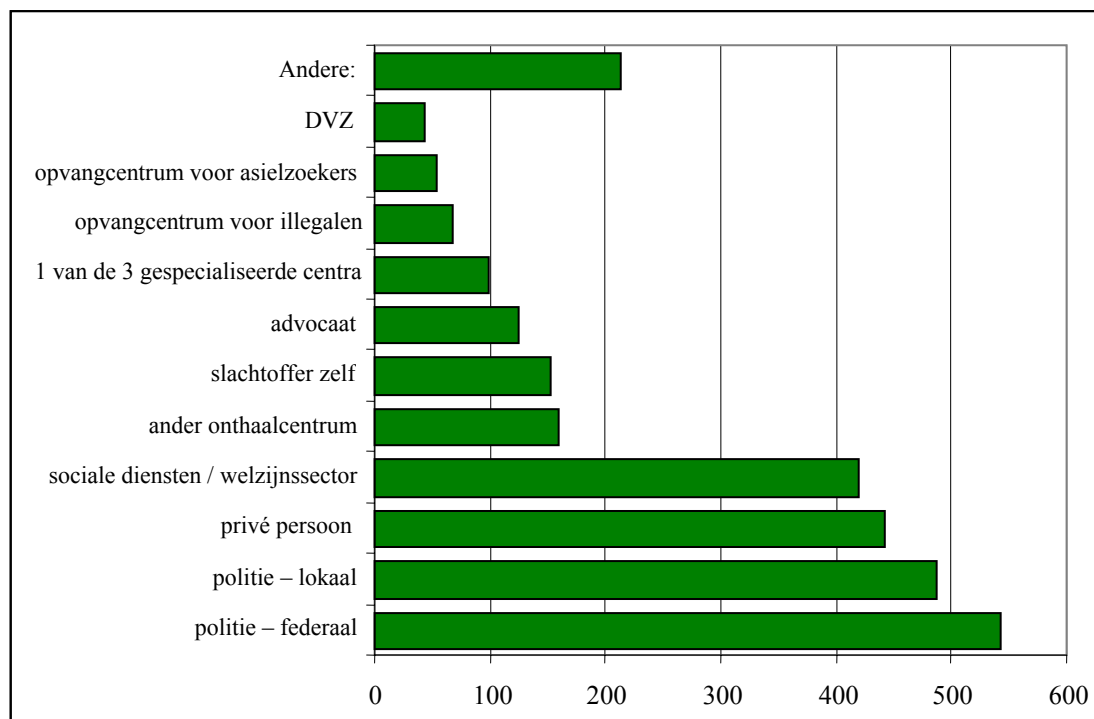
Zoals hierboven al werd uiteengezet legt het Belgische model de nadruk op de dynamische samenwerking tussen alle betrokken actoren voor de detectie, identificatie en doorverwijzing van slachtoffers naar de gespecialiseerde hulpverlening toe. Ook in het Italiaanse model wordt hier veel belang aan gehecht. Het vormt dan ook een cruciaal element in de schakel. Verschil tussen beide modellen is dat in België de overgrote meerderheid van de slachtoffers gevonden en geïdentificeerd

<sup>175</sup> Raad van Europa, *op. cit.*, artikel 15, 1° - 4°

<sup>176</sup> De Nederlandse wetgeving daarentegen biedt aan slachtoffers mensenhandel geen mogelijkheid tot een verblijf van onbepaalde duur wanneer de rechtszaak tegen de handelaars is geseponeerd of onherroepelijk is afgerond. De slachtoffers kunnen een verblijfsvergunning voor een ander doel aanvragen, kunnen ervoor 'kiezen' om illegaal in Nederland te verblijven of kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. De terugkeer van slachtoffers mensenhandel naar hun land van herkomst is voor de Nederlandse overheid vergelijkbaar met de terugkeer van asielzoekers en illegalen, het gaat hier immers om het verwijderen van 'ongewenste vreemdelingen' uit Nederland. Ook voor slachtoffers mensenhandel geldt dat ze ofwel vrijwillig terugkeren of gedwongen worden uitgezet.

wordt door de politie – of inspectiediensten, terwijl men in Italië veel meer slachtoffers bereikt met outreach werk, straathoekwerk, drop-in centra of het nationale antimensenhandel telefoonnummer<sup>177</sup>.

**Figuur 5: Doorverwijzing slachtoffers naar gespecialiseerde Centra (1999 - 2005)**



Vorming en opleiding van alle betrokken actoren is hoe dan ook van cruciaal belang, dit om een snelle detectie van mogelijke slachtoffers mogelijk te maken maar ook om ieder misbruik of instrumentalisatie van slachtoffers in een gerechtelijke procedure te voorkomen. In dit kader kunnen wij dan ook de aanbeveling ondersteunen van het eindverslag van de ‘deskundigengroep mensenhandel’ waar gepleit wordt voor een doorgedreven opleiding en continue vorming voor *alle* eerstelijnsdiensten die mogelijk met slachtoffers mensenhandel in aanraking komen<sup>178</sup>. Uit de werkzaamheden van de ad-hoc werkgroep ‘*toekenning van het statuut en afgifte van verblijfsdocumenten aan slachtoffers mensenhandel*’, opgericht door de *Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel*<sup>179</sup>, bleek duidelijk dat één en ander nog voor verbetering vatbaar is. Uit hoorzittingen<sup>180</sup> met parketmagistraten, politiediensten, ngo’s, inspectiediensten en arbeidsauditoraten bleek namelijk dat niet alle mogelijke slachtoffers op dezelfde manier worden behandeld door de verschillende terreinactoren, dit in weerwil van het bestaan

<sup>177</sup> European Commission DG Justice and Home Affairs, Hippokrates JAI/2001/HIP/023, *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands, Country Report on Italy*, p. 146, graph 1.

<sup>178</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 5: ‘Assistance, protection and social inclusion of trafficked persons’*, p. 104, aanbevelingen 90 en 92.

<sup>179</sup> Mandaat van de ad-hoc werkgroep werd goedgekeurd door de Interdepartementale Coördinatiecel tijdens haar vergadering van 27 januari 2005.

<sup>180</sup> 18 mei 2005: met de vertegenwoordigers van de parketten; 7 juni 2005: met de gespecialiseerde opvangcentra en lokale en federale politie en 7 juli 2005: met de inspectiediensten en arbeidsauditoraten

van uniforme regelgeving<sup>181</sup>. In sommige gevallen wordt het vermoedelijke slachtoffer meteen doorverwezen naar een gespecialiseerd onthaalcentrum en in andere gevallen niet. Dit zonder een duidelijke aanwijsbare reden voor het verschil in behandeling. In bepaalde gevallen wordt het beschermingsstatuut niet aangeboden en worden slachtoffers eerder beschouwd als illegale immigranten dan als slachtoffers mensenhandel of wordt het pas aangeboden nadat er al verklaringen werden afgelegd. Of men verwijst door naar de centra afhankelijk van de kwantiteit en de kwaliteit van de in een eerste stadium aangeleverde informatie terwijl daar juist de reflectieperiode voor gebruikt moet worden. Bovendien is er soms een verschil in behandeling tussen slachtoffers van seksuele exploitatie en economische exploitatie waar men bij deze laatste nogal snel het predikaat ‘zwartwerk’ op kleeft. In bepaalde gevallen wist men zelfs niet dat er een specifiek beschermingsstatuut voor slachtoffers mensenhandel bestond! Ook kunnen er verbeteringen worden aangebracht in de beschikbaarheid op het terrein van de gespecialiseerde centra en hun permanentiesysteem ’s nachts en in het weekend. Hierin zal het Centrum vanuit de coördinerende taak naar de gespecialiseerde centra<sup>182</sup> toe de nodige initiatieven nemen.

Hoe dan ook, alle gesprekspartners waren het erover eens dat niet alle slachtoffers door het systeem gedetecteerd worden. Naar het juiste aantal m.b.t. zij die door ‘de mazen van het net’ vallen blijft het voorlopig gissen. Door een verbeterde vorming, opleiding en een versterkte samenwerking met de gespecialiseerde centra zou hierin verbetering moeten komen. Anderzijds kunnen aan het bestaande samenwerkingssysteem tussen politiediensten en onthaalcentra verbeteringen worden aangebracht op het gebied van de te verstrekken informatie aan het slachtoffer, het sensibiliseren en het vormen van niet - gespecialiseerde politiediensten die minder of niet vertrouwd zijn met de problematiek van mensenhandel en mensensmokkel. Het Centrum heeft hierin reed de nodige initiatieven genomen, samen met de Federale Politie en de Dienst Vreemdelingenzaken, om hierop een antwoord te bieden.

## **6.2. Reflectieperiode**

De huidige termijn voor de reflectieperiode bedraagt 45 dagen, een periode waarin de slachtoffers tot rust kunnen komen in het gespecialiseerde opvangcentrum - de begeleiding is immers een verplichtende voorwaarde om in het beschermingsstatuut te kunnen stappen - en een gemotiveerde beslissing kunnen nemen met betrekking tot hun toekomst, m.n. al dan niet samenwerken met de gerechtelijke autoriteiten. De aanbeveling die hieromtrent werd geformuleerd door het verslag van de ‘deskundigengroep mensenhandel’, een reflectieperiode van minstens 3 maanden<sup>183</sup>, lijkt ons in deze noch nodig noch nuttig<sup>184</sup>. Alle betrokken partners zijn het erover eens dat de termijn van 45 dagen voldoende garanties geeft aan de slachtoffers om in alle rust en sereniteit de noodzakelijke eerste stappen te zetten om het beschermingsstatuut te bekomen. Een verlenging dringt zich hier, mede door het precaire karakter van deze eerste fase, niet op. We mogen niet vergeten dat voor het vervolgen van

<sup>181</sup> Omzendbrieven van 1994, 1997 en 2003 met richtlijnen aan alle betrokken diensten en de Richtlijn van de Minister van Justitie houdende het opsporings – en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel (COL. 10/04) en haar bijlagen.

<sup>182</sup> KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel, art. 3, BS, 28 mei 2004.

<sup>183</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 5: ‘Assistance, protection and social inclusion of trafficked persons’*, p. 106, aanbeveling 94.

<sup>184</sup> De Conventie Mensenhandel van de Raad van Europa spreekt over ‘minstens 30 dagen’, Raad van Europa, Conventie inzake de bestrijding van mensenhandel, CM(2005)32, artikel 13, 1°-3° en de Richtlijn 2004/81/EG laat deze termijn te bepalen door de Lidstaten.

de daders en het verzamelen van bewijslast snelle verklaringen steeds wenselijk zijn. Dit is het geval indien de periode tussen de feiten van uitbuiting en de verklaringen van het slachtoffer niet te lang is. Tevens is het zo dat de uitval van personen zich voornamelijk binnen deze 45 dagen situeert. Deze termijn verlengen tot minstens 3 maanden levert de slachtoffers geen enkel bijkomend voordeel op. Dit alles natuurlijk onder de voorwaarde dat er geen problemen zijn met betrekking tot de detectie en identificatie van slachtoffers mensenhandel (cfr. supra). Voor minderjarige slachtoffers mensenhandel echter lijkt het noodzakelijk om de betrokkenen meer bedenktijd te geven. Op die manier kunnen slachtoffers beter begrijpen wat er op het spel staat en wat de gevolgen zijn van een eventuele medewerking met de autoriteiten. We verwijzen hier naar ons vorig jaarverslag waar we een aantal mogelijke pistes op een rijtje hebben gezet<sup>185</sup>.

### 6.3. Tijdelijke verblijfstitel

In het Belgische systeem lopen de afgifte en verlenging van de verschillende verblijfstitels<sup>186</sup> parallel met de vooruitgang van de gerechtelijke procedure. Hierboven werd al vermeld dat de medewerking met de gerechtelijke autoriteiten een verplichtende voorwaarde is om het beschermingsstatuut te bekomen. In het Italiaanse model is deze band minder verplichtend maar niettemin toch aanwezig. In de ‘sociale optie’ is het slachtoffer niet verplicht om mee te werken aan de tenlastenleggingen ten aanzien van de mensenhandelaars maar er wordt wel een minimale informatiedoorstroming naar de politiediensten toe verwacht. Ook in de Conventie Mensenhandel<sup>187</sup> en in de Richtlijn<sup>188</sup> is de band tussen beschermingsstatuut en een zekere vorm van medewerking met de bevoegde autoriteiten aanwezig<sup>189</sup>.

Het verslag van de ‘deskundigengroep mensenhandel’<sup>190</sup> wijst iedere vorm van verplichte medewerking van slachtoffers met de autoriteiten in ruil voor verblijfsdocumenten af.

Het is evident dat dit een delicate kwestie betreft waar er een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds de belangen van een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel wiens fundamentele

<sup>185</sup> CGKR, *Rapport Mensenhandel: ‘Analyse vanuit het slachtofferperspectief’*, pp.47-79.

<sup>186</sup> Aankomstverklaring geldig voor 3 maanden (1 maal verlengbaar), Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister geldig voor 6 maanden (verlengbaar tot einde gerechtelijke procedure) en definitieve regularisatie op basis van het statuut mensenhandel of op basis van de STOP procedure (via art. 9 § 3 van de wet van 15 december 1980).

<sup>187</sup> Raad van Europa, *op.cit.*, Chapter III.

<sup>188</sup> Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor de samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, artikel 8.

<sup>189</sup> In Nederland bijvoorbeeld wordt dit geregeld via de *B-9 regeling van de Vreemdelingencirculaire*. Met de term ‘B9 regeling’ wordt geduid op Hoofdstuk B9 uit de vreemdelingencirculaire. In dit hoofdstuk wordt de regeling vastgelegd waarbij aan (mogelijke) slachtoffers mensenhandel, maar ook aan getuige – aangevers van dat misdrijf faciliteiten worden geboden voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel en voor de opvang en bescherming van slachtoffers van dit misdrijf. Het doel ervan is om slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen een aangifte te doen en de dreiging met onmiddellijke uitzetting weg te nemen. Concreet biedt de B-9 regeling deze vreemdelingen de mogelijkheid gebruik te maken van bepaalde beschermende faciliteiten wanneer en onder de voorwaarde dat ze aangifte doen van mensenhandel. Het betreft hier de mogelijkheid om tijdelijk legaal in Nederland te verblijven (reflectieperiode van 3 maanden en daarna tijdelijk verblijf voor de duur van de gerechtelijke procedure), daaraan verbonden opvang en onderdak, medische bijstand, rechtshulp en speciale voorzieningen ten behoeve van het levensonderhoud.

<sup>190</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Explanatory Papers, nr. 3 ‘Human Rights as a paramount issue: Meaning and consequences of a human rights based approach’*, pp. 137 e.v.

mensenrechten vaak op de meest flagrante wijze met de voeten werden getreden en anderzijds de belangen van de overheid die politionele en gerechtelijke informatie nodig heeft om de netwerken van mensenhandelaars efficiënt te kunnen bestrijden. Wij zijn ons ervan bewust dat dit evenwicht precair is en dat het risico op instrumentalisering van slachtoffers in gerechtelijke procedures altijd aanwezig is. Wij wijzen hier bijvoorbeeld op de inhoud van artikel 8, eerste lid van de reeds vermelde Europese Richtlijn<sup>191</sup> waar er een zeker risico voor instrumentalisering aanwezig is door te stellen dat voor de afgifte en verlenging van verblijfsdocumenten aan slachtoffers mensenhandel lidstaten kunnen onderzoeken in welke mate het nog nodig of nuttig is voor het gerechtelijk onderzoek dat betrokkenen op het grondgebied verblijven. We willen hier toch wijzen op het begeleidingsaspect van het statuut mensenhandel dat minstens even belangrijk, zo niet belangrijker, moet zijn dan het politionele en gerechtelijke aspect en dat de begeleiding van het slachtoffer niet stopt bij het niet meer nuttig zijn voor het gerechtelijk onderzoek. Wij hopen dan ook dat bij de omzetting van deze Europese richtlijn naar Belgisch recht maximaal zal worden gebruik gemaakt van artikel 4 dat de Lidstaten de mogelijkheid geeft voor de personen die onder het toepassingsgebied vallen van deze richtlijn een meer gunstige regeling uit te werken.

Toch zijn wij ervan overtuigd, mits aan *alle* voorwaarden wordt voldaan inzake detectie, identificatie, doorverwijzing en begeleiding van slachtoffers, dat in het Belgische model een pragmatisch, werkbaar en eerbaar compromis werd bereikt tussen de humanitaire en repressieve pijler van het beleid, nl. een maximale omkadering en begeleiding van slachtoffers mensenhandel en een medewerking met de gerechtelijke autoriteiten in de vorm van verklaringen of het indienen van een klacht tegen de uitbuiters. Zonder deze filter van het gerechtelijk onderzoek vrezen wij een oneigenlijk gebruik van het beschermingsstatuut door het aanzuigefect dat het zal veroorzaken en daaraan gekoppeld een toenemend aantal valse verklaringen. Deze worden in het huidige systeem door de samenwerking tussen drie ‘filters’, politiediensten, de gespecialiseerde onthaalcentra en de parketten, vlug gedetecteerd. Het is evenmin duidelijk dat het verplichtende karakter van deze medewerking tot een toename van het aantal valse verklaringen zou leiden.

In ons jaarverslag 2003<sup>192</sup> wezen we al op het belang van slachtofferverklaringen, dit zowel voor de slachtoffers zelf<sup>193</sup> als voor het verloop van de rechtsgang en het inzicht die deze ons opleveren met betrekking tot de aard van de netwerken die zich bezighouden met grootschalige internationale mensenhandel of mensensmokkel. Het is dankzij deze verklaringen dat men zich een goed beeld kan vormen van wat de slachtoffers hebben meegemaakt, wat de strafmaat kan beïnvloeden.

Uit de rechtspraakanalyse van de voorbije jaren<sup>194</sup> leren we bijvoorbeeld dat in zaken van seksuele exploitatie slachtofferverklaringen van cruciaal belang zijn voor een veroordeling op voorwaarde dat ze door andere elementen van het dossier worden gestaafd. Wel vragen wij een oplossing voor deze categorie van slachtoffers waarbij er voldoende materiële elementen voorhanden zijn om de these van mensenhandel aannemelijk te maken maar die, omwille van angst voor represailles ten aanzien van hen of ten aanzien van hun familie in het land van herkomst of omwille van een gebrek aan

---

<sup>191</sup> Richtlijn 2004/81/EG, artikel 8, 1<sup>o</sup>: “Wanneer de bedenktijd verstreken is (...) bekijkt een Lidstaat: a) of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen” (...).

<sup>192</sup> CGKR, *Rapport Mensenhandel, Analyse vanuit het slachtofferperspectief*, p. 3.

<sup>193</sup> CGKR, *op. cit.*, pp. 18 e.v.

<sup>194</sup> CGKR, *Jaarrapport Mensenhandel: ‘Pleidooi voor een integrale benadering, analyse wetgeving en rechtspraak’, Deel III, analyse van de rechtspraak 2001-2002*, pp. 65 – 95 en CGKR, *Jaarrapport Mensenhandel: ‘Analyse vanuit het slachtofferperspectief’, Deel III, overzicht van de rechtspraak 2003*, pp. 81- 104.

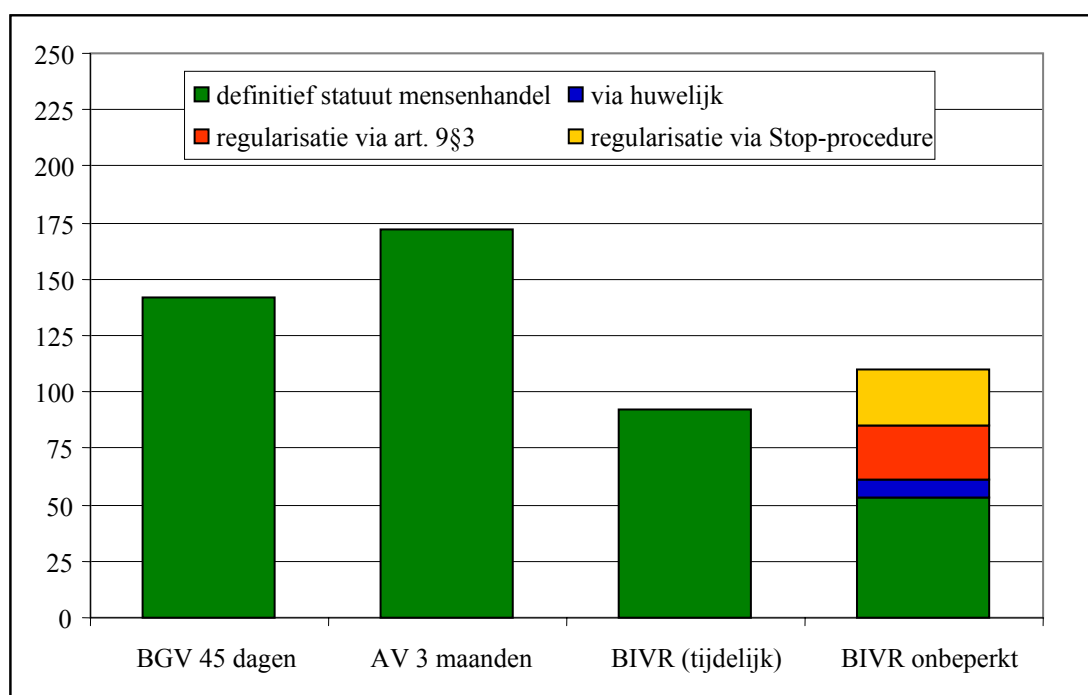


vertrouwen in het gerechtelijke systeem, niet durven meewerken aan het gerechtelijk onderzoek. Ook zou er een oplossing moeten gevonden worden voor slachtoffers die actief hebben meegewerkt met de autoriteiten maar waarvan de afloop van het gerechtelijke dossier om allerlei redenen toch leidt tot een klassering zonder gevolg binnen een periode minder dan twee jaar. Deze vallen buiten het toepassingsgebied van de ‘Stopprocedure’ waardoor er voor hen eigenlijk niets is voorzien.

#### 6.4. Definitieve regularisatie

Het is één van de unieke kenmerken van het Belgische beschermingsstatuut mensenhandel dat het de slachtoffers uitzicht biedt op een definitief verblijf in België. De definitieve regularisatie vormt als het ware het sluitstuk van het beschermingsstatuut. Ook hier voldoet de Belgische regelgeving aan de aanbevelingen van de ‘deskundigengroep mensenhandel’<sup>195</sup> terzake.

**Figuur 6 : Statuut slachtoffers mensenhandel bij het einde van de begeleiding (99- 05)**



<sup>195</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 5: ‘Assistance, protection and social inclusion of trafficked persons’*, p. 107.



## HOOFDSTUK III.

# COÖRDINATIESTRUCTUREN EN DATAVERZAMELING IN DE STRIJD TEGEN MENSENHANDEL

Het verslag van de ‘deskundigengroep mensenhandel’<sup>196</sup> legt grote nadruk op een multidisciplinaire samenwerking tussen alle instellingen en stakeholders die betrokken zijn bij de strijd tegen de mensenhandel. Het vormt een sleutelement in de geïntegreerde benadering van mensenhandel. In eerste instantie moet er op alle niveaus een samenwerking ontstaan tussen overheidsinstanties en ngo’s voor de detectie, identificatie, opvang en begeleiding van slachtoffers mensenhandel zodat ieder slachtoffer mensenhandel op de juiste en dezelfde manier wordt behandeld. Ook de oprichting van nationale coördinatiestructuren valt hieronder. In de tweede plaats moet er, volgens het verslag<sup>197</sup>, samenwerking plaatsvinden rond de dataverzameling met betrekking tot het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel. Tenslotte wordt er voor een intense internationale samenwerking gepleit tussen lidstaten onderling, tussen de Lidstaten en de Commissie, de instellingen van de Raad van Europa, de OVSE, enz.. In dit verband wordt er een Europees antimensenhandel netwerk voorgesteld.

## 1. Belgische coördinatiestructuren

### 1.1. Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel

#### 1.1.1. Koninklijk Besluit van 16 juni 1995

De complexiteit van het fenomeen van de internationale mensenhandel en de structurele en evolutieve aard ervan, vergen een efficiënte coördinatie en ondersteuning van het uitgestippelde beleid. De Parlementaire Onderzoekscommissie voor de mensenhandel benadrukte het belang van een permanente coördinatie en opvolging van het fenomeen. Het laatste hoofdstuk van het eindverslag van deze Commissie is overigens volledig gewijd aan de ‘Waarborgen voor een continu beleid’. Hierin herneemt de Commissie de idee om aan een instantie de opdracht toe te vertrouwen een gecoördineerd beleid te verzekeren<sup>198</sup>. De regering heeft deze aanbeveling gunstig<sup>199</sup> beantwoord in de vorm van een koninklijk besluit dat de coördinatie en de opvolging van het beleid ter bestrijding van de mensenhandel toevertrouwt aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 3, Guiding principles and cross-cutting themes*, pp. 71 – 82.

