MEN$ENHANDEL – $MOKKEL

IN EEN SCHIJN VAN WETTELIJKHEID

JAARVERSLAG 2009

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

MEN$ENHANDEL – $MOKKEL

IN EEN SCHIJN VAN WETTELIJKHEID

JAARVERSLAG 2009

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

CENTRUM VOOR
GELIJKHEID
VAN KANSEN
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING

INLEIDING 6

DEEL I: EVOLUTIE VAN HET FENOMEEN EN DE STRIJD TEGEN MENSENHANDEL 10

Hoofdstuk I: Recente evoluties van het juridische en politieke kader inzake mensenhandel en mensensmokkel 12

Hoofdstuk 2: Fenomeenanalyse 14

1. Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting 16
1.1. Algemene trends 16
1.2. Professionalisering van de netwerken 16
1.3. Lerende organisatie: constructies 17
1.3.1. Dames de compagnie/ gezelschapsdame 18
1.3.2. Huur 18
1.3.3. Schijnzelfstandigen 18
1.3.4. Meedrinkzaken 19
1.3.5. Stromannen 19
1.3.6. Verblijfspapieren 19
1.4. Slachtofferprofiel 19
1.4.1. Win-winsituatie 19
1.4.2. Loverboy-slachtoffers 20
1.4.3. Drugsverslaafde slachtoffers 21
1.4.4. Verdoken slachtoffers 21
1.4.5. Cultuurafhankelijkheid 21
1.4.6. Schuldbinding 22
1.4.7. Gedwongen prostitutie 22
1.4.8. Minderjarige prostitutieslachtoffers 22

2. Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting 24
2.1. Algemene trends 24
2.2. Professionele netwerken 24
2.3. Slachtofferprofiel 25
2.4. Sectoren 25
2.4.1. Land- en tuinbouw 25
2.4.2. Bouwsector en renovatie 26
2.4.3. Horeca 27
2.4.4. Textiel 27
2.4.5. Huishoudhulp 28
2.4.6. Transport 28
2.4.7. Nacht- en telefoonwinkels 29
2.4.8. Carwash 29
2.4.9. Bakkers en beenhouwers 29
2.4.10. Schoonmaakindustrie 30
2.4.11. Toiletsector 30
2.4.12. Benzinestations 30
2.4.13. Afvalverwerking 30
2.4.14. Vleesverwerkende industrie 31

3. Andere uitbuitingsvormen 32
3.1. Bedelarij 32
3.2. Gedwongen tot plegen van delicten 32

4. Mensensmokkel 33
4.1. Koerdische smokkelnetwerken 33
4.2. Indo-Pakistaanse smokkelnetwerken 33

5. Dossieranalyses 35
5.1. Seksuele uitbuiting 35
5.1.1. Turkse pooiers en drugstrafikanten 35
5.2. Economische uitbuiting 36
5.2.1. Lompenhandel 36
5.2.2. Chinees restaurant 36
5.3. Mensensmokkel 38
5.3.1. Indische mensensmokkel 38

Hoofdstuk 3: Cijfergegevens en statistische informatie 42

1. Politionele data 44
2. Data over vervolgingen 46
3. Data van de Dienst Vreemdelingenzaken 48
4. Data van de gespecialiseerde centra voor slachtoffers 49
5. Justitiële data 50

Hoofdstuk 4: Overzicht rechtspraak 2009 – begin 2010 52

1. Europees Hof voor de Rechten van de Mens 53
2. Uitspraken inzake seksuele uitbuiting 54
3. Uitspraken inzake economische uitbuiting 56
3.1. Meedrinkzaken/café 56
3.2. Huishoudhulp 56
3.3. Bouw/renovatie 57
3.4. Horeca - schuldbinding 59
3.5. Telefoonwinkel 59
3.6. Horeca - schijnzelfstandigheid 59

Hoofdstuk 5: Een voorlopig besluit, met oog voor goede en slechte praktijken 62

1. Slachtoffers 63
1.1. Slachtofferdetectie en -begeleiding: aandacht voor drugsverslaafde slachtoffers 63
1.2. Internationale coördinatie slachtoffers: detectie en opvang buitenland 63
2. Politie 64
2.1. Recherchecapaciteit 64
2.2. Lokale politie sensibiliseren 64
2.3. Telefonieonderzoek 64

DEEL 2: MENSENHANDEL MET HET OOG OP ECONOMISCHE UITBUITING 66

INLEIDING 68

Hoofdstuk 1: Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting: een lezing aan de hand van complexe juridische constructies 70

1. Categorieën economisch actieven: voorwaarden voor een wettelijke uitoefening van een beroepsactiviteit in België 72
   - *1.1. De economisch actieve die onderdaan van een EU-lidstaat is: het vrij verkeer van personen en diensten* 72
     - 1.1.1. Vrij verkeer van personen 72
     - 1.1.2. Vrij verkeer van diensten en detachering 74
   - *1.2. Economisch actieve die onderdaan van een derde land is* 74
     - 1.2.1. Bezoldigde arbeid en arbeidskaart 74
     - 1.2.2. Zelfstandigen en beroepskaart 76
   - *1.3. Onwettig verblijvende vreemdelingen* 77
2. Schijnzelfstandigen 79
3. Gedetacheerden 83
   - *3.1. Detachering en werknemers* 83
     - 3.1.1. Detachering en arbeidsrecht 84
     - 3.1.2. Detachering en socialezekerheidsrecht 87
   - *3.2. 'Zelf-detachering' van zelfstandigen* 89
   - *3.3. Problemen op het terrein* 91
     - 3.3.1. Formulier E101 en problemen met de controle 91
     - 3.3.2. Detacheringsfraude 93

Hoofdstuk 2: Good and bad practices in de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting 100

1. Slachtoffers 101
2. Inspectiediensten 103
3. Magistratuur 107
4. Internationale samenwerking 109
5. Carrousels 111
6. Hoofdelijke aansprakelijkheid in de bouwsector 112

DEEL 3: MENSENHANDEL MET HET OOG OP ECONOMISCHE UITBUITING: VISIE VAN INTERNATIONALE ACTOREN 114

1. Bijdrage van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Nederland) 117
2. Bijdrage van een expert bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) (Nederland) 120
3. Bijdrage van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) (Genève) 123

BESLUIT: AANBEVELINGEN 130

INLEIDING



Dit jaarverslag is het dertiende Jaarverslag Mensenhandel / Mensensmokkel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (hierna: het Centrum). Via deze jaarverslagen evalueert en stimuleert het Centrum het Belgische beleid in de strijd tegen mensenhandel en -smokkel. Wij voeren daarmee onze wettelijke opdracht uit en vervullen daarmee de facto de rol van een 'nationaal rapporteur mensenhandel'.

Dit jaar koos het Centrum voor een meer thematische aanpak. Het centrale thema van dit jaarverslag is 'economische uitbuiting'. De problematiek van schijnzelfstandigheid en misbruiken van detachering vormen precaire aspecten van het vrij verkeer van personen en diensten. Hoewel de grootste uitbreiding van Europa dateert van 2004, zal het wellicht nog tot 1 januari 2012 duren voor de laatste overgangsmaatregelen op het vlak van vrij personenverkeer voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië definitief opgeheven worden.

Dit jaarverslag toont aan waar en hoe deze maatregelen problematisch kunnen zijn als onderdeel of context van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Uitbuiting van werknemers van Europese én niet-Europese nationaliteit wordt door mensenhandelaars nu eens handig, dan eens slordig, maar steeds misleidend, administratief verpakt binnen de diverse formules van het vrij verkeer van personen of diensten en de juridische en administratieve geplogenheden in de verschillende lidstaten. In onze vorige jaarverslagen wezen we al op de professionalisering van deze netwerken. Bij economische uitbuiting wordt volop gebruik gemaakt van de hiaten in de Europese en Belgische regelgeving inzake detachering en het toezicht hierop. Professionele vormen van uitbuiting kunnen dan leiden tot mensenhandelpraktijken.

Deze schijn van wettelijkheid bemoeilijkt de slachtofferdetectie. Een coherente aanpak binnen de Europese Unie is op dat vlak uiterst dringend en noodzakelijk. Ook op nationaal niveau is er nood aan een meer coherente en efficiëntere bundeling van krachten, instanties en data.

Sinds het eerste Jaarverslag Mensenhandel / Mensensmokkel van het Centrum, zijn er zelden zoveel verschillende onderdelen van de (inter)nationale regelgeving en aanpak aan verandering onderhevig geweest. Het Centrum wil zijn opdracht ter zake multidisciplinair verder opbouwen, door het beleid op te volgen, initiatieven te nemen waar er leemtes zijn, te sensibiliseren, studie en analyse te stimuleren, … We staan bij twee punten stil.

Beleidsmatig schenkt men almaar meer aandacht aan subgroepen, afgelijnde kwetsbare groepen, minderjarigen, huispersoneel, personen met een specifieke nationale of etnische afkomst, enz. Dit moet gepaard gaan met een performant slachtofferstatuut en passende oplossingen voor de slachtoffers van mensenhandel. Deze oplossingen moeten ook oog hebben voor zij die menen zich in een win-winpositie te hebben gewerkt of voor diegenen zonder verblijfsproblemen. Een vergoeding, erkenning van schade en middelen om de draad met een leven zonder uitbuiting weer op te nemen, moeten hierbij centraal staan.

Als we vaststellen dat het Belgische beleid op het vlak van mensenhandel stilaan op heel wat ervaring en instrumenten kan bogen, dan is het zeker een zwak punt dat de datacollectie maar niet op punt wordt gesteld. Hoewel de institutionele voorwaarden vervuld zijn, blijft het een gemiste kans om op basis van een meer onderbouwde analyse het beleid tegen de internationale mensenhandel en georganiseerde mensensmokkel de nodige precisie en slagkracht te bezorgen. Ook op het niveau van de Europese Unie kijkt men reikhalzend uit naar een betere datacollectie. Om daaraan alvast bij te dragen, stelde het Centrum, samen met de gespecialiseerde centra voor de opvang van slachtoffers, een summier overzicht van de bestaande cijfers van relevante actoren op.

Naast datacollectie blijft ook sensibilisering prioritair. Met de films '10 Minutes' en 'Vous êtes Servis' wil het Centrum de aandacht voor de problematiek van mensenhandel en -smokkel levendig houden bij experten ter zake en concrete situaties schetsen ter sensibilisering van een breder publiek. Beide films zijn dan ook geïnspireerd door gerechtelijke dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde.

Net zoals de vorige jaren biedt het Centrum met dit jaarverslag een fenomeenanalyse en een overzicht van de rechtspraak over mensenhandel. Op basis van grondige analyses van dergelijke gerechtelijke dossiers en gesprekken met actoren noteren we bovendien

enkele good and bad practices. Inzicht in gerechtelijke dossiers biedt een breder perspectief voor een fenomeenanalyse en beleidsevaluatie. Naast een overzicht van het huidige beleid over deze materie, bundelt het Centrum zijn aanbevelingen voor een gerichter beleid. We hebben het internationale perspectief van dit jaarverslag nog versterkt door het woord te geven aan enkele internationale actoren. We danken hen hiervoor van harte.

Wanneer dit verslag verschijnt, is België volop voorzitter van de Europese Unie. In het kader van dat voorzitterschap wordt op de vierde Europese Anti-Trafficking Day op 18 oktober de multidisciplinaire benadering van mensenhandel centraal gesteld. Het Belgische beleid toont aan dat een dergelijke multidisciplinaire benadering door gespecialiseerde instanties ertoe leidt dat daders aangepakt en slachtoffers beschermd worden. Deze conferentie belicht dan ook het belang van een gerechtelijke en politionele samenwerking. Ook de aspecten van beslag en confiscatie in andere lidstaten komen aan de orde, net zoals de samenwerking met derde landen en de vraag hoe we kunnen komen tot een grensoverschrijdende benadering en bescherming van slachtoffers wiens uitbuitingsproblematiek in meerdere landen plaatsvond.

Ondertussen wordt ook het Belgische beleid deels geëvalueerd. Eind september 2010 zou de evaluatie van de toepassing van de multidisciplinaire omzendbrief van 26 september 2008 achter de rug moeten zijn. Dit vormt een kans voor de actoren om tot een vorm van zelf-evaluatie te komen. Ook een permanente parlementaire opvolging is noodzakelijk. Tijdens de afgelopen legislatuur heeft de Senaat in een subcommissie het mensenhandelbeleid onder de loep genomen. Die kritische opvolging is essentieel om een effectief beleid te waarborgen.

Wij wensen u een aangename en stimulerende lezing.

Edouard Delruelle, *Adjunct-directeur*
Jozef De Witte, *Directeur*
Centrum voor gelijkheid van kansen
en voor racismebestrijding

DEEL 1:

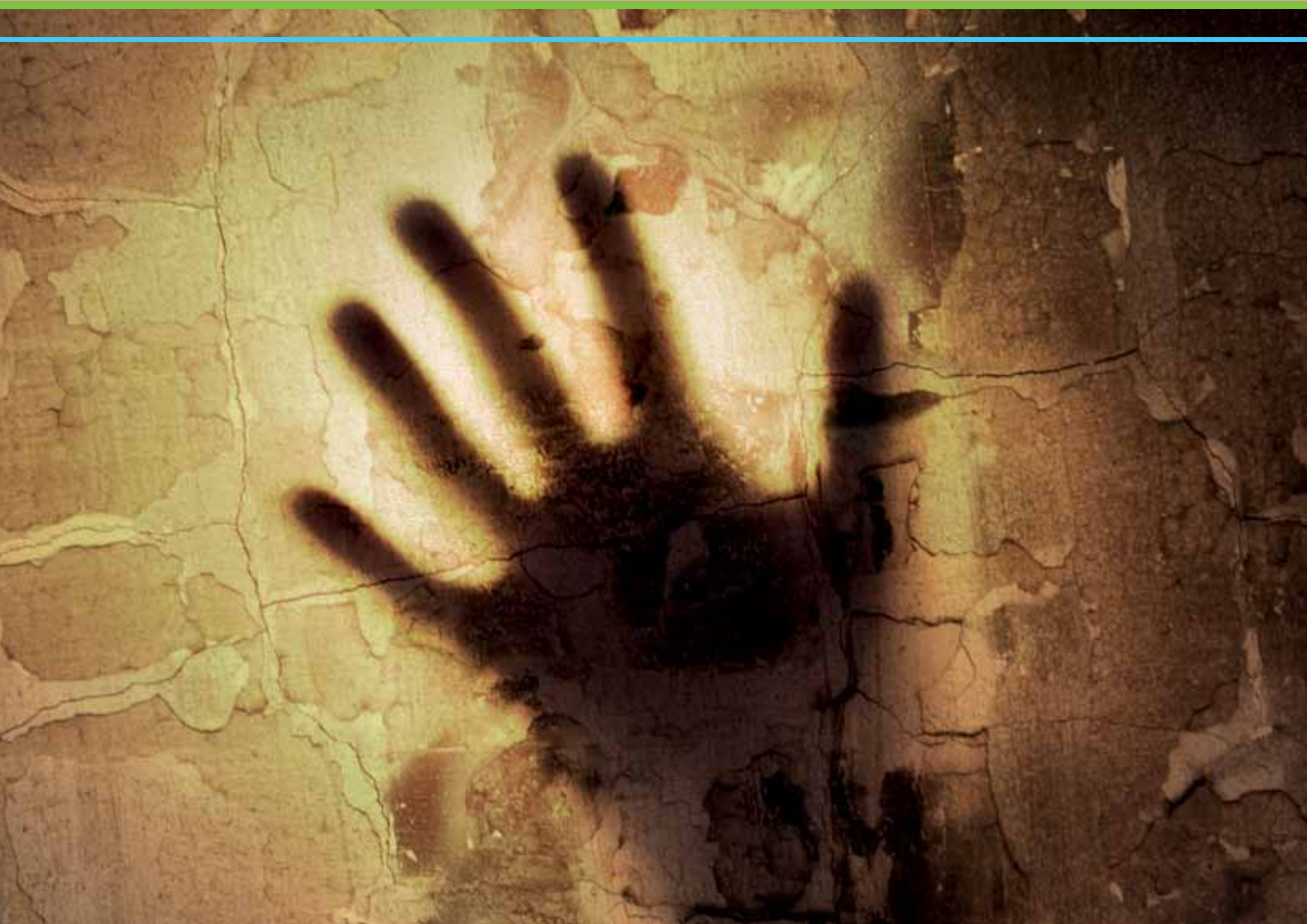
EVOLUTIE VAN HET FENOMEEN EN DE STRIJD TEGEN MENSENHANDEL





Hoofdstuk 1:

RECENTE EVOLUTIES VAN HET JURIDISCHE EN POLITIEKE KADER INZAKE MENSENHANDEL EN MENSENSMOKKEL



In de loop van 2009 en begin 2010 hebben er zich op internationaal, Europees en Belgisch vlak geen bijzondere wetgevende of politieke ontwikkelingen voorgedaan inzake mensenhandel en -smokkel.