<sup>197</sup> *Op. cit.*, p. 71

<sup>198</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl. Doc.*, nr. 673/7-91/92 (B.Z.), 18 maart 1994, pp. 102 – 104.

<sup>199</sup> ‘Antwoord van de Regering op het Verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie voor de mensenhandel’, Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl. Doc.*, nr. 673/9-91/92 (B.Z.), 15 september 1994, Bijlage V.

<sup>200</sup> KB van 16 juni 1995 betreffende de opdracht en de bevoegdheid van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding inzake de bestrijding van de internationale mensenhandel, alsook tot uitvoering

Dit koninklijk besluit voorzag eveneens in de oprichting van een permanente coördinatiestructuur<sup>201</sup>, de ‘Interdepartementale coördinatiecel ter bestrijding van de mensenhandel’, om een doeltreffende coördinatie van het beleid en de uitvoering ervan te verzekeren en het **samengaan van het sociale en het repressieve luik te waarborgen**. Het voorzitterschap van de Coördinatiecel werd aan de Minister van Justitie toevertrouwd<sup>202</sup>, het secretariaat en de algemene coördinatie van de werkzaamheden aan het Centrum voor gelijkheid van kansen<sup>203</sup>.

De Coördinatiecel was samengesteld uit vertegenwoordigers van alle federale ministers en diensten die bij de bestrijding van de mensenhandel betrokken zijn<sup>204</sup>, zowel op humanitair als op repressief vlak. De opdracht van de Interdepartementale Cel was het mogelijk maken van informatie-uitwisseling tussen alle partners in de bestrijding van de mensenhandel om zodoende een coördinatie van de acties op het terrein te bekomen en een efficiënt beleid te ontwikkelen. De Cel was eveneens een platform voor een kritische evaluatie van de resultaten en de evolutie op het terrein en kon desgevallend bijdragen tot het formuleren van voorstellen en aanbevelingen op vlak van de bestrijding van de mensenhandel. De Cel kon eveneens initiatieven nemen om coördinatiestructuren op te zetten op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen.

Een concreet resultaat van het werk van de Coördinatiecel was de publicatie in het Staatsblad van de aanvullende omzendbrief van 13 januari 1997<sup>205</sup> met betrekking tot de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel die een verduidelijking beoogde van de praktische toepassingsmodaliteiten van de maatregelen voorzien in de omzendbrief van 7 juli 1994<sup>206</sup>. Ook werden er werkgroepen opgericht rond concrete thema’s. Zo heeft de werkgroep ‘Europa’ de standpuntbepaling van België ondersteund in het kader van de initiatieven die plaatshadden in 1996. Deze werkgroep bereidde samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken de deelname van België aan de conferentie over vrouwenhandel in Wenen in juni 1996 voor. Diezelfde werkgroep werkte eveneens aan het Gemeenschappelijk Actieplan inzake mensenhandel dat door de toenmalige Minister van Justitie werd voorgesteld tijdens de informele vergadering van de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op 26 en 27 september 1996 in Dublin.

De Coördinatiecel kwam de eerste keer samen in november 1995. In 1996 waren er twee plenaire vergaderingen nl., in april en in december. De laatste vergadering dateert van 20 december 1999. Het ontbreken van een vaste structuur en het hoge aantal deelnemers is daar duidelijk niet vreemd aan. De sterkte van deze Interdepartementale Coördinatiecel, het verzamelen van alle diensten die betrokken zijn bij de strijd tegen de internationale mensenhandel, was o.i. tevens haar zwakte.

---

van artikel 11 § 5 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, *B.S.*, 14 juli 1995.

<sup>201</sup> Idem.

<sup>202</sup> Artikel 4, K.B. 16 juni 1995, *B.S.*, 14 juli 1995.

<sup>203</sup> Artikel 1 en 4, K.B. 16 juni 1995, *B.S.*, 14 juli 1995.

<sup>204</sup> Artikel 5, K.B. 16 juni 1995, *B.S.*, 14 juli 1995.

<sup>205</sup> Richtlijnen van 13 januari 1997 aan de Dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, inspectie van de sociale wetten en de sociale inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel, *B.S.*, 21 februari 1997, artikels 8, 2° en 3° en artikel 10 gewijzigd op 17 april 2003, *B.S.*, 27 mei 2003.

<sup>206</sup> Omzendbrief van 1 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen, slachtoffers mensenhandel, *B.S.*, 7 juli 1994.

Vanuit de vaststelling dat de werking van de Coördinatiecel wat in het slop was geraakt, heeft de Eerste Minister in december 2000 het initiatief genomen om, in het kader van zijn coördinerende en sturende opdracht binnen de regering, een Task Force ‘Mensenhandel’ op te richten. Deze Task Force ‘Mensenhandel’ nam, in dezelfde samenstelling als de Coördinatiecel, de taken van de Cel over. De Task Force vergaderde tweewekelijks en de werkzaamheden resulteerden uiteindelijk in een Ontwerp van Koninklijk Besluit betreffende de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. De voorgestelde structuur in het nieuwe KB zou, door de creatie van een Bureau, een meer continue werking moeten mogelijk maken.

### 1.1.2. Koninklijk Besluit van 16 mei 2004<sup>207</sup>

De kern van het Koninklijk Besluit wordt bepaald door drie elementen:

- a) de noodzaak om een (geïnformatiseerd) informatienetwerk uit te bouwen, dat niet alleen de beschikbare informatie centraliseert, maar deze ook verder analyseert en uitdiept en toegankelijk maakt voor de diverse actoren.
- b) de noodzaak te komen tot een dynamisering van de bestaande Interdepartementale Coördinatiecel.
- c) het behoud, en zelfs versterken van de rol van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, die het in het kader van de Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie had gekregen<sup>208</sup>.

De Interdepartementale Coördinatiecel had reeds meerdere concrete initiatieven genomen maar - zoals hierboven al werd aangegeven - waren zijn activiteiten wat op de achtergrond geraakt. Het KB van 2004 versterkt opnieuw de rol van de Coördinatiecel als spil van een geïntegreerd beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel, met **zowel een beleidsuitvoerende als een beleidsvoorbereidende rol**. Een gestroomlijnde beleidsuitvoering kan ze realiseren door:

- als overlegorgaan te fungeren voor alle actoren, waar een efficiënte coördinatie van de beleidsuitvoering plaatsvindt;
- het beleid van het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Menschenhandel (IAMM) te bepalen, zodat de geïnformatiseerde informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners optimaal wordt georganiseerd;
- als kritische evaluator op te treden van de bereikte resultaten. Deze ex-post evaluatie zal uiteraard ook dienen om haar beleidsvoorbereidende rol te kunnen vervullen.

Om zowel de beleidsuitvoerende als beleidsvoorbereidende rol zo optimaal mogelijk te vervullen, werd de samenstelling<sup>209</sup> uitgebreid met onder meer vertegenwoordigers van het beleidsniveau, m.n. vertegenwoordigers van de Eerste Minister en de Vice-Eerste Ministers.

<sup>207</sup> KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel (BS, 28 mei 2004)

<sup>208</sup> BS, 25 april 1995, err., BS, 17 juni 1995, err., BS, 6 juli 1995.

<sup>209</sup> Samenstelling: vertegenwoordiger van de Eerste Minister, van elke Vice-Eerste Minister, Minister van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Maatschappelijke Integratie, Ontwikkelingssamenwerking, College van Procureurs-Generaal, Federaal Parket, Dienst voor het Strafrechterlijk Beleid FOD Justitie, Directoraat-generaal Strafwetgeving en Rechten van de Mens FOD Justitie, Cel Menschenhandel Federale Politie, Veiligheid van de Staat, Dienst Vreemdelingenzaken FOD Binnenlandse Zaken, Inspectie Sociale Wetten FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Bijzondere Belastinginspectie FOD Financiën, Dienst Sociale Inspectie FOD Sociale Zekerheid, Dienst

Bovendien werd voorzien in een Bureau<sup>210</sup>, waarin de diensten zijn vertegenwoordigd die direct betrokken zijn bij het IAMM, dat als technisch orgaan de vergaderingen van de coördinatiecel voorbereidt en de beslissingen ervan uitvoert. De ‘deskundigengroep mensenhandel’ pleit in dit verband voor de oprichting van een nationale Ronde Tafel<sup>211</sup> waarin alle betrokken civiele actoren en overheidsdiensten vertegenwoordigd zijn, alsook internationale NGO’s of organisaties. Door de ruime en multidisciplinaire samenstelling van de Coördinatiecel wordt aan deze aanbeveling ruimschoots voldaan. Men zou in dit verband kunnen opwerpen dat de gespecialiseerde centra niet aanwezig zijn in deze Cel maar hun standpunten en zienswijzen met betrekking tot bepaalde thema’s worden vertolkt door het Centrum in zijn coördinatietaak naar deze centra. Het Centrum organiseert in dit verband regelmatig intercentra vergaderingen met de directies van de betrokken centra om de werkzaamheden van de Coördinatiecel toe te lichten en om gemeenschappelijke standpunten te bepalen. Wat internationale NGO’s of internationale organisaties betreft, zijn wij van oordeel dat er toch een verband moet zijn tussen de instelling met het Belgische mensenhandelbeleid ter zake.

## **1.2. Coördinator voor het beleid inzake mensensmokkel en mensenhandel**

In een volgende aanbeveling<sup>212</sup> wordt er gepleit voor een nationale (regerings-)coördinator met betrekking tot het beleid inzake mensensmokkel en mensenhandel. Het voorzitterschap van voornoemde Ronde Tafel maakt deel uit van deze verantwoordelijkheid. Actueel berust het voorzitterschap van de Interdepartementale Coördinatiecel bij de Federale Overheidsdienst Justitie en van het Bureau van deze Coördinatiecel bij de Dienst Strafrechterlijk Beleid. Echter, noch de FOD Justitie, noch de Dienst Strafrechterlijk Beleid zijn als instelling als dusdanig verantwoordelijk voor de operationele coördinatie van het *hele* regeringsbeleid inzake mensenhandel. Het Centrum voor gelijkheid van kansen, het Expertisenetwerk mensenhandel binnen het College Procureurs-Generaal en de centrale Dienst Mensenhandel binnen de Federale Politie vervullen evenmin een dergelijke coördinerende rol. Elk van deze diensten of instellingen vervult wel een coördinerende rol *binnen* hun respectievelijke werkingssferen maar niet voor het hele mensenhandelbeleid wat logischerwijze de onderlinge afstemming van beleidsacties bemoeilijkt<sup>213</sup>. Op het vlak van de vervolging van de economische exploitatie is zelfs deze interne coördinatie grotendeels afwezig. Wat het Centrum betreft, is deze rol niet wenselijk omdat een taak van operationele coördinatie haar rol als participierend observator en als kritische beleidsevaluator in het gedrang kan brengen. De Belgische realiteit is op dat vlak in tegenspraak met de ter zake geformuleerde aanbevelingen.

---

Internationale Gerechtelijke Samenwerking FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Child Focus.

<sup>210</sup> Dienst Strafrechtelijk Beleid FOD Justitie, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Dienst Vreemdelingenzaken FOD Binnenlandse Zaken, Dienst Internationale Gerechtelijke Samenwerking FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Cel mensenhandel Federale Politie, Veiligheid van de Staat, Dienst Sociale Inspectie FOD Sociale Zekerheid, Dienst Inspectie van de Sociale Wetten FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

<sup>211</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 3, Guiding principles and cross-cutting themes*, p. 73.

<sup>212</sup> *Op.cit.*, aanbeveling 31, p. 74

<sup>213</sup> Het ontbreken van een daadwerkelijke en reële coördinatie op het terrein werd door de drie gespecialiseerde centra recentelijk nog aan de kaak gesteld tijdens een gezamenlijke voorstelling van hun jaarverslagen op 13 april 1995 naar aanleiding van het 10 jarig bestaan van de wet op de mensenhandel.

Het is anderzijds moeilijk denkbaar, dat binnen de huidige institutionele en administratieve realiteit een nationale coördinator volledig los zou staan van de huidige coördinatiestructuur. Het zou in dat verband eerder nuttiger zijn om aan de functie van voorzitter van de Interdepartementale Coördinatiecel eveneens de functie van nationale beleidscoördinator te koppelen. Op die manier voldoet België perfect aan het advies van de ‘deskundigengroep mensenhandel’. Het heeft als bijkomend voordeel dat er een duidelijk aanspreekpunt en dito verantwoordelijkheid gecreëerd wordt met betrekking tot het beleid inzake mensensmokkel en mensenhandel. De rol en de werking van de coördinatiecel zouden er eveneens door versterkt worden.

### **1.3. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding**

De bevoegdheden van het Centrum worden in het KB van 16 mei 2004<sup>214</sup> als volgt omschreven:

- a) de bevordering, coördinatie en opvolging van het beleid ter bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel;
- b) de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende erkende privé-begeleidingsdiensten gespecialiseerd in de hulp en begeleiding van de slachtoffers van internationale mensenhandel;
- c) de jaarlijkse redactie van een onafhankelijk en openbaar evaluatieverslag<sup>215</sup> over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel en de overhandiging ervan aan de Regering;

De opdrachten van het Centrum inzake mensenhandel zijn vergelijkbaar met de opdrachten van de Nationale Rapporteur Mensenhandel<sup>216</sup> (NRM) in Nederland. De Rapporteur wordt in zijn werk ondersteund door een klein Bureau, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM). Dit instituut wordt gefinancierd door vijf ministeries, is facilitair ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, maar heeft een onafhankelijke positie. De taak van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bestaat erin informatie te verzamelen en jaarlijks op grondige wijze over mensenhandel te rapporteren aan de Nederlandse regering. Deze rapportage moet informatie bevatten over preventie, opsporing en vervolging van mensenhandel maar ook de wet- en regelgeving op dit vlak en het op grond daarvan gevoerde beleid. Om deze kerntaak tot een goed einde te brengen onderhoudt het BNRM nauw contact met de diverse actoren op het terrein van de preventie en de bestrijding van mensenhandel. De aanbevelingen zoals geformuleerd in de rapporten van de NRM richten zich tot een breed beleidsterrein dat voor de aanpak van mensenhandel relevant is.

---

<sup>214</sup> Artikels 1-3 KB van 16 mei 2004 (*BS*, 28 mei 2004)

<sup>215</sup> Naar een beleid van gezamenlijk wil (1996); Mensenhandel: nog steeds te veel laksheid en onverschilligheid (1997); Meer samenwerking, ondersteuning en engagement (1998); Aandacht voor de slachtoffers (1999); Tussen beleid en middelen: de diepe kloof (2000); Beeldvorming van de mensenhandel en analyse van de rechtspraak (2001); Pleidooi voor een integrale benadering, analyse wetgeving en rechtspraak (2002); Analyse vanuit het slachtoffer perspectief (2003).

<sup>216</sup> Tijdens haar voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 1997 riep de Nederlandse Regering een EU ministeriële Conferentie bijeen over vrouwenhandel. Tijdens deze conferentie werden aanbevelingen geformuleerd voor concrete maatregelen in de strijd tegen vrouwenhandel, zoals neergeschreven in de zogenaamde Haagse Verklaring. Eén van deze aanbevelingen handelde over het aanstellen van nationaal rapporteurs. Aan deze aanbeveling werd concreet uitvoering gegeven door de benoeming op 1 april 2000 van Mevr. A.G. Korvinus tot Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM).

## **2. Dataverzameling: het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM)**

Het koninklijk besluit van 16 mei 2004 richtte het IAMM op onder de voogdij van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken<sup>217</sup>. Dit IAMM dient te worden beschouwd als een 'informatienetwerk' waarin de leden van de Interdepartementale Coördinatiecel samenwerken om de informatie over mensenhandel en mensensmokkel uit hun departement, dienst of instelling volgens een duidelijk omschreven informatiepatroon met elkaar te delen. Het IAMM wil zich echter niet beperken tot een loutere informatie-uitwisseling. De hiervoor vermelde gegevens laten immers toe om tal van relevante strategische analyses en studies uit te voeren. Opgemerkt dient te worden dat de analyses en studies verder willen reiken dan een louter reactieve verslaggeving. Zij kunnen namelijk ook preventiepijlers openen. Verder kunnen zij ook een beeld verschaffen aangaande nieuwe handels- en smokkelmethoden. De resultaten hiervan worden teruggekoppeld naar de verschillende leden van de Cel die deze, naargelang hun eigen bevoegdheden, finaliteiten en doelstellingen, kunnen aanwenden om strategische of beleidsbeslissingen te nemen of te ondersteunen. Aangezien de leden van de Cel enerzijds de leveranciers zijn van de informatie aan het IAMM en anderzijds het terugkoppelings- en controleorgaan is van de werking van het IAMM, is het evident dat zij een uiterst belangrijke plaats innemen in de werking en het welslagen van het project. Maar aangezien de Cel in beginsel slechts twee keer per jaar samenkomt, kan zij onmogelijk de dagdagelijkse werking en functionering van het IAMM op zich nemen. Er werd dan ook een specifiek orgaan opgericht, het Beheerscomité<sup>218</sup>, dat kan beschouwd worden als het dagelijks bestuur.

Een goede kennis van en inzicht in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel is van primordiaal belang om zowel op beleidsniveau als op het terrein goede keuzes te kunnen maken. Heel wat nuttige en relevante informatie aangaande beide fenomenen is nog steeds sterk verspreid over de verschillende departementen, diensten en instellingen. Bovendien is ze vaak partieel en onvolledig. Dit kan aanleiding geven tot informatieverlies en mogelijk zelfs tot een verkeerde voorstelling van zaken. Ook het verslag van de 'deskundigengroep mensenhandel'<sup>219</sup> beschouwt dit als één van de grote lacunes om een mensenhandelbeleid te ontwikkelen, te implementeren en te evalueren. Volgens dit verslag is er vooreerst een centrale plaats nodig op nationaal niveau waar informatie afkomstig uit verschillende bronnen en actoren wordt verzameld en geanalyseerd. Deze centrale plaats moet een Nationaal Rapporteur of een vergelijkbaar mechanisme zijn<sup>220</sup>. De aldus verzamelde informatie zou dan als basis voor Nationale Actieprogramma's<sup>221</sup> moeten dienen.

---

<sup>217</sup> Art. 12 K.B. 16 mei 2004, B.S. 28 mei 2004

<sup>218</sup> Art. 16, idem: Een vertegenwoordiger van de Dienst Strafrechterlijk Beleid die zowel het voorzitterschap als het secretariaat van het Beheerscomité waarneemt, een vertegenwoordiger van de Dienst Vreemdelingenzaken, een vertegenwoordiger van het College van Procureurs-generaal, een vertegenwoordiger van de Dienst Mensenhandel van de Federale Politie, een vertegenwoordiger van de Veiligheid van de Staat, een vertegenwoordiger van het Federaal Parket, een vertegenwoordiger van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, een vertegenwoordiger van de Dienst Sociale Inspectie, een vertegenwoordiger van de Dienst Inspectie van de Sociale Wetten, een vertegenwoordiger van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en een strategisch analist van het IAMM.

<sup>219</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 3, Guiding principles and cross-cutting themes*, p. 77.

<sup>220</sup> *Op.cit.*, p. 77; aanbeveling 35, p. 78.

<sup>221</sup> In december 2004 reageerde de Nederlandse regering op de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur in haar derde rapportage met een Nationaal Actieplan Mensenhandel.



*De rapporteur, of een vergelijkbaar mechanisme, echter moet onafhankelijk zijn en kan tegelijkertijd geen uitvoerende, operationele of beleidscoördinerende rol vervullen.* Op dat vlak moet er een duidelijk onderscheid zijn tussen het mandaat om data te verzamelen, te analyseren en te evalueren, een operationele coördinatiefunctie op nationaal niveau en het beleidsniveau. Hij moet tevens beschikken over een duidelijk mandaat die hem toegang verschaft tot alle relevante informatiebronnen bij alle betrokken actoren. Het resultaat van deze analyses, ten slotte, moet rechtstreeks kunnen worden overgemaakt aan de Regering of het Parlement.

De vraag blijft natuurlijk of het IAMM in zijn huidige vorm voldoet aan deze aanbevelingen van de ‘deskundigengroep mensenhandel’.

In de eerste plaats is het IAMM geen natuurlijke persoon, noch een dienst binnen een bestaande instelling, noch een instelling an sich. Buiten het Beheerscomité en de beperkte groep van reeds aangeduide strategisch analisten (die deel blijven uitmaken van hun respectievelijke instellingen) bestaat het IAMM eigenlijk alleen maar virtueel: het heeft geen eigen personeel, middelen, secretariaat of een fysiek aanwijsbare locatie. Er bestaat bijvoorbeeld geen hiërarchische lijn tussen de Coördinatiecel of het Beheerscomité en de strategische analisten die werden toegewezen aan het IAMM. Het betreft dus alleszins geen Nationaal Rapporteur of vergelijkbare instelling met een duidelijk mandaat. Er bestaat in hoofdte van de deelnemers geen verplichting om informatie uit te wisselen noch is het duidelijk welke informatie er juist bedoeld wordt. Ook is het niet duidelijk wat de deelnemers met de resultaten van de strategische analyses moeten of kunnen doen.

Ten tweede bestaat er in de huidige werking van het IAMM een verwarring tussen de operationele en de beleidsevaluerende finaliteit. Een versterking van de vlotte informatieflex tussen de verschillende betrokken actoren om de bestrijding te verbeteren is een duidelijke operationele doelstelling, net zoals het detecteren van nieuwe modi operandi bij internationale netwerken van mensenhandelaars. Maar bijvoorbeeld de kwaliteit van de informatieflex tussen de betrokken departementen analyseren en evalueren in het licht van de bereikte resultaten is een eerder beleidsgerichte finaliteit. Maar zelfs indien men het IAMM louter vanuit een operationele gerichtheid bekijkt - wat men gezien de samenstelling van de Coördinatiecel en het Beheerscomité zonder problemen kan doen - zijn er problemen. De strategische analisten van het IAMM kunnen de ingezamelde geanonimiseerde gegevens van de diverse partners enkel tot geloofwaardige geïntegreerde strategische analyses verwerken *indien wordt uitgegaan van een geïntegreerd en gestandaardiseerd datacollectieplan*. Dit houdt in dat de diverse partners bij het aanleveren van de beschikbare data een eenvormige en overkoepelende geïntegreerde datacollectie-logica aannemen, zodat het IAMM meer wordt dan een postbus voor diverse stukjes disparate, naar structuur niet-gelijkvormige en dus *niet vergelijkbare* kwantitatieve gegevens, aangeleverd volgens de inzichten, standaarden en variabelen die elk van de partners op vandaag hanteren. *Absolute standaardisering en fijnmazigheid van door de diverse partners bijgehouden en aangeleverde variabelen is m.a.w. een basisvoorwaarde voor een goed functionerend (operationeel) IAMM*. Een operationele doelstelling genereert ook een ander datacollectieplan dan een beleidsevaluerende.

Ten derde is het statuut van de eindresultaten onduidelijk. Wat alleszins wel duidelijk is dat de eindproducten niet rechtstreeks zullen worden overhandigd aan de regering of aan het parlement, noch als basis zullen dienen voor een Nationaal Actieplan Mensenhandel. Integendeel, de analyses en studies worden op hun beurt teruggekoppeld aan de verschillende leden van de Cel die deze, naargelang hun eigen bevoegdheden, finaliteiten en doelstellingen, kunnen aanwenden om strategische of beleidsbeslissingen te nemen of te ondersteunen.

Kortom, louter structureel gezien bestaat er onduidelijkheid in het IAMM betreffende de uitgangspunten en doelstellingen. Het zijn deze onduidelijkheden die een goede werking bemoeilijken en die België verhinderen om aan de aanbevelingen van de ‘deskundigengroep mensenhandel’ te voldoen. Deze onduidelijkheden hebben hun oorzaak in het verwarren van twee rollen. Enerzijds bestaat er de absolute noodzaak om tot een geïntegreerde informatie-uitwisseling te komen tussen de relevante departementen betrokken in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel met als primair doel deze te intensifiëren en te verbeteren waar nodig. Deze informatiedoorstroming moet natuurlijk plaatsvinden met respect voor de geldende privacy - wetgeving<sup>222</sup>. Een dergelijk operationeel IAMM vormt dan een belangrijk instrument in handen van de nationale beleidscoördinator die daarmee een beleidstool in handen heeft waarmee de strijd tegen mensenhandelaars op een doelgerichte, gecoördineerd en geïntegreerde manier kan gevoerd worden. Zoals we hierboven al aangeduid hebben lijkt deze taak ons weggelegd voor de voorzitter van de Interdepartementale Coördinatiecel.

Anderzijds bestaat er een nood, mede ondersteund door de aanbevelingen van de ‘deskundigengroep mensenhandel’, aan een kritische beleidsevaluator die duidelijk verschillend is van de operationele component. Door middel van een evaluatieverslag schetst hij de resultaten van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel in kaart, brengt - waar nodig - de lacunes onder de aandacht en richt tenslotte de nodige aanbevelingen aan het beleidsniveau. Zoals we hierboven al hebben gezien, zijn er grote overeenkomsten tussen de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland en de opdrachten die het Centrum bezit in het kader van de mensenhandel. Het Centrum vervult dan ook in grote mate de aanbeveling van de ‘deskundigengroep mensenhandel’ waarin gepleit wordt voor het oprichten van Nationaal Rapporteurs of een *vergelijkbaar mechanisme*: het is autonoom in de uitoefening van zijn functies, vervult de rol van participerende observator en niet deze van beleidsactor, stelt een jaarlijks evaluatieverslag op ten behoeve van de Regering en het Parlement en heeft een rol die duidelijk onderscheiden is van een uitvoerend, operationeel of beleidsorganisme. De jaarverslagen van het Centrum hebben ervoor gezorgd dat de afgelopen jaren de politieke en maatschappelijke aandacht voor het fenomeen mensenhandel onverminderd is gebleven. Enige lacune vormt het ontbreken van een duidelijk mandaat voor het verzamelen en analyseren van data van de betrokken organisaties en instellingen.

---

<sup>222</sup> *Report of the Experts Group on trafficking in Human Beings, Chapter 3, Guiding principles and cross-cutting themes, ‘Data exchange’ en ‘Balancing Data protection, human rights concern and the interest of law enforcement’*, p. 77 -82.

Zoals we hierboven al hebben aangeduid, verschilt een datacollectieplan opgesteld vanuit een beleidsevaluerende doelstelling duidelijk van een datacollectieplan<sup>223</sup> opgesteld met een operationeel doel. Er zou kunnen nagegaan worden hoe en in welke mate de bestaande databank voor slachtoffers mensenhandel van het Centrum uitgebreid en verbeterd kan worden om als een dergelijk beleidsevaluerend informatieplatform te fungeren<sup>224</sup>.

Een opdeling van het IAMM in een operationele en een beleidscomponent is o.i. de enige manier om de bestaande verwarring te beëindigen, de motivatie van de betrokken partners te behouden en een nuttig instrument op te bouwen waarmee de strijd tegen de hyperflexibele mensensmokkel – en mensenhandelnetwerken kan worden aangegaan.

---

<sup>223</sup> Bij een operationele doelstelling moet er bijvoorbeeld analyses kunnen worden gemaakt op naam van daders of andere persoonsgegevens wat inzake overeenstemming met de privacywetgeving andere eisen met zich meebrengt. Voor het evalueren van een beleid volstaan categoriale gegevens en zijn er geen persoonsgegevens noodzakelijk.

<sup>224</sup> Hiermee beschikt het CGKR als eerste van de diverse betrokken partners over een erg fijnmazig, gestandaardiseerde en centraal bijgehouden data inzake de diverse aspecten van de problematiek van mensensmokkel en mensenhandel. Als dusdanig beschikken het CGKR en drie gespecialiseerde centra over een ruwe schat aan geanonimiseerde data over slachtoffers van mensenhandel, met name inzake sociale anamnese, administratieve status, reisdocumenten, leefsituatie in herkomstland (voorafgaand aan slachtofferschap), reisroute, rekruteringsproces, passeurs, type en aard van de uitbuiting, schuldbindingssituatie, aard van de drukkingmiddelen t.a.v. het slachtoffer, stand gerechtelijke procedure, slachtofferbegeleiding en graad van integratie.



## HOOFDSTUK IV.

# MENSENHANDEL EN ECONOMISCHE UITBUITING: OP DE GRENS VAN MIGRATIE EN INFORMELE ECONOMIE

### 1. Inleiding

Het ‘Verslag van de Deskundigengroep Mensenhandel’ pleit nadrukkelijk voor een integrale benadering van de strijd tegen mensenhandel. Een mensenhandelbeleid dat enkel geënt is op een criminele vervolgingspolitiek, is volgens de Deskundigengroep ontoereikend. Gezien de verwevenheid van migratiestromen en mensenhandel kan een mensenhandelbeleid niet helemaal losstaan van een migratiepolitiek: zowel in de algemene zin – door aandacht te besteden aan de grondoorzaken van mensenhandel – als meer specifiek door het aanbieden van transparante migratieprocedures – al dan niet in het kader van arbeidsmigratieprogramma’s. Daarnaast is de Deskundigengroep van oordeel dat de strijd tegen mensenhandel er beduidend op vooruit kan gaan wanneer ze zich naast seksuele exploitatie eveneens richt op het fenomeen van de gedwongen arbeid.

*From a human rights perspective, there is no reason to distinguish between forced labour involving ‘illegal migrants’, ‘smuggled persons’ or ‘victims of trafficking’. States should criminalize any exploitation of human beings under forced labour slavery or slavery like conditions<sup>225</sup>.*

Hiermee richt de Deskundigengroep zijn pijlen op het fenomeen dat reeds uitdrukkelijk aan bod komt in het *aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad*.

*Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;<sup>226</sup>*

Uit de analyses van de slachtofferverklaringen bij de opvangcentra blijkt dat de interesse voor gedwongen arbeid geen theoretisch gegeven is. Jaar na jaar melden zich in de opvangcentra meer en meer slachtoffers van economische uitbuiting. In 1999 meldden zich 10 slachtoffers economische uitbuiting aan. In 2004 was dit aantal reeds gestegen tot 32.

Het Centrum benadrukte reeds in zijn Jaarverslag Mensenhandel 2004 “Analyse vanuit het Slachtofferperspectief” dat de bestrijding van mensenhandel en georganiseerde mensensmokkel een tweesporenbeleid vereist. De migratiedynamiek in verschillende landen over de hele wereld is immers reëel.

---

<sup>225</sup> European Commission. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*. Brussel, 22 december 2004.

<sup>226</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

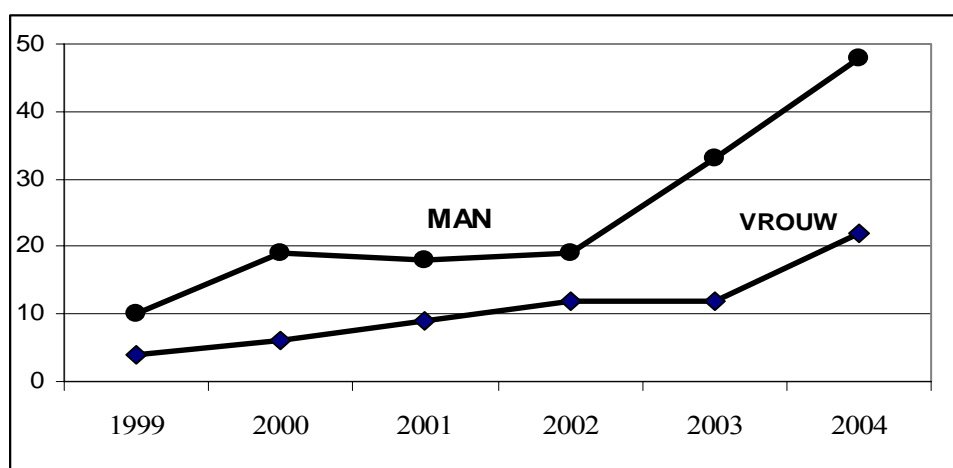
Vandaar dat het “in het kader van de bestrijding van de mensenhandel belangrijk [is] om een legaal alternatief aan te bieden voor de aanwezige migratie dynamiek [...]. In zo’n situatie enkel jacht voeren op illegalen heeft meestal perverse effecten: de prijzen voor de slachtoffers stijgen – waardoor zij nog meer gevaar lopen - en winsten voor de criminele organisaties stijgen en beschikken zo over nog meer middelen om hun activiteiten uit te breiden en te verankeren in onze samenleving<sup>227</sup>.”

## 1.1. Profielen van slachtoffers mensenhandel

**Tabel 6: Slachtoffers van economische uitbuiting per nationaliteit en per jaar**

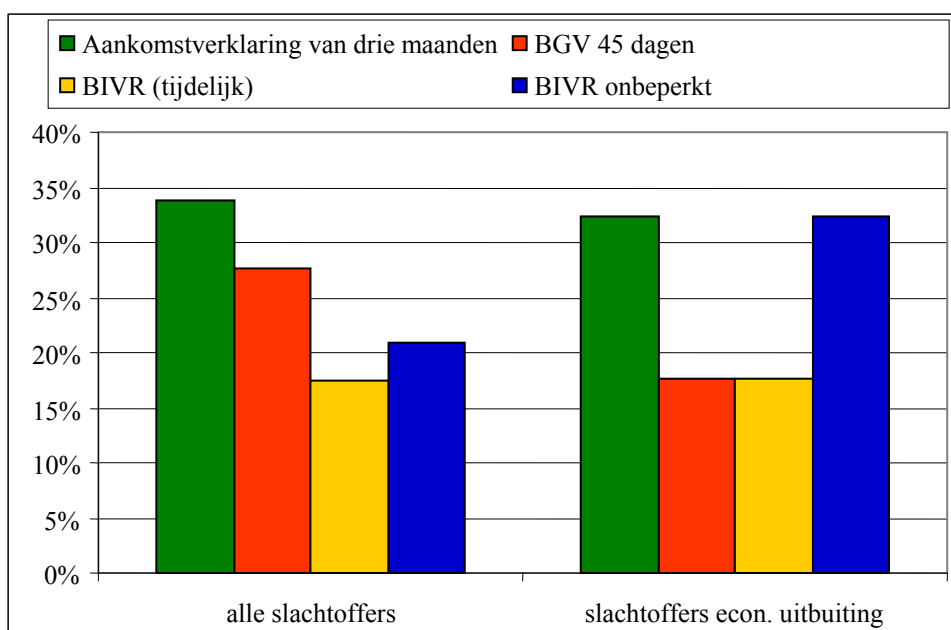
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
China	1	1		2	7	16	27
Ecuador	0	3	5	4	5		17
Nigeria	0	5	5			3	13
Marokko	2	1	1	5	2	1	12
Roemenië	0	0	2	2	3	5	12
Ghana	2	0	1		6	2	11
Kameroen	2	1	1	2		1	7
India		1		2	3		6
Congo-Kinshasa		1		1		2	4
Polen			2			1	3
Rusland						3	3
Andere	3	6	1	1	7	14	32
<b>TOTAAL</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>48</b>	<b>147</b>

**Figuur 7: Begeleide slachtoffers per geslacht en per jaar**

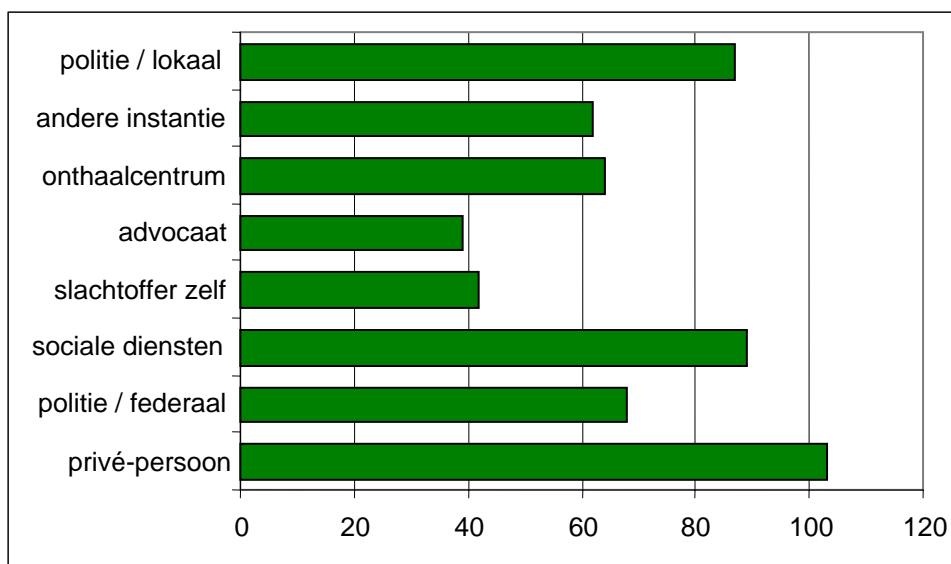


227 Het Centrum benadrukte in zijn reactie op het Groenboek ‘Economische Migratie’ evenwel dat een koppeling tussen het migratiebeleid en het mensenhandelbeleid niet noodzakelijk een einde maakt aan mensenhandel of mensensmokkel. Maar de aanwezigheid van een legaal migratiealternatief kan wellicht deels zichtbaar maken wat nu hoe dan ook op clandestiene wijze wordt georganiseerd (en buiten controle van de overheid om).

**Figuur 8 : Statuut slachtoffers mensenhandel bij het einde van de begeleiding (99- 05)**



**Figuur 9 : Doorverwijzing slachtoffers economische uitbuiting naar gespecialiseerde Centra (99 - 05)**



## **1.2. Aanbevelingen van de Deskundigengroep: preventie niet uit het oog verliezen**

Preventie vormt één van drie basispijlers van een coherent en doordacht mensenhandelbeleid, samen met repressie en slachtofferbegeleiding. Een preventieve aanpak helpt mee voorkomen dat migranten slachtoffer worden van mensenhandelaars of -smokkelaars.

Een preventieve aanpak bestaat aan de ene kant uit onderzoek naar mensenhandel, bewustwording, training van politie en gerechtelijke diensten en administratieve controles. Aan de andere kant dient er aandacht te gaan naar de grondoorzaken van migratie en moeten de reële noden en vragen van de arbeidsmarkt onder ogen worden gezien. Of anders gezegd: mensenhandel is niet enkel een aanbodgedreven fenomeen<sup>228</sup>, er is ook een vraag naar goedkope illegale werkkrachten in het land van bestemming. De strijd tegen de grondoorzaken van mensenhandel speelt zich dus zowel in het herkomst- als in het bestemmingsland af.

De Deskundigengroep formuleert concrete maatregelen op twee gebieden: het migratiebeleid en de bescherming van migrantenarbeiders. De Deskundigengroep vraagt de EU-lidstaten om migratiemanagement programma's op te stellen, die terdege rekening houden met de vraag en aanbod, inclusief de vraag naar ongeschoolde arbeid. In dit kader vraagt ze lidstaten verder te werken aan de uitvoering van de politieke agenda's zoals beslist op de Europese Toppen van Tampere, Thessaloniki en Den Haag. Op het vlak van de bescherming van migrantenarbeiders vraagt de Deskundigengroep ondermeer dat de EU-lidstaten de VN-conventie van 18 december 1990 ter bescherming van alle arbeidsmigranten en hun gezinnen ratificeren. Eenendertig staten hebben deze conventie reeds geratificeerd; maar nog geen enkele EU-lidstaat<sup>229</sup>.

In de volgende hoofdstukken formuleren we een aantal verduidelijkingen en commentaren bij het verslag van de Deskundigengroep waarbij we rekening houden met de Belgische situatie. Hiervoor baseren we ons op de gerechtelijke dossiers die het Centrum kon inkijken, aangevuld met administratieve rapporten en wetenschappelijke literatuur. In de eerste plaats lichten we het verband tussen migratie, mensenhandel en gedwongen arbeid toe: hoe ontvouwt dit zich op het terrein? Wat verstaan we onder 'gedwongen arbeid'? Wie zijn de slachtoffers? En we staan stil bij de informele arbeidsmarkt en haar relatie met gedwongen arbeid. Deze analyse moet ons in staat stellen om een zicht te krijgen op de mogelijke gevaren die slachtoffers van economische exploitatie lopen. Daarna staan we stil bij de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, om de economische uitbuiting in ons land te bestrijden.

---

<sup>228</sup> Anderson B.; O'Connell Davidson J. Is trafficking in human beings demand-driven? A multi-country pilot study. IOM (Geneva), *Migration Research Series*, 2003, n° 15.

<sup>229</sup> Vanheule Dirk, Foblets Marie-Claire, Loones S., Bouckaert S.. De betekenis van de VN-Arbeidsmigrantenconventie van 18 december 1990 in het geval van ratificatie door België. *Journal des tribunaux du travail*, 2004, 20, pp. 341-358



## 2. De link tussen migratie en mensenhandel

### 2.1. Mensensmokkel of mensenhandel

Om hun migratieproject te kunnen realiseren maken veel slachtoffers van economische uitbuiting gebruik van de diensten van mensensmokkelaars. De beperkte migratiemogelijkheden, in combinatie met de toenemende maatregelen op het vlak van migratiecontrole in landen van bestemming – maar eveneens in landen van doorreis en landen van origine – maken het voor veel slachtoffers onmogelijk om zelf een migratietraject te organiseren naar Europa of Noord-Amerika. Onderzoek naar de illegale gemeenschap in Nederland wees uit dat migranten uit Iran, Somalië of China bijna allemaal gebruik maakten van smokkelaars om zowel hun land te verlaten als naar Europa te reizen. Dit gold minder voor migranten uit de voormalige Sovjetunie, het voormalige Joegoslavië, Turkije of Marokko. Die migranten komen relatief eenvoudig naar Europa: zij organiseren de reis zelf met de wagen of nemen de bus. Bovendien beschikken zij meestal over de nodige documenten (toeristenvisa, waar vrienden of familie voor garant staan)<sup>230</sup>.

Migranten die gebruik maken van de diensten van mensensmokkelaars, lopen tijdens hun reis echter gevaar het slachtoffer te worden van uitbuiting. In zijn vorig jaarverslag “Analyse vanuit het Slachtofferperspectief” besteedde het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding uitvoering aandacht aan de dwang- en controlemechanismen waaraan slachtoffers van smokkelnetwerken onderhevig zijn<sup>231</sup>:

- slachtoffers moeten hun documenten afleveren;
- beloftes worden niet nagekomen;
- slachtoffers ondergaan fysiek geweld;
- smokkelaars zetten familieleden van slachtoffers onder druk;
- overdreven prijzen en afbetalingsschema's.

In het Analyserapport van Centrum “*Chinese migratiestromen naar België; Trends en Vooruitzichten*” lezen we ter illustratie volgende getuigenissen van enkele Chinezen<sup>232</sup>:

*De 'slangenkop' heeft me een paradijs beloofd. Ik kon gemakkelijk geld verdienen en bovendien is er veel werk. Hij heeft me voorgelogen dat ik aan de slag kon als huisleraar. Ik ben in mijn eigen streek leraar wiskunde in de middelbare school en mijn vrouw lerares Engels. Toen ik in België aankwam is uitgekomen dat er helemaal geen vraag is naar huisleraars. Ik werd dus gedwongen om in de keuken van een Chinees restaurant te gaan werken.*

*Ik ben uit China vertrokken omdat ik als 16 jarige mijn kans wou wagen in het buitenland. Maar het traject was zo zwaar en gevaarlijk dat ik niet meer zeker ben of ik het andermaal zou doen, zoveel betalen en tegelijk zoveel risico's lopen.*

<sup>230</sup> Engbersen G., Staring R., van der Leun, J., de Bomm J., van der Heijden P., Cruijff M. *Illegale Vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. RISBO Contractresearch, Universiteit Rotterdam. 2002.

<sup>231</sup> Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. *Rapport Mensenhandel. Analyse vanuit het slachtofferperspectief*. Brussel, december 2004.

<sup>232</sup> Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. *Chinese Migratie naar België. Belangrijkste trends en vooruitzichten. Analyse rapport*. Brussel, 2005.

## 2.2. Migratie en gedwongen arbeid: meer dan alleen matroesjka's

Het traditionele beeld in de publieke opinie van een slachtoffer mensenhandel dat door snode mensenhandelaars in zijn land wordt gerekruteerd en nadien tegen zijn wil in de prostitutie wordt geduwd, stemt slechts ten dele overeen met de realiteit op het terrein<sup>233</sup>. Juist in de sekssector zien we dat een aantal vrouwen vrijwillig in de “business” stapten; met soms heel precieze ambities en doelstellingen<sup>234</sup>. Niet alle slachtoffers worden rechtstreeks gerekruteerd door mensenhandelaren in het land van herkomst. Heel wat slachtoffers van economische uitbuiting reizen op eigen initiatief naar hier of met de hulp van mensensmokkelaars. Onderzoek naar de illegale arbeidsmarkt in het Verenigd Koninkrijk en Nederland geeft in grote mate aan dat slachtoffers zich toegang verschaffen tot arbeidsmarkt via etnische, sociale of familiale netwerken<sup>235</sup>. De toegang tot de arbeidsmarkt verloopt meestal op vrijwillige basis. Het arbeidsaanbod beperkt zich niet enkel tot jobs in de sekssector – meestal komen de slachtoffers in sectoren terecht, die weinig scholing vereisen zoals kleinschalige ondernemerschap, zorgsector, enz.

Ter illustratie, enkele getuigenissen van werkgevers in de textiel en horecasector in Groot-Brittannië:

*According to E13, an employer of 18 workers, his four illegals “came in off the street”. They either come from the streets or through family and friends” says E12. In a further variation on this theme, E17 (11 employees four of whom are undocumented) has “helped relatives who came illegally but I did not encourage them to come. ”There is an obligation to employ them” an observation once more confirming the importance of kinship networks in chain migration. Perhaps this issue is best summed up by E15, “there is no reason to get involved in bringing people over , there is already large numbers of illegal workers we can employ.*

In het dossier BS rond de uitbuiting in een telefoonshop, lezen we het volgende:

*Het Indische slachtoffer verblijft in België in het kader van een asielprocedure. Hij komt in contact met zijn landgenoot M.S. die een telefoonshop uitbaat. Hij belooft het slachtoffer een loon en hulp bij een verdere doorreis naar Italië of het Verenigde Koninkrijk. Uiteindelijk zal het slachtoffer gedurende maanden niet betaald worden. Omdat hij geld nodig heeft om naar zijn familie in India te sturen, bestelt hij zijn bazen. Wanneer zij er achterkomen wordt hij verschillende dagen vastgehouden en mishandeld. Ook achteraf wordt hij bedreigd.*

Veel slachtoffers van economische uitbuiting beslisten zelf om te vertrekken en namen op eigen initiatief contact met trafikanten om hun reis te organiseren. Maar in de dossiers komen we eveneens scenario's tegen waarbij slachtoffers in het land van herkomst beloften kregen, naar hier werden gesmokkeld en vervolgens hier tewerk werden gesteld. In de zaak MR rond een Pakistaanse criminele bende die verscheidene nachtwinkels uitbaat, zijn de slachtoffers naar België gelokt met valse beloftes. Eén van de slachtoffers vertelt dat hem in Pakistan een participatie werd beloofd in een Belgische nachtwinkel. In de anderhalf jaar waarin hij gewerkt heeft in de winkel zag hij nooit iets van de opbrengsten of iets wat enigszins op een loon leek. Ondertussen werd zijn familie in Pakistan gedwongen om verder te betalen voor de “participatie” van hun familielid in België.

<sup>233</sup> Vermeulen G., Matroesjka's: tien jaar later. Repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid. *Panopticon. Tijdschrift voor Strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2005.

<sup>234</sup> International Labour Organisation (ILO). Forced Labour, migration and human trafficking. In: *Global Alliance against forced labour*. Genève. 2005.

<sup>235</sup> Ram, M., Edwards P., Joner T., *Employers and Illegal Migrant Workers in the Clothing and Restaurant Sectors*. London, Department of Trade and Industry, 2003.

Terwijl aanwerving vaak op vrijwillige basis wordt georganiseerd, worden meer subtiële mechanismen gehanteerd om mensen tegen lage lonen en in deplorabele werkomstandigheden te laten werken. Door hun onzekere administratieve status – heel wat slachtoffers beschikken niet over verblijfsdocumenten – zijn ze heel kwetsbaar waardoor ze vatbaarder zijn voor arbeidsexploitatie. Het achterhouden van verblijfsdocumenten en/of het dreigen met het hen verklikken aan de migratiediensten of politiediensten met het oog op een repatriëring is één van de meest gebruikte middelen om druk uit te oefenen op de slachtoffers. Een pervers voorbeeld van het misbruik door de uitbuiters van de onzekere administratieve toestand van de slachtoffers lezen we in de zaak T: twee Ecuadoriaanse zussen werden naar Europa gelokt met de belofte dat ze 70 dollar per week zouden verdienen. Het contract voorzag dat ze gedurende twee jaar voor T. zouden werken om zo de kosten ten belope van 2.000 euro af te betalen die de oversteek naar Europa met zich meebracht. Nadien zouden ze vrij zijn. Wanneer één van de zussen wordt opgepakt als illegaal in Nederland en gedwongen gerepatriëerd wordt naar Ecuador, bestookt T. de familie met allerhande bedreigingen. Het meisje moet terug naar Europa, anders zou de andere zus voor vier jaar moeten werken voor T. Na enkele weken keert het slachtoffer dan ook terug naar België.