Toch staan een aantal projecten in de steigers. Zo heeft de Commissie op Europees vlak in maart 2009 een nieuw voorstel van een kaderbesluit van de Raad inzake mensenhandel ingediend, tot intrekking van dat van 2002[1]. Dit voorstel streeft naar een efficiënter en globaler beleid ter bestrijding van mensenhandel, en vooral dan naar het voorkomen van het fenomeen en de bescherming van en hulpverlening aan slachtoffers. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 lag deze tekst in maart 2010 aan de basis van een nieuw wetgevend initiatief[2]. Concreet ging het om een voorstel van richtlijn van het Europese Parlement en van de Raad[3]. De inhoud van deze tekst is nagenoeg identiek aan die van het vorig jaar ingediende voorstel. Het voorstel van richtlijn is deels geïnspireerd op het Verdrag van de Raad van Europa inzake mensenhandel[4]. Het geeft een volledigere definitie van mensenhandel en houdt meer rekening met de rechten van de slachtoffers[5]. Bovendien heeft het meer aandacht voor de bijstands-, hulp- en beschermingsmaatregelen voor kinderen die het slachtoffer van mensenhandel zijn.

De tekst, waarover een politiek akkoord zou bestaan, wordt in principe goedgekeurd tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie.

Daarnaast valt het op dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich voor het eerst expliciet uitgesproken heeft in een zaak van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.[6] Voor meer toelichting verwijzen we naar het onderdeel 'rechtspraak' van dit jaarverslag (cfr. Infra Deel 1, hoofdstuk 4).

Op Belgisch vlak was er op 1 oktober 2009 de goedkeuring van een omzendbrief van het College van Procureurs-generaal over schijnhuwelijken[7], die weliswaar niet specifiek focust op mensenhandel of –smokkel. Deze omzendbrief wijst eerstelijnsactoren en magistraten er wel op dat zulke schijnhuwelijken in bepaalde gevallen mogelijks met criminele netwerken van mensenhandel of -smokkel zijn gerelateerd.[8]

Bij afsluiting van dit jaarverslag (juni 2010) werd de laatste hand gelegd aan een gezamenlijke omzendbrief van de Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal inzake mensensmokkel. Bovendien wordt de omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel[9] geëvalueerd en indien nodig zullen er wijzigingen worden aangebracht.

1 Voorstel van een kaderbesluit van de Raad van 25 maart 2009 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van het kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM/2009/136/Final.

2 Cfr. onder meer artikels 79 en artikel 83 van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, P.B., C 115 van 9 mei 2008. Mensenhandel is een van de domeinen waarin de Raad en het Europees Parlement maatregelen kunnen vaststellen door middel van richtlijnen volgens de gewone wetgevingsprocedure.

3 Voorstel van richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad van 29 maart 2010 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van het kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM/2010/95/Final.

4 Verdrag van de Raad van Europa nr.197 ter bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16 mei 2005. Dit Verdrag is op 1 februari 2008 in werking getreden (voor België: 1 augustus 2009).

5 Cfr. op dit punt, P. LE COCQ en C. MEULDERS, 'Le statut des victimes de la traite des êtres humains', in Ch.-E. CLESSE et crts., Traite des êtres humains-Mensenhandel/Mensensmokkel, Dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie, Bruxelles, la Charte, 2010 , spéc. pp.77-80.

6 *Eur.Hof R.v.M.* arrest Rantsev v. Cyprus en Rusland, 7 januari 2010.

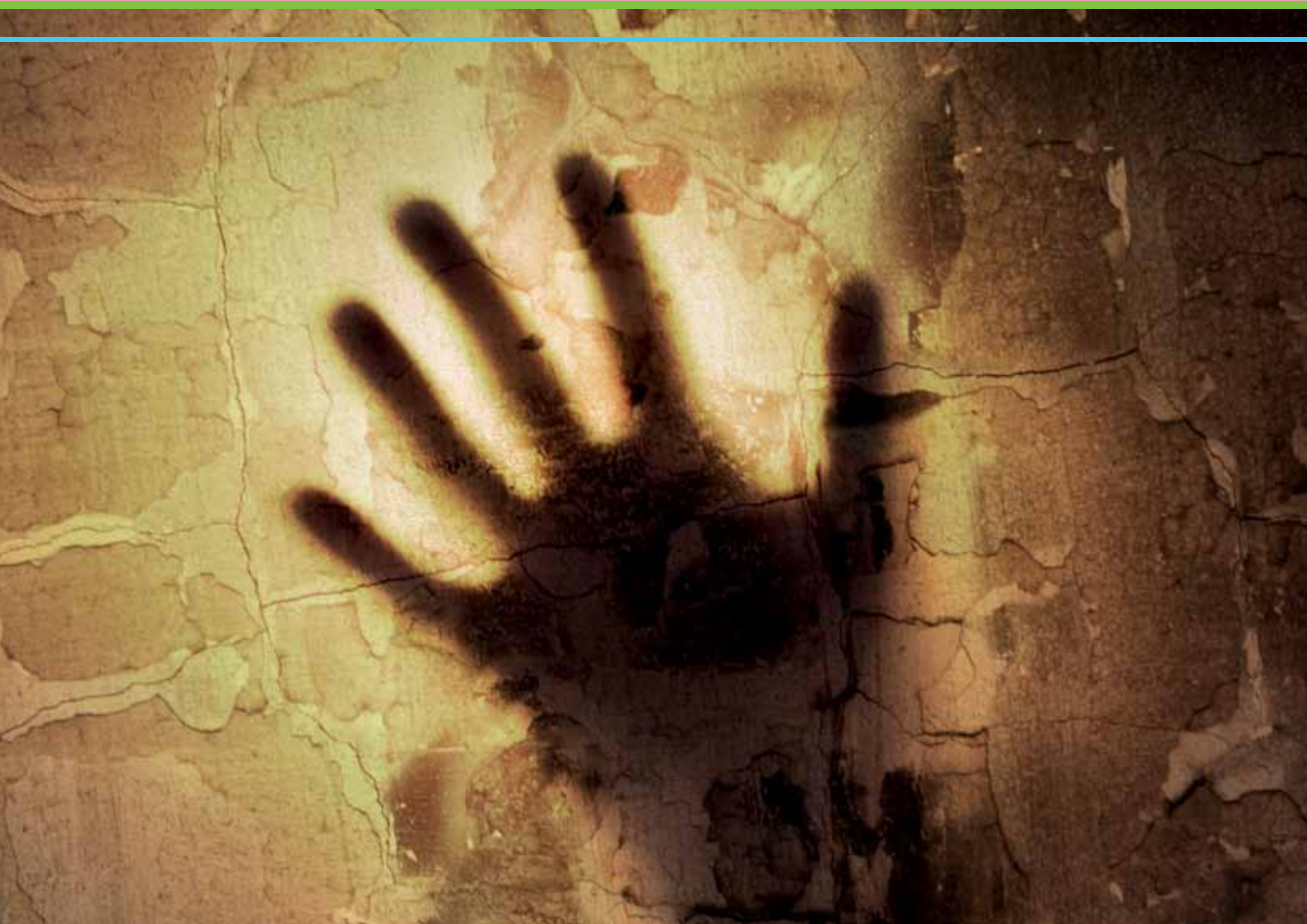
7 Omzendbrief nr. COL 10/2009 over schijnhuwelijken van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep van 1 oktober 2009. Deze omzendbrief is op 15 oktober 2009 in werking getreden en is beschikbaar op de website van de FOD Justitie: www.just.fgov.be

8 Cfr. punt 4.2.2.2. b. van de COL 10/2009. Voor een concrete toepassing, cfr. hoofdstuk 2 in dit deel en het Jaarverslag Mensenhandel 2008 van het Centrum, Bestrijden met mensen en middelen, deel 1, hoofdstuk 2, A, punt 3.5, p.33 en B, punt 1.3, p.37 en punt 1.4, p.39 en punt 3.2, p.48 en hoofdstuk 4 punt 4, p.72.

9 M.B., 31 oktober 2008. De omzendbrief bepaalt de evaluatie ervan door de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel binnen de 24 maanden na publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Hoofdstuk 2:

FENOMEENANALYSE



In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de huidige evoluties binnen het fenomeen van mensenhandel.[10] Als bronnenmateriaal beschikken we over de dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij heeft gesteld en de interviews die we op informele wijze van parketmagistraten, auditeurs, politiemensen en sociale inspecteurs hebben afgenomen.

Volgens Europol[11] is mensenhandel een fenomeen dat in zijn verschillende gedaantes de eerste jaren niet zal afnemen in de Europese Unie. Economische uitbuiting zal zich door het huidige crisisklimaat waarschijnlijk het meest verspreiden.

Veelzeggend is dat de federale antiwitwascel 'Cel voor Financiële Informatieverwerking' (CFI) in 2009 op haar beurt 227 dossiers[12] over verschillende netwerken van mensenhandel, exploitatie van prostitutie (Afrikaanse en Oost-Europese netwerken) en handel in clandestiene werkkrachten (bouwsector en industriele reinigingssector) heeft overgemaakt aan het Openbaar Ministerie.[13]

Het CFI, dat geleid wordt door een magistraat met jarenlange ervaring, waarschuwt in haar rapport: "Deze vaststelling is een beduidende indicator van de echte dreiging die de financiële netwerken van de misdaad- en ondergrondse economie kunnen betekenen voor de stabiliteit van de socio-economische structuur van de democratische staten."[14] Hierbij mag niet vergeten worden dat de bevoegdheid van de CFI tot doorgave aan de parketten enkel kan uitgeoefend worden voor de meest ernstige misdaadvormen die aan de basis liggen van de opgespoorde gelden.[15]

De uitbuiting van de slachtoffers van deze netwerken gaat vaak gepaard met het plegen van belangrijke fraude op het vlak van de socialezekerheids- en fiscale wetgeving. De opbrengst van deze fraude vergroot nogmaals de illegale winst van de organisatoren en van diegenen die, in het buitenland of in eigen land[16], op één of andere wijze hun steun verlenen als mededader en/of medeplichtige.

10 Voor meer uitleg over de profielen van de betrokken criminele netwerken, cfr. ook Stef Janssens, 'Fenomeenanalyse van mensenhandel', in Ch.-E. CLESSE et crts., Traite des êtres humains-Mensenhandel/Mensensmokkel, Dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie, Bruxelles, la Charte, 2010 , pp.35-70.

11 Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective, juni 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language

12 Het CFI heeft in 2009 111 dossiers 'handel in clandestiene werkkrachten', 60 dossiers mensenhandel en 56 dossiers 'exploitatie van de prostitutie' doorverwezen naar het parket. In 2008 waren dit respectievelijk 30, 67 en 49 dossiers.

13 CFI 16e activiteitenverslag 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.ctif-cfi.be

14 *Ibid.*, p.5.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

I. Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting

I.1. Algemene trends

De criminele netwerken van mensenhandel die actief zijn op het vlak van seksuele exploitatie op het EU-grondgebied, zijn volgens Europol[17] de Bulgaarse, Roemeense en Nigeriaanse prostitutienetwerken. Dit stemt overeen met de vaststellingen in het vorige jaarverslag Mensenhandel/-smokkel van het Centrum.[18] De Albanese netwerken zijn de laatste tijd wat uit het beeld maar niet van het terrein verdwenen. Daarnaast vinden we nog verdoken prostitutie terug in Aziatische en Turkse netwerken. Dergelijke vormen van verdoken prostitutie zijn moeilijk controleerbaar omwille van hun specifieke culturele oriëntatie en de moeilijke benaderbaarheid.[19]

De politie van Verviers heeft ons ook gewezen op het bestaan van Russische prostitutienetwerken die heel discreet opereren. Ze werken onder meer via Bulgaarse pooiers als tussenpersoon, die de meisjes in België onder hun hoede hebben. De slachtoffers zijn meisjes uit de voormalige Sovjetstaten zoals Moldavië en Georgië. Ze worden als huishoudhulp voor België gerekruteerd en komen vanuit Rusland en via Berlijn in België terecht. Eens in België, worden ze in de prostitutie gedwongen. Wanneer ze weigeren, wordt hun familie in het land van herkomst bedreigd.

In haar laatste rapport van juni 2009 schrijft Europol[20] dat in de meeste EU-lidstaten de grootschalige criminele netwerken van mensenhandel meestal voldoen aan de criteria van de definitie van een criminele organisatie[21]. Ook volgens Europol[22] werken ze dan als kleine autonome groeperingen die met elkaar of andere criminele groepen samenwerken op basis van een specifieke dienstverlening.

Het prostitutiefenomeen kent geen nationale grenzen meer. Prostituees worden van de ene stad naar de andere verplaatst, over de grenzen (Duitsland-België-Nederland) heen. Dit maakt het moeilijker voor de politie om efficiënt een telefoontap of observatie te organiseren. Daarvoor is internationale samenwerking tussen de justitiediensten van de verschillende landen erg belangrijk. Maar in de praktijk verloopt die niet altijd even vlot. Op deze lacune spelen de criminele netwerken perfect in.[23]

De grensregio van Verviers, bekend als criminele logistieke uitvalsbasis, is hiervan een mooi voorbeeld. Pooiers van diverse nationaliteiten hebben zich hier gevestigd, terwijl ze hun criminele activiteiten in Aken (Duitsland) of Heerlen-Maastricht (Nederland) ontplooien. Op Belgisch grondgebied houden ze zich aan de wet, zodat ze door het Belgische gerecht ongemoeid gelaten worden.