Slachtoffers worden eveneens onderworpen aan bruto fysiek geweld. Dit wordt bevestigd door de Indische slachtoffers uit bovenstaande zaak die door de eigenaar van een telefoonshop met bruto geweld aangepakt werden. In ons vorig jaarverslag berichtten we over een zaak van bloemenverkoop waarin de slachtoffers blootgesteld waren aan geweld – de opbrengst moest integraal afgedragen worden aan de beschuldigde anders werden de slachtoffers geslagen. De slachtoffers werden op de koop toe seksueel misbruikt: de beschuldigde vergreep zich 's nacht aan de slachtoffers als deze moe en uitgeput wilden gaan slapen.

### **2.3. Gedwongen arbeid: definitie en indicatoren**

De definitie van gedwongen arbeid werd door de internationale gemeenschap vastgelegd voor de Tweede Wereldoorlog in de IAO Conventie 29 (1930). Deze conventie, die door België werd geratificeerd, omschrijft gedwongen arbeid als:

*All work or service that is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has offered himself voluntarily.*

Twee elementen zijn belangrijk in deze definitie: 1) het dreigen met een straf en 2) de notie van toestemming of vrijwilligheid<sup>236</sup>. Deze twee elementen kunnen een aantal interpretatieproblemen stellen: met wat voor straf moet er gedreigd worden vooraleer er sprake is van gedwongen arbeid; en: hoe moet je de toestemming of de vrijwilligheid van de keuze beschouwen, aangezien de meeste slachtoffers amper uitzicht hebben op een geïnformeerde beslissing. Binnen de IAO gaat men ervan uit dat een straf niet noodzakelijk de vorm hoeft aan te nemen van een formele straf; maar dat hieronder evenzeer het verlies van rechten of privileges verstaan kan worden. De toestemming of vrijwilligheid wordt betekenisloos wanneer de werknemer aangenomen werd op basis van valse beloftes of wanneer zijn documenten worden achtergehouden.

---

<sup>236</sup> Andrees B. en van der Linden, M., Designing Trafficking Research from a Labour Market Perspective: the ILO Experience. International Migration, vol. 43 (1/2) 2005.

Ook andere IAO Conventies bieden bescherming aan migranten die slachtoffer zijn van gedwongen arbeid, nl.<sup>237</sup>:

- IAO Conventie 97 met betrekking tot Migratie en Arbeid (1949). De draagwijdte van deze conventie is beperkt tot migranten die voor arbeidsredenen door staten zijn toegelaten tot hun grondgebied (art. 11). Deze conventie werd geratificeerd door België.
- IAO Conventie 143 met betrekking tot migrantenarbeiders (1975). Het eerste deel van deze conventie biedt bescherming aan illegale arbeidsmigranten. België heeft deze conventie niet geratificeerd.

Het IAO onderscheidt zes indicatoren die kunnen wijzen op gedwongen arbeid<sup>238</sup>:

- bedreigingen of eigenlijk fysiek geweld tegenover de arbeider;
- beperking van de bewegingsvrijheid en opsluiting in de werkplaats of een andere ruimte;
- schuldbinding: wanneer de arbeider werkt om een schuld af te betalen, terwijl hij niet betaald wordt voor zijn geleverde diensten. De werkgever biedt de arbeider kost en inwoon aan tegen zo'n hoge prijs dat de arbeider zijn schuld niet kan afbetalen;
- achterhouden van loon of exuberante inhoudingen op het loon, in tegenstrijd met eerder gemaakte beloftes;
- achterhouden van paspoorten en identificatiebewijzen zodat de arbeider niet kan vertrekken of zijn identiteit of status aantonen;
- dreigementen van aangifte bij de politie als de arbeider zich in een irreguliere verblijfsstatus bevindt;

### **3. De informele economie**

De Deskundigengroep besteedt geruime aandacht aan het verband tussen de snel voortschrijdende globalisering van de wereldeconomie en de toenemende vraag naar migrantenarbeiders, in het bijzonder laaggeschoolde arbeidskrachten. Verschillende economische sectoren verschuiven meer en meer naar een grijze zone waarin een loopje wordt genomen met de heersende arbeidsstandaarden en voorwaarden (via bijvoorbeeld de techniek van onderaanneming). In dit kader spreekt de Deskundigengroep van de 'informalisering van de economie'. Verschillende sectoren zoals de entertainment, de landbouw of de bouw zijn in belangrijke mate afhankelijk van migrantenarbeiders – al dan niet geschoold. Vaak werken zij in deplorabele en gevaarlijke omstandigheden. Dat kwam afgelopen jaar eens te meer aan het licht tijdens enkele (dodelijke) incidenten met illegale migrantenarbeiders op de Belgische werkvloer<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> Kay, Mike (Anti-Slavery). *The Migration-trafficking nexus. Combating Trafficking through the protection of migrants' human rights*. 2003.

<sup>238</sup> International Labour Organisation. *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: guidance for legislation and law enforcement*. Genève, 2005.

<sup>239</sup> Kosovaarse moeder van vijf komt om in landbouwoongeval. *De Morgen*. 17.05.2005 Zwartwerker in coma door baas gedumpt in berm. *Het Laatste Nieuws*. 21.05.2005.

### **3.1. Informele economie en migratie: enkele scenario's**

Het verband tussen de informele economie en migratie kan zich op verschillende manieren manifesteren. Op basis van de verblijfstatus, de werkvergunning en de aard van het werk (productie van illegale of legale goederen) kunnen we een zestal scenario's identificeren<sup>240</sup>:

- 1) Migranten (inclusief asielzoekers en vluchtelingen) verblijven legaal in het land en beschikken over een arbeidsvergunning, maar zijn illegaal te werk gesteld om legale goederen te produceren. Bijvoorbeeld in een sweatshop voor kleding.
- 2) Migranten (inclusief asielzoekers en vluchtelingen) verblijven legaal in het land, beschikken niet over een arbeidsvergunning en zijn illegaal te werk gesteld om legale goederen te produceren.
- 3) Migranten (inclusief asielzoekers en vluchtelingen) verblijven legaal in het land, beschikken over een arbeidsvergunning en zijn legaal te werk gesteld om illegale goederen te produceren (sweatshop productie van bijvoorbeeld: drugs, verboden goederen)
- 4) Migranten (inclusief asielzoekers en vluchtelingen) verblijven legaal in het land, beschikken niet over een arbeidsvergunning en zijn illegaal te werk gesteld om illegale goederen te produceren.
- 5) Migranten verblijven illegaal in het land, beschikken niet over een arbeidsvergunning en zijn illegaal te werk gesteld om legale goederen te produceren.
- 6) Migranten verblijven illegaal in het land, beschikken niet over een arbeidsvergunning en zijn illegaal te werk gesteld om illegale goederen te produceren.

### **3.2. Opkomst van de informele economie en de vraag naar migrantenarbeid**

Wat verstaan we precies onder de toenemende informalisering van de economie en wat is de link met migratie? Wat de Deskundigengroep als informele economie catalogeert, is eveneens bekend als zwartwerk, ondergrondse economie of schaduweconomie. De term 'informele economie' werd oorspronkelijk gehanteerd om bepaalde economische activiteiten in minder ontwikkelde landen te benoemen. Het ging dan meestal om activiteiten uitgevoerd op zelfstandige basis, die weinig kapitaal, kennis of organisatie vereisten, arbeidsintensief waren en vaak uitgebaat werden door families. O.a. de vestiging van grote migrantengemeenschappen in de Westerse metropolen zorgden voor het ontstaan van gelijkaardige activiteiten in Europa en de Verenigde Staten. Migranten maar ook autochtonen die moeilijk toegang kregen/krijgen tot de arbeidsmarkt, zoeken vaak hun toevlucht tot het kleine ondernemerschap. De informele economie vormt met andere woorden het onderdeel van een overlevingsstrategie; waarbij de mogelijkheden tot inkomensvergaring gelimiteerd zijn.

Een sluitende en eenduidige definitie formuleren van de 'informele economie' is moeilijk. Er bestaat immers niet zo iets als een "ondergrondse economie", het gaat eerder om een groep activiteiten – vaak aan de rand van de officiële economie. Het onderscheid tussen formele en informele economie is vaak wazig en niet altijd eenvoudig te detecteren.

---

<sup>240</sup> Samers M.. *Underground Employment, Immigration and Economic Development in the European Union: an agnostic-sceptic perspective*. University of Nottingham. School of Geography. 2005.

Williams and Windebank formuleren de ‘informal sphere’ als volgt<sup>241</sup>:

*Productive or work activities that are hidden from or ignored by the state for tax, social security, and/or labour law purposes but which are legal in all other respects.*

Andere academische waarnemers verwijzen eveneens naar het proces van inkomensvergarings<sup>242</sup>:

*By informal activities we mean activities aimed at producing a positive effect on income (for the person executing the activities and/or for the person receiving the results), for which the terms of legislation and regulations (planning requirements, social security legislation, collective labour agreements, and the like) applicable to the activities are not being met.*

Vanuit administratief en/of crimineel perspectief kunnen we binnen de informele economie grofweg volgende activiteiten onderscheiden:

- activiteiten om betaling van inkomsten, BTW of andere taksen te ontduiken
- activiteiten om de betaling van sociale zekerheidsbijdragen te ontwijken
- activiteiten zonder respect voor arbeidswetten

Het ontstaan van een informele arbeidsmarkt hangt in belangrijke mate af van de toenemende globalisering van het economisch weefsel. Die veelbesproken globalisatie laat zich op verschillende manieren voelen; zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde van de economie. Eén van de meest in het oog springende evoluties van de globalisatie is de herstructurering binnen de industriële sector, tot voor enkele decennia zowat het hart van ons economisch stelsel. Traditionele industriële sectoren konden enkel overleven door middel van doorgedreven automatiseringen of door overschakeling op goedkope arbeid – in het tweede geval leidde dit vaak tot een ingrijpende verplaatsing van grote productie-eenheden naar goedkopere productiesites elders in Europa of Azië, het delokalisatieproces. Dit wijzigend kader heeft natuurlijk ingrijpende gevolgen op de arbeidsrelaties. Als gevolg van deze herstructureringen worden lonen en arbeidsvoorwaarden aangepast en wordt meer flexibiliteit gevraagd van de arbeiders. Heel wat ondernemingen schakelen onderaannemers in; die het vaak niet al te nauw nemen met de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Binnen deze constructies spelen migrantenarbeiders een belangrijke rol.

Parallel aan dit proces van de deïndustrialisering manifesteerde zich de opkomst van de dienstensector<sup>243</sup>. De opkomst van de dienstensector heeft gezorgd voor een toenemende vraag naar specialisatie en flexibiliteit en genereert heel veel arbeidsplaatsen voor hooggeschoolden (zie IT-en de reclamesector). Maar binnen de diensteneconomie is er eveneens een grote vraag naar laaggeschoolde en makkelijk inzetbare arbeid – meestal uitgevoerd door migrantenarbeiders<sup>244</sup>. De vraag naar goedkope migrantenarbeid laat zich zowel voelen binnen de formele, zakelijke dienstverlening als binnen de informele, persoonlijke dienstverlening.

---

<sup>241</sup> Williams, C. en Windebank, J. *Informal Employment in the Advanced Economies*. London. 1998.

<sup>242</sup> Renooy, P.H. *The Informal Economy. Meaning, Measurement and Social Significance*. Geographical Studies (Amsterdam), 1990, 115.

<sup>243</sup> Bell, D. *The coming of the post-industrial society: A venture in social forecasting*. London, 1973.

<sup>244</sup> Tratsaert Katrien. *Zoek de gelijkenissen, vind de verschillen. Diversiteit en participatie naar nationaliteit op de arbeidsmarkt*. Steunpunt WAV (Leuven), 2004.

Onder de formele, zakelijke dienstverlening verstaan we sectoren zoals schoonmaakwerk, beveiliging, postorderbedrijven, cateringbedrijven. De informele, persoonlijke dienstverlening situeert zich bij huishoudens van hoogopgeleide ‘professionals’, vaak juist actief in de zakelijke dienstverlening. *“Doordat vele, vooral jonge, hoogopgeleide werkers in de zakelijke dienstverlening te maken hebben met een combinatie van ruime financiële middelen en een krap tijdsbudget, worden veel huishoudelijke activiteiten uitbesteed.”*<sup>245</sup> Toegepast op België, zien we bijvoorbeeld dat er in de rand van Brussel een grote vraag is naar goedkope huisarbeid.<sup>246</sup> Deze vraag naar goedkope huisarbeid wordt nog versterkt door de rol van Brussel als één van de diplomatieke hoofdsteden van de wereld<sup>247</sup>.

### 3.3. Omvang van de informele economie en het aandeel (illegale) migranten

Schattingen over de omvang van de informele economie lopen uiteen en variëren naargelang de methode<sup>248</sup>. Verschillende methodes ramen een schijnbare toename van de informele economie in de OESO-landen. De juiste omvang ervan in België is niet gekend. Verschillende schattingsmethodes schatten de grootte van de informele economie in België tussen de 15,3 % en 20,8 % van het Bruto Binnenlands Product. Naar aanleiding van een recent congres rond sociale fraude en zwartwerk kwamen Pacolet en Marchal tot volgende ramingen met betrekking tot niet aangegeven sociale bijdragen<sup>249</sup>:

Bron en object van raming	Raming	Toegepast
Inspectie Sociale Wetten, sociale fraude; 1995	Tussen 6-15 % van de sociale zekerheidsbijdragen	Tussen 1,76 en 4,4 miljard EURO
Administratie Werkgelegenheid en arbeid, sociale fraude, 1995		1 à 1,24 miljard EURO
ORSEU, Ondergrondse economie, 1995	12, 9% van de sociale zekerheidsbijdragen	3,5 miljard EURO
Pacolet J. en Geeroms H., ondergrondse economie, 1995	Tussen 12-20% BBP	Tussen 24,12 en 40.2 miljard EURO
Frank M. Fiscale fraude.1998	Tussen 17.9 en 20.2% van het totaal fiscaal inkomen	Tussen 13,9 en 16,09 miljard EURO

<sup>245</sup> Burgers, J. Rotterdam, wereldhaven. In: Burgers J. en Engbersen G, *De Ongekende Stad. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam, 2003.

<sup>246</sup> Kesteloot C. en Meert H., Informal Spaces: the geography of informal economic activities. *International Journal of Urban and Regional Research* (Brussel), Volume 23, 1999, 2.

<sup>247</sup> Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP). *Internationaal huispersoneel in België. Een exploratief-kwalitatief onderzoek*. Universiteit Gent, 2003.

<sup>248</sup> Schneider F., Enste, D., Shadow Economies around the world: Size, Causes and Consequences. IMF Working Paper (WP/00/26. International Monetary Fund. 2000.

<sup>249</sup> Pacolet J., Marchal A., Sociale Fraude en Zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefiniceerbare? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2003, 3<sup>e</sup> Trimester.

De meerderheid van het zwartwerk wordt uitgevoerd door Belgen, die bijklussen na hun uren of als steuntrekker. Het juiste aandeel van illegale of legale migranten tewerkgesteld in de informele sector is niet bekend. Analyses van de Franse arbeidsmarkt tonen aan dat 8,7 % van de overtredingen van de sociale wetten verband houden met de tewerkstelling van illegale migranten (*Rapport au parlement sur la sécurité sociale*, 1999). Uit de cijfers die tijdens de periode 2000-2003 werden verzameld in het kader van het “samenwerkingsprotocol betreffende de bestrijding van de mensenhandel afgesloten tussen de Sociale Inspectie en de Inspectie van de Sociale Wetten”, blijkt dat het aandeel van migrantenarbeiders toeneemt, hoewel het hier voornamelijk legaal verblijvende en tewerkgestelde migranten betreft.

	2001	2002	2003
Aantal gecontroleerde instellingen	1.013	983	912
Aantal legaal tewerkgestelde vreemde arbeidskrachten	845	1.303	1.464
Aantal illegaal tewerkgestelde vreemde arbeidskrachten	416	482	591
Aantal vastgestelde inbreuken	747	1.080	918

Ook al is het moeilijk om de omvang van de informele economie vast te stellen en het aandeel van migrantenarbeiders hierin te bepalen, toch zijn zelfs de meest sceptische waarnemers ervan overtuigd dat heel wat sectoren van onze economie gebruik maken van vaak goedkope illegale migrantenarbeid. In de vraag naar migrantenarbeiders speelt de kostenfactor niet altijd de doorslaggevende rol. Wellicht nog belangrijker is hun hoge productiviteit, gecombineerd met een *bereidwilligheid* tot het werken onder flexibele arbeidsvoorwaarden.

Een werkgever in Nederland getuigt: *Een werkende illegaal is per definitie niet ziek; gaat niet naar de vut, vraagt geen belasting terug vanwege een huis, kortom niets. Ze hebben geen problemen met langere werktijden en hard werken*<sup>250</sup>.

In sommige gevallen is de keuze voor een buitenlandse werkkraft nochtans zeker niet goedkoop. Zo bestaat er in Athene een grote vraag naar Filippijnse poetsvrouwen, ondanks hun hoge prijs. Uit rapporten van de arbeidsinspectie naar aanleiding van grootschalige controles naar de tewerkstelling van buitenlands huispersoneel, maken we op dat de prijs zeker niet de belangrijkste reden voor aanwerving is<sup>251</sup>. Hun motivatie en ervaring in combinatie met een gezonde dosis ondernemingszin en een goed geoliede sociale netwerk zijn wellicht doorslaggevender om hun “succes” in deze niche van de arbeidsmarkt te verklaren.

Een andere factor – zij het aan de aanbodzijde – die eveneens van tel is, is de aanwezigheid van een uitgebreid reservoir aan arbeidskrachten die bereid zijn om in moeilijke of precare omstandigheden te werken. Het gaat dan over mensen voor wie zo’n werk - hoe mensonwaardig de omstandigheden ook zijn - in zekere zin een opportuniteit betekent: asielzoekers, illegale migranten, clandestiene arbeiders uit het voormalige Oostblok<sup>252</sup>.

<sup>250</sup> Van der Leun J., Kloosterman J. . Loopbanen onder het legale plafond. De arbeidsmarktpositie van illegale migranten in Rotterdam. In: *Illegale vreemdelingen in Rotterdam. De Ongekende Stad*. Amsterdam.2003

<sup>251</sup> Sociale Inspectie (FOS Sociale Zekerheid), Toezicht Sociale Wetten (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Overleg). *De Belgo-clean express. Strijd tegen arbeidsexploitatie en mensenhandel. Illegale tewerkstelling van huispersoneel van vreemde nationaliteit aan de kaak gesteld. Een inventaris van gerichte acties naar dit fenomeen*. April 2004. Brussel.

<sup>252</sup> Kesteloot, 1999



Men doet trouwens ondertussen niet enkel beroep op illegale migrantenarbeiders. Meer en meer wordt er gebruik gemaakt van “hybride constructies” waarbij via sociale spitstechnologie beroep wordt gedaan op legale migranten. Een voorbeeld hiervan is de Europese detacheringwetgeving, waarmee buitenlanders in ons land legaal kunnen werken aan de sociale voorwaarden van het land dat hen uitzendt. De werknemers moeten niet beschikken over een arbeidskaart, enkel over een “E111”-formulier: het bewijs dat de werkgever in het land van herkomst sociale zekerheidsbijdrage betaalt. Effectieve controle hierop is echter volgens de Sociale Inspectie op dit ogenblik zo goed als onmogelijk. Een andere methode is het aanvragen van het statuut van zelfstandige: heel veel (illegale) migranten laten zich als zelfstandige registreren en bieden onder dat statuut hun diensten aan. Door deze ‘hybride’ constructies verliezen veel illegale migranten hun competitief voordeel ten aanzien van legale migranten:

*While undocumented immigrants traditionally provided firms with a cheap buffer against economic flux – they could be hired quickly and easily to meet temporary increases in market demand and then released without consequence when demand contracted – firms are increasingly adopting flexibility strategies that integrate better in their production operations. As a result, being an undocumented immigrant is no longer an advantage. In fact it has even become something of a liability because it means that they cannot work under semi-formal employment arrangements with one or more facets that are declared and above board<sup>253</sup>.*

De impact van deze sociale spitstechnologie op onze arbeidsmarkt is niet te onderschatten. In Frankrijk nam het aandeel van illegale migranten op de arbeidsmarkt af ten voordeel van buitenlanders in ‘hybride constructies’. Via de detacheringwetgeving werkten er in 2002 48.999 migranten in ons land<sup>254</sup>. Het aantal zelfstandige migranten nam de laatste drie jaar exponentieel toe: van 1000 zelfstandigen in 2002 tot 3.187 in 2003 en zelfs 5.042 mensen in 2004<sup>255</sup>.

### **3.4. Economische sectoren met informele economie**

De informele economie manifesteert zich in verschillende economische sectoren. De Sociale Inspectie identificeert volgende risicosectoren voor mensenhandel en economische uitbuiting, opgesplitst naar provincie waar ze voornamelijk voorkomen<sup>256</sup>.

Onder de risicosectoren in algemene zin sommen zij op:

- exotische restaurants (in het bijzonder Chinese restaurants en pitazaken);
- bouwsector (in het bijzonder renovatiewerken);
- exotische kleinhandel;
- nacht- en telefoonwinkels.

<sup>253</sup> Iskander N., Immigrant workers in an irregular situation: the case of the garment industry in Paris and its suburbs. In: *Combating the illegal employment of foreign workers*. OECD.2000.

<sup>254</sup> Deze cijfers gelden enkel voor de landen die worden verondersteld hun arbeiders aan te geven.

<sup>255</sup> Steeds meer Zelfstandigen uit Oost-Europa. *Brussel Deze Week*. 21.07.2005.

<sup>256</sup> Sociale Inspectie (FOD Sociale Zekerheid). Jaarverslag MERI 2003. *Algemeen Verslag betreffende de werkzaamheden van de cellen MERI (Mensenhandel en Risicosectoren) in 2003 en betreffende de evolutie van de werkzaamheden en vaststellingen in de periode van 1999 tot 2003*. Bureau van de Nationaal Coördinator Mensenhandel.

Onder de risicosectoren naar provincie beschouwen ze:

- land en tuinbouwsector (Oost- en West-Vlaanderen, Limburg, Vlaams-Brabant, Namen, Luxemburg);
- prostitutie (West-Vlaanderen, Limburg, Vlaams-Brabant, Namen, Luxemburg);
- lompenverwerkende nijverheid (Oost-Vlaanderen);
- slachthuizen en vleesverwerkende nijverheid (Oost-Vlaanderen);
- Turkse bakkerijen (Oost-Vlaanderen);
- (Ecuadoriaanse) marktkramers (Oost-Vlaanderen, Waals-Brabant, Luxemburg);
- poetsvrouwen (Waals-Brabant);
- car-washes (Luik);
- maneges (Luik);
- schoonmaakondernemingen (Antwerpen).

Hieruit kunnen we afleiden dat de risicosectoren terug te vinden zijn in diverse niches van onze economie – met ieder hun eigen economische structuur. Zo treffen we mensenhandel en economische uitbuiting aan in zowel grote gevestigde economische sectoren als in de landbouwsector of de bouwsector. Tegelijkertijd stellen we vast dat de risico's op mensenhandel en economische uitbuiting aanzienlijk zijn binnen de “etnische economie”, zoals nachtwinkels of exotische kleinhandel<sup>257</sup>.

Het juiste aandeel van migranten die illegaal tewerkgesteld zijn, is moeilijk te achterhalen. Er zijn hiervoor evidente verklaringen: de arbeiders zijn vaak onzichtbaar voor de migratiediensten of sociale zekerheidsdiensten. Uit de analyses van de Sociale Inspectie en uit het jaarverslag van het samenwerkingsprotocol kunnen we niettemin een aantal karakteristieken afleiden over de illegale buitenlandse werkkrachten in België. In 2003 werden illegale werknemers uit 71 verschillende landen geïntercepteerd – een belangrijke graadmeter voor het toenemende globale karakter van onze arbeidsmarkt. De grootse groep illegale arbeidskrachten komt uit Oost-Europa, en dan vooral Polen en Bulgarije. Een tweede grote groep komt uit Azië: uit China, Turkije en India. Onder de Latijns-Amerikaanse migranten valt de aanwezigheid van Ecuadorianen op. De meeste illegale migranten zijn van mannelijke origine. Meer dan 75% van de intercepties viseert mannelijke migranten. De illegale vrouwelijke arbeidskrachten zijn actief in de prostitutie en in het huishoudelijk werk.

Binnen de risicosectoren vallen volgende tendensen op :

- **Bouwsector:** belangrijkste afnemer van illegale arbeidskrachten. 24 % van de gecontroleerde werknemers werkt er illegaal - als werknemer of zelfstandige. De meerderheid van de illegale arbeidskrachten komt uit Polen. Naast de andere Oost-Europeanen valt de aanwezigheid van Brazilianen op.
- **Horecasector:** hier werd 30 % illegale arbeidskrachten aangetroffen. De rekrutering is bijzonder gefragmenteerd: migranten komen uit alle uithoeken van de wereld. Belangrijke groepen komen uit Azië (Pakistan, China, Turkije), Oost-Europa (Bulgarije ) en Noord-Afrika (Egypte, Marokko).

---

<sup>257</sup> Blaschke J. e.a. , European Trends in Ethnic Business. In: Waldinger, Roger, e.a. *Ethnic Entrepreneurs. Immigrant Business in Industrial Societies*. London. 1990.

- **Land en tuinbouwsector:** meerderheid van de aangetroffen illegale arbeidkrachten komt uit Oost-Europa: Polen, Roemenië en Bulgarije.
- **Prostitutiesector:** meerderheid van de aangetroffen sekswerkers komt uit Oost-Europa (Polen en Hongarije), Daarnaast zijn er nogal wat Afrikaanse vrouwen in deze sector.

### 3.5. Een structurele analyse van enkele risicosectoren en hun arbeidsrelaties

Ondanks de vaststelling dat het hier steeds om zeer verscheiden sectoren en activiteiten handelt, kunnen we toch een aantal gemeenschappelijke kenmerken onderscheiden met niet te veronachtzamen effecten op de arbeidsrelaties. Een nauwgezette analyse moet ons bovendien verder helpen om zwakke plekken te identificeren binnen de arbeidssituatie waar zich mensonwaardige dwang en controlemechanismen kunnen ontwikkelen.

Onderzoek naar de informele markt in Groot-Brittannië zet ons enigszins op weg<sup>258</sup>. Uit analyses van enkele sectoren (bouwsector, tuinbouw en landbouwsector, schoonmaaksector) blijkt dat het in het algemeen gaat om heel competitieve economische sectoren met veel druk om de kosten te verlagen of de productiviteit op te drijven. Daarnaast betreft het meestal economische sectoren die zonder intensieve, fysieke en ongeschoolde arbeid niet kunnen overleven. Vandaar dat de arbeidskosten een belangrijk aandeel vormen in de kostenstructuur. Als we dan meer in detail naar de economische structuur van al deze sectoren en de impact ervan op de arbeidsrelaties kijken, dan springen volgende elementen in het oog:

- De meeste van de betrokken risicosectoren zijn belangrijke economische sectoren zowel qua omvang als tewerkstelling. Het zijn zeer diverse sectoren met veel taken op verschillende niveau's, met verschillende soorten arbeidscontracten. De opdrachten voltrekken zich op uiteenlopende schaalniveaus. In de bouwsector varieert de opdracht van een renovatie van een kleine woning tot de bouw van een wolkenkrabber. Tegenover die complexiteit staat de eenvoudige vaststelling dat het meeste werk "locatiegebonden" is, en dus vanuit ruimtelijk perspectief beperkt is (Zie bijvoorbeeld een bouwsite, een schoonmaaksite of een landbouwgebied). Economische herstructurering en delokalisatie van de productie heeft weinig effect. Er moet met andere woorden naar alternatieve manieren gezocht worden om de kosten te drukken.
- De complexiteit van de activiteiten weerspiegelt zich eveneens in de omvang van de producenten die actief zijn in de betrokken sectoren. Consolidaties hebben grote spelers in het leven geroepen, maar daarnaast zijn er nog een hele reeks kleinere en middelgrote spelers actief. De ongelijkheid van verschillende spelers en hun ongelijke verdeling van de macht ten aanzien van de klanten heeft zeker gevolgen voor de interne arbeidsrelaties. Kleinere spelers kunnen minder beroep doen op schaalvoordelen of beschikken niet altijd over een personeelsdepartement of een vakbondsafgevaardigde, die toekijken op de toepassing van de arbeidswetten.
- De meeste risicosectoren zijn niet alleen aan bepaalde sites gebonden, de productie is eveneens tijdgebonden: opdrachten zijn projectmatig - vaak onderworpen aan strikte deadlines of seizoensgebonden. Zeker in de bouwsector of de landbouwsector. Het belang van de tijdsfactor heeft alleszins een belangrijke invloed op de arbeidsrelaties. Aangezien de vraag naar arbeid

<sup>258</sup> Anderson B., Rogaly B., *Forced Labour and Migration to the UK*. Centre On Migration , Policy and Society ( COMPAS.). 2005 University of Oxford

periodegebonden is, is er nood aan werkrachten die snel inzetbaar zijn voor een bepaalde periode. Dit heeft in de bouwsector geleid tot het ontstaan van een “labour only-subcontracting market”. Voorkeur gaat naar werknemers die bereid zijn om als schijnzelfstandige te werken of via onderaanneming. In de landbouwsector wordt massaal beroep gedaan op seizoensarbeiders. In de schoonmaaksector zien we dat de activiteiten vaak geconcentreerd zijn buiten de kantooruren of voor of na de productie. Dit afwijkende werkschema draagt vaak bij tot de isolatie van de werkrachten en opent een extra deur voor misbruiken.

- Wat aanwerving betreft, kampen praktisch alle risicosectoren met significante tekorten. Ook hebben ze last van een groot verloop. De redenen voor deze preciaire arbeidssituatie kwamen reeds aan bod: het werk is vaak fysisch hard, laag geschoold en kan op weinig respect rekenen. Het gaat om schoolvoorbeelden van 3-D jobs: *dirty, dangerous and difficult*. Het werk is plaatsgebonden. Daardoor moeten de arbeiders soms lange afstanden overbruggen of zijn ze min of meer verplicht om dicht bij de locatie te verblijven. Afstand en mogelijk verblijf on-site schrikken heel wat potentiële sollicitanten af. Voor migrantenarbeiders vormen deze obstakels weinig problemen: afstand en verplaatsing is inherent aan de werkervaring van de migrantenarbeider.

### **3.6. Dwang en controlemechanismen bij economische uitbuiting**

Bij de aanzet van dit hoofdstuk gaven we reeds voorbeelden van hoe slachtoffers werden gemanipuleerd – via openlijk geweld of door misbruik van de migratiestatus. We identificeerden nog een aantal andere mechanismen die mensenhandelaars gebruiken om hun slachtoffers te manipuleren. Hier zien we dat niet altijd openlijke dwang of controlemechanismen worden gebruikt die rechtstreeks worden gehanteerd tegen het slachtoffer. Soms gaat het om subtielere, indirecte drukkinginstrumenten die het soms bijzonder moeilijk maken om slachtoffers te identificeren.

#### **3.6.1 Huisvesting en beperkte bewegingsruimte**

In de dossiers die het Centrum onder de loop nam, is een ondermaatse huisvesting van de slachtoffers een constant gegeven. Vaak bleek dat de werkgever de slachtoffers ook logies aanbood. Meestal bij gebrek aan alternatief kunnen de slachtoffers moeilijk weigeren, hoe weerzinwekkend de slaapplekken of de voorwaarden die aan de verhuur zijn verbonden, ook mogen zijn. Soms vormen de logies een onderdeel van een betalingsmechanisme: ofwel wordt een gedeelte van het loon afgehouden – op voorwaarde dat er een loon wordt betaald natuurlijk, ofwel worden er logies “aangeboden” in ruil voor een arbeidsplaats. In zaak MR slapen de Pakistaanse slachtoffers op de grond in kamertjes achterin de verschillende nachtwinkels. In de zaak B biedt de werkgever de personen een appartement aan uit zijn ‘uitgebreid patrimonium’ tegen betaling, wel te verstaan. Het huisvestingsaanbod is niet enkel een betalingsmechanisme, het is in de meeste gevallen een extra hefboom om dwang uit te oefenen op de slachtoffers. De slachtoffers worden helemaal afhankelijk van hun werkgever-huisbaas. Ze mogen dan meestal enkel het huis uit met toestemming van de mensenhandelaar, vaak alleen voor een werkopdracht. In de zaak OT werden de slachtoffers tijdens de week gehuisvest bij een familie in het Antwerpse, waar ze werkten als huishoudhulp. Daar werden ze correct en met warmte behandeld. Tijdens de weekends, wanneer ze zagezegd vrij hadden, moesten ze naar Brussel waar ze verbleven in het huis van de mensenhandelaar. Daar moesten ze werken in een werkatelier, of werden ze gedwongen markten af te lopen onder begeleiding van de mensenhandelaar.

### 3.6.2 *Uitbetaling loon: verschillende opties*

Ontoereikende betalingsvoorwaarden is een ander drukkingmiddel om de slachtoffers in de pas van de mensenhandelaren te laten lopen. In de meeste gevallen worden de op zich al bedenkelijke beloftes niet nagekomen. In de zaak TM werd de Ecuadoriaanse slachtoffers een loon beloofd van 80 euro per maand. De slachtoffers kregen dit nooit te zien. In de zaak OT werd de slachtoffers een loon van 70 dollar per week beloofd. In realiteit stuurden de mensenhandelaren om de drie maanden 120 dollar naar de ouders van de slachtoffers. Als er loon wordt uitbetaald, dan verdwijnt in de meeste gevallen een groot gedeelte ervan in de zakken van tussenpersonen, die dit loon afhouden hetzij voor de afbetaling van ‘migratiekosten’ (reiskosten, visa of administratieve kosten ); hetzij voor het zoeken en het aanbieden van het werk; hetzij voor logies, hetzij voor werkkosten (transport, materiaal, etc.).

### 3.6.3 *Risicovolle of mensenwaardige omstandigheden: weinig alternatief*

Een ander weerkerend gegeven is het risicovolle karakter van de werkomstandigheden; illegale arbeiders hebben vaak geen andere keuze om in preciaire werkomstandigheden te werken. Binnen deze soms wanhopige situatie – al dan niet versterkt door de aanwezigheid van een aanzienlijk aanbod van werkkrachten – transformeert de relatie werkgever/werknemer in een “patron-klant” relatie. In deze onevenwichtige relatie manifesteren zich mechanismen van afhankelijkheid. Sommige werknemers proberen bovendien via allerlei strategieën in de gunst - en dus ook het vizier - van de patron-werkgever”te blijven, wat vaak de enige garantie op werk en dus inkomen is.

## 3.7. *Onderaanneming en de rol van de netwerken*

Onderaanneming speelt een belangrijke rol in de tewerkstelling van slachtoffers van economische uitbuiting. Het systeem van uitbesteding laat de werkgevers enerzijds toe om snel werknemers met een bepaalde vaardigheid te rekruteren tegen een interessante prijs. Kostenbesparing is met andere woorden één van de belangrijkste motivaties. Anderzijds kan de verantwoordelijkheid voor de werknemers ook makkelijk afgewenteld worden op onderaannemers. Hoe langer de keten van onderaannemers, hoe groter het gevaar op informaliteit en uitbuiting.

Ondanks het grote gevaar voor zware misbruiken waarmee het systeem van onderaanneming gepaard gaat, zijn er in eerste instantie ook een aantal voordelen voor de slachtoffers. Door hun illegale status zijn de slachtoffers vaak uitgesloten van het traditionele formele rekruteringsproces. De slachtoffers zijn in grote mate afhankelijk van sociale en familiale netwerken om aan werk te geraken. Hier zien we dat deze netwerken op bepaalde punten samenvallen met de netwerken van onderaannemers. Engbersen praat over de “poortwachters van de informele economie” – bij ons ook gekend als koppelbazen. De ketens van onderaanneming zijn vaak de enige manier voor de slachtoffers om aan werk te geraken. Een levenskoord als het ware die vele net uit de marginaliteit houdt. Hier ontstaat een grijze overgangszone tussen formele en informele arbeidsbureaus en sociale netwerken: “*social networks may become “commodified”, when friends and contacts start demanding money for their services.*” Analooq met of in het verlengde van de sociale netwerken van migranten kunnen de ketens van onderaanneming zich uitstrekken over de landsgrenzen.

Ter illustratie van de werking van sociale netwerken en toegang tot de arbeidsmarkt, het geval Kobra, een jonge Turks sprekende Iraanse in Nederland:

Kobra werkte in eerste instantie voor een Iraniër die een uitzendbureau had. Die bleek op een goede dag spoorloos verdwenen ... . Zij had nog ruim 900 euro van hem tegoed, die ze met werken voor hem had verdiend, maar naar dat geld kan ze fluiten: *“waar kan ik naar toe, ik kan moeilijk als illegaal naar de politie stappen met het verhaal”*. Via dit uitzendbureau heeft ze wel contact gelegd met een Turkse man – waarschijnlijk een koppelbaas – die werk voor haar had in de champignonteelt: snijden en steken. Maar dit werk was onzeker, soms werkte ze een week continu en dan was er weer geen werk, paar dagen wel en paar dagen niet. Een Turkse man die op ze dat werk ontmoette, introduceerde haar vervolgens bij een Turkse bareigenaar waar ze nu werkt. ... Deze man heeft haar goed geholpen. Ze heeft ook een tijdje in zijn huis met zijn moeder gewoond. ... Dat hij het goed met haar voor had, bleek ook uit het feit dat hij haar niet heeft geïntroduceerd bij zijn broer die ook een café bezat. Die plek was niet goed voor haar, vond hij, maar deze bar wel. ... Gemiddeld verdient ze 135 euro per week en daarmee kan ze haar huur betalen en eten kopen. Meer niet. *“Als er iets bijzonders gebeurt, kom ik in de problemen”*.

#### **4. Slachtoffers: moeilijk te identificeren**

Economische uitbuiting wordt niet noodzakelijk door criminele bendes georganiseerd<sup>259</sup>. In de dossiers van economische uitbuiting die het Centrum kon inkijken, blijkt eveneens dat criminele organisaties niet uitgesproken actief zijn in de economische uitbuiting<sup>260</sup>. De meeste sectoren waarin gedwongen arbeid voorkomt, zijn reguliere diensten waarnaar grote vraag is. En zoals hierboven gesteld, spelen sociale of familiale netwerken een vooraanstaande rol. De implicatie van deze netwerken betekent echter niet dat de waardigheid van betrokken slachtoffers niet aangetast kan worden. Het is duidelijk uit de aangehaalde cases en dossiers dat economische uitbuiting zich kan voordoen tegen een achtergrond van soms extreem geweld en dreiging; vergelijkbaar met wat we eerder meemaakten in de prostitutiesector.

De detectie van slachtoffers verloopt echter zeer moeizaam. Enerzijds zijn de slachtoffers niet altijd bereid om mee te werken en bovendien leert de praktijk dat ze niet vaak geneigd zijn om hun verhaal te vertellen aan sociale inspecteurs<sup>261</sup>. Anderzijds is men er zich niet altijd van bewust dat men met gevallen van mensenhandel wordt geconfronteerd. Dat erkent ook de federale politie ten dele. Dit gegeven wordt bevestigd in haar analyse van mensenhandel uit Ecuador. De politiediensten op het terrein benaderden in dit geval Ecuadoriaanse straatverkopers als illegale migranten, en in tweede instantie als zwartwerkers<sup>262</sup>. Hierbij staat men er niet bij stil dat de straatverkopers onder dwang en in mensonwaardige omstandigheden tewerk gesteld worden.

---

<sup>259</sup> Dupuis B. *Wanneer de menselijke waardigheid met voeten wordt getreden*. Inforevue Federale Politie. September 2004.

<sup>260</sup> Uit analyse van het aantal vervolgingsdossiers in het kader Wet Criminele Organisaties in het jaarrapport van 2003 blijkt dat slechts een minderheid van de dossiers betrekking hebben op economische uitbuiting. Van de 114 dossiers mensenhandel waren er 23 die te maken hadden met economische uitbuiting.

<sup>261</sup> Sociale Inspectie. *Jaarverslag MERI 2003. Algemeen Verslag betreffende de werkzaamheden van de cellen MERI (Mensenhandel en Risicosectoren) in 2003 en betreffende de evolutie van de werkzaamheden en vaststellingen in de periode van 1999 tot 2003*. FOD Sociale Zekerheid, Bureau van de Nationaal Coördinator Mensenhandel.

<sup>262</sup> Federale Politie, Dienst Mensenhandel, *Ecuadorianen in België: mensenhandel?* Brussel, 2005, intern document.

Het probleem stelt zich vooral bij lokale politiediensten: ze beschikken niet altijd over voldoende kennis over de problemen gelieerd aan illegaal verblijf en tewerkstelling, een gebrek aan ervaring met controles op dit terrein en een gebrek aan motivatie<sup>263</sup>. Zoals we reeds elders in dit jaarverslag aanhalen, is aandacht voor slachtoffers onontbeerlijk voor een effectieve strijd tegen de mensenhandel. De slachtofferverklaringen zijn belangrijk in het kader van dader vervolging, analyse van de evolutie van geweld en dreigpatronen.

## **5. De strijd tegen economische uitbuiting op het terrein**

Enkele jaren geleden onderschreven de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Kamer en de Subcommissie mensenhandel en prostitutie van de Senaat het belang van een sociaalrechtelijke aanpak van het fenomeen mensenhandel. In navolging van die aanbevelingen besliste de Regering in 2001 om een samenwerkingsprotocol af te sluiten tussen de verantwoordelijke inspectiediensten: de Sociale Inspectie van de FOD Sociale Zaken en de Inspectie van de Sociale Wetten van de FOD Arbeid<sup>264</sup>.

Het Samenwerkingsprotocol creëert het noodzakelijke kader voor het voorbereiden en uitvoeren van gezamenlijke acties in risicosectoren voor mensenhandel en illegale arbeid. Volgens het protocol zou er in ieder gerechtelijk arrondissement één actie per maand opgezet moeten worden. De acties worden opgevolgd door de nationale coördinatoren die bij ieder van de diensten werden geïnstalleerd. De coördinatoren zien toe op de planning en de uitvoering van de acties. Het Samenwerkingsprotocol heeft eveneens bijgedragen tot een betere samenwerking met het parket, Arbeidsauditoraten en andere inspectiediensten in het kader van de COL 12-bijeenkomsten in de verschillende gerechtelijke arrondissementen.

Daarnaast werden de bevoegdheden van de inspectiediensten verder uitgebreid in het kader van de vreemdelingenwet<sup>265</sup>. Daardoor werden de inspectiediensten bevoegd voor het vaststellen van het misdrijf mensenhandel. We stellen echter vast dat de inspectiediensten weinig PV's opstellen op basis van art 77bis<sup>266</sup>, meestal omdat zij niet over voldoende ervaring beschikken op het vlak van de bestrijding van mensenhandel. Hun basisopdracht is immers misbruiken in het kader van arbeidswetgeving opsporen. De inspectiediensten zien de opsporing mensenhandel als een taak voor de politiediensten.

Over het algemeen evalueren de betrokken inspectiediensten zelf de samenwerking in het kader van het protocol als positief. De planning van de acties, coördinatie, statistische opvolging en de informatie-uitwisseling verlopen goed. Het protocol heeft een nieuwe dynamiek op gang gebracht die in de toekomst een meer efficiënte strijd tegen de mensenhandel mogelijk moet maken.

---

<sup>263</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>264</sup> Naast dit Miniprotocol werken de inspectiediensten eveneens samen in het kader van het "Algemeen Samenwerkingsprotocol" uit 1993. Dit protocol werd vervangen door de Wet van 3 Mei 2003 ter oprichting van een Federale Raad voor de Strijd tegen de Illegale Arbeid en Sociale Fraude, Het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

<sup>265</sup> Programmawet van 2 augustus 2002, *B.S.*, - inwerkingstreding maatregel: 29 augustus 2002.

<sup>266</sup> Verslag van de vergadering van de ad-hoc werkgroep "Statuut slachtoffers mensenhandel". 07.07.2005. Brussel

Toch worden er nog een aantal structurele gebreken en tekortkomingen gesignaleerd bij de uitvoering van het protocol. Die zijn voor een groot stuk terug te brengen op de verschillen tussen beide inspectiediensten op het vlak van organisatie en aanpak en dus de verschillende invulling die beide diensten geven aan de strijd tegen mensenhandel. Zo lezen we in het verslag van de Sociale Inspectie dat er een aantal aanzienlijke verschillen tussen beide controlediensten zijn op het vlak van bijvoorbeeld de organisatie van de controles (al dan niet met behulp van de politie), assistentie door tolken, de inzet van in mensenhandel gespecialiseerde controleurs en de afname van uitgebreide verhoren.

In sommige regio's verloopt de samenwerking tussen beide diensten moeilijk op het vlak van overleg en informatie-uitwisseling. In sommige arrondissementen worden er zelfs helemaal geen gezamenlijke controles uitgevoerd: dat was het geval in 2003 het geval in Ieper en Brussel-Hoofdstad. In Brussel is het daarenboven moeilijk om gecoördineerde controleacties uit te voeren; het is zelfs moeilijk om de contactpersonen te lokaliseren bij de verschillende inspectiediensten. Sommige diensten zijn niet happig om informatie uit te wisselen. In Brussel treden de inspectiediensten van FOD Arbeid en de FOD Sociale Zaken eerder op als concurrenten op het vlak van illegale arbeid dan als partners.

Een ander groot probleem blijft het personeelstekort. De acties vergen uitgebreide voorbereiding en coördinatie; een goed uitgerust personeelskader is een minimum. Dit is een oud zeer. Reeds in zijn jaarverslag van 2003 stipte het Centrum aan dat *“indien er politieke bereidheid is om dit soort parallelle economie te bestrijden [...] moeten ook de nodige middelen worden vrijgegeven.”* Bij de Sociale Inspectie en de Toezicht Sociale Wetten in de Brussels Hoofdstedelijk Gewest- Vlaams-Brabant beschikt men over te weinig middelen om een administratieve afhandeling van de acties die uitgevoerd zijn in het kader van het protocol te garanderen.

De samenwerking tussen de inspectiediensten en de politiediensten, de Dienst Vreemdelingenzaken en de gerechtelijke diensten verloopt meestal goed. De Dienst Vreemdelingenzaken wordt geraadpleegd tijdens de controles om de juiste verblijfsstatus van de aangetroffen vreemdelingen te controleren. De inspectiediensten hebben eveneens toegang tot het Wachtregister. Als er zich inbreuken voordoen op de verblijfswetgeving zijn het politiediensten die contact opnemen met de Dienst Vreemdelingenzaken.

Op basis van artikel 10 van de Arbeidsinspectiewet wordt de politie verondersteld ondersteuning te leveren bij controleacties. De samenwerking is geëvolueerd van louter bijstand tot een intense samenwerking waarbij acties serieus worden voorbereid en informatie wordt uitgewisseld. Het is vanzelfsprekend dat deze intensere samenwerking een positief effect heeft op het terrein. Te meer daar de inspectiediensten kunnen samenwerken met gespecialiseerde diensten mensenhandel, die over goed opgeleide en gemotiveerde agenten beschikken. Ondanks de nieuwe impulsen die de samenwerking tussen politie en inspectiediensten hebben ondergaan, manifesteren zich toch nog een aantal problemen. In het rapport over het samenwerkingsprotocol lezen we dat er zich toch nog een aantal knelpunten voordoen, zowel op organisatorisch vlak, als op het vlak van de vorming. Zo lezen we dat er *“meldingen kwamen dat op bepaalde locaties (meestal lokale) politieagenten niet wensten mee te gaan tijdens een geplande actie, wegen te nauwe banden met de omgeving. In een aantal gevallen werden zelfs lekken vermoed, hetgeen de organisatie van dergelijke controles en de inzet van tal van andere deelnemers in het gedrang brengt.”*



Reeds eerder merkten we op dat er binnen de politiediensten niet altijd voldoende bewustwording bestaat omtrent de problematiek van mensenhandel en economische exploitatie. Dit kan problemen veroorzaken bij de detectie van slachtoffers. De tekortkomingen op het vlak van sensibilisatie, leidt tot meldingen *“van problemen met (meestal lokale) politiemensen die niet wensten op te treden bij de vaststelling van vreemdelingen met een toeristenvisum die weliswaar aan het werk waren.”*

De samenwerking met gerechtelijke diensten verloopt in het kader van de Col 12 vergaderingen. Het opstarten van het protocol en de installatie van nationale coördinatoren heeft zeker een positieve impact op de samenwerking binnen deze COL-12 vergadering in de arrondissementen. De belangrijke rol van de COL-12 vergaderingen is ondertussen genoegzaam bekend. Tijdens deze bijeenkomsten wordt informatie uitgewisseld, lopende dossiers besproken, prioriteiten vastgelegd etc. De invulling van de agenda's kan hard verschillen per arrondissement. In sommige arrondissementen worden binnen de COL-12 vergaderingen eveneens concrete acties georganiseerd. Toch stellen we vast dat in verschillende arrondissementen de sociale inspectiediensten niet worden uitgenodigd op deze vergaderingen. In aantal arrondissement is er dan ook geen contact tussen de referentiemagistraat Mensenhandel en de Sociale Inspectie. Hier zouden er verbeteringen moeten hebben plaatsgevonden door de bepalingen van de nieuwe richtlijn COL/04 van de Minister van Justitie houdende het opsporings - en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel, die de vorige COL 12 vervangt en die in werking trad op 1 mei 2004

Op het niveau van de magistratuur stellen we eveneens vast dat in het kader van economische uitbuiting artikel 77bis vaak niet gebruikt wordt. Verdere sensibilisatie is hier belangrijk aangezien niet iedereen op het niveau van de zetelende magistratuur economische uitbuiting als een mogelijke vorm van mensenhandel ziet. Zo wordt vaak aangebracht dat *“de betrokkenen niet voldoende betaald werden, maar uiteindelijk nog meer verdiend hebben dan in hun land van oorsprong.”*<sup>267</sup>

---

<sup>267</sup> Verslag van de vergadering van de ad-hoc werkgroep “Statuut slachtoffers mensenhandel”.