De uitbuitingsvormen kunnen verschillende gedaantes aannemen en passen zich aan de omstandigheden aan. Politierapporten zien de laatste tijd een verschuiving van zichtbare naar meer verdoken vormen van seksuele uitbuiting (bijvoorbeeld in massagesalons, sauna's, privéclubs, huizen, privéwoningen, maar ook naar escortdiensten en zelfs naar het internet.[24]

I.2. Professionalisering van de netwerken

De criminele netwerken opereren als echte businessnetwerken.[25] Het zijn 'lerende' organisaties die zich vlot aanpassen en professionaliseren. Ze zetten malafide firma's op en investeren in de economie. In sommige gevallen maken ze gebruik van de regels van

17 Europol, OCTA 2009, 'EU Organised Crime Threat Assessment'. U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language

18 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', pp. 22-49. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

19 Cfr. dit hoofdstuk bij slachtofferprofiel, verdoken slachtoffers en hoofdstuk 5: good practice (belang proactieve recherche)

20 Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective, juni 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language

21 Voor de Europese definitie van 'criminele organisatie': cfr. eerste alinea van artikel 1 van gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie (98/733/JBZ): *"a criminal organisation shall mean a lasting, structured association of more than two persons, acting in concert with a view to committing crimes or other offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, whether such crimes or offences are an end in themselves or a means of obtaining material benefits and, if necessary, of improperly influencing the operation of public authorities"*.

22 Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective, juni 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=

23 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', Deel 2, hoofdstuk 1 good practices punt 9. internationale samenwerking p. 96-97. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

24 Politie, Activiteitenverslag 2007 van de federale politie. U kan deze publicatie raadplegen op www.polfed-fedpol.be/pub/jaarverslag/pub_jaarverslag2007_nl.php.

25 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2005 "Het Belgisch mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen", pp.89-106. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

markteconomie om vanuit deloyale concurrentie een machtspositie te ontwikkelen.

In de dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij gesteld heeft,[26] stellen we vast dat netwerken van mensenhandel gerund worden door criminele ondernemers. Ze specialiseren zich, zetten professionele samenwerkingsverbanden op en starten criminele business units op voor specifieke segmenten. Diensten worden uitbesteed. Ze starten zelf firma's op of infiltreren in bestaande en zijn bezig met witwasactiviteiten. Advocaten worden geronseld.

Deze criminele organisaties gebruiken legale bedrijven niet enkel om hun criminele gelden wit te wassen of hun criminele deals toe te dekken. In een aantal gevallen vormen de vennootschapsstructuren een draaischijf voor de functionele basis van het criminele netwerk. Netwerken van mensenhandel richten reis- en tewerkstellingsagentschappen[27] op als dekmantel voor hun criminele activiteiten.[28]

Soms worden de criminele opbrengsten geïnvesteerd in het land van uitbuiting. Dit is vooral het geval in dossiers waar de exploitanten zich hier definitief vestigden en de Belgische nationaliteit verwierven. Meestal worden de criminele gelden getransfereerd naar het land van herkomst waar ze moeilijk kunnen in beslag genomen en verbeurdverklaard worden.[29] Net zoals Europol[30] hebben we in de dossiers vastgesteld dat het crimineel geld via geldkoeriers naar het herkomstland overgebracht wordt. Soms wordt geld on line overgemaakt, maar dan wel op de naam van de slachtoffers.

I.3. Lerende organisatie: constructies

De criminele netwerken zetten constructies op om hun activiteiten op het vlak van mensenhandel te verdoezelen. Volgens de politie hebben verschillende criminele netwerken zich aangepast aan de wet-mensenhandel. Volgens deze wet moet er sprake zijn van (poging tot) uitbuiting alvorens de beklaagde voor mensenhandel aansprakelijk gesteld kan worden.

De prostitutienetwerken spelen hierop in door constructies op te zetten die het aspect 'met het oog op uitbuiting van de prostitutie' onzichtbaar maken en hun eigen positie in het crimineel systeem afschermen. Het begrip 'uitbuiting' impliceert dat een persoon, het slachtoffer, in een afhankelijkheidspositie zit ten aanzien van een ander persoon, de exploitant. In een situatie waar een persoon autonoom zou blijken, is er geen sprake meer van een vorm van uitbuiting. Via constructies wordt de rechtstreekse link tussen de pooiers en de prostitutiefeiten onderbroken. De prostituees laten uitschijnen autonoom te werken. Hierdoor wordt het voor de speurder en justitie veel moeilijker om de bewijzen voor mensenhandel hard te maken.[31]

Criminele netwerken kunnen zich echter ook ontwikkelen en aanpassen aan wijzigende omstandigheden. Ze leren uit fouten die ze in het verleden maakten. De theorie van de 'lerende' organisatie komt hierbij goed van pas, zoals ze al succesvol werd gehanteerd bij een analyse van de Colombiaanse drugskartels en de prostitutienetwerken. Er worden twee verschillende niveaus van leren onderscheiden. Een lager niveau van readaptief leren situeert zich op het directe, reactieve niveau, waarbij een netwerk reageert op plotse wijzigingen in de omgeving, zoals na een politieactie. Een tweede, hoger niveau betreft proactief leren en situeert zich op het creatieve, conceptuele niveau. Dit tweede niveau is dus fundamenteler. Op dit niveau gebeuren diepgaande structurele veranderingen van het criminele netwerk.[32]

26 Centrum, Jaarverslag 2007, 'Mensenhandel en –smokkel, Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur', dossier over salons in Luik, pp. 77-83. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

27 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2006 'Slachtoffers in beeld', Russisch tewerkstellingsagentschap met licentie als grootschalig prostitutienetwerk, pp.28-29.

28 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2005 'Het Belgisch mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen', pp.89-106. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

29 Cfr. deel 2 hoofdstuk 2 good practice (internationale samenwerking: inbeslagnames) en Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', Deel 2, hoofdstuk 1 good practices punt 9. internationale samenwerking pp. 96-97. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

30 Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective, juni 2009 U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=

31 Cfr. hoofdstuk 5: good practice (belang proactieve recherche)

32 Het proactieve leervermogen van een crimineel netwerk leidt vaak tot diepgaande, structurele veranderingen in het netwerk. Die veranderingen kunnen bestaan uit de opname van wetsconforme schijnfirma's in hun structuur, die dienst doen hetzij als dekmantelfirma's, hetzij als malafide firma's die legale met criminele activiteiten vermengen. Zie ook M. KENNEY, "When Criminals Out-smart the State: Understanding the Learning Capacity of Columbian Drug Trafficking Organisation", Transnational Organized Crime, vol. 5, n. 1, Spring: 97-119, 1999; Zie ook J. LEMAN en S. JANSSENS, "Albanian and Post-Soviet Business in Women Trafficking: Structural Developments and Financial Modus Operandi", European Journal of Criminology, Volume 5 (4): 433–451: 1477-3708, 2008.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van dergelijke constructies die criminele netwerken opzetten.

1.3.1. Dames de compagnie/ gezelschapsdame[33]

Gezelschapsdames spelen een cruciale rol in het prostitutiesysteem. Het zijn (ex-)prostituees die hun collega's moeten controleren, bars bewaken en contacten regelen. De pooiers passen zich aan de politietechnieken aan en zullen niet meer rechtstreeks het geld gaan halen bij de prostituees. Dit gebeurt via een gezelschapsdame. Politionele observatiefoto's van rechtstreekse geldafdrachten vormen een belangrijk objectief bewijselement voor de rechtbank. Via een schijnconstructie regelen de pooiers dat ze niet meer zelf het geld bij de meisjes moeten inzamelen.[34]

De werking van de gezelschapsdames situeert zich in een grijze zone. Enerzijds spelen ze een intermediaire rol in het crimineel systeem. Wanneer er een meisje wegvalt, contacteren ze zelf een pooier voor een nieuw meisje om zo zelf geen inkomensverlies te lijden. Omdat ze zo nauw met hen samenwerken, kennen ze alle pooiers. Anderzijds vormen ze een soort bescherming voor de prostituees. Ze zijn attentievol, zorgen voor hun veiligheid en regelen hun administratieve zaken.

1.3.2. Huur

De prostituees betalen vitrinehuur aan de gezelschapsdames en worden in de rol geduwd van een gewone huurder van een kamer.[35] Doordat ze zogezegd een kamer huren, lijkt het alsof ze werken op individuele en autonome basis zonder enige externe controle en kan er geen sprake zijn van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. De prostituees betalen de huurgelden aan de gezelschapsdames. In de praktijk betalen ze veel meer en geven ze een groot gedeelte van hun prostitutie-omzet af aan de gezelschapsdames. Voor de Belgische politie en justitie, waarbij geldafdrachten een belangrijk bewijsmateriaal vormen voor mensenhandel, is het veel moeilijker om op basis van bijvoorbeeld fotomateriaal van observatieopdrachten te bewijzen dat de afgegeven gelden hoger zijn dan de huurgelden en in feite prostitutieopbrengsten zijn.

1.3.3. Schijnzelfstandigen[36]

Er worden ook constructies opgezet waarbij prostitutieslachtoffers als schijnzelfstandigen in een prostitutiebar werken en één of meerdere aandelen van een vennootschap verworven hebben. In werkelijkheid zijn ze niet op de hoogte van de aard van de documenten die ze ondertekend hebben. Dit blijkt uit de verklaringen die de politie afgenomen heeft. Dikwijls worden deze getekend onder subtiele dwang en moeten ze dit aandeel afbetalen via hun werk in de prostitutie waardoor er een situatie van schuldbinding wordt gecreëerd.

Uit het volgende voorbeeld blijkt duidelijk hoe moeilijk het is om in dergelijke dossiers voor de tenlastelegging mensenhandel te vervolgen. In dit dossier baat een bij het gerecht gekende oplichter zes privé-bars uit waar hij Braziliaanse vrouwen tewerkstelt met valse Portugese papieren. Hij maakt van de meisjes zelfstandigen. Als zelfstandigen krijgen die meisjes 3 maanden de tijd om alle administratie te regelen. De oplichter heeft een aantal bedrijven en hij ondertekent met de meisjes samenwerkingsovereenkomsten in naam van zijn vennootschap. Hij is dus niet aansprakelijk voor de illegaliteit van de meisjes. 'Volledig te goeder trouw' gaat hij er immers van uit zaken te doen met legale werkneemsters, zoals hun zelfstandigenstatuut laat vermoeden. Drie maanden later vertrekken de meisjes om in een andere vennootschap in dienst te treden. De oplichter wijzigt de statuten van zijn vennootschap, verklaart haar failliet om er een nieuwe op te richten. Een en ander moet speurders op een dwaalspoor zetten en controles van de sociale inspectie bemoeilijken. Deze exploitant is moeilijk te vervolgen omdat er een juridische blokkering is: de band van ondergeschiktheid of het illegale karakter van het werk valt onmogelijk te bewijzen.

33 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", verschillende criminele netwerken: Bulgaarse netwerken, p.25. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

34 *Ibid.*, professioneel businessnetwerk met win-winprofiel, pp.36-37.

35 *Ibid.*

36 Cfr. ook deel 2

1.3.4. Meedrinkzaken

Andere constructies zijn de zogenaamde 'meedrinkzaken', hotelverhuur of bars waar de prostitutie aan een klant op een verdoken manier aangeboden wordt en er zeker geen rechtstreekse link meer kan gelegd worden tussen de exploitant en de prostitutie. Achteraf moet het meisje het geld afgeven aan de exploitant. Als het meisje op heterdaad betrapt wordt, verklaart de exploitant dat het meisje op autonome basis een kamer gehuurd heeft.

In dergelijke meedrinkzaken bestaat officieel het werk van het meisje enkel uit het gezelschap houden maar in werkelijkheid wordt achter de schermen op een verdoken wijze ook prostitutie aangeboden aan de 'betrouwbare' klant.

Dit heeft ook gevolgen voor de rechtsvervolging. In sommige dossiers heeft dit tot vrijspraken voor mensenhandel geleid. In andere dossiers kon, op basis van telefoontap en de inhoud van de gesprekken, een afhankelijkheidspositie bewezen worden en werden de exploitanten veroordeeld.

In bepaalde arrondissementen wordt mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting in meedrinkzaken alleen nog als mensenhandel met het oog op economische uitbuiting vervolgd.[37]

1.3.5. Stromannen

De politie stelt ook vast dat pooiers in hun beheersvennootschappen met stromannen werken om de bars officieel te laten uitbaten. Soms zijn dat Belgen die in marginale milieus gerekruteerd worden en hun OCMW-steun laten vallen om tegen betaling tot zaakvoerder benoemd te worden. Het kunnen ook vertrouwenspersonen zijn uit hun eigen etnische gemeenschap of ex-prostituees waarmee ze getrouwd zijn of samenwonen.[38]

1.3.6. Verblijfspapieren

Soms organiseert de exploitant een schijnhuwelijk voor de slachtoffers die hier illegaal verblijven.[39] Zo verkrijgen ze verblijfsdocumenten en wordt de politiecontrole enorm bemoeilijkt. Doordat de slachtoffers verblijfspapieren hebben, kan de politie ze niet onmiddellijk uit hun benarde situatie bevrijden. De politie kan dit pas in een latere fase doen op basis van het bewijsmateriaal uit hun onderzoek. De tenlastelegging mensenhandel wordt dan materieel ook moeilijker bewijsbaar.

1.4. Slachtofferprofiel

1.4.1. Win-winsituatie[40]

Het slachtofferprofiel is sterk geëvolueerd. Opvallend meer slachtoffers dan vroeger worden door mensenhandelaars in een win-winsituatie geplaatst. De slachtoffers zijn dan prostituees die bewust en vrijwillig op korte termijn geld willen verdienen. Zij stappen doelbewust in de prostitutie en beschouwen dit als een tijdelijk levensproject van bijvoorbeeld twee jaar, om nadien voldoende welvarend te kunnen leven.

De prostitutienetwerken hebben zich geprofessionaliseerd en beseffen dat ze veel meer winst kunnen maken met gemotiveerde, welwillende slachtoffers die minder geneigd zijn om belastende verklaringen af te leggen bij de politie en justitie. De slachtoffers krijgen ongeveer de helft van de prostitutieopbrengsten, maar ze moeten wel al hun onkosten zelf betalen. Hierdoor krijgen ze uiteindelijk wel minder dan beloofd. De echte winsten zijn voor de exploitanten. De slachtoffers aanvaarden dat ze dikwijls onder bijzonder slechte omstandigheden moeten werken. In verschillende gevallen is er nog steeds sprake van een uitbuitingssituatie. Naast de controlevormen van de uitbuiter bepalen ook de slechte werkomstandigheden of de tenlastelegging mensenhandel in overweging genomen kan worden.

37 Cfr. hoofdstuk 4 rechtspraak.

38 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", professioneel businessnetwerk met win-win profiel, pp.36-37. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

39 *Ibid.* verschillende criminele netwerken: Aziatische schuldbindingsdossiers, p. 26.

40 *Ibid.*, Dossiers 'Bulgaars prostitutienetwerk uit Varna' en 'professioneel businessnetwerk met win-winprofiel', pp.35-37.

Er zijn meerdere gevallen bekend van vrouwen die met valse beloftes, zoals de bouw van een mooie villa in Bulgarije, in handen van Bulgaarse mensenhandelaars gevallen zijn. Het slachtoffer krijgt aanvankelijk een akte van een grond en een villa in Bulgarije met haar naam erop als eigenaar. Terwijl het slachtoffer in de prostitutie actief is, wordt er inderdaad een villa op deze grond gebouwd. Telkens het meisje naar Bulgarije terugkeert, ziet ze de werkzaamheden vorderen. Maar op het einde wordt via een corrupte notaris in Bulgarije in de notariële akte de naam van het meisje geschrapt als eigenaar en vervangen door deze van de Bulgaarse pooier. Uiteindelijk heeft het slachtoffer in deze gevallen helemaal niets.

Veel slachtoffers in deze zogenaamde win-winsituatie zijn EU-onderdanen, vooral afkomstig uit Bulgarije en in de tweede plaats uit Roemenië. Daarnaast worden er ook West-Afrikaanse en Albanese meisjes met wettige Belgische verblijfsdocumenten gesignaleerd. Al deze meisjes beschikken over verblijfsdocumenten die ze van hun pooiers mogen houden, zodat ze bij de politie niet verdacht overkomen.

De pooiers moeten maar weinig geweld te gebruiken, want er zijn prostitutiekandidaten genoeg. Enkel bij ernstige conflicten met slachtoffers gebruiken ze 'functioneel' geweld. Indien nodig gaan ze over tot het plegen van brutaal geweld om voorbeelden te stellen en te tonen dat zij de spelregels bepalen.

In deze win-winsituatie werken ook prostituees die niet als slachtoffers van mensenhandel kunnen beschouwd worden, omdat ze niet meer in een uitbuitingssituatie zitten. In eros-centra in Vlaanderen worden meisjes tewerkgesteld als gedetacheerde danseressen[41] vanuit firma's die gevestigd zijn in Bulgarije, Tsjechië of Hongarije enerzijds of als zelfstandigen anderzijds. Op basis van een fifty-fiftyverdeling verdienen ze in beide situaties maandelijks enkele duizenden euro's.

41 Cfr. deel 2.

1.4.2. Loverboy-slachtoffers

Pooiers maken gebruik van de gekende loverboymethode[42] waarbij ze via verleidingstechnieken jonge meisjes inpalmen om hen uiteindelijk in de prostitutie uit te buiten. De slachtoffers zijn meestal jonge Belgische meisjes tussen 15 en 25 jaar met een negatief en diffuus zelfbeeld en die hunkeren naar liefde en geborgenheid, waardoor ze gevoelig zijn voor de aandacht van jongens. Hierdoor beseffen deze slachtoffers niet altijd dat ze uitgebuit worden, of 'voelen' ze zich niet uitgebuit.[43] Rekrutering door intieme partners is dan ook een zeer effectief controlemiddel en verhindert zowel ontsnapping als re-integratie.[44]

We vinden deze *loverboy*-techniek vooral terug bij Albanese en Turkse pooiers, maar ondertussen is die ook wijdverspreid bij Bulgaarse, Italiaanse en Belgische pooiers. De slachtoffers zijn Belgische, Bulgaarse, Roemeense en in het verleden ook Albanese meisjes. In verschillende gerechtelijke arrondissementen zal er pas voor mensenhandel vervolgd worden wanneer er sprake is van een netwerk.

In een bepaald dossier te Bergen werd de loverboytechniek als modus operandi van een barhouder mooi in kaart gebracht. De barhouder gaat op zoek naar Belgische meisjes die op school hebben afgehaakt en/of met hun familie hebben gebroken en/of afkomstig zijn uit kansarme socio-economische milieus. Vaak zijn die meisjes drugsverslaafd en tussen de 16 en 21 jaar.[45] Wanneer hij een meisje heeft gevonden dat aan dat profiel beantwoordt, verleidt hij haar en stelt hij haar gratis huisvesting voor. Nadat hij haar vertrouwen heeft gewonnen, biedt hij haar een job aan. Eerst als serveerster, dan als stripteaseuse en daarna stelt hij haar voor om klanten te ontvangen. Weigert ze, dan dringt hij aan. Zodra hij merkt dat het meisje er weigerachtig tegenover staat om nog langer klanten te ontvangen, stuurt hij haar door naar pooiers die 'topklasse' meisjes aanbieden. Zo komt ze in een luxemi-

42 Cfr. dit hoofdstuk bij dossieranalyses 'Turkse pooiers en drugtrafikanten' en Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", verschillende criminele netwerken: Bulgaarse netwerken, p.25. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

43 Nederlandse rapporteur Mensenhandel, Derde Rapportage Mensenhandel, Den Haag. U kan deze publicatie raadplegen op www.bnrm.nl

44 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2006 'Slachtoffers in beeld', bijlage, zie ook Vermeulen Gert, Mensenhandel in beeld: Eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van Belgische slachtofferdata, IRCP, Maklu, 2007.

45 Cfr. bij minderjarige slachtoffers.

lieu terecht en ze krijgt het voorstel om in pornofilms te figureren. Deze misdrijven kunnen binnen het kader van mensenhandel worden vervolgd omdat de tenlastelegging mensenhandel is uitgebreid naar Belgische slachtoffers.

1.4.3. Drugsverslaafde slachtoffers[46]

Turkse en Albanese netwerken ronselen doelbewust binnen het milieu van bijzonder kwetsbare en drugsafhankelijke meisjes van diverse nationaliteiten. De slachtoffers worden door hun pooier betaald met porties drugs, zodat ze in een totale afhankelijkheidspositie terechtkomen. In sommige gevallen kan dit leiden tot het overlijden van een slachtoffer, zoals we al in een dossier vastgesteld hebben.[47]

Tussen deze groep van prostitutieslachtoffers zitten ook veel Belgische meisjes die door een *loverboy* (zie boven) verleid worden en nadien drugsverslaafd gemaakt worden. Vaak gaat het ook om slachtoffers die al drugsverslaafd zijn, problemen hebben met hun familie en niet weten waar ze naartoe moeten. De pooiers voeren een doelbewuste strategie om deze meisjes in een afhankelijkheidspositie te duwen. Ze stimuleren de meisjes om hun relaties met familie, kennissen en vrienden te verbreken. Zo raken ze volledig geïsoleerd en worden ze van hen afhankelijk.

1.4.4. Verdoken slachtoffers

Verschillende slachtoffers zitten in een situatie van onzichtbare prostitutie die moeilijk toegankelijk is voor het grote publiek en waarop weinig of geen sociale of politionele controle bestaat. Een dergelijke situatie kan gemakkelijk aanleiding geven tot ernstige misbruiken.

De slachtoffers van verdoken prostitutie situeren zich in Aziatische massagesalons[48], sauna's, webcams op internet, privéstudio's of massagesalons met Braziliaanse slachtoffers, met sommige etnisch georiënteerde Turkse vzw's die gevestigd zijn in cafés, enz. In Luik is er zelfs sprake van prostitutie in een Bulgaarse nachtwinkel, gericht op Bulgaarse klanten.

Dikwijls bevinden deze slachtoffers zich in een precaire situatie van gedwongen prostitutie waar geweld niet geschuwd wordt. Bij de Aziatische slachtoffers is er in deze gevallen sprake van situaties van schuldbinding waarbij schulden, meestal van mensensmokkel, afbetaald moeten worden via gratis werk. Bij slachtoffers van Turkse netwerken betreft het vaker situaties van drugsafhankelijkheid (zie boven).[49]

De Braziliaanse slachtoffers beschikken over valse Portugese verblijfsdocumenten. Velen onder hen zijn minderjarig (zie onder).

1.4.5. Cultuurafhankelijkheid

Een typisch Nigeriaans drukkingsmiddel tegenover de slachtoffers zijn misbruiken van het voodoo-ritueel.[50] Een antropologisch inzicht hierin is van essentieel belang om het slachtoffer te kunnen begrijpen. De Nigeriaanse term voor voodoo is 'juju'. Voodoo is een cultuscomplex in een ogenschijnlijk onzichtbare wereld. In Afrikaanse culturen kan het geloof in een onzichtbare wereld van even groot of groter belang zijn dan het leven in een 'zichtbare wereld'. Het geloof in een bovennatuurlijk wezen wordt min of meer als universeel beschouwd. Veelal worden belangrijke beslissingen genomen nadat men een lokale voodoo- of juju-priester om raad gevraagd heeft. Veel Nigeriaanse meisjes hebben bij hun vertrek een eed afgelegd vooraleer ze naar het Westen vertrekken. Zij of hun familie hebben er zich toe verbonden hun reiskosten en schulden af te betalen aan hun 'madame'. Deze eedaflegging gaat gepaard met een aantal rituelen. Als het slachtoffer niet voldoet aan de opgelegde verplichtingen of haar verplichting verbreekt, wordt er juju of voodoo aangewend. Met een pakketje van nagels, bloed en haar kan men iemand ziek of gek maken of zelfs laten sterven…

Op deze wijze willen de 'madammen' bij de meisjes een angst inboezemen en een band creëren die ze niet

46 Cfr. hoofdstuk 5: aandachtspunt slachtofferdetectie en begeleiding.

47 Cfr. dossieranalyse 'Turkse pooiers en drugtrafikanten'.

48 Centrum, Jaarverslag 2007, "Mensenhandel en –smokkel, Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur", dossier over een massagesalon in Brussel, pp. 90-91. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

49 Cfr. dossieranalyse 'Turkse pooiers en drugtrafikanten'.

50 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2006 'Slachtoffers in beeld', Nigeriaanse voodoo-prostitutienetwerken, p.31.

ongestraft kunnen verbreken alvorens ze hun schulden hebben afbetaald. Veel slachtoffers kiezen ervoor om in de prostitutie te blijven werken en betalen hun schulden af om hun familie te sparen.

Dikwijls is de 'madame' een persoon die het prostitutiesysteem kent. Meestal hebben ze zelf in de prostitutie gewerkt en hebben ze zich vrijgekocht. Hiervoor hebben ze op hun beurt weer nieuwe slachtoffers in de prostitutie gebracht.

1.4.6. Schuldbinding

In verschillende gevallen is er sprake van schuldbindingsdossiers, waarbij slachtoffers hun smokkel- of andere schulden afbetalen via prostitutie. Dit vinden we vooral terug bij Aziatische[51] en soms ook Russische slachtoffers.

In het jaarverslag 2006[52] toonden we aan hoe Russische tewerkstellingsagentschappen met een officiële licentie meisjes ronselen via advertenties voor werk als huishoudhulp in landen zoals België, Italië, Spanje, Israël en Japan. Deze meisjes worden via het systeem van schuldbinding gedwongen om in de prostitutie te werken om hun zogenaamde schulden voor transport, documenten en tewerkstellingsaanvraag af te betalen.

Dit laatste is ook vooral het geval bij Vietnamese slachtoffers. De Brusselse politie heeft bij Vietnamese huishoudhulpdossiers ook praktijken van schuldbinding vastgesteld waarbij slachtoffers via prostitutie hun schulden moeten afbetalen.

Slachtoffers die in een Thaise massagesalon tewerkgesteld worden met een toeristenvisum – veelal uitgereikt door de Zweedse ambassade – moeten de eerste twee maanden gratis werken om hun smokkelschulden af te betalen. De inkomsten van de derde maand mogen ze voor zichzelf houden.

1.4.7. Gedwongen prostitutie

De situatie van gedwongen prostitutie sensu stricto bestaat nog, maar neemt af. Deze slachtoffers zijn voornamelijk terug te vinden bij Roemeense 'Roma'-netwerken.[53] Ze maken gebruik van fysiek geweld ter bestraffing van 'ongehoorzame' meisjes. Ze worden het meest geassocieerd met Roemenië, maar kunnen ook afkomstig zijn uit diverse andere Oost-Europese landen. De slachtoffers hebben dezelfde Roma-afkomst. Deze netwerken zijn regionaal en clangebonden. De Roma-netwerken hebben een eigen maatschappelijke code, leefsysteem en parallel rechtssysteem.

Verschillende flexibelere vormen van gedwongen prostitutie vinden we terug in situaties van schuldbinding en bij de profielen van drugsafhankelijke, cultuurafhankelijke en verdoken slachtoffers (zie boven).

Slachtoffers van Russische prostitutienetwerken durven niet praten uit angst voor represailles ten aanzien van hun familie in hun land van herkomst. Bij interceptie door de politie verklaren ze absoluut geen slachtoffer te zijn. Als de politie erin slaagt dit te doorprikken, vertellen ze de waarheid.

1.4.8. Minderjarige prostitutieslachtoffers

Ook minderjarige prostitutieslachtoffers[54] vinden we vooral terug bij Roma-netwerken.[55] Telkens we op dat fenomeen stuiten bij Roma-netwerken die zich hieraan schuldig maken stellen we vast dat ze uit bepaalde regio's van Roemenië afkomstig zijn. Het weinig toegankelijk en moeilijk benaderbaar karakter van de Roma-leefgemeenschappen maakt onderzoek voor de politie erg moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk (dat geldt trouwens a fortiori voor situaties van uitbuiting van de bedelarij, (zie verder). In een concreet geval voerde de politie op basis van een slachtofferverhaal

51 Centrum, Jaarverslag 2007, "Mensenhandel en –smokkel, Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur", dossier over een massagesalon in Brussel, pp. 90-91. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

52 Centrum, Jaarverslag Centrum mensenhandel 2006, "Slachtoffers in beeld", pp.28-29.

53 *Ibid*., Roemeens clan-netwerk, p.32 en Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", Roemeens dossier, pp.40-41 en 61.

54 Centrum, Jaarverslag 2007, "Mensenhandel en –smokkel, Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur", dossier over een minderjarig meisje, p. 101. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

55 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2006 "Slachtoffers in beeld", Roemeens clan-netwerk, p.32 en Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", Roemeens dossier, pp.40-41 en 61. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

observaties uit. Ze moest die echter stoppen omdat ze opgemerkt werden in de straat. Ze vonden geen andere concrete elementen om het dossier verder op te volgen.

In de slachtoffergroep van de loverboys worden ook minderjarige slachtoffers getraceerd.[56]

56 Zie ook hierboven bij loverboy slachtoffers

2. Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting

2.1. Algemene trends

De typische risicosectoren voor economische exploitatie inzake mensenhandel zijn volgens Europol[57]: land- en tuinbouw, bouw, horeca, en huishoudhulp. Het betreft zowel vrouwelijke als mannelijke slachtoffers die laag gekwalificeerde arbeid presteren. Een nieuw fenomeen volgens Europol[58] is de exploitatie van asfaltwerkers bij wegenwerken.

In ons vorig jaarverslag hebben we vastgesteld dat mensenhandel met het oog op economische uitbuiting in de meest diverse economische sectoren terug te vinden is.[59] Tegenwoordig geldt dit ook bij de nieuwe en atypische sectoren waarin illegale werkkrachten op het eerste gezicht niet direct als slachtoffers van mensenhandel gepercipieerd worden. We hebben het dan over Bulgaars-Turkse bakkers en slagers, Indo-Pakistaanse nacht- en telefoonwinkels, transport, schoonmaak, carwash en toiletdiensten.

Schijnhuwelijken in combinatie met gebruikmaking van de mogelijkheden van het vrij personenverkeer vormen meermaals voorkomende modi operandi. Degene die een schijnhuwelijk aanging met een EU-onderdaan en die zich in het kader van dat recht vestigt in België zal zich dan verplicht zien om te werken om zijn schulden terug te betalen. Ook bestaat het fenomeen in het algemeen waarbij leiders van mensensmokkelnetwerken of mensenhandelaars zichzelf bedienen van een verblijfsstatuut door middel van het aangaan van een schijnhuwelijk.

Het beleid heeft ingespeeld op de trend van het misbruik van schijnhuwelijken door het instrumentarium dat kan ingezet worden te versterken. In het Jaarverslag Migratie 2009 wordt vanuit de grondrechten-invalshoek ingegaan op de schijnhuwelijkproblematiek [60].