## HOOFDSTUK V.

### MENSENHANDEL EN GEORGANISEERDE MISDAAD

Volgens het verslag van de Deskundigengroep vormen de grote economische profijten die de georganiseerde misdaad haalt uit mensenhandel, een groot risicobedreiging.

In het laatste Europolrapport<sup>268</sup> over georganiseerde misdaad is er voor mensenhandel sprake van een wereldwijde jaarlijkse omzet van 8,5 tot 12 miljard euro.

In officiële rapporten wordt gewaarschuwd voor de onderlinge verwevenheid tussen vrouwenhandel, seksindustrie en de legitieme economische branches van toerisme.

*The expansion and consolidation of the sex industry with its trans-national linkages, and trafficking into this industry, has also been aided by its incorporation into and contacts with legitimate branches of the corporate sector – the tourism, entertainment and leisure industry, the travel and transport industry.*<sup>269</sup>

In ons jaarverslag van 2003 werd ook reeds verwezen naar de rol van reisbureaus in de trafieken van mensenhandel en mensensmokkel. Het jaarverslag<sup>270</sup> van Justitie over de georganiseerde misdaad maakte ook reeds melding van het belang van reisbureaus voor mensensmokkel naar Kazakstan.

Het Europolrapport 2002 van de EU over de georganiseerde misdaad werpt een interessant licht op de werking van de criminele misdaadgroepen die zich onder meer met mensenhandel inlaten. De criminele organisaties zijn in Europa vooral gericht op drugs, mensenhandel, illegale immigratie, allerhande goederensmokkel, witwassen, fraude en BTW-carrousels. Het gebeurt nog zelden dat criminele misdaadorganisaties zich concentreren op slechts één criminele activiteit. Veel misdaadorganisaties hebben een uitgebreid Europees netwerk met veel vertakkingen daarbuiten. Ze zijn tegelijkertijd actief op verschillende vlakken zoals drugtrafiek, mensenhandel, mensensmokkel, goederensmokkel, autodiefstallen enz...

Dit blijkt ook uit onze dossiers. In het vonnis van Dendermonde over het grote Albanese netwerk, worden M. en G. aangeduid als de organisatoren met contacten in Albanië. Dezelfde G. was het jaar daarvoor veroordeeld door een rechtbank in Amsterdam (Nederland) tot een gevangenisstraf van 15 maanden uit hoofde van inbreuken tegen de opiumwet.

In het dossier S. uit ons vorig jaarverslag dat gelieerd was met het dossier Chinese triade, bleken de Albanese trafikanten ook actief te zijn in de drugtrafiek. De Mercedes-bestelwagen werd niet alleen gebruikt om smokkelslachtoffers te transporteren maar ook voor de trafiek van drugs. Bij een onderschepping trof de politie drie kilogram cocaïne aan in het voertuig. Vier leden van de Albanese bende werden hierbij opgepakt. In de woning van één van hen trof men een sleutelbos van dezelfde wagen aan met een label van een Nederlandse firma. De boetes voor deze bestelwagen werden voorheen door die firma in Nederland betaald. Een half jaar later werd deze bestelwagen terug gezien

---

<sup>268</sup> Europol, 2004 European Union Organised Crime Report, raadpleegbaar op:

<http://www.europol.eu.int/publications/EUOrganisedCrimeSitRep/2004/EUOrganisedCrimeSitRep2004.pdf>

<sup>269</sup> Report of the Expert group on strategies for combating trafficking of women en children, best practise, Commonwealth Secretariat 2002

<sup>270</sup> Justitie, jaarverslag 2001, *De georganiseerde criminaliteit in België in 2000*

in Brussel en trof de politie bij de interceptie in de laadruimte zeventien smokkelslachtoffers aan. De twee Albanese passeurs werden aangehouden en de bestelwagen werd in beslag genomen. Een drietal maanden daarvoor was deze bestelwagen ook reeds gesignaleerd in Nederland bij een transport van mensen.

De Albanese bende was op verschillende criminele fronten actief. Zo gebeurde er bij één bendelid een huiszoeking in het kader van een gerechtelijk onderzoek te Verviers naar vereniging van misdadigers. Hun telefoongesprekken wezen ook in die richting. Het Albanese bendelid S. belde bijna vijftig maal met een persoon die aan de telefoon vertelde dat hij een horloge gestolen had bij een juwelier. Dezelfde S. maakte telefonisch een afspraak met die juwelier, samen met enkele kompanen: “S. zegt dat ze rond half zes naar die kerel kunnen gaan om de horloges te bekijken of te kopen.”

Ook andere rapporten van Deskundigengroepen leggen de link tussen de criminele drugsyndicaten en illegale immigratie, witwassen en fraude.

*Trafficking for sexual exploitation is closely linked to crime networks involving drugs and gunrunning, car thefts, burglaries, illegal hiring of illegal migrants, corruption, immigration criminality, visa and passport counterfeiting and money laundering.*<sup>271</sup>

*Drug syndicates reportedly not only traffick women for prostitution, but also push them into the drug business, using them as carriers and users.*<sup>272</sup>

De netwerken worden flexibeler en zijn moeilijker te bestrijden. Het Belgische jaarverslag over de georganiseerde misdaad geeft een mooi voorbeeld van hoe de werkwijze van de criminele organisaties geëvolueerd is en zich aangepast heeft aan de moderne managementtechnieken. Criminele organisaties specialiseren zich in een specifiek segment van een crimineel circuit zoals het vervoer<sup>273</sup>. Deze gespecialiseerde criminele business unit kan om het even wat verhandelen zoals drugs, mensen, sigaretten of wapens. Bepaalde groepen geven ook een specifieke training<sup>274</sup>. Die specialisatie betekent dat criminele organisaties optreden als ondernemers<sup>275</sup>.

Zoals elk internationaal bedrijf proberen criminele organisaties netwerken te creëren binnen en buiten de EU, met vervoerders en andere specialisten aanwezig in het crimineel opzet<sup>276</sup>. Dat vereist een goed management en handelsgeest met een bewuste berekening van risico's en winsten als basis voor toekomstige operaties<sup>277</sup>.

Het enige verschil met de internationale bedrijfswereld is dat er bij de maffia een totaal andere vorm van regelgeving geldt. Volgens Europol<sup>278</sup> vormen geweld, corruptie en andere beïnvloedingsmechanismen een integraal aspect in het crimineel 'markt'systeem van vraag en aanbod.

---

<sup>271</sup> International Centre for Migration Development Policy, *The Relationship between Organised Crime and Trafficking in Aliens*: Study prepared by the Secretariat of the Budapest Group, Wenen (Oostenrijk), Juni, 1999;

<sup>272</sup> *Report on the Expert group on strategies for combating trafficking of women en children, best practise*, Commonwealth Secretariat 2002

<sup>273</sup> Justitie, jaarverslag 2001, *De georganiseerde criminaliteit in België in 2000*, blz.96

<sup>274</sup> *Idem*

<sup>275</sup> *Idem*

<sup>276</sup> *Idem*

<sup>277</sup> Justitie, *De georganiseerde criminaliteit in België in 2000*, jaarverslag 2001, p. 96

<sup>278</sup> Raadpleegbaar op internet: [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int)

In Antwerpen wordt vastgesteld dat bepaalde organisaties zich toespitsen op één bepaalde specialiteit zoals het aanmaken van valse documenten of zorgen voor een bepaald traject voor het transporteren van mensen.<sup>279</sup> Zo blijkt uit onze dossiers een typische Albanese route tussen Brussel en de Belgische kust, richting Engeland, te bestaan voor het smokkelen van mensen. Eén van de aanvoerroutes voor Brussel loopt via Antwerpen vanuit Rotterdam (Nederland).

Wat de samenhang met andere criminaliteit betreft, wordt in Brussel vastgesteld dat groeperingen, voornamelijk uit het Albanese, Bulgaarse en Turkse milieu, die zich met seksuele uitbuiting en/of mensensmokkel inlaten, tevens actief waren op het vlak van de drugzwendel.<sup>280</sup> In Charleroi wordt vastgesteld dat groepen die actief zijn in de illegale autotrafiek, zich recentelijk ook op de criminele markt van mensenhandel geworpen hebben en voornamelijk meisjes uit Oost-Europa exploiteren<sup>281</sup>.

## **1. Slachtoffers en vervolgingsbeleid**

Volgens de Deskundigengroep vormt de bescherming van de slachtoffers een integraal onderdeel van het vervolgingsbeleid. De slachtoffers moeten zowel fysieke als sociale bescherming en voldoende hulp krijgen om zich te kunnen losmaken van hun uitbuitingssituatie. Dit is niet alleen een humanitair recht maar vormt ook de basis om belangrijke informatie van de slachtoffers te bekomen voor de vervolging van de trafikanten. Het is wel van belang dat de slachtoffers die belastende verklaringen afleggen, de nodige bijkomende bescherming krijgen zodat ze niet aan verdere risico's blootgesteld worden.

Uit een aantal dossiers blijkt dit wel degelijk een probleem te vormen. Slachtoffers hebben soms schrik om verklaringen af te leggen en getuigen van bedreigingen tegenover henzelf of hun familie op het thuisfront. De wet op de anonieme getuige zou hiervoor een oplossing kunnen bieden maar uit een rondvraag blijkt dat die wet hiervoor weinig of niet gebruikt wordt<sup>282</sup>.

In het dossier “Chinese triade” dat uitvoerig belicht werd in het vorig jaarverslag mensenhandel<sup>283</sup> verwees één van de slachtoffers expliciet naar de term ‘slangenkoppen’. Toen aan de betrokkene op het einde van zijn verhoor de procedure voor slachtoffers van mensenhandel werd uitgelegd, werd die plots onrustig en angstig zodat hij weigerde zijn handtekening onder zijn verklaring te plaatsen.<sup>284</sup>

Het blijft niet altijd bij bedreigingen. In het Bulgaarse dossier A.<sup>285</sup>, toen één van de meisjes uit de prostitutie was kunnen ontsnappen, werd op het thuisfront haar familielid afgeslagen.

Uit de dossiers blijkt ook het belang van de informatie uit de slachtofferverklaringen voor de vervolging van de daders. Het is niet alleen van belang voor het aantonen van het misbruik van preciaire situatie zoals bleek in het dossier “Chinese triade”<sup>286</sup>. Zo bleek dat er vanaf het moment dat de slachtoffers luidruchtig werden of pogingen ondernamen om naar buiten te gaan, er niet gearzeld werd om geweld te gebruiken.

---

<sup>279</sup> Vragenlijst Antwerpen

<sup>280</sup> Vragenlijst Brussel

<sup>281</sup> Vragenlijst Charleroi

<sup>282</sup> Bevraging Charleroi, Brussel, Antwerpen en Brugge

<sup>283</sup> *Jaarrapport mensenhandel, analyse vanuit het slachtofferperspectief*, CGKR, 2004, p. 12.

<sup>284</sup> *Jaarrapport mensenhandel, analyse vanuit het slachtofferperspectief*, CGKR, 2004p.12

<sup>285</sup> *Jaarrapport mensenhandel*, CGKR, 2003, p.19

<sup>286</sup> *Jaarrapport mensenhandel, analyse vanuit het slachtofferperspectief*, CGKR, 2004p.18

Een Chinees slachtoffer verklaarde bijvoorbeeld dat één van zijn lotgenoten door de Chinese trafikanten met een stok halfdood werd geslagen omdat hij eens naar buiten was gekropen om sigaretten te kopen.

Uit de slachtofferverklaringen konden ook de evoluties in de geweldspatronen van de trafikanten afgeleid worden. In het dossier “Chinese Triade bis”, het verlengde van het dossier “Chinese triade”, konden we vaststellen dat de geweldpleging erg functioneel aangewend werd. De slachtoffers werden enkel geslagen op het moment dat ze naar huis belden om bijkomend geld te vragen. De rest van de tijd zat de geweldpleger rustig in zijn zetel televisie te kijken.

Voor sommige dossiers was deze informatie zelfs het startpunt voor het oprollen van een groot netwerk.

Aan de basis van het grote Brusselse dossier van het federaal parket over een grote Albanese criminele smokkelorganisatie ligt een verklaring van twee smokkelslachtoffers die in Brugge uit een vrachtwagen gehaald werden. Aanvankelijk legde het koppel uit angst wel tegenstrijdige verklaringen af, maar in tweede instantie heeft dit koppel op basis van fotovoorlegging een belangrijk kopstuk van deze criminele organisatie herkend die tevens in andere belangrijke dossiers opgedoken was. Daarnaast waren ze in staat om in Brussel het hotel aan te wijzen waar ze opgevangen werden. Op basis van deze gegevens die voldoende waren om het federaal parket te vorderen, werd het eigenlijke onderzoek gestart met telefoontap, observaties en nazicht van listings van de Dienst Vreemdelingenzaken. Enkele maanden later leidde dit tot een grote gecoördineerde gerechtelijke actie in verschillende parkings. Het resultaat van dit onderzoek is een groot dossier van 30 kartons en de ontmanteling van een belangrijk Albanees netwerk dat het grootste gedeelte van de smokkelmarkt van de transportlijn van Brussel naar Engeland in handen heeft. Volgens dit dossier blijkt uit talloze gerechtelijke onderzoeken dat verschillende nationaliteiten via hun eigen netwerk tot in Brussel geraken om vervolgens overgedragen te worden aan het Albanees netwerk die deze markt in handen blijkt te hebben. In het grootste gedeelte van de geïntercepteerde transporten bleken er slachtoffers van verschillende nationaliteit te bestaan.

Slachtoffers kunnen soms ook belangwekkende gegevens verstrekken over de netwerken. In ons vorig jaarverslag<sup>287</sup> hadden we met het voorbeeld van het dossier Chinese triade reeds aangetoond dat het crimineel circuit blijft draaien. Telkens weer bleek hoe de Chinese mensensmokkel een internationaal georganiseerd systeem is, dat overeind blijft als een bende opgerold wordt. In het dossier “Chinese triade bis” heeft een slachtoffer gegevens verstrekt over het coördinatiecentrum van het netwerk in Rotterdam. Daaruit bleek dat het netwerk van de Chinese triade hetzelfde is als het netwerk achter het Doover-transport waarbij 58 Chinezen omkwamen. Sister P. die in de zaak-Doover veroordeeld werd, is ondertussen vrijgekomen en heeft haar activiteiten van organisator van mensenhandel terug opgenomen. Na de aanhoudingen in de zaken “Chinese triade” en “triade bis” heeft ze zich wel een tijdje kalm gehouden. Haar vennoot P. is een vroegere huurmoordenaar die zich bezig hield met afrekeningen in het Chinese milieu. Ze zijn ook nog betrokken in het aanmaken, verkopen en verhandelen van XTC-tabletten vanuit Nederland naar Singapore en China.

Dankzij de slachtoffers werd er in dit dossier ook interessante gegevens verzameld over de trafiekroutes, de operationele werking en de internationale vertakkingen van dit netwerk. Zo bleken de Chinese slachtoffers in China door hun eigen etnisch netwerk gerekruteerd te worden. Vanuit China vertrokken ze per vliegtuig of trein naar Moskou waar Russen en/of Chinezen hen opwachttten.

---

<sup>287</sup> Jaarrapport mensenhandel, analyse vanuit het slachtofferperspectief, CGKR, 2004p.40.

Ze namen hun paspoorten af en brachten ze gezamenlijk met andere nationaliteiten onder in safehouses. Na verder transport werden ze in Oekraïne opgewacht door Russische trafikanten. Opmerkelijk is dat ze daar werden opgesplitst en per nationaliteit ondergebracht in safehouses.

In onze bevraging<sup>288</sup> werd ook het belang van de rol van het slachtoffer bevestigd. Zonder de slachtofferverklaringen zou een deel van de informatie onbekend blijven. Het slachtoffer kan bijkomende informatie leveren over de organisatie van de filière en dit vanaf zijn vertrekpunt.

Slachtofferverklaringen kunnen ook een extra rol spelen in de procesvoering. In het dossier van de Chinese triade zaten slachtofferverklaringen met getuigenissen over geweldpleging terwijl deze verklaringen ontbraken in het aanverwante Albanese dossier S.<sup>289</sup> hoewel de beklaagden dezelfde smokkelslachtoffers vanuit hetzelfde safehouse smokkelden. Hierdoor konden de advocaten van de betichten in het Albanese dossier pleiten dat ze enkel maar hun contract hadden vervuld tegenover hun smokkelklanten omdat die na een mislukt transport steeds weer uit vrije wil terugkwamen naar het safehouse van de beklaagden en dit volgens hen erop wees dat ze correct behandeld werden.

## **2. Noodzaak tot samenwerking, specialisatie en coördinatie**

Dossiers mensenhandel en mensensmokkel hangen dikwijls samen met internationale netwerken. In een dossier van een groot Afghaans smokkelnetwerk was één van de bendeleiders in het milieu van illegale vluchtelingen bekend tot in Griekenland en Spanje. De vingerafdrukken van één van zijn trawanten werden teruggevonden in Oostenrijk en Turkije.

In het rapport van de Deskundigengroep wordt gewezen op de noodzaak tot internationale samenwerking. Uit onze dossiers blijkt dat hier in de praktijk reeds enige aanzetten toe gegeven werden. Het dossier “Chinese triade” was mede het resultaat van een samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische justitie en was in Nederland opgestart. In het Belgisch dossier zat een volledig Nederlands luik over de trafieken vanuit Rotterdam naar Antwerpen, dat via een rogatoire commissie opgevraagd werd.

Volgens het rapport van de Deskundigengroep wordt Europol te weinig gebruikt en betekent dit een deficit op het vlak van gegevensuitwisseling en de mogelijkheid voor gemeenschappelijke onderzoeksteams.

Enige nuancering is hier misschien wel op zijn plaats wat de Belgische situatie betreft. In de dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde, werd reeds enkele malen verwezen naar een samenwerking met Europol. Zowel in het Albanese dossier van het federaal parket als een aanverwant Indisch dossier werden gegevens bij Europol opgevraagd. In het Indisch dossier was er een spoor naar een kopstuk dat een Europol-target bleek te zijn. De aanvullende gegevens hierover in dit dossier werden dan ook op hun beurt via de centrale dienst aan Europol gecommuniceerd.

In het rapport van de Deskundigengroep wordt verwezen naar de noodzaak van proactieve recherche om de netwerken te kunnen oprollen. In haar aanbevelingen schrijft ze dat deze proactieve technieken verder moeten ontwikkeld worden maar dat ze nooit mogen gelegitimeerd worden om de bescherming en hulp aan slachtoffers mensenhandel te verwaarlozen.

---

<sup>288</sup> Bevraging Charleroi.

<sup>289</sup> *Jaarrapport mensenhandel, analyse vanuit het slachtofferperspectief*, CGKR, 2004, p.23.

Uit onze dossiers blijken technieken zoals observaties en telefoontap inderdaad steeds een belangrijke basis te vormen voor een onderzoek. Belangrijk bewijsmateriaal wordt ingewonnen en verzameld via de telefoontap en observatietechnieken. In het dossier Chinese triade<sup>290</sup> werd via de analyse van de telefoontap meer informatie verzameld over de werking van het netwerk. Zowel bij de Chinese als de Albanese trafikanten werd een GSM-nummer teruggevonden, dat toebehoort aan de organisatie in China. De speurders konden uit de berichtjes afleiden dat de houder van dit nummer zonder twijfel iemand is die ginds de lakens uitdeelt en beslist wanneer er transporten vertrekken. In een Indisch smokkeldossier kon via de telefoontap vastgesteld worden dat dit netwerk ook meisjes ging halen die besteld waren en bestemd waren voor de prostitutie.

Slachtoffers spelen ook wat de observatie en de telefoontap betreft hun rol in het onderzoek. In de praktijk wordt er bijvoorbeeld een telefoontap opgestart nadat er bij een interceptie een verdacht telefoonnummer bij een slachtoffer aangetroffen werd. Eén van de concrete voorbeelden is het hierboven aangehaalde Albanese dossier van het federaal parket. De politiemannen, die met de observatie bezig waren, stelden in dit dossier ook technieken vast van contraobservatie door de bendeleden.

Slechts in één dossier waarin het Centrum zich burgerlijke partij gesteld heeft, zaten verslagen op basis van infiltratietechnieken. Dit dossier werd opgestart via infiltratie en pas daarna werden technieken zoals telefoontap en observatie ingezet.

In de praktijk zien we dat advocaten dikwijls springen op procedureargumenten om hun cliënten te verdedigen. Dikwijls zijn de bewijsfundamenten in deze zaken gebaseerd op observatietechnieken en telefoontap en valt logischerwijze de hele bewijsvoering in duigen bij een onnauwkeurige toepassing van de procedure. In ons vorig jaarverslag hebben we op basis van rechtspraak reeds uitvoerig gewezen op het belang van een bijzondere aandacht bij het gebruik van deze technieken.<sup>291</sup>

### 3. Anticorruptiestrategieën

Volgens het rapport van de Deskundigengroep worden de internationale netwerken van mensenhandel grotendeels gecontroleerd door criminele organisaties. Het is een vorm van criminele handel die gekenmerkt wordt door lage risico's en hoge profijten. De gebruikte modus operandi voor de verschillende bestaande definities van georganiseerde misdaad kunnen herleid worden tot beïnvloedingsmethoden van intimidatie en/of corruptie. 'Onderzoek wijst uit dat corruptie één van de meest voorkomende structurele elementen bij mensenhandel is.'<sup>292,293</sup>

In het dossier "Chinese triade bis" treffen we hiervan een voorbeeldje. Eén van de slachtoffers verklaarde dat hij Duitsland binnengeraakt was via een militaire vrachtwagen: *"In Duitsland gekomen heeft de militair, die de vrachtwagen bestuurde, een 'slangenkop' in Duitsland gebeld en gezegd dat hij ons kon komen ophalen. De slangenkop heeft ons dan meegenomen en opgesloten in een safehouse."*

---

<sup>290</sup> Jaarrapport mensenhandel, analyse vanuit het slachtofferperspectief, CGKR, 2004, p.18

<sup>291</sup> Jaarrapport mensenhandel, analyse vanuit het slachtofferperspectief, CGKR, 2004, p.81.

<sup>292</sup> Wijers, M. and L. Lap Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, STV/Global Alliance Against Trafficking in Women, Utrecht/Bangkok, 1999.

<sup>293</sup> Expert group, p. 125.



Een wetenschappelijke studie van de Universiteit Gent omschrijft corruptie als een instrument waarmee een zekere mate van macht of rechtstreeks vermogensvoordelen verworven kan worden. De criminele organisaties nemen gewoonlijk personen met bijzondere bevoegdheden op verschillende machtsniveaus in dienst of in hun rangen op. Corruptie is een subtiele methode om zowel op politiek als op politieel niveau invloed uit te oefenen<sup>294</sup>.

Volgens het justitierapport over de georganiseerde misdaad kan de uitbuiting van een zekere mate van normvervalking ook een wijze zijn om invloed te krijgen op een persoon. Zo worden soms sociale contacten aangeknoopt tussen personen uit criminele kringen en ambtenaren teneinde vertrouwensrelaties te bewerkstelligen waarvan later slinks gebruik kan gemaakt worden<sup>295</sup>.

Het volgende concrete voorbeeld uit een dossier waarin het Centrum zich burgerlijke partij heeft gesteld, doet enkele vragen rijzen. Eén van de verdachten kende een café-uitbater aan wie ze had verteld dat ze problemen had in verband met haar papieren. De café-uitbater verklaart in zijn verhoor: *“Ik heb haar toen onmiddellijk meegenomen naar het politiebureau... omdat ik daar enkele agenten goed ken. Die mannen hebben alles nagezien op de computer. Alzo vernamen we dat haar zaak in behandeling is bij de vreemdelingenpolitie van de stad Antwerpen en dat we beter hieromtrent een raadsman zouden inschakelen. Voor de rest was er geen probleem vermeld. We zijn daar gewoon terug vertrokken.”*

In een vorig jaarverslag gingen we reeds diepgaand in op de problemen van corruptiebestrijding<sup>296</sup>. Het grote probleem is dat momenteel corruptiebestrijding niet op een gestructureerde manier kan aangepakt worden. In het eindrapport van de opvolgingscommissie georganiseerde misdaad wordt verwezen naar verklaringen van de bevoegde magistraat Philippe Ullman die het een dysfunctie vindt dat de huidige anticorruptiedienst CDBC in tegenstelling tot het vroegere Hoog Comité van Toezicht *‘geen preventieve controles meer kan uitoefenen’*<sup>297</sup>. Zo neemt het parket enkel indirect kennis van corruptiedossiers ten gevolge van bijvoorbeeld een groot financieel onderzoek. Het gevolg is dat corruptie niet meer op een gestructureerde wijze kan opgespoord worden<sup>298</sup>.

Nochtans stelde het justitierapport over de georganiseerde misdaad<sup>299</sup> vast dat corruptie een gegeerde contrastrategie blijkt te zijn van de Russische maffia om te infiltreren in het staatsapparaat.

#### **4. Aanbevelingen anticorruptie Deskundigengroep**

De Deskundigengroep stelt in haar aanbevelingen dat anticorruptiestrategieën een integraal onderdeel van het gehele beleid moet vormen om mensenhandel te bestrijden en te kunnen voorkomen.

De oorzaken van corruptie situeren zich op verschillende niveaus. Daarom heeft het weinig zin zich te focussen op een bepaald niveau. Een anticorruptiebeleid mag niet herleid worden tot een zondebokbenadering waarbij corruptieproblemen tot individuele cases geminimaliseerd worden die opgelost zijn bij de verwijdering van individuele personen.

<sup>294</sup> Brice De Ruyver, Frederik Bullens, Tom Vander Beken, Natalie Siron, 'Anticorruptiestrategieën', Universiteit Gent, Gent, 1999, p.135 en p. 183.

<sup>295</sup> Justitie, jaarverslag 2001, *De georganiseerde criminaliteit in België in 2000*, p. 63.

<sup>296</sup> Jaarrapport 2003.

<sup>297</sup> Senaat, document 2-425-2, p. 63.

<sup>298</sup> Senaat, document 2-425-2, p. 66.

<sup>299</sup> Justitie, jaarverslag 2001, *De georganiseerde criminaliteit in België in 2000*, p. 65.

Een efficiënt anticorruptiebeleid moet zoveel mogelijk niveaus tegelijkertijd aanpakken en moet dus passen in een multidisciplinaire benadering dat zowel preventieve als repressieve strategieën inhoudt en kadert in een algemene politieke visie.

Op preventief vlak speelt de uitbouw van transparantie, doorlichtingen via audits, installatie van ombudsfunctionarissen en de ontwikkeling van een open bedrijfscultuur op de verschillende niveaus een belangrijke rol. Wat het structureel organisatieniveau betreft, kan de invoering van een rotatiesysteem of het stimuleren van een vorm van sociale controle via teamwork de mogelijke verleiding tot corruptie beperken. Dit geeft de mogelijkheid om eventuele corruptieproblemen te depersonaliseren.

Op repressief vlak moet er binnen de organisatie zowel op horizontaal - wat betreft de takenverdeling - als op verticaal hiërarchisch niveau interne controlesystemen opgezet worden. Het belang van disciplinaire maatregelen moet hierbij onderstreept worden en vormen een belangrijke aanvulling op de strafrechtelijke vervolging omdat ze meer ruimte bieden voor een snelle en efficiënte reactie en minder bewijslast vergen. Een disciplinair beleid moet wel passen in een algemene geïntegreerde anticorruptievisie en mag zich niet focussen op geïsoleerde individuele gevallen.

Daarnaast moeten er externe controlesystemen bestaan met voldoende middelen die op voldoende wijze vertrouwd is met de werking van de dienst en voldoende onafhankelijkheid tentoonstelt.

Verder pleit de Deskundigengroep voor de oprichting van een gespecialiseerde politionele anticorruptiedienst die expliciet belast is met het uitvoeren van de onderzoeken. Het is volgens hem belangrijk dat deze dienst optimaal samenwerkt met zowel de interne controlediensten als de andere diensten die op enige wijze gelieerd zijn aan het anticorruptiebeleid. Hier moet vastgesteld worden dat de Belgische situatie aan deze laatste vereisten niet echt voldoet.

Het anticorruptiebeleid moet flexibel inzetbaar zijn in zowel de privé-sector als de publieke sector. Daarbij moet rekening gehouden worden met de specificiteit van elke sector. Een mogelijke realistische benadering is om met een selecte groep van doelsectoren te starten waarop het anticorruptiebeleid zich kan enten.

## **5. *Corruptieprobleem in uitbreidingslanden***

In de uitbreidingslanden stelt er zich des te meer een corruptieprobleem. De Deskundigengroep schrijft hierover in haar rapport dat de uitbreiding van Europa een belangrijke uitdaging vormt in de strijd tegen corruptie. Zeker voor landen als Bulgarije en Roemenië vormt dit een serieus probleem en werd dit officieel bevestigd. Uit onze bevraging<sup>300</sup> blijkt dat er een prangend probleem rond Bulgaarse prostitutienetwerken blijft bestaan.

In april 2005 hebben de 25 EU-lidstaten met Bulgarije en Roemenië een akkoord ondertekend dat ze, mits een aantal voorwaarden, vanaf 1 januari 2007 lid kunnen worden van de Europese Unie. Indien aan de voorwaarden niet voldaan wordt, dan kan het lidmaatschap met een jaar uitgesteld worden. Onder meer op het vlak van de corruptiebestrijding en de strijd tegen de georganiseerde misdaad moet er volgens de EU door deze landen nog veel inspanningen geleverd worden.

---

<sup>300</sup> Vragenlijst Brussel en Charleroi

De PACO-groep<sup>301</sup> binnen de Raad van Europa, die de problemen van corruptie en georganiseerde misdaad in de Zuid-Oost Europese landen bestudeert, schrijft in haar rapport van 2002 dat er een duidelijk corruptieprobleem in relatie tot mensenhandel in deze landen gepercipieerd wordt. Ze onderbouwt deze stelling met rapporten over concrete corruptiegevallen, die niet geleid hebben tot gerechtelijke procedures of veroordelingen. Volgens PACO kunnen netwerken die mensen smokkelen en/of verhandelen, niet functioneren zonder medewerking van corrupte overheidsfunctionarissen.

Het is veelzeggend dat vertegenwoordigers van NGO's<sup>302</sup> in deze landen op anonieme wijze aan de PACO-conferentie hebben laten weten dat ze door hun overheid onder druk werden gezet over de wijze waarop ze de problemen rond mensenhandel en corruptie ter sprake zouden brengen.

In ons jaarverslag Mensenhandel 2003<sup>303</sup> werd op basis van enkele concrete dossiers uitgebreid ingegaan op de situatie in Bulgarije. Hieruit bleek de impact van de georganiseerde misdaad op het economisch en maatschappelijk leven in Bulgarije.

In het dossier A. bleek uit de verklaringen van een getuige dat er een vergadering geweest is tussen verschillende criminele organisaties waarbij de territoria en sectoren verdeeld werden: *“Er is een aantal criminele groepen in Bulgarije. Er zijn veel van die organisaties. In ieder geval meer dan tien. De meest bekende zijn VIS, opgericht door twee broers uit Sofia, en SIK en 777. De grote chef van SIK staat vaak in de kranten. De maffioso S.K. heeft kennissen bij al deze groeperingen.*

Er is een soort conferentie geweest tussen al deze groeperingen. Daarbij is er een verdeling gemaakt van wie wat doet. Dus, jij neemt deze branche en jij mengt je niet in mijn zaken en ik meng mij niet in jouw zaken. De branches die verdeeld werden waren onder andere de prostitutie in België en Nederland. De prostitutie in Bulgarije valt weer onder een andere organisatie dan die in België en Nederland. Ook de hotels in Bulgarije zijn weer in handen van een andere organisatie. Ook de autohandel is daarbij verdeeld.”<sup>304</sup>

Uit de getuigenis van dit slachtoffer blijkt hoe sterk de corruptiemechanismen als systeem met de criminele netwerken verbonden zijn. Ter verduidelijking: haar vriend had in Bulgarije een reisbureau, zichzelf een kledingzaak en een café:

*“Sinds 1995 heeft de organisatie die wij VIS noemen geld gekregen van busorganisaties om te voorkomen dat ze problemen kregen. Eerst moest er maandelijks 1500 dollar betaald worden. Daarna stegen de prijzen naar 3000 dollar. Mijn vriend heeft dat ook moeten betalen. Op het laatst moest er 5000 dollar betaald worden. Tot 3000 dollar heeft mijn vriend betaald. Daarna in*

---

<sup>301</sup> Programme against corruption and organised crime (PACO), Corruption and Organised Crime, Report on the regional seminar, Portoroz, Slovenia (19 - 22 June 2002), Council of Europe, 2002.

<sup>302</sup> “NGO Statement for the Conference Representatives of NGOs that participated in the Regional PACO conference from 19-22nd June would like to inform the Council of Europe as an organizer of the conference, about concerns that occurred during this seminar:

*Some of the NGOs have experienced the feeling of discomfort and pressure. Some of the NGOs were exposed to direct warnings by the government representatives of the countries before and during the conference. They have been instructed how to report on the situation considering the topics of trafficking and especially corruption. There is a notion that some of the NGOs avoided to speak openly about corruption cases facing the representatives of the governmental bodies. One would believe that the reason for such behaviour is the fear to confront the same governmental representatives who they have to cooperate with back in their home countries on the counter trafficking activities. We feel a great need to make you aware of the position of some NGO representatives during the conference that may have impacted on the final results of the conference. Thank you for your attention!*

<sup>303</sup> Jaarrapport mensenhandel 2003, pp. 19-21.

<sup>304</sup> Jaarrapport mensenhandel 2003.

*de periode van 1997 vond hij het te duur worden.... Voor dit hotel is de bus van mijn vriend met machinegeweren beschoten door mensen van VIS omdat hij het beschermingsgeld weigerde te betalen. In het kantoor van mijn vriend is er een bom gelegd die voor zijn deur is afgegaan.*

*U vraagt waarom mijn bedrijven zijn stuk gegaan. Ik moest maandelijks 300 dollar betalen aan beschermingsgeld voor de kledingwinkel. Voor het café moest ik maandelijks 150 dollar betalen. Toen ik weigerde aan de SIK te betalen, ging mijn kledingwinkel in vlammen op en werd het café kort en klein geslagen.... Iedereen met een bedrijf moest betalen of kapot gaan.*

*Als je je beklagt bij de politie dan wordt dat doorgegeven aan de maffia. Dan weet je helemaal niet wat er gaat gebeuren.*

*Hij leent geld uit met als zekerstelling jouw appartement. Ook als je dan het geld terugbetaald hebt, ben je toch je appartement kwijt. Dat gaat schijnbaar legaal omdat hij relaties heeft binnen de politie, rechtbanken, notarissen en in de banken. Overal heeft hij zijn eigen mensen.*

*Hij pleegt ook geweld. Hij doet dit niet zelf maar heeft daarvoor zijn eigen mensen die hij naar de betrokken slachtoffers stuurt.”*

## **6. Corruptie en documentenzwandel**

Bij illegale migratie is de corruptie en de omkoping voornamelijk te situeren bij immigratiecontrole en douaneofficiëren in de oorsprong-, transit- en bestemmingslanden<sup>305</sup>. Volgens PACO<sup>306</sup> zijn hierin soms ook corrupte stafleden van Westerse ambassades betrokken. Corruptie hangt dus samen met documentenzwandel. Zowel het Senaatsrapport over visumfraude als het jaarverslag van het Comité I hebben hierover een diepgaande analyse gemaakt. In onze vorige jaarverslagen mensenhandel zijn we aan de hand van een aantal dossiers reeds verschillende keren uitvoerig op deze thematiek ingegaan.

In het Albanees dossier van het federaal parket was één van de beklaagden werkzaam geweest als officier in de Republikeinse garde van president Berisha in Albanië. Eind 1997, na de ineensstorting van het corrupte regime van Berisha bij het schandaal van de piramidespelen, is hij na de machtswissel ontslagen. Bij zijn ondervraging legde hij uit hoe hij via een kennis bij de Griekse ambassade in Albanië een visum had gekocht:

*"Ik heb het Griekse visum op de volgende manier verkregen. Een man die ik ken, maar waarvan ik niet de identiteit wens te vernoemen omdat ik schrik heb, heeft banden met de Griekse ambassade. Ik heb aan hem mijn paspoort overhandigd en hij heeft het nodige gedaan om het visum te verkrijgen. Voor het Griekse visum heb ik 2500 euro betaald aan hem."*

In dit dossier waren er trouwens nog sporen naar voormalige Albanese (paramilitaire) veiligheidsagenten. Eén van de Albanese beklaagden was eveneens veiligheidsagent geweest bij Berisha en bezat in het verleden een diplomatiek paspoort toen hij in Brussel woonde. Hij was reeds voor het Albanese dossier Dendermonde veroordeeld en zette zijn criminele activiteiten verder vanuit de gevangenis. Bij de Albanese bende werd eveneens op naam van dezelfde beklaagde en een handlanger een geldtransfer gevonden naar Albanië voor de Partia Demokratike van Berisha.

---

<sup>305</sup> ANDREAS SCHLOENHARDT, *Organised Crime and The Business of Migrant Trafficking, An economic analysis*, AUSTRALIAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY, AIC Occasional Seminar Canberra, 10 November 1999

<sup>306</sup> Programme against corruption and organised crime (PACO), *Corruption and Organised Crime, Report on the regional seminar*, Portoroz, Slovenia (19 - 22 June 2002), Council of Europe, 2002.

Opmerkelijk was ook dat één van de vele Albanese slachtoffers in dit dossier een wapenkoerier was bij de Albanees-Kosovaarse paramilitaire organisatie UCK die tijdens de Balkanoorlog begin jaren negentig door de NATO gesteund werd.

## **7. Noodzaak tot financieel en witwasonderzoek**

Om mensenhandel effectief te kunnen bestrijden moet je het hart van het misdaadsysteem treffen. Dit is de plaats waar dat het meest pijn doet. Net zoals bij de andere vormen van georganiseerde misdaad zijn dit de geldstromen van hun systeem. Hiervoor moeten er financiële analyses van het systeem opgemaakt worden. Op deze wijze kan het misdaadnetwerk van en rond mensenhandel geanalyseerd en lamgelegd worden.

Volgens het rapport van de Deskundigengroep is mensenhandel een groeiende bron van criminele inkomsten, zeker in relatie tot geldtransfers van cash geld en witwassen. Ze baseert zich hiervoor op de vaststellingen in de jaarverslagen van het internationale antiwitwascel FATF <sup>307</sup>(GAFI). Naast de reeds bestaande internationale, Europese en nationale wetgevingen voor witwassen pleit de Deskundigengroep ook voor een wet voor verbeurdverklaringen. Iets wat in België reeds bestaat.

In onze bevraging<sup>308</sup> werd geantwoord dat naar aanleiding van een patrimoniumonderzoek dikwijls wordt vastgesteld dat de verantwoordelijken hun geld versluizen naar het land van oorsprong. Wanneer in deze gevallen tot verbeurdverklaringen overgegaan wordt, zal er tot de uitvoering van een internationaal rechtshulpverzoek worden overgegaan. In dit kader werden in Brussel reeds initiatieven genomen naar zowel Albanië, Bulgarije als Nigeria. Het is echter evident dat de wetgeving, net zoals de cultuur in het algemeen, in deze landen niet te vergelijken is met de toestand in België, waardoor de samenwerking geleidelijk dient te worden opgebouwd. Onze respondenten voegden hieraan toe dat deze initiatieven vaak lovenswaardig zijn. Zo zijn er positieve ervaringen terzake vanuit Albanië en Nigeria.

## **8. Financieel onderzoek en criminele organisatie**

Daarnaast kan een financieel onderzoek de tenlastelegging van criminele organisatie mee ondersteunen. In de zaak A. werd mede door het financieel onderzoek aangetoond hoe de organisatie gebruik maakte van commerciële structuren voor haar criminele activiteiten en werd ze ook veroordeeld voor criminele organisatie. Zo zit in dit dossier een synthesesnota ‘criminele organisatie’ met verwijzing naar ‘*financiële instellingen voor het overmaken van sommen geld naar Bulgarije afkomstig uit de prostitutie*’.

In de Albanese zaak S. werd geen financieel onderzoek verricht naar de economische investeringen van de bende en werden de bendeleden niet veroordeeld voor criminele organisatie. Nochtans werd via de telefoontap in dit dossier vastgesteld dat minstens twee leden van de Albanese bende hun geld investeerden in de economie. Eén bendelid had firma's in Duitsland en Kosovo. Een andere wilde zijn geld investeren in het opstarten van een kantoor in Albanië. S. belde hiervoor met een kantoor en vroeg naar de prijs per vierkante meter voor handelsruimte op een laan in Durres (Albanese stad).

---

<sup>307</sup> Zie [www1.oecd.org/fatf](http://www1.oecd.org/fatf)

<sup>308</sup> Vragenlijst Brussel

Hij vroeg ook naar de prijzen voor nieuwe gebouwen aan het strand. De vrouw beloofde een dag later te antwoorden. In een ander gesprek hebben ze het over het kopen en de beurskoers van hun aandelen. Ze hadden trouwens ook bankrekeningen in België en Duitsland. Doordat dit niet verder onderzocht werd besliste de rechtbank later om de tenlastelegging van criminele organisatie niet te weerhouden. Volgens de rechtbank werd er niet aangetoond dat bij het plegen van de misdrijven gebruik gemaakt werd van commerciële of andere structuren

## **9. Lucratieve business**

Volgens een VN-rapport<sup>309</sup> uit 2002 is mensenhandel, naast drugs en wapens, de derde grootste lucratieve business in de criminele sector. In feite hangt het allemaal samen. De winsten van mensenhandel worden gebruikt ter financiering van drugs- en wapenhandel.<sup>310</sup> Indien er sprake is van een verwevenheid tussen de trafieken van mensen, drugs en wapens zal de financiële aantrekkelijkheid nog meer stijgen.<sup>311</sup> Volgens het laatste FATF-rapport<sup>312</sup>, het internationale witwasrapport, zouden de criminele winsten uit drugs, wapens en mensenhandel in 2004 op dezelfde hoogte gekomen zijn.

*“Mafia makes billions of dollars from trafficking people.... The trafficking in people is the fastest growing transnational criminal activity.... Never before has there been so much opportunity for criminal organisations to exploit the system.”*

Dit zijn enkele uitspraken van de adjunct-secretaris-generaal Pino Arlacchi van het United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention tijdens een VN-colloquium over georganiseerde misdaad op 15 december 2000.

In het dossier “Chinese triade bis” moest een slachtoffer 13.000 euro betalen voor een transport vanuit China naar Nederland. 10.000 euro werd als voorschot betaald, de overige 3.000 euro moesten betaald worden door de familie als ze werk gevonden had in Europa. Een ander Chinees slachtoffer moest voor een transport vanuit China naar Engeland 22.000 euro betalen. Halfweg de route moest ze de helft betalen. Bij een huiszoeking bij de Chinese ‘slangenkoppen’ werd een soort handleiding gevonden voor onder meer schijnhuwelijken waarvan de prijs 8.500 euro bedroeg.

In het Albanese dossier van het federaal parket betaalden de illegalen die door de Indische criminele organisatie aangevoerd werden, 2.000 à 2.500 euro per persoon voor hun transport naar Engeland. In de prijs waren eveneens valse documenten vervat. De Indische organisatie had een afspraak met de Albanese organisatie om hiervan 900 euro per persoon af te dragen voor het transport vanuit Brussel naar Engeland. Wat trouwens wijst op een vorm van uitbestedingscontract tussen deze organisaties in kader van hun businessmanagement. Het op transport zetten van de illegalen die zich zelf kwamen aanbieden op de verzamelplaatsen in Brussel, schommelde tussen de 800 en 1200 euro.

---

<sup>309</sup> United Nations Children’s Fund/United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights/Organization for Security and Cooperation in Europe-Office for the Democratic Institutions and Human Rights (UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR). (2002). Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe.

<sup>310</sup> Report of the Expert group on strategies for combating trafficking of women en children, best practise, Commonwealth Secretariat, 2002

<sup>311</sup> ANDREAS SCHLOENHARDT, Organised Crime and The Business of Migrant Trafficking, An economic analysis, AUSTRALIAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY, AIC Occasional Seminar Canberra, 10 November 1999

<sup>312</sup> Financial Action Task Force (FATF)-Groupe d'action financière (GAFI), MONEY LAUNDERING & TERRORIST FINANCING TYPOLOGIES 2004-2005, 10 June 2005

Uit andere dossiers, zoals het dossier S.<sup>313</sup> dat samenwerkte met de Chinese triade, blijkt dat de Albanese trafikanten die de transportroute Brussel-Engeland grotendeels beheersten, rond de 1.000 euro vroegen. Dit moet immense bedragen opgebracht hebben. Op een bepaald moment, tijdens een gsm-gesprek, zaten er 100 à 150 Chinese smokkelslachtoffers nog te wachten in de safehouses.

In het Albanese dossier Dendermonde is er ook sprake van gegarandeerde transporten naar Engeland waarbij de vrachtwagenchauffeur mee betrokken was in de trafiek. De kostprijs voor dit transport bedroeg voor het slachtoffer 3.000 euro waarvan een deel voor de vrachtwagenchauffeur. Eén van de trafikanten pochte in een telefoongesprek dat hij op een avond 5.000 euro verdiende. Grote delen van de criminele inkomsten werden naar Albanië versast.

Op tien maanden tijd heeft één van de trafikanten in het Albanees-Indisch dossier ongeveer 24.000 euro overgeschreven via Western Union.

In de prostitutienetwerken circuleren ook grote criminele bedragen. Zo moest een slachtoffer in een dossier mensenhandel met een Nigeriaans prostitutienetwerk zich vrijkopen voor het bedrag van 60.000 euro.

In een Thaï dossier waarin de Thaïse slachtoffers door een Belgische exploitant in zagezegde massagesalons als prostituee uitgebuit werden, kwam men uit op een omzet van 34.676 euro op 202 dagen.

## 10. Geldtransfers

De betalingen gebeuren meestal cash met geldtransfers via Western Union naar andere landen. Dit betalingssysteem wordt voornamelijk gebruikt door migranten die geld naar de familie in het herkomstland willen versturen. Maar het wordt ook gebruikt bij mensenhandel en mensensmokkel ofwel door de trafikanten zelf of door familieleden van slachtoffers die nog geld versturen voor de afbetalingen. In het Albanees-Indisch dossier staat vermeld: *“Het laatste deel van het traject betreft de overtocht naar UK vanuit Brussel. Het geld hiervoor moet apart betaald worden, gestort door de familieleden via Western Union”*. In het dossier van de Afghaanse commandant werd zelfs door familie van trafikanten via Western Union geld verstuurd vanuit Saoedi-Arabië.

Western Union heeft wereldwijd ongeveer 100.000 transactieplaatsen in 200 landen. Bij een geldtransfer worden zowel de identiteit van de storter als de ontvanger genotuleerd en opgenomen in een databestand. Maar het probleem is dat trafikanten dikwijls met valse namen werken.

Het FATF-rapport<sup>314</sup> stelt vast dat de criminele opbrengsten meestal geïnvesteerd of gestuurd worden naar de landen van herkomst via geldtransfers. Volgens onze bevraging<sup>315</sup> zouden vooral de Albanese en Nigeriaanse netwerken gebruik maken van moneytransferbanken.

In dossiers mensensmokkel worden bijna systematisch sporen gevonden van geldtransfers via Western Union. Dit gebeurt bij huiszoeken ofwel bij het aanschrijven van de moneytransferbanken zoals Western Union en Goffin, met de identiteitsgegevens van de vele aliassen van de trafikanten. Deze gegevens worden dan steeds zonder problemen door deze banken geleverd.

---

<sup>313</sup> jaarrapport mensenhandel CGKR 2004, analyse vanuit het slachtofferperspectief, p.20-23

<sup>314</sup> Financial Action Task Force (FATF)-Groupe d'action financière (GAFI), MONEY LAUNDERING & TERRORIST FINANCING TYPOLOGIES 2004-2005, 10 June 2005

<sup>315</sup> Vragenlijst Brussel

Voor het Albanees dossier van het federaal parket, die alle financiële instellingen aangeschreven heeft in kader van een financieel onderzoek, berekende het gerecht dat één van de organisatoren minimaal 71.000 euro verdiend heeft.

In het dossier Chinese triade werd zelfs tijdens een huiszoeking een brochure van Western Union gevonden om geldtransfers te regelen naar Bulgarije. In dossiers mensenhandel wordt eveneens gebruik gemaakt van Western Union. In het Bulgaarse dossier A. stuurden de trafikanten via Western Union hun geld naar hun organisatie in Bulgarije.

Daarnaast bestaan er informele banksystemen waarvan trafikanten gebruik maken. In het dossier van de Afghaanse commandant werd bijvoorbeeld ook het zogenaamde Hundi-systeem gebruikt voor het witwassen. Het Hundi-systeem is een typisch ondergronds banksysteem dat bestaat in Pakistan en door Pakistani wereldwijd gebruikt wordt.

## **11. Witwassen en mensenhandel/smokkel**

De Engelse criminele inlichtingendienst schrijft in haar jaarverslag<sup>316</sup> ‘georganiseerde misdaad’ van 2002 dat criminele organisaties niet exclusief kunnen opereren in de onderwereld en gaan samenwerken met legitieme of quasi-legitieme firma’s.