2.2. Professionele netwerken

Naast de kleine dossiers blijken er in vele dossiers vooral georganiseerde vormen[61] van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting schuil te gaan, die soms gelinkt kunnen worden aan criminele organisaties[62].

Dergelijke criminele organisaties manifesteren zich bij economische uitbuiting vooral via een systeem van schuldbinding waarbij het slachtoffer gedwongen wordt de schulden van zijn smokkelreis af te betalen door gratis te werken. Meestal gebeurt dit in Chinese restaurants wanneer het slachtoffer schulden heeft bij Chinese smokkeltriades.[63] Dit kan tegenwoordig ook het geval zijn in situaties van huishoudhulp met vooral Vietnamese slachtoffers. In enkele dossiers vinden we de verstrengeling tussen economische uitbuiting, mensensmokkel en prostitutie.[64]

Andere vormen van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting betreffen situaties door tewerkstelling in mensonwaardige omstandigheden. Grote ondernemers voeren op oneerlijke wijze concurrentie door hele constructies van onderaannemingen en/of schijnzelfstandigen op te zetten waarbij buitenlandse werkkrachten uitgebuit en gedwongen worden om in onmenselijke omstandigheden te werken, zonder dat er daarom expliciet sprak is van gedwongen arbeid[65] in strikte zin. De economische uitbuiting in de vorm van arbeidsomstandigheden beneden de menselijke waardigheid vormen een essentieel onderdeel van de uitbestedingspatronen vanuit legale economische sectoren die via economische exploitatie hun loonkost willen drukken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van detacheringssystemen via onderaanneming en/of zelfstandigen.[66] Dikwijls is de druk die wordt uitgeoefend op de slachtoffers bijzonder subtiel en complex.

57 Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective, juni 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=

58 Europol, OCTA 2009, "EU Organised Crime Threat Assessment" p. 36.

59 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", pp. 26-34. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

60 Centrum, Jaarverslag Migratie 2009, p. 118.

61 Het activiteitenverslag van de federale politie van 2008 maakt in haar rubriek mensenhandel met het oog op economische uitbuiting melding van 16 geidentificeerde dadergroepen die actief zijn op internationaal niveau en 14 geidentificeerde dadergroepen die actief zijn in meerdere arrondissementen.

62 Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective, juni 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language

63 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2006 "Slachtoffers in beeld", dossier schuldbinding in horeca, p.40 en Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", dossier wok restaurant pp.46-47. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

64 *Ibid.*

65 Voor interpretatie en definitie van gedwongen arbeid: cfr. deel 3 bijdrage IAO en Centrum, jaarverslag mensenhandel 2005 "Het Belgisch mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen", pp.73-74.

66 Cfr. deel 2

In verschillende dossiers van economische uitbuiting waarin het Centrum zich burgerlijke partij gesteld heeft, stellen we vast dat georganiseerde netwerken misbruik maken van het driemaandelijks verblijfsrecht van EU-onderdanen om hen hier illegaal te laten werken en uit te buiten aan dumpingprijzen.[67] Naast de aantasting van de individuele rechten van de illegale werknemer, dreigt dit fenomeen ook het Belgische sociale en economische stelsel uit te hollen, zoals opgemerkt in het CFI-rapport.[68]

2.3. Slachtofferprofiel

Vooral in situaties van schuldbinding is er duidelijk sprake van gedwongen arbeid.[69] In de meeste gevallen van economische uitbuiting manifesteert de zogenaamde win-winsituatie zich duidelijk. Slachtoffers krijgen het aanbod waarbij ze vanuit hun perspectief veel meer kunnen verdienen dan in hun land van herkomst. In de praktijk betekent dit dat ze volgens Westerse normen aan dumpingprijzen komen werken. De slachtoffers zwichten voor de mogelijke baten en beseffen niet dat ze een slachtoffer van mensenhandel zijn.

Het blijft belangrijk dat magistraten zich bij de kwalificatie van uitbuitingssituaties als feiten van mensenhandel niet laten misleiden door de subjectieve ervaringen van slachtoffers. Niet de behandeling of het inkomen dat het slachtoffer in het herkomstland zou genoten hebben mag centraal staan, net zo min als de daadwerkelijke bereidheid om in mensonwaardige omstandigheden te werken of misbruikt te worden. Een nauwkeurige beschrijving van de objectieve elementen die de feiten van mensenhandel uitmaken, moet altijd aan de basis van het onderzoek liggen.

2.4. Sectoren

2.4.1. Land- en tuinbouw

De mensenhandeldossiers in de land- en tuinbouw situeren zich vooral in de fruitpluk. Hier vinden we de illegale tewerkstelling van vooral Indiërs terug, die moeten werken aan dumpingtarieven. In sommige gevallen duikt hier het systeem van 'koppelbazen' op. Deze opereren bij verschillende fruitboeren opereren en plaatsen er hun illegale werkkrachten. Ze incasseren de lonen van de illegale werkkrachten en betalen hen slechts een klein gedeelte hiervan uit. Daarnaast organiseren de koppelbazen hun transport en huisvesting zodat de slachtoffers in een afhankelijkheidspositie terechtkomen.

In de regio Dendermonde werden in het verleden praktijken van mensenhandel vastgesteld bij Belgische paddestoelkwekers. In dit dossier rekruteerden de Belgische exploitanten expliciet jonge Bulgaarse vrouwen die aangevoerd werden via Eurolines en hier illegaal tewerkgesteld werden. Ze werden zwaar onderbetaald en werden slecht gehuisvest.

Daarnaast is er een nieuw fenomeen in de landbouw opgedoken: mensenhandelpraktijken bij personeel in de pluimveesector. In een dossier werd vastgesteld dat Polen op een georganiseerde wijze als schijnzelfstandigen[70] gerekruteerd en als werknemers in legale pluimveeslachterijen geplaatst werden.

De politie signaleerde ons in andere gevallen van mensenhandel over pluimveekwekerijen die worden uitgebaat door Turkse eigenaars.[71] Zij stellen illegaal Bulgaarse mannen van Turkse afkomst te werk om op hun kippen te letten. In een dossier kwam dit aan het licht nadat de buurtbewoners melding hadden gemaakt van huisjesmelkerij waarvan de Bulgaren zelf het slachtoffer waren. Na bevraging bleek dat ze uitgebuit werden door deze Turkse eigenaars van pluimveeslachterijen.

67 Centrum, Jaarverslag 2008, 'Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', dossier bouw pp. 43-44. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

68 Cfr. CFI 16de activiteitenverslag 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.ctif-cfi.be

69 Cfr. deel 3 bijdrage IAB en Centrum, Jaarverslag 2008, 'Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', pp.67: Corr. Tongeren, 9 mei 2008, 9de kamer.

70 Cfr. deel 2.

71 Centrum, Jaarverslag 2008, 'Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', p..30. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

2.4.2. Bouwsector en renovatie

De rechtbank heeft in dossiers van illegaal tewerkgestelde Braziliaanse werknemers de volgende bewijselementen geselecteerd voor de tenlastelegging mensenhandel: het abnormale werkritme, de lonen die onder het normale loon liggen en die onregelmatig of gewoon niet worden betaald en het gebrek aan sociale rechten.[72]

In de mensenhandeldossiers betreffende de bouwsector manifesteren zich verschillende Braziliaanse netwerken.[73] De meeste tewerkgestelde Brazilianen zijn afkomstig uit dezelfde regio, namelijk Goiás of Minas Gerais. Deze regio's staan bekend als een migratieregio met een 'cultuur van migratie'[74]. Beide regio's leven van het geld van de diaspora. Een Braziliaanse delegatie legde in een IOM-workshop[75] uit dat Goiás momenteel een economische boom kent, met een groei van 28% tewerkstelling in 2008, en dat het de meest welvarende stad van Brazilië is. Door de economische crisis in de Verenigde Staten en Europa zouden 20 à 30.000 migranten teruggekeerd zijn naar Goiás.

Hoe werkt het Braziliaanse netwerk?[76] Het transport wordt meestal georganiseerd door reisbureaus die een migratiepakket naar Europa aanbieden. De Brazilianen worden een job beloofd, maar ze zijn niet op de hoogte van de slechte werkomstandigheden en het lage loon. Ze komen aan in België op bepaalde aankomstpunten in Brussel en hebben een aantal telefoonnummers van Brazilianen op zak. Gedurende drie maanden kunnen ze hier legaal verblijven.

De Brazilianen worden niet alleen in Brussel tewerkgesteld maar in diverse andere Belgische steden. Velen zijn gehuisvest in Brussel vanwaar ze elke ochtend naar hun werkplaats pendelen. In Bergen vertegenwoordigen de Braziliaanse netwerken 15% van de economische uitbuiting.

Eind 2009 publiceerde het CFI een speciale waarschuwing over zogenaamde "Braziliaanse" netwerken van clandestiene werkkrachten.[77]

Uit verschillende dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde, blijkt dat er in de bouw- en renovatiesector ook georganiseerde vormen van economische uitbuiting bestaan bij Turkse bouwuitbuiters.[78] Deze laten hun aangekochte krotwoningen renoveren tot appartementen door Ottomaanse Bulgaren, een belangrijke Turkse minderheidsgroep die in het zuidelijk gedeelte van Bulgarije gevestigd is, die hiervoor speciaal overgebracht worden.

Eén van de Bulgaarse werkmannen heeft in zijn verklaring het systeem uitgelegd. Ze werken hier drie maanden op een grote bouwwerf. Daarna keren ze terug naar Bulgarije. Ondertussen hebben andere Bulgaarse werkmannen hun plaats ingenomen op deze bouwwerf. Wanneer bij hun latere terugkeer in België hun plaatsen zijn ingenomen op dat grootbouwproject, voeren zij in afwachting eerst kleinere karweitjes uit bij andere Turkse eigenaars.

Concreet hebben we vastgesteld dat één van de betrokken namen van een groot Bulgaars prostitutiedossier[79] uit 1999-2002 ook opduikt in een Bulgaars bouwdossier van economische uitbuiting van 2006. Vermoedelijk zien we hier aanduidingen van een diversificatie en/of reconversie van criminele netwerken die vroeger gespecialiseerd waren in de prostitutie en ondertussen de voordelen geleerd hebben van uitbuitingsvormen binnen economische sectoren zoals de bouwsector.

Daarnaast stellen we in andere mensenhandeldossiers de uitbuiting van Roemeense werklieden vast via een systeem van detachering en/of schijnzelfstandigheid[80]. De situatie en omstandigheden van hun huisvesting en tewerkstelling wijken volledig af van de wetgeving inzake tewerkstelling, veiligheid en gezondheid van de werknemers en sociale zekerheid. Ze krijgen een loon van 5 euro per uur, waarvan een deel als betaling voor hun erbarmelijke huisvesting wordt afgehouden.

72 *Ibid.*, p.66 en cfr. hoofdstuk 4 rechtspraak.

73 Cfr. hoofdstuk 4 rechtspraak.

74 IOM, "Awareness Raising for Brazilian and Belgian authorities on managing migration from Brazil to Belgium" 2nd Awareness-Raising Workshop 26-27 May 2010, Brussels .

75 *Ibid.*

76 Cfr. Centrum, jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", economische exploitatie: bouw en renovatie p.27. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

77 Cfr. deel 2 hoofdstuk 1.

78 Cfr. hoofdstuk 4 rechtspraak en Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", pp.43-44. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

79 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2003 "Pleidooi voor een integrale benadering" pp.23-25. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

80 Cfr. deel 2.

Ze worden in Roemenië geronseld waar ze een minderwaardig contract tekenen of aandelen van het betrokken bedrijf (al dan niet in België) moeten kopen om als schijnzelfstandige[81] te kunnen werken. Deze aandelen moeten worden afbetaald door te werken, zodat er in feite sprake is van een systeem van schuldbinding.

In verschillende arrondissementen is er ook sprake van mensenhandeldossiers met uitbuiting van Marokkaanse werkkrachten die hier illegaal verblijven en werken. Hier betreft het vooral kleinschalige dossiers.

De problemen van illegaal tewerkgestelde Polen in de bouwsector worden op het vlak van mensenhandel niet strafrechtelijk aangepakt. De schijnzelfstandigenproblematiek[82] vraagt veel middelen in recherchecapaciteit, is moeilijk te bewijzen en leidt dikwijls tot een vrijspraak voor de rechtbank.

Momenteel stelt zich een probleem met gedetacheerde zelfstandigen[83] die hier voor 5 euro komen werken en via een interimkantoor gerekruteerd worden. De andere correcte ondernemers komen hierover klagen maar de inspectie kan er weinig tegen doen. Door deze deloyale concurrentie dreigt een verspreiding van dergelijke praktijken.

2.4.3. Horeca

In horecadossiers worden in de rechtspraak[84] meerdere elementen in aanmerking genomen als bewijs van werkomstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid: werken voor een loon dat lager ligt dan het minimumloon, een uurrooster van minstens 60 uur per week, de situatie waarin camera's een aantasting van het privéleven van de werknemer vormen, de vrijheidsbeperking van de werknemer, het verbod op contacten met derden en het in beslag nemen van identiteits- en bankdocumenten.

De Chinese restaurants, dikwijls familiale vennootschappen, staan bekend als typische voorbeelden van mensenhandel in de horeca.[85] Hierbij wordt ook aandacht geschonken aan Chinese wokrestaurants[86], Japanse en Vietnamese restaurants. Ondertussen zijn deze mensenhandelpraktijken verspreid over de hele horecasector. In de horeca zijn naast de Chinese en andere Aziatische restaurants ook Turkse cafés, pitazaken en Belgische snackbars in verband gebracht met mensenhandel. In één dossier mensenhandel, van een cluster van Belgische cafés, werd systematisch het Belgische personeel uitgebuit door ze in extreme omstandigheden voor een heel laag loon te laten werken.

Terwijl bij de Chinese en Vietnamese dossiers zich eveneens criminele organisaties kunnen manifesteren, gaat het globaal meestal enkel om kleinschalige of individuele gevallen. De politie heeft in haar analyses vastgesteld dat de Chinese slachtoffers van Chinese triades niet in één enkel restaurant, maar in verschillende restaurants tewerkgesteld werden om hun smokkelschulden te kunnen afbetalen. Bij Chinese criminele organisaties zijn verschillende slachtoffers trouwens te angstig om in het slachtofferstatuut te stappen.[87]

In Bergen vertegenwoordigen de Chinese horecadossiers 10% van het fenomeen van de economische uitbuiting. De Chinese slachtoffers worden illegaal tewerkgesteld en krijgen maandelijks gemiddeld 500 euro waarvoor ze zeven dagen op zeven moeten werken. Ze logeren in een kamertje in het huis van het restaurant en kunnen 's nachts slechts vier à vijf uren slapen. Verschillende Chinese slachtoffers worden in België geronseld via advertenties in eigen Chinese kranten.