Volgens het FATF-rapport<sup>317</sup> werden in 2003 in België 262 dossiers mensenhandel en mensensmokkel gerapporteerd die in aanmerking komen voor witwassen. Dit vertegenwoordigt 5% van het totaal gerapporteerde dossiers voor witwassen. Internationaal is er een stijgende trend voor dossiers mensenhandel en mensensmokkel voor witwassen te bemerken. Dit zou zelfs op internationaal vlak goed zijn voor 11% van de totale witwasrapporteringen.

Volgens onze bevraging<sup>318</sup> worden in België de criminele opbrengsten vooral geïnvesteerd in horeca, transport, bouw, textiel, bakkerijen en ambulante verkoop.

In Brussel<sup>319</sup> gaat het meestal om kleine of middelgrote bedrijven, die uitgebaat worden door landgenoten. In vele gevallen betreft het legale structuren die echter niet steeds in regel zijn met de bestaande wetgeving. Sommige van deze bedrijven, gerund door vreemdelingen, leveren diensten aan bedrijven die op hun beurt door vreemdelingen beheerd worden. Door deze handelswijze kunnen ze onder elkaar op pseudo-legale wijze illegalen aan het werk zetten.

Specifiek voor het Aziatische milieu in Brussel<sup>320</sup> zijn er enkele kleinere of eenmansbedrijven actief in het studentenmilieu. Ze organiseren voor potentiële studenten inschrijving en verblijf in België. Voor heel wat studenten gaat het hier over pseudo-legale migratie.

Volgens FATF<sup>321</sup> komt er ook veel vuil geld van mensenhandel/smokkel in reisagentschappen terecht. In het Bulgaarse dossier A. en T., die in het jaarverslag 2003<sup>322</sup> besproken werden, werd witgewassen via reisbureaus.

---

<sup>316</sup> United Kingdom threat assessment 2002, the threat from serious and organised crime, National Criminal Intelligence Service

<sup>317</sup> Financial Action Task Force (FATF)-Groupe d'action financière (GAFI), MONEY LAUNDERING & TERRORIST FINANCING TYPOLOGIES 2004-2005, 10 June 2005

<sup>318</sup> Vragenlijsten Brussel, Charleroi

<sup>319</sup> Vragenlijst Brussel

<sup>320</sup> Vragenlijst Brussel



Het witwassen van mensenhandel/smokkel en het opzetten van dubieuze firma's hiervoor is zeker niet louter een zaak van vreemdelingen. Belgen zijn ook betrokken partij. Dit blijkt uit een vonnis<sup>323</sup> van de correctionele rechtbank van Hasselt naar aanleiding van een prostitutiezaak. Bij een inval in een tiental prostitutiebars waren minderjarige Bulgaarse slachtoffers aangetroffen. De tien getraceerde slachtoffers waren afkomstig van Bulgarije, Hongarije, Marokko, Oekraïne, Roemenië, Slowakije, Sierra-Leone en Haïti. De verantwoordelijk Belgische handelaar en zijn firma werden naast prostitutie van minderjarigen ook vervolgd voor witwassen. De criminele inkomsten uit de prostitutie hadden ze belegd in vastgoed. De Belgische handelaar werd veroordeeld tot 8 jaar gevangenisstraf en tot sluiting van zijn handelszaken. De firma werd als rechtspersoon veroordeeld tot een boete van 7.436,80 euro. Het vastgoedpand en een som van 211.733 euro werden verbeurdverklaard.

Merkwaardig is dat het FATF-rapport<sup>324</sup> wereldwijd vaststelt dat sociale inspectiediensten zelden als bron vernoemd worden voor rapporten of inlichtingen over mensenhandel of mensensmokkel betreffende witwassen. Ze worden enkel occasioneel vermeld als nuttige informatiebron betreffende het aantal werknemers in de verdachte firma.

Het FATF-rapport<sup>325</sup> bemerkt ook wereldwijd de beperkte rol van de fiscale administraties als bron voor witwasrapporteringen over mensenhandel/smokkel. Volgens het rapport is dit merkwaardig omdat prostitutie en de grijze schaduw economie die rond economische exploitatie hangt, toch in vele landen mede onder de bevoegdheden van deze diensten valt.

Rapporten<sup>326</sup> georganiseerde misdaad hebben vroeger reeds geschreven dat btw-carrousels één van de meest financieel attractieve criminele activiteiten van criminele organisaties is. Het vormt een laag risico omdat het moeilijk traceerbaar, een heel omslachtige gerechtelijke procedureverloop en geen fysieke slachtoffers kent.

In België werden reeds dossiers mensenhandel met economische exploitatie geconstateerd waarin btw-carrousels een belangrijke rol spelen. In een vonnis<sup>327</sup> van de correctionele rechtbank van Luik werd in een zaak van economische uitbuiting via horeca een btw-carrousel teruggevonden van liefst 565.720 euro.

---

<sup>321</sup> Financial Action Task Force (FATF)-Groupe d'action financière (GAFI), MONEY LAUNDERING & TERRORIST FINANCING TYPOLOGIES 2004-2005, 10 June 2005

<sup>322</sup> Jaarrapport mensenhandel CGKR 2003

<sup>323</sup> Corr. Hasselt, 22 oktober 2004, 18de kamer.

<sup>324</sup> Financial Action Task Force (FATF)-Groupe d'action financière (GAFI), MONEY LAUNDERING & TERRORIST FINANCING TYPOLOGIES 2004-2005, 10 June 2005

<sup>325</sup> Financial Action Task Force (FATF)-Groupe d'action financière (GAFI), MONEY LAUNDERING & TERRORIST FINANCING TYPOLOGIES 2004-2005, 10 June 2005

<sup>326</sup> Rapport Senaatscommissie georganiseerde misdaad 1997

<sup>327</sup> Corr. Luik, 22 december 2004, 14de Kamer.

## 12. Economische machtsverwerving

Volgens een studierapport van de Europese Commissie<sup>328</sup> ligt de belangrijkste reden van witwassen bij criminelen in het omzetten van criminele opbrengsten in economische machtsverwerving. De nieuwe winsten uit de witwasoperaties kunnen op hun beurt opnieuw geïnvesteerd worden in de economie. De economieprofessor Masciandaro<sup>329</sup> heeft hiervoor een econometrisch model ontwikkeld om de impact na te gaan van witwassen op het economisch leven.

Dit leidt tot een vergrijzing van de economie. Volgens Europol<sup>330</sup> is het gebruik van legale structuren door de maffia zo alom verspreid dat het moeilijk geworden is om een duidelijke scheidingslijn te trekken tussen wat legaal en illegaal is.

Dit wordt geïllustreerd in het dossier “Chinese triade bis”. Hierin verklaart één van de slachtoffers die zaakvoerder geweest was in China, op welke wijze hij benaderd werd door criminelen. Hier zien we wat betreft de grootschalige netwerken terug een band tussen drugs en mensensmokkel en de verwevenheid met de economische bovenwereld: *“Toen hij destijds een bedrijf voor import-export had in China, had hij contact met allerlei mensen, ook met mensen uit de onderwereld met wie hij al eens iets ging drinken. Deze criminele contacten vroegen hem of hij niet mee in de slangenkoppenwereld wou komen. Hij deed veel zaken in de Chinese provincie Yunan, waar veel heroine en xtc verhandeld wordt, en verstuurde goederen voor zijn firma naar Guangdong. Ze wilden zijn firma gebruiken als dekmantel voor drugssmokkel.”* Toen het slachtoffer in het safehouse in Nederland zat, vertelde de slangenkop die het safehouse beheerde dat hij in de drugwereld zat: *“Hij verhandelde xtc-tabletten voor een onderwereldfirma in Nederland. Dit bedrijf staat in voor de productie van XTC-pillen in Nederland en verzorgt het transport naar een naburig land van China. De kisten met de pillen worden pas naar China zelf getransporteerd nadat één van de onderwereldfiguren vanuit China naar Nederland gebeld heeft. De firma in Nederland moest jaarlijks een bepaalde hoeveelheid XTC-pillen verkopen.”* Volgens hem zouden verschillende discotheken en uitgaansgelegenheden in China onder controle staan van de onderwereld.

Studies<sup>331</sup> hebben berekend dat in de Oost-Europese transitielanden de grijze schaduw economie naar schatting liefst 21 à 30 % bedraagt. In Georgië zou de grijze economie zelfs 64 % bedragen. Uit onze dossiers blijkt dit voor Bulgarije als transitieland en tevens uitbreidingsland ook een serieus probleem te vormen.

In het dossier A. is er duidelijk sprake van de aanwezigheid van een vergrijzing van de economie in Bulgarije en zijn er aanwijzingen dat de georganiseerde misdaad greep heeft op het economisch leven.

---

<sup>328</sup> European Commission, forward studies unit, *Organized Criminality and Security in Europe*, Fondazione Rosselli, working paper, 1999

<sup>329</sup> Professor of Economics, University of Bocconi, Milan

<sup>330</sup> Raadpleegbaar op internet: [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int)

<sup>331</sup> The Main Weaknesses of the Management System in the State Administration of Georgia as Supporting Factors for Corruption and Money Laundering, Shalva Machavariani, Transnational Crime and Corruption Center, Georgia

Volgens een studierapport van de Europese Commissie<sup>332</sup> over georganiseerde misdaad en veiligheid hebben van de 25 grootste banken in Rusland, 10 banden met de georganiseerde misdaad. Deze banken maken gebruik van de diensten van de maffia om afbetalingen van hun slechte betalers te regelen.

### **13. Financiële medeverantwoordelijkheid opdrachtgevers**

Interessant is dat er volgens het Europol-dossier over mensenhandel in een aantal dossiers sprake zou zijn van vermenging en/of betrokkenheid van grote firma's. Concreet zou bijvoorbeeld een internationaal modehuis zijn winstmarges opgedreven hebben door gebruik te maken van erg goedkope arbeidskrachten.<sup>333</sup>

In het jaarverslag mensenhandel<sup>334</sup> van 2003 hebben we aan de hand van gelijkaardige textielzaak Silkworm reeds concreet gewezen op het belang van het financieel medeverantwoordelijk stellen van de opdrachtgevers.

In Frankrijk bestaat er een dergelijk systeem en het lijkt een doeltreffend werkinstrument in het kader van de bestrijding van het zwartwerk. Dankzij het Arbeidswetboek (artikelen 324-9 en volgende<sup>335</sup>) kan de burgerlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de professionele of privé-opdrachtgever worden ingeroepen. De verantwoordelijkheid heeft betrekking op fiscale en sociale schulden, maar ook op de bezoldiging en de eventuele tewerkstellingshulp die wordt toegekend aan de onderneming die veroordeeld wordt tot terugbetaling. Daartoe moet er geen vonnis uitgesproken zijn voor economische uitbuiting; een veroordeling voor illegaal werk volstaat. Het idee dat aan de basis ligt van dit systeem, dat de opdrachtgever al het nodige onderzoek moet doen naar zijn medecontractant en dan ook de verschillende noodzakelijke attesten en bewijsstukken moet eisen.

Bij ons hebben de volksvertegenwoordigers Giet en Frédéric tijdens de vorige legislatuur op 16 maart 2000 bij de Kamer een wetsvoorstel ingediend met het oog op de invoer van een gelijkaardig systeem in België<sup>336</sup> maar verder dan dit stadium is men jammer genoeg nooit geraakt.

Tijdens de vorige legislatuur poogde de Minister van Tewerkstelling binnen de regering een consensus te bereiken over een dergelijk werkinstrument, maar ook dat kreeg geen gevolg. Het systeem dat werd voorgesteld was het volgende: het systeem dat in de bouwsector bestaat zou worden veralgemeend, daar is namelijk een solidariteit voorzien inzake de bijdragen tot de sociale zekerheid en het betalen van BTW wanneer er een beroep wordt gedaan op niet-geregistreerde ondernemers of onderaannemers<sup>337</sup>.

---

<sup>332</sup> European Commission, forward studies unit, Organized Criminality and Security in Europe, Fondazione Rosselli, working paper, 1999

<sup>333</sup> Raadpleegbaar op internet: [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int)

<sup>334</sup> Jaarrapport mensenhandel CGKR, 2003, p.24-27

<sup>335</sup> Deze teksten kunnen worden nagelezen op de website [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>336</sup> Wetsvoorstel van 16 maart 2000 betreffende de bestrijding van het zwartwerk, tot invoering van een financiële hoofdelijkheid tussen de opdrachtgevers en de aannemers of onderaannemers en tot wijziging van de het Gerechtelijk wetboek en de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, *Parl stukken.*, Kamer, 1999-2000, nr. 0513/001

<sup>337</sup> Art. 30 bis van de wet van 27 juni 1969 betreffende de sociale zekerheid van werknemers, B.S. 25 juli 1969.

Het voorgestelde systeem ging echter verder, gezien het er ook om ging de onderneming strafrechtelijk te kunnen veroordelen, gezien de niet-betaling van de bezoldiging een misdrijf is, maar ook – en dat was de nieuwigheid – op burgerrechtelijk vlak, door de onderneming burgerlijk verantwoordelijk te stellen voor de niet-betaalde bedragen. Het aldus voorgestelde systeem ging echter minder ver dan het Franse systeem, gezien het geen financiële solidariteit voorzag voor de privé-opdrachtgever.

Ondertussen heeft de huidige regering de bestraffing van de opdrachtgevers die werkzaamheden opdragen aan onderaannemers die clandestiene arbeidskrachten uitbuiten in haar regeringsverklaring opgenomen. Momenteel is om dit te bestuderen hiervoor binnen de interdepartementale cel een werkgroep voor in het leven geroepen.

## **14. Netwerkanalyse**

De Expertgroep schrijft dat de overheden ervoor moeten zorgen dat de betrokken diensten op zulke wijze gestructureerd zijn, dat hen toelaat zich op een efficiënte wijze te richten op mensenhandel als een ernstige vorm van misdaad. Ze verwijst hiervoor naar een gespecialiseerde structuur in vergelijking met de Italiaanse DIA, die geïntegreerd is met de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Dit hangt samen met de vraag in onze vorige jaarverslagen<sup>338</sup> voor een geïntegreerde financiële netwerkanalyse. Hierin schreven we dat de bestrijding van mensenhandel een integrale aanpak vereist waarbij de diepgang en complexiteit van de dossiers en netwerken nagegaan worden om de onderlinge verbindingen en achterliggende coördinatiestructuur te ontrafelen en er financiële analyses van de dossiers verricht worden om de motor van het systeem van het netwerk te treffen.

Dit wordt nogmaals aangetoond in de verschillende dossiers<sup>339</sup> rond de Chinese triade. In het dossier Chinese triade bis, dat een verlengstuk is van het dossier Chinese triade, zit er ook een duidelijke link met het Dover-drama, toen 58 Chinese slachtoffers stikten tijdens de overzet naar Engeland. Eén van de slachtoffers van het dossier Chinese triade bis, die ondertussen vier jaar illegaal in België had verbleven en naar Engeland wou vertrekken, verklaarde dat hij in principe had meegereisd met het fatale Dover-transport. Maar omdat de laadruimte vol zat mocht hij niet meer mee, net zoals een andere Chinees.

Hieruit kunnen we concluderen dat de netwerken die destijds tot het Dover-drama geleid hebben, flexibel zijn en functioneel blijven.

---

<sup>338</sup> *Jaarrapport mensenhandel CGKR*, 2003 en 2004

<sup>339</sup> *Jaarrapport mensenhandel CGKR*, 2004

## BESLUITEN

De meest opvallende gebeurtenis van 2005 inzake mensenhandel en mensensmokkel is de invoegetreding, op 12 september laatstleden, van de wet van 10 augustus 2005 die substantieel de bepalingen terzake wijzigt. Hiermee heeft België zich aangepast aan de in voege zijnde Europese en internationale bepalingen.

De nieuwe wet kenmerkt zich door verschillende positieve punten. Enerzijds zijn de begrippen “handel” en “smokkel” thans duidelijk gedefinieerd; de eerste inbreuk is opgenomen in de strafwet en de tweede blijft ondergebracht in de vreemdelingenwet. Anderzijds wordt de mensenhandel uitgebreid tot alle slachtoffers - Belgen en vreemdelingen - inzake economische uitbuiting.

Maar deze nieuwe bepalingen roepen ook vragen op. Aangezien de wetgever ervoor heeft gekozen om de modi operandi (dwang, bedreigingen, misbruik van een kwetsbare situatie, enz.) niet op te nemen als constitutief bestanddeel van het misdrijf, kan men zich de vraag stellen of het risico niet bestaat dat een aantal handelingen, die vreemd zijn aan mensenhandel, op grond van deze bepalingen niet zouden kunnen vervolgd worden. Ons inziens bestaat eveneens het risico dat in de belangrijke dossiers, waarin sprake is van geweld en dreiging met wraakacties - elementen die vaak moeilijk te bewijzen zijn en meestal aan het licht komen door de verklaringen van de slachtoffers - deze gebeurtenissen slechts een tweedehands statuut aangemeten krijgen. Dit zou een uitholling van het statuut “slachtoffer mensenhandel” tot gevolg hebben.

We konden ook vaststellen dat inzake uitbuiting in de sector van de werkgelegenheid de wetgever er voor gekozen heeft om gebruik te maken van het begrip ‘menselijke waardigheid’ om mensenhandel te bewijzen. Men kan zich de vraag stellen of dit begrip zal volstaan om aan de problemen te verhelpen die in het leven werden geroepen door het begrip ‘kwetsbare situatie’ van het vroegere artikel 77bis.

Alles zal afhangen van de toepassing van de nieuwe wet. De mensen op het werkveld, magistraten van het parket en het auditoraat, politiediensten doch vooral rechters zullen opnieuw de nodige creativiteit moeten aan boord leggen om te verhelpen aan de onduidelijkheden en grenzen van de nieuwe wetsbepalingen.

Tenslotte heeft de nieuwe wet ook gevolgen voor het statuut van de slachtoffers. Aangezien de wet een onderscheid invoert tussen de begrippen “mensenhandel” en “mensensmokkel” alsook het toepassingsgebied opengooit voor iedereen, moet bekeken worden welke slachtoffers recht zullen hebben op het statuut en welke rol de gespecialiseerde onthaalcentra zullen vervullen. We pleiten er voor, net zoals toegelaten in de Europese richtlijn betreffende het verblijf, dat het statuut “mensenhandel” zou kunnen toegekend worden aan zowel slachtoffers van mensenhandel afkomstig van buiten de Europese Unie als aan deze afkomstig uit de nieuwe lidstaten, alsook aan de slachtoffers van de meest ernstige situaties.

De kern van het Belgisch slachtofferstatuut is, in tegenstelling tot andere landen, de voorwaardelijke toekenning van het beschermingsstatuut. De medewerking van het slachtoffer met de gerechtelijke autoriteiten is een verplichtende voorwaarde om het beschermingsstatuut te bekomen. In tweede instantie is ook de begeleiding door gespecialiseerde opvangcentra verplichtend. Een laatste belangrijk verschilpunt is dat in België het slachtoffer uiteindelijk zicht heeft op een permanente verblijfsvergunning.

De laatste tijd heeft deze koppeling tussen justitie en het slachtofferstatuut wat ter discussie gestaan. Wij pleiten voluit voor het behoud van deze koppeling. Onze vrees is dat het slachtofferstatuut bij een volledige loskoppeling een soort tweedekans asielstatuut dreigt te worden en de eigenlijke doelgroep van slachtoffers mensenhandel niet meer zal bereikt worden. Om het slachtofferstatuut in haar huidige context te behouden is het ook belangrijk de hiaten in het systeem te traceren en oplossingen hiervoor te formuleren. Op het terrein is er in de praktijk geen uniforme aanpak van slachtoffers. Eenzelfde slachtoffer met identiek dezelfde problematiek kan op een totaal verschillende manier behandeld worden, afhankelijk van de regio waar de interceptie gebeurd is. Verschillende slachtoffers dreigen door de mazen van het net te vallen en nooit in aanmerking te komen voor het slachtofferstatuut. Sommige slachtoffers voelen zich - of werden - bedreigd en durven niet mee te werken met het onderzoek. Bij verschillende diensten wordt een probleem vastgesteld betreffende de detectie van slachtoffers van economische uitbuiting. Het risico van de instrumentalisering van het slachtoffer in kader van de gerechtelijke procedure moet tot een minimum herleid worden. Hiervoor pleiten we voor het opvoeren van vormingen en permanente opleidingen voor iedereen die met slachtoffers mensenhandel in aanraking kan komen. Detectie van slachtoffers door eerstelijnsdiensten vormt immers de eerste en meest cruciale schakel van de ganse ketting.

In het vervolgingsbeleid kunnen slachtofferverklaringen ook een belangrijke rol spelen. Slachtoffers kunnen belangwekkende gegevens verstrekken over de netwerken, hun criminele bindingen, de trafiekroutes, de evolutiepatronen in hun geweldpleging en corruptiefeiten. Voor sommige dossiers was deze informatie zelfs het startpunt voor het oprollen van een groot netwerk.

De verschillende behandeling van slachtoffers is ook te wijten aan het ontbreken van een daadwerkelijke coördinatie op het terrein en een gecoördineerd optreden van alle betrokken terreinactoren. Hiervoor moet de rol van de Interdepartementale Coördinatiecel versterkt worden door de voorzitter ervan tevens te belasten met de coördinatie van het ganse mensenhandelbeleid. Ook inzake dataverzameling kunnen er stappen vooruit gezet worden. Op dit vlak pleiten we voor een opsplitsing van het bestaande IAMM in een operationeel luik, dat als operationeel instrument kan fungeren voor de nationale mensenhandelcoördinator, i.c. de voorzitter van de Interdepartementale Coördinatiecel, en een beleidsevaluerend luik. Beide hebben immers een andere finaliteit. Op dat vlak zou kunnen onderzocht worden hoe de bestaande databank voor slachtoffers mensenhandel van het Centrum kan worden uitgebouwd tot een informaticaplatform voor het maken van dergelijke analyses.

Economische exploitatie, tenslotte, is een complex gegeven en soms niet altijd makkelijk identificeerbaar. Heel wat gevallen van economische uitbuiting gaan dan ook onopgemerkt voorbij. Vaak worden slachtoffers bestempeld als zwartwerkers of illegale migranten. De dwang die op de slachtoffers wordt uitgeoefend is vaak subtiel; er wordt een combinatie van dwangmiddelen gebruikt. Dit alles maakt het niet altijd makkelijk om economische uitbuiting te identificeren.

Slachtoffers worden niet altijd rechtstreeks gerekruteerd in de landen van herkomst. Dikwijls beslissen ze zelf om in het Westen te gaan 'werken' en nemen op eigen initiatief contact met de trafikanten. Vervolgens komen ze hier terecht op de informele arbeidsmarkt via sociale of familiale netwerken.

Een uitgebreide analyse van het fenomeen economische exploitatie in kader van mensenhandel is noodzakelijk om de strijd tegen de economische exploitatie in kaart te brengen. Zowel op academisch vlak als op administratief vlak is de kennis en inzicht hierover nog gering. We zagen dat in een aantal risicosectoren door hun economische structuur de werkomstandigheden sowieso niet gemakkelijk zijn. Dergelijke analyses zijn dus van belang om precies te bepalen wanneer we van economische uitbuiting kunnen spreken.

Een goed georganiseerde en gecoördineerde aanpak is eveneens noodzakelijk tegen de economische uitbuiting. Het samenwerkingsprotocol tussen de inspectiediensten biedt een kader waarbinnen de inspectiediensten gezamenlijk kunnen opereren en maakt de samenwerking met andere vervolgingsdiensten makkelijker. In de strijd tegen de mensenhandel is het echter eveneens belangrijk dat in het kader van een multidisciplinaire aanpak goede afspraken gemaakt worden over de verdeling van de rollen met andere partners. Bovendien moet er een goed begrip bestaan over het fenomeen economische uitbuiting in het kader van mensenhandel. De strijd tegen mensenhandel en economische uitbuiting mag niet verward worden met de strijd tegen illegale migratie en ontaarden in een jacht op illegalen. Evenzeer moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de strijd tegen zwartwerk en mensenhandel. Goede afspraken zijn belangrijk met het oog op het verdelen verantwoordelijkheid en bevoegdheid met betrekking tot het opsporen en het vervolgen van het misdrijf mensenhandel binnen de economische exploitatie.

Soms is er ook sprake van uitbestedingspatronen vanuit legale economische sectoren die via economische exploitatie in de informele economie hun loonkost willen drukken en hiervoor vreemde arbeidskrachten in schrijnende omstandigheden laten werken. Om dergelijke mistoestanden te bestrijden is het van belang om de bestraffing mogelijk te maken van de opdrachtgevers die werkzaamheden opdragen aan onderaannemers die clandestiene arbeidskrachten uitbuiten. Het beleidsniveau is zich van dit probleem bewust en heeft momenteel binnen de interdepartementale cel een werkgroep geïnstalleerd om de mogelijke maatregelen hiertegen te bestuderen.