2.4.4. Textiel

Namaaktextiel wordt doorgaans in een context van mensenhandel gefabriceerd.[88] In deze gevallen gaat het uitsluitend om criminele organisaties die zich vaak ook bezighouden met andere criminele activiteiten.
De andere mensenhandelcases in deze sector treffen

81 Cfr. deel 2.

82 Cfr. deel 2.

83 Cfr. deel 2.

84 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.64. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

85 Cfr. dossieranalyse Chinees restaurant

86 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.46. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

87 Cfr. deel 2 hoofdstuk 2 Good practice

88 Politie, Jaarverslag federale politie directie economische en financiële criminaliteit (ecofin). U kan deze publicatie raadplegen op www.polfed-fedpol.be/pub/verslag_activites/rapports_act_nl.php.

illegale werknemers die in lompenbedrijven[89] tweedehandskleding moeten sorteren voor de exportmarkt. Slachtoffers moeten in erg precaire situaties werken: dagelijks 10 à 11 uur rechtopstaand werken, zonder de nodige verwarming én met gedwongen productiequota's. Dergelijke clandestiene werkateliers liggen meestal verstopt in vervallen garages of industrieterreinen die al lang afgeschreven zijn. De lokale politie speelt ook een relevante rol in de detectie van deze clandestiene ateliers.[90] Bij controle heeft de sociale inspectie al meegemaakt dat ze slachtoffers vonden die verstopt zaten onder platen in de vloer. Dergelijke werkateliers zijn dikwijls uitgerust met externe bewakingscamera's en een geheime uitgang waarlangs de arbeiders kunnen verdwijnen. Mensenhandelpraktijken bij clandestiene textielateliers en lompenbedrijven vinden we vooral terug in dossiers van Syrische exploitanten.

Uit dossiers over clandestiene textielateliers[91] blijkt dat niet alleen de uitbaters winst maken door dit systeem. Er zijn andere personen die hier nog meer geld uit slaan, namelijk de opdrachtgevers. Merken en confectiebedrijven, die te goeder naam en faam bekend staan, staan vermeld in het dossier.

2.4.5. Huishoudhulp

Mensenhandelpraktijken in de sector van de huishoudhulp komen soms moeilijk aan de oppervlakte. Dit gaat vaak over kleinschalige dossiers die zich in sommige huishoudens uit het Magreb-milieu situeren.

De bewijslast van dergelijke dossiers is meestal louter gebaseerd op slachtofferverklaringen. Maar ook dat is niet vanzelfsprekend; dat gebeurt bijna uitsluitend nadat slachtoffers de woning waar ze tewerkgesteld werden, zijn ontvlucht. Als gevolg geven veel van deze dossiers nooit aanleiding tot een vervolging.

In gevallen waar diplomaten of relatiekennissen van ambassades betrokken zijn, blijven de mensenhandelpraktijken in de sector van huishoudhulp nog vaker verborgen. De dossiers van huishoudhulpen die werken op ambassades worden door de arbeidsauditeur geopend, maar door de diplomatieke onschendbaarheid leiden ze niet tot strafvervolging. Voor deze slachtoffers wordt er veelal een oplossing gezocht via een humanitaire regeling.[92]

Verschillende dossiers van economische exploitatie in de sector van de huishoudhulp zijn ook gelinkt aan seksuele vormen van uitbuiting. Het voorlaatste jaarverslag Mensenhandel/-smokkel verwijst naar twee dossiers waarin jonge meisjes uitgebuit worden als huishoudhulp maar in feite door de exploitant in de eerste plaats misbruikt worden om zijn eigen seksuele lusten te bevredigen.[93]

In een ander dossier stellen we vast hoe tewerkstellingsagentschappen meisjes rekruteren om als huishoudhulp te werken bij vermogende gezinnen en hoe die jonge vrouwen en/of hun familie vervolgens onder druk werden gezet door medeplichtigen van die werkagentschappen opdat ze hun verklaringen zouden intrekken. We zien dat er hier wel degelijk sprake is van georganiseerde netwerken.

2.4.6. Transport

In transportdossiers worden in de rechtspraak[94] de volgende elementen als bewijs beschouwd voor werkomstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid: geen arbeidsovereenkomst, zeven dagen op zeven werken in mensonwaardige omstandigheden, geen of onvoldoende vergoeding en een slechte huisvesting.

Bij politiecontroles wordt er vooral misbruik van Moldavische truckers vastgesteld. Er worden ook speciaal transportfirma's in Rusland opgericht waarvan de werknemers in werkelijkheid voor een Belgische firma werken.[95]

Uit verschillende mensenhandeldossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij heeft gesteld, blijkt dat er in de transportsector ook georganiseerde vormen

89 Cfr. dossieranalyse lompenhandel.

90 Cfr. deel 2 hoofdstuk 2 Good practice.

91 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2003 "Pleidooi voor een integrale benadering" pp.24-27. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

92 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.19. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

93 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2007 "Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur", pp.96-102.

94 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen, pp.68-69. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

95 Cfr. deel 2.

van economische exploitatie bestaan via constructies van schijnzelfstandigheid en detacheringen.[96]

In ons Jaarverslag Mensenhandel 2006[97] wordt dit al met een dossiervoorbeeld geïllustreerd. Een Belgisch transportbedrijf zet een internationale constructie op met een twintigtal schijnzelfstandigen, allemaal Poolse vrachtwagenchauffeurs. De Belgische zaakvoerder baat transportfirma's uit in Duitsland, Polen, Roemenie, Bosnië en Nederland. Hij verzorgt vooral internationale transporten voor Belgische, Duitse en Engelse klantenexpediteurs naar het Verenigd Koninkrijk. De zaakvoerder heeft administratief personeel op zijn kantoor in België, van waaruit alles geregeld wordt.

2.4.7. Nacht- en telefoonwinkels

Vaak hebben Indo-Pakistaanse uitbaters van nacht- en telefoonwinkels geen geldige verblijfsdocumenten in België. In een aantal gevallen worden ze tewerkgesteld in een situatie van uitbuiting als schijnzelfstandige[98]. Ze worden aandeelhouder of in een latere fase zelfs zaakvoerder van de vennootschap. In werkelijkheid fungeren ze louter als stroman van de exploitant die de socialezekerheidskosten ontduikt en op een gemakkelijke wijze zijn zakenimperium uitbreidt. Het slachtoffer kan zich op basis van het statuut van zelfstandige wettelijk inschrijven in de gemeente en verkrijgt een legaal verblijfstatuut. Op deze wijze halen zowel de exploitant als het slachtoffer voordeel uit de situatie.

Daarnaast komen er ook situaties van mensenhandel aan het licht waarbij slachtoffers hun smokkelschulden moeten afbetalen door gratis te werken in de winkel.[99] In deze laatste gevallen is er sprake van criminele organisaties. Eén van de dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij gesteld heeft, toont aan op welke wijze criminele organisaties op internationale schaal een systeem van schijnhuwelijken laat functioneren.[100] Er worden tegen betaling schijnhuwelijken georganiseerd tussen Indische of Pakistaanse mannen en Portugese vrouwen uit arme streken in Portugal. De huwelijken worden voltrokken in Denemarken, Zweden of Portugal. Na het huwelijk vestigen de mannen zich in België. Slachtoffers die betaald hebben voor een schijnhuwelijk moeten hun schulden afbetalen door bijna gratis te werken in de winkel. Meerdere van deze niet-reglementaire nacht- en telefoonwinkels zijn gelinkt aan Indo-Pakistaanse smokkelnetwerken. Die gebruiken deze winkels als doorgangsplaats en safehouses[101] voor gesmokkelde personen en als vergaderplaats voor trafikanten en witwasmachine voor criminele winsten.

2.4.8. Carwash

In de sector van de carwash vinden we ook georganiseerde vormen van economische uitbuiting inzake mensenhandel door Pakistani. Hier vinden we dezelfde modi operandi als bij de nachtwinkels waarbij gebruik gemaakt wordt van schijnzelfstandigheid[102].

Hier gaat het niet om kleinschalige exploitatie. Er is duidelijk sprake van georganiseerde netwerken. Een gecoördineerde actie van de centrale dienst mensenhandel van de federale politie, de verschillende federale politiediensten van Turnhout, Mechelen en Hasselt en de sociale inspectiediensten in een aantal carwashes in heel België heeft dit duidelijk aangetoond. In het verlengde van deze actie loopt ook een financieel onderzoek naar de gebruikte geldstromen en witwaspraktijken.[103]

2.4.9. Bakkers en beenhouwers

De politie en inspectiediensten hebben in de sector van beenhouwers en bakkers ook mensenhandelpraktijken vastgesteld. In deze gevallen gaat het vooral om kleinschalige dossiers. In sommige steden zijn volgens de politie deze winkels met aanwijzingen voor mensenhandel in handen van bepaalde Turkse families.

In deze dossiers worden in de rechtspraak[104] de volgende elementen als bewijs beschouwd voor werkom-

96 Cfr. deel 2 en Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen, pp.44-46. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

97 Centrum, jaarverslag mensenhandel 2006 "Slachtoffers in beeld", pp.43-45.

98 Cfr. deel 2.

99 Cfr. dit hoofdstuk bij Indo-Pakistaanse mensensmokkel.

100 Voor vergelijkbare uitspraak; cfr Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen, p.72. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

101 Voor uitleg, cfr. bij mensensmokkel.

102 Cfr. deel 2.

103 Politie, Activiteitenverslag 2007 van de federale politie. U kan deze publicatie raadplegen op www.polfed-fedpol.be/pub/jaarverslag/pub_jaarverslag2007_nl.php.

104 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2007 "Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur", p.111.

standigheden in strijd met de menselijke waardigheid: zeven dagen op zeven werken, meer dan twaalf uur per dag voor een weekloon van 50 à 60 euro, inhouden van loon en een slechte huisvesting (gesloten kamer, geen sanitair, verwarming of water).

2.4.10. Schoonmaakindustrie

Verschillende rapporten waaronder het activiteitenverslag[105] van de federale politie maken melding van mensenhandelpraktijken in de schoonmaakindustrie via opgezette constructies door een criminele organisatie. Firma's zetten als onderaannemer van grote bedrijven illegale personen of schijnzelfstandigen[106] aan het werk. De slachtoffers moeten als testperiode eerst enkele dagen gratis werken. Naast illegale Afrikanen, onder wie Marokkanen, worden ook Braziliaanse vrouwen[107] als slachtoffer aangetroffen. Het zijn schrijnende praktijken, verspreid over het hele land, waarbij de slachtoffers in heel slechte omstandigheden moeten werken en in verschillende gevallen zelfs totaal niet betaald worden. Momenteel zijn de feiten vooral te situeren in de regio van Luik.

Volgens het witwasrapport van de CFI wordt in meerdere dossiers gebruik gemaakt van schermvennootschappen met een fictieve maatschappelijke zetel. Die treden op tussen schoonmaakbedrijven met een contract en verdachte onderaannemers.[108] Daarnaast stelt het CFI een opeenvolging van vennootschappen vast, alsook het gebruik van stromannen, persoonlijke rekeningen, verrichtingen die niet overeenstemmen met het maatschappelijke doel van de vennootschap of met de financiële gezondheid van de vennootschap.[109] Al deze vaststellingen duiden volgens het CFI-rapport op het bestaan van een organisatie die steunt op een criminele structuur.[110]

105 Politie, Activiteitenverslag 2007 van de federale politie. U kan deze publicatie raadplegen op www.polfed-fedpol.be/pub/jaarverslag/pub_jaarverslag2007_nl.php.

106 Cfr. deel 2.

107 IOM, "Awareness Raising for Brazilian and Belgian authorities on managing migration from Brazil to Belgium" 2nd Awareness-Raising Workshop 26-27 May 2010, Brussels

108 CFI typologierapport 2008. U kan deze publicatie raadplegen op www.ctif-cfi.be

109 *Ibid.*

110 *Ibid.*

2.4.11. Toiletsector

In de toiletsector vinden we ook georganiseerde vormen van economische exploitatie inzake mensenhandel. Het gaat hier om een nieuw fenomeen waarbij koppelbazen via frauduleuze constructies vreemdelingen als gedetacheerde zelfstandigen[111] aan het werk zetten in diverse tankstations langs de autosnelweg. Ze hebben hierover mondelinge afspraken met de uitbaters. In totaal gaat het om een tweeëntwintigtal vestigingen, verspreid over heel België. Per vestiging met bijbehorend benzinestation worden ongeveer vijf à zes illegale, meestal Russische vreemdelingen tewerkgesteld in een soort ploegensysteem.

2.4.12. Benzinestations

In de sector van de benzinestations vinden we ook georganiseerde vormen van economische exploitatie inzake mensenhandel door Pakistani. Het personeel aan de pomp wordt tewerkgesteld in slechte omstandigheden die in sommige gevallen neigen naar situaties van mensenhandel. Hier gaat het niet om kleinschalige exploitatie; er is duidelijk sprake van georganiseerde netwerken. Dossiers werden opgestart in heel het land. Dit fenomeen werd al meer dan 10 jaar geleden aan de kaak gesteld in de parlementaire onderzoekscommissie over georganiseerde misdaad van de Senaat[112].

2.4.13. Afvalverwerking

In de sector van de afvalverwerking werken verschillende firma's van Belgische-Turkse ondernemers in onderaanneming voor grote Belgische bedrijven in het havengebied. Ze nemen het niet nauw met de sociale regelgeving. De slachtoffers zijn Bulgaars-Turkse werknemers die als schijnzelfstandige[113] tewerkgesteld worden. Ze moeten de afval van deze grote bedrijven sorteren.

Het is vuil, gevaarlijk, lawaaierig en slecht betaald werk waarbij de regels van bescherming niet gerespecteerd worden. De arbeidskrachten krijgen 7 à 8 euro

111 Cfr. deel 2.

112 Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, Eindverslag, Parl. Doc., Senaat, zitting 1998-1999, 8 december 1998, nr.1 – 326/9.

113 Cfr. deel 2.

per uur waarvan ze hun sociale bijdrage nog moeten betalen. Ze weten weinig of niets over hun sociaal statuut en dienen documenten te tekenen waarvan ze de betekenis niet kennen. In vele gevallen kennen zij zelfs niet de naam van de onderneming waarvoor ze werken. In de meeste gevallen betreft het illegale tewerkstelling, maar er zijn ook al dossiers van mensenhandel opgestart.

Uit deze dossiers bleek dat de exploitanten een systeem van boetes toepasten en hun slachtoffers bedreigden. De exploitanten deden onbehoorlijke inhoudingen op het lage loon en kwamen meestal de belofte van betaling van de sociale bijdrage als zelfstandige niet na. Bij een arbeidsongeval lieten de exploitanten de slachtoffers aan hun lot over.

2.4.14. Vleesverwerkende industrie

In de sector van de vleesverwerkende industrie in de regio van Gent is er systematisch sprake van 'koppelbazerij' en in een aantal gevallen van criminele organisatie. De slachtoffers zijn Slovaakse arbeidskrachten die via een firma uit Slovakije gedetacheerd[114] worden naar België. De focus van de arbeidsauditeur ligt op de bestrijding van de 'koppelbazerij'. In de gevallen waar er sprake is van bedreigingen tegen slachtoffers, gaat het wel om mensenhandel. De meeste dossiers betreffen enkel illegale tewerkstelling. In één dossier is er een uitspraak met veroordeling voor tenlastelegging mensenhandel geveld.

114 Cfr. deel 2.

3. Andere uitbuitingsvormen

3.1. Bedelarij

In een aantal dossiers van seksuele exploitatie hebben we het probleem van georganiseerde bedelarij in het kader van mensenhandel[115] vastgesteld. Het betreft dossiers, waarin we voornamelijk Roma-netwerken[116] terugvinden. Volgens de politie is onderzoek hierover moeilijk omdat deze levensgemeenschap erg gesloten is.

3.2. Gedwongen tot plegen van delicten

Volgens de wet mensenhandel van 2005 is de dwang om een misdaad of wanbedrijf te plegen één van de nieuwe uitbuitingsfinaliteiten dat het misdrijf mensenhandel typeert. Dit nieuw fenomeen wordt ook in andere landen en door Europese instanties opgemerkt. In Nederland heeft de Nationale Rapporteur Mensenhandel ook al gewezen op dit fenomeen in het kader van mensenhandel.[117] Die heeft verschillende gevallen van gedwongen criminaliteit zoals zakkenrollen en valsheid in geschrifte verzameld. Volgens Europol[118] worden illegale Vietnamese en Chinese slachtoffers, die hun smokkelschulden nog moeten betalen, in het kader van een systeem van schuldbinding gedwongen om bewaker te worden van cannabisplantages.

Sinds 2006 wordt Charleroi geconfronteerd met Marokkanen die hier illegaal verblijven en gedwongen worden om drugs te verkopen. In deze gevallen wordt er soms enkel een gerechtelijk dossier over drugs geopend. In de praktijk stellen zich verschillende problemen voor het slachtoffer om het slachtofferstatuut van mensenhandel te verkrijgen.

Uit onze gesprekken met de politie komt naar voren dat dit geen individuele gevallen zijn, maar dat er duidelijk sprake is van een nieuwe strategie van criminele organisaties. Volgens de politie is dit een internationaal fenomeen waaraan weinig of geen aandacht wordt besteed. De coördinatoren zitten in Marokko en sturen van daaruit mensen naar hier.

De drugdealers in Charleroi situeren zich in de prostitutiebuurt vlakbij de uitgaansbuurt. Sommige dealers zijn gewapend met messen en vuurwapens. De politie kan er niet meer discreet controleren, want ze worden direct opgemerkt door de criminelen. De Marokkaanse dealers hebben meestal een illegaal verblijfsstatuut en komen allemaal uit dezelfde streek van het Rif in Marokko. De meesten onder hen weten dat ze als drugsdealer gerekruteerd worden en hiermee veel geld kunnen verdienen. Anderen daarentegen worden naar hier gelokt met de belofte dat ze in de bouw kunnen werken. Bij hun aankomst worden ze dan vervolgens via schuldbinding gedwongen als drugsdealer te werken.

In ons vorig jaarverslag[119] werd dit geïllustreerd aan de hand van een groot dossier van handel en verkoop van drugs, opgezet door Marokkaanse onderdanen. Met de belofte van een job rekruteert dit netwerk Marokkanen of Algerijnen in hun land van herkomst of in Spanje. Deze organisatie maakt onder meer gebruik van 'arbeidskrachten' die ze laat overkomen voor de verkoop van drugs via een kanaal van Marokkaanse emigranten die in Spanje wonen en die clandestien in België terechtkomen. Bij hun aankomst in België worden hun identiteitsdocumenten afgenomen en moeten ze drugs verhandelen om de smokkelschulden van hun reis te betalen. Soms hebben ze daarvoor een opleidingstage in Frankrijk of Nederland moeten volgen. Nadien worden ze naar Charleroi gebracht waar ze op de openbare weg of op market houses drugs moeten verkopen.

In Bergen werd dit fenomeen eveneens vastgesteld maar betreft het voornamelijk Algerijnen.

In Antwerpen wordt de politie dan weer geconfronteerd met Chinezen die grote gokschulden hebben opgebouwd in de plaatselijke goktenten van de Chinese triades. Om hun gokschulden af te betalen worden de slachtoffers via een systeem van schuldbinding verplicht voor de Chinese triades XTC te smokkelen en/of mee te werken als *passeur* bij mensensmokkel.

115 Ter herinnering: exploitatie van bedelarij is één van de uitbuitingsfinaliteiten, voorzien in artikel 433 quinquies van het strafwetboek, dat het misdrijf mensenhandel definieert: Centrum, jaarverslag mensenhandel 2005 "Het Belgisch mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen" pp.10-16.

116 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen, pp.40-41. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

117 Vijfde rapportage Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, p.217. U kan deze publicatie raadplegen op www.bnrm.nl

118 Europol, OCTA 2009, "EU Organised Crime Threat Assessment". U kan deze publicatie raadplegen op www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language

119 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.71. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

4. Mensensmokkel

Momenteel zijn er vooral smokkelnetwerken actief die geleid worden door Indiërs (Sikhs), Koerdische Turken, Koerdische Irakezen en Afghanen. In de Turks-Koerdische smokkelnetwerken vinden we betalingen terug voor de bescherming van de eer van het vrouwelijke slachtoffer[120]. Daarnaast zijn er Chinese netwerken en andere trafikanten die gebruik maken van vliegtuigreizen waarvoor ze de nodige documenten leveren aan hun smokkelklanten. Hier stelt zich ook het probleem van de smokkelgaten via het Intra-Schengenreizen.[121]

Verschillende politiediensten stellen vast dat smokkelnetwerken als nieuwe *modus operandi* doelbewust zogenaamde smokkelslachtoffers naar de politie sturen om klacht neer te leggen tegen hun trafikanten in het kader van het slachtofferstatuut van mensenhandel. In werkelijkheid zijn het geen smokkelslachtoffers maar kleine garnalen van het smokkelnetwerk die in functie van een contrastrategie naar de politie gestuurd worden om de reactie van het repressieapparaat te testen en te bestuderen en het eventueel lopend discrete onderzoek te saboteren. Ze weten dat de politie verplicht is om te reageren bij een dergelijke aanklacht en moet overgaan tot huiszoekingen zodat de discrete operaties zoals observaties en telefoontap geen zin meer hebben en moeten afgebroken worden.

Volgens de politie is ook al uit dossiers gebleken dat bepaalde personen als zogenaamde slachtoffers de politiediensten informatie verschaffen met de bedoeling om zicht te krijgen op de gegevens en bewijselementen waarover de politie al beschikt of om een concurrerende smokkelorganisatie te schaden.

4.1. Koerdische smokkelnetwerken

De parkings langs de autosnelwegen naar de kust blijven een belangrijke rol spelen in de mensensmokkel. Momenteel hebben de Koerdische mensensmokkelnetwerken de controle over deze parkings in handen. Ze beschouwen dit als hun eigen territorium. Het gebruik ervan besteden ze in ruil voor een maandelijks huurloon uit aan andere smokkelnetwerken, waaronder Indische en Afghaanse. De Koerdische trafikanten zijn zeer gewelddadig. Er gebeuren dan ook regelmatig zware vechtpartijen op deze parkings.

De Koerdische smokkelnetwerken ronselen hun eigen smokkelklanten in het Elisabethpark te Koekelberg (Brussel). Een smokkeltrip naar het Verenigd Koninkrijk kost bij hen 1.000 euro.

4.2. Indo-Pakistaanse smokkelnetwerken

In India verkopen gelegitimeerde reisagentschappen niet alleen gewone reizen. Ze verdienen grof geld met de levering van visa voor het buitenland. Ze geven twee soorten aanbiedingen. Bij het eerste aanbod betaalt de smokkelklant ongeveer 11.000 euro voor een zakenvisum voor Rusland. De klant krijgt een visum in zijn paspoort. Het paspoort moet afgegeven worden in het reisagentschap en de firma zorgt voor een visum en een vliegticket naar Moskou. Het zijn zakenvisa voor een firma die de klant zogezegd vertegenwoordigt. In de luchthaven worden de klanten opgewacht. Naast het ticket heeft de klant ook een code gekregen zoals 'witte roos' of 'blauwe roos', bestemd voor de trafikant. Deze trafikant brengt de klant naar een *safehouse* dat meestal verschillende smokkelaars toebehoort. Vaak moeten ze hun paspoort hier afgeven. Ze wachten tot ze enkele klanten verzameld hebben om hen vanuit Moskou met vrachtwagens of auto's naar een Europees land te brengen. De grenzen moeten altijd te voet overgestoken worden.

Bij het tweede aanbod betaalt de smokkelklant ongeveer 21.000 euro voor een vliegticket en een toeristen- of studentenvisum voor een Europees Schengenland of 30.000 euro voor de Verenigde Staten of 40.000 euro voor Canada. Een deel van het smokkelgeld moet voor het vertrek betaald worden. Het resterende deel wordt betaald bij aankomst via een plaatselijke tussenpersoon die door beide partijen vertrouwd wordt en die ondertussen het geld beheert. Er kan ook met verschillende tussenstops en tussenpersonen gewerkt worden.

Daarnaast zijn er Indo-Pakistaanse smokkelnetwerken die vooral Sikhs transporteren. De Sikhregio ligt gedeeltelijk in India en gedeeltelijk in Pakistan. In 2006 werkten deze organisaties nog samen met een Litouwse organisatie voor vrachtwagenchauffeurs die

120 Jaarverslag Centrum, Mensenhandel 2006 'Slachtoffers in beeld', hoofdstuk typologie 2.2.3. Turks business-smokkelnetwerk.

121 *Ibid.* 2.3.1. schuldbinding in horeca.

de transporten met garantie naar het Verenigd Koninkrijk voor hun rekening namen.

De laatste jaren zijn deze Sikhs actief in mensensmokkel, het organiseren van schijnhuwelijken en economische exploitatie via schuldbindingsdossiers in nachtwinkels[122].

122 Zie supra: economische uitbuiting: nachtwinkels.

5. Dossieranalyses

In de loop van 2009 heeft het Centrum zich in 12 afzonderlijke dossiers mensenhandel (7 seksuele uitbuiting, 5 economische uitbuiting) en 3 dossiers mensensmokkel burgerlijke partij gesteld.

In dit deel analyseren we enkele dossiers van mensenhandel en mensensmokkel waarin het Centrum door zijn burgerlijke partijstelling volledige inzage verkreeg. Eén van de dossiers waarvan hier sprake is een dossier van de burgerlijke partijstellingen van 2009. De andere analyses vonden plaats op dossiers waarin het Centrum zich in de jaren voordien al burgerlijke partij stelde, maar die pas onlangs gerechtelijk behandeld werden.

De analyse betreft zowel het slachtofferperspectief als het criminele systeem. De analyse van deze dossiers is gebaseerd op de processen-verbaal van de dossiers. Het houdt een kritische lezing in van de synthese-pv's, waarin de speurders de relevante gegevens van het dossier samenvatten, de pv's met de verhoren van slachtoffers, verdachten en getuigen, informatie-pv's, rapporten betreffende de rogatoire commissies enz. Concrete dossiergegevens zijn onontbeerlijk voor een beleidsanalyse. Zo traceren we nieuwe trends en modi operandi, zien we hoe beleidsmaatregelen in concreto geïmplementeerd worden en welke knelpunten zich hierbij voordoen. Het hoofdstuk 'good practices', waarin de beleidsanalyse aan bod komt, moet dan ook gelezen worden in samenhang met dit deel.

5.1. Seksuele uitbuiting

5.1.1. *Turkse pooiers en drugstrafikanten*[123]

In een dossier uit Tongeren waarvan de feiten dateren van 2006-2008 zijn de pooiers Turkse drugshandelaars. Drugs worden als betaalmiddel voor prostitutie gebruikt. Sommige slachtoffers moeten als escortmeisje optreden bij de klanten. Andere slachtoffers worden in een bar geplaatst. Ze treden erg gewelddadig op tegen de slachtoffers en uiten omwille van hun belastende verklaringen doodsbedreigingen tegen sommige medebeklaagden in de gevangenis. Verschillende slachtoffers zijn opgenomen in een psychiatrische inrichting of zitten in de gevangenis voor andere feiten. Eén van de slachtoffers is overleden aan een overdosis drugs.

De slachtoffers werden enkele keren bedreigd met een vuurwapen. Eén van de slachtoffers heeft door het geweld breuken aan haar vingers opgelopen. Een ander slachtoffer dat verkocht werd, durft hierover geen details vrij te geven uit angst voor represailles tegen haarzelf en de familie.

De Turkse pooiers richten zich op jonge meisjes die ze vervolgens aan coke verslaafd maken. In het begin moeten ze hiervoor niets betalen. Eens deze meisjes verslaafd zijn, kunnen de beklaagden alles met hen uitrichten en worden ze als prostituee gebruikt.

Ze ronselen ook slachtoffers in het drugsmilieu zelf. Dit zijn meestal Belgische en Nederlandse meisjes met een crimineel verleden van drugsfeiten en diefstallen. Sommige slachtoffers zijn op de vlucht voor de politie of ontsnapt uit een inrichting en zoeken onderdak. De pooiers leveren hun slachtoffers ook cocaïne om ze gewillig te maken voor prostitutie. Bovendien gebeurt dit in georganiseerd verband. De escortklanten worden verzocht drugs bij de pooiers te kopen voor de meisjes. Er worden ook drugsorgieën georganiseerd waar de meisjes seks moeten hebben met de klanten en de leveranciers. De pooiers beschouwen in sommige gevallen de slachtoffers als hun persoonlijke lustobjecten met wie ze met 'seksuele spelletjes' kunnen experimenteren.

Eén van de Belgische slachtoffers getuigde dat ze als 16-jarig meisje een jongen van Turkse afkomst leerde kennen en een relatie met hem begon. Het bleek een *loverboy* met drugsconnecties te zijn, die haar aanzette tot drugsgebruik. Toen haar ouders dit merkten, moest ze het huis verlaten en trok ze in bij haar vriend. Haar *loverboy* kreeg geldproblemen en dwong haar tot prostitutie, aanvankelijk enkel voor zijn vrienden, later ook voor vreemden. Ze moesten 50 euro per beurt betalen. Het slachtoffer durfde zich niet verzetten, omdat hij haar sloeg. Toen ze zeventien jaar was, dwong hij haar om in bars te gaan werken waar ze zichzelf moest aanbieden. Soms verdiende ze hier 600 à 700 euro. Zodra ze dit geld van de barexploitant kreeg, moest ze het integraal afgeven aan haar *loverboy*. Met het prostitutiegeld werden drugs gekocht voor haar en haar vriend. In periodes dat ze te weinig verdiend had, moest ze als betaling van de drugs, zich prostitueren met de dealers, zijn Turkse pooiervrienden. Zij

123 Bij afsluiting van dit jaarrapport op 30 juni 2010, zal deze zaak door de Correctionele rechtbank van Tongeren op 02/09/10 in behandeling genomen worden.

werd niet alleen gebruikt als betaalmiddel voor coke, maar was in het kader van een strafexpeditie voor een schuldaflossing slachtoffer van een groepsverkrachting in een bos. Soms werd ze na een drugsaankoop in Maastricht (Nederland) achtergelaten om de schuld *in natura* af te betalen.

5.2. Economische uitbuiting

5.2.1. *Lompenhandel*[124]

In 2008 vernam de lokale politie[125] dat verscheidene illegale werknemers tewerkgesteld werden in een loods van een lompenverwerkend bedrijf. Na contact opgenomen te hebben met de sociale inspectie, vergezelde één ambtenaar hen bij een controle van het bedrijf.

Uit een eerste onderzoek bleek dat drie Roemeense vrouwen en één Algerijnse man in onmenselijke omstandigheden illegaal aan het werk waren. Ze waren slechts een paar dagen aan het werk. Er was geen verwarming, noch sanitaire voorziening of enige andere ruimte die dienst deed als refter of bureau.

De zaakvoerder van Syrische afkomst gaf toe dat ze volledig illegaal, zonder enig contract of statuut, tewerkgesteld werden. Uit de verklaringen van de slachtoffers bleek dat ze dagelijks tussen de negen à tien uren moesten werken. Ze mochten niet met elkaar praten en hun treinticket werd bij hun aankomst afgenomen door de zaakvoerder. Sommige van de illegale werknemers hadden de belofte gekregen dat ze 40 euro per dag zouden krijgen. Andere werknemers hadden nog niets afgesproken over hun loon, terwijl ze al een paar dagen aan het werk waren. Slechts één van hen heeft 38 euro ontvangen.

Uit al deze verklaringen blijkt dus duidelijk dat de zaakvoerder de illegale werknemers uitgebuit en in slechte omstandigheden tewerkgesteld heeft, en beloftes deed over de legalisatie van hun toestand zonder die effectief na te komen met als enig oogmerk winst te maken.

Een confrontatie met de Roemeense vrouwelijke slachtoffers was onmogelijk, omdat zij onmiddellijk na aantreffen gerepatrieerd werden naar Roemenië.[126] Hierdoor hebben ze geen toegang gekregen tot het slachtofferstatuut mensenhandel en kunnen ze hun recht op een schadevergoeding niet meer opeisen met een burgerlijke partijstelling wanneer het later tot een proces komt.

5.2.2. *Chinees restaurant*[127]

Een slachtoffer meldde zich op 12 december 2007 aan bij federale politie Turnhout met een medewerkster van Pag-Asa, een gespecialiseerd opvangcentrum voor slachtoffers van mensenhandel. Hij had zich op aanraden van een vriend op 3 december 2007 bij Pag-Asa aangediend als slachtoffer van mensenhandel. Deze vriend was zelf ook een slachtoffer van mensenhandel in een ander dossier.

Dit was zijn verhaal. In 2003 was hij in België aangekomen via een netwerk van Chinese slangenkoppen. Aanvankelijk wilde hij naar het Verenigd Koninkrijk reizen om werk te vinden als kok. In China had hij namelijk een algemene opleiding gevolgd, maar daar had hij weinig vooruitzichten op een goede baan. Via Fujian en Peking vertrok hij met een reisvisum op zijn eigen naam naar Rusland. Zijn reis was georganiseerd door de slangenkoppen. In Rusland werd zijn verblijfsdocument afgenomen. Hij verbleef er twee weken en reisde verder naar Oekraïne, Tsjechië, Duitsland en Nederland. Met de trein spoorde hij van Rotterdam naar Antwerpen. De hele reis gebeurde in een groep van een tiental personen en duurde drie maanden. De meeste reisgenoten gingen naar Spanje om daar een regularisatie aan te vragen. Hij wenste naar Engeland te reizen, maar geraakte slechts in België. Daarom betaalde hij 15.000 euro in plaats van 24.000 euro, het gebruikelijke tarief voor een reis naar het Verenigd Koninkrijk.

In België belandde hij in een safehouse in Antwerpen. Blijkbaar was hij één van de klanten van de grote

124 Bij afsluiting van dit jaarrapport op 30 juni 2010, zal deze zaak door de Correctionele rechtbank van Dendermonde op 13/09/10 in behandeling genomen worden.

125 Cfr. hoofdstuk 5 en verder deel 2 hoofdstuk 2 Good practice: slachtofferdetectie door lokale politie.

126 Cfr. deel 2 hoofdstuk 2.

127 Bij afsluiting van dit jaarrapport op 30 juni 2010, werd deze zaak op de correctionele zitting door de rechtbank van eerste aanleg te Tongeren op 14/06/10 in behandeling genomen. De uitspraak wordt verwacht op 13/09/10. Dit is één van de 5 dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting waarin het Centrum zich in 2009 burgerlijke partij gesteld heeft en het enige dat al voor de rechtbank kwam.

smokkeldossiers van de Chinese triade die we uitvoerig besproken hebben in ons jaarverslag 2004 en 2005.[128] Tijdens een grootschalige gerechtelijke actie werd de bewaker van het safehouse gearresteerd, waardoor hij op straat terechtkwam.

Het slachtoffer in kwestie heeft vervolgens werk gezocht in de Chinese buurt. Het geld dat hij daarmee verdiende, stuurde hij op naar zijn ouders in China om zijn smokkelschulden verder af te betalen. Zijn ouders hadden namelijk de smokkeltrip geregeld en betaald. Hij moet nog steeds 5.000 euro afbetalen aan zijn ouders.

Eerst werkte hij drie jaar in een Antwerps restaurant. Aanvankelijk verdiende hij maandelijks 350 euro. Hiervoor moest hij wekelijks zes dagen gedurende acht uren per dag werken. In maart 2006 kreeg hij zijn ontslag, omdat het slecht ging met de zaak. De baas stuurde hem daarop door naar een afhaalrestaurant in Gent. Daar moest hij in een garage naast de keuken slapen en was er geen verwarming. Hij verdiende maandelijks 500 euro, maar moest gedurende zeven dagen op zeven tot tien à veertien uren werken. Na zeven maanden is hij zelf vertrokken en teruggekeerd naar vrienden in Antwerpen die hem een jobadvertentie in een eigen Chinese krant voor een restaurant in Westerlo toonden. De baas van dit restaurant had veel kennissen in Antwerpen waar hij veel aanzien genoot.

Het slachtoffer bood zich aan en kon aan de slag. Aanvankelijk verdiende hij 400 euro, op het einde 450 euro. Hij werkte zes dagen per week gedurende veertien uren per dag. Hij verbleef in het huis boven het restaurant op de eerste verdieping. De baas was gokverslaafd en verspeelde al zijn geld, zodat hij het slachtoffer niet meer kon betalen. Toen die naar zijn geld vroeg, werd zijn situatie erger; uit angst dat hij zou weglopen kreeg het slachtoffer enkel nog toegang tot de slaapkamer en keuken. Zijn baas vergrendelde de tussendeur en achterdeur. Enkel onder begeleiding van zijn baas mocht hij het huis verlaten. Hij voelde zich niet echt bedreigd, maar zijn baas hield hem in zijn macht door zijn loon achter te houden, hem onvoldoende eten te geven, hem niet op straat te laten en te dreigen met aangifte bij de politie. Het slachtoffer is ten slotte door een list in de tuin geraakt en gevlucht door over een muur te kruipen.

Enkel het luik met het restaurant in Westerlo werd door het parket onderzocht. Er werd geen onderzoeksrechter aangesteld.[129] Bij de huiszoeking (met toestemming) in de twee kamers in het restaurant in Westerlo heeft het slachtoffer een geheime bergplaats aangeduid waar ze zich moesten verschuilen bij een politiecontrole. Er werden ook twee illegale werknemers aangetroffen. Tot de andere ruimte kregen de speurders geen toegang, omdat er geen huiszoekingsbevel kon afgeleverd worden door gebrek aan een aangestelde onderzoeksrechter.

Het slachtoffer heeft nog steeds 2.000 euro te goed, net zoals een ander vrouwelijk slachtoffer dat nog meer geld moet krijgen. De restaurantuitbater beweert in zijn verklaring dat hij niets verschuldigd is aan het slachtoffer: *"Ik ben hem niets schuldig want hij heeft enkel gewerkt voor kost en inwoon"*.

Aanvankelijk had het parket het dossier doorgestuurd naar het arbeidsauditoraat. Nadat het Centrum zich burgerlijke partij gesteld heeft, heeft de bevoegde parketmagistraat het dossier teruggevraagd en een tenlastelegging voor mensenhandel opgesteld. De arbeidsauditeur van Turnhout vervolgt enkel voor illegale tewerkstelling. Nochtans waren de feiten waarbij een illegaal tewerkgestelde opgesloten werd, ernstig genoeg om ondubbelzinnig als mensenhandel gekwalificeerd te worden.[130]

128 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2005, 'Het Belgisch mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen', november 2005, p.91-93 en Jaarverslag Mensenhandel 2004, 'Analyse vanuit een slachtofferperspectief', december 2004, p.18 tot 28 en 40.

129 Cfr. deel 2 hoofdstuk 2.

130 Cfr. deel 2 hoofdstuk 2.

5.3. Mensensmokkel

5.3.1. *Indische mensensmokkel*[131]

Een Indische criminele organisatie smokkelt Indiërs vanuit India, over Rusland, Oekraïne, Italië, Oostenrijk via België of Frankrijk, naar Engeland. Vanuit Brescia (Italië) worden de smokkelklanten overgebracht met personenwagens, bestelwagens, vrachtwagens of het openbaar vervoer. Eens in België worden ze opgevangen in *safehouses*, voornamelijk in het Brusselse, waar ze enige tijd verblijven. Een *safehouse* is een woning (appartement) die de organisatie huurt (of bezit) en waar tientallen klanten verblijven. Tijdens deze logies krijgen de klanten eten van de leden van de organisatie en hebben ze een beperkte bewegingsvrijheid. Vaak voldoen deze logies niet aan de huisvestingsnormen. Vanuit deze *safehouses* worden ze door de organisatie naar verschillende parkings langs de E40-autosnelweg gebracht om daar in vrachtwagens richting het Verenigd Koninkrijk te kruipen.

Voor het traject Brussel-Verenigd Koninkrijk zijn er twee soorten transporten: namelijk met of zonder garantie, telkens met verschillende variaties. Transporten met garantie houden een resultaatverbintenis in en moeten pas bij aankomst in het Verenigd Koninkrijk betaald worden.

Transporten met garantie kunnen op twee manieren verlopen. In het ene geval worden de klanten aan boord van de vrachtwagens geholpen door leden van de smokkelorganisatie die hen gedurende het hele transport vergezellen en nadien vanuit het Verenigd Koninkrijk terugkeren. Bij interceptie worden de smokkelklanten opnieuw opgevangen en op transport gezet tot het hen lukt. In het andere geval worden de klanten gesmokkeld met medeweten van de vrachtwagenchauffeurs die hiervoor een vergoeding krijgen. De smokkelklanten worden verstopt op een speciale schuilplaats, namelijk een speciaal gemaakte box onder de slaapplaats van de chauffeur die zich achteraan de bestuurderscabine bevindt.

De transporten zonder garantie verlopen ook volgens twee pistes. In het ene geval worden de klanten op de parkings aan hun lot overgelaten en dienen ze op eigen initiatief in de vrachtwagens te klimmen. In het andere geval selecteert de trafikant de vrachtwagens en helpt hij de klanten erin te klimmen. Maar voor de betaalde prijs mogen ze slechts eenmaal proberen.

De trafikanten maken deel uit van een grotere gestructureerde Indische smokkelorganisatie die concurreert met andere smokkelorganisaties. Deze smokkelorganisatie heeft verschillende aanvoerlijnen uit andere landen waarvoor ze samenwerken met andere smokkelorganisaties. Smokkelnetwerken zijn flexibel afhankelijk van de situatie en de noodzaak die hen soms dwingt tot samenwerking ofwel hen in een concurrentiële positie plaatst. Deze organisatie kent een strikte taakverdeling: bewakers van *safehouses*, begeleiders van de gesmokkelden naar de parkings van de E40-autostrade, enz.

Uit het onderzoek van dit dossier blijkt dat aan het hoofd van dit smokkelnetwerk een coördinator (met een adjunct) staat die zes opgesplitste cellen moet leiden. Deze coördinator heeft in Brussel een nachtwinkel gekocht via een stroman en heeft in Portugal een schijnhuwelijk aangegaan om zijn verblijfssituatie te regulariseren.[132]

Elke cel opereert quasi onafhankelijk van de andere, maar blijft gebonden ten aanzien van de coördinator. Doordat de organisatie opgebouwd is uit kleine cellen, herstellen deze zich snel na een gerechtelijke actie en nemen anderen de plaats in van deze smokkelaars. Tussen de cellen heerst een sterke onderlinge rivaliteit en concurrentiestrijd die in enkele gevallen in het verleden uitmondde in vechtpartijen waarbij ook hun smokkelklanten geviseerd en verwond werden.

Sommige cellen hebben zich meer gespecialiseerd. Er zijn specialisten in bijvoorbeeld documentenfraude of handeldrijven in blanco visa. Voor het rechtstreeks smokkelen van een persoon van India naar Europa met een visum vragen ze 25.000 euro.

Eén cel, waaronder een Pakistaanse uitbater van een nachtwinkel in Brussel, levert logistieke steun als chauffeur of als vennoot in één van de winkels. Hij is eigenaar van een *safehouse* en laat de huurprijs

131 Corr. Brussel, 15/06/10. Deze zaak werd door de correctionele rechtbank van Brussel behandeld op 15 juni 2010 waar zware veroordelingen uitgesproken werden. Deze zaak zal opnieuw moeten behandeld worden door het Hof van Beroep van Brussel.

132 Cfr. supra Indo-Pakistaanse smokkelnetwerken en economische uitbuiting: nachtwinkels.

afhangen van het aantal gesmokkelde personen dat er verblijft. Via de bankrekening van een andere nachtwinkel worden smokkelgelden getransfereerd.

Een Koerdische medeplichtige die in Engeland en voorheen in België verbleef, houdt zich bezig met het rekruteren van buitenlandse, bij voorkeur Engelse, vrachtwagenchauffeurs die bereid zijn transporten met waarborg naar het Verenigd Koninkrijk te verzekeren.

De organisatie van het netwerk verloopt zeer mobiel. De verdachten gebruiken nooit erg lang hetzelfde gsm-nummer en wisselen regelmatig van locatie voor het tijdelijk onderbrengen van de gesmokkelde personen. Er worden verschillende methodes gebruikt om de gesmokkelden op de parkings te krijgen; onder meer via het openbaar vervoer, personenwagens, taxi's of bestelwagens. Hierdoor verloopt het onderzoek van de politie moeizaam. De leden van de smokkelorganisatie zijn bijzonder wantrouwig gezien de aanwezigheid van meerdere concurrerende smokkelorganisaties op de verschillende opstapplaatsen. Bovendien zijn de klassieke politiële onderzoeks- en opsporingsmethodes niet afdoende of hebben ze niet het gewenste resultaat. Aangezien bijvoorbeeld één van de beklaagden een telefoonwinkel uitbaat, is een telefoononderzoek naar deze beklaagde nefast, omdat ze in de winkel over verschillende telefoonlijnen beschikken die nauwelijks traceerbaar zijn, laat staan afgeluisterd kunnen worden.

Eén van de concurrerende smokkelnetwerken is een Koerdische organisatie die de parkings langs de E40, waar de smokkeltransporten plaatsgrijpen, als hun territorium beheren en controleren. Mits betaling 'verhuren' ze hun territorium aan andere smokkelorganisaties. De Indische smokkelorganisatie heeft afspraken gemaakt met het Koerdisch smokkelnetwerk om de parkings langs de E40 gedurende een maand af te huren voor 7.000 à 8.000 euro. Nadien betaalde hij een vergoeding van 400 à 500 euro per gesmokkelde die langs deze parking passeerde.

Verschillende leden van dit Indisch smokkelnetwerk werden al in voorgaande dossiers mensensmokkel veroordeeld. Drie smokkelaars zijn zelfs voormalige smokkelklanten van het Indisch smokkeldossier van Dendermonde van 2007.[133] Deze drie personen werden toen tijdens de politieactie in hetzelfde safehouse opgepakt en hebben elkaar hier als smokkelklanten leren kennen. Na gerechtelijke acties ontstond er een gat in de smokkelmarkt. Uit winstbejag werden deze smokkelklanten zelf smokkelaars. Ondertussen staan ze bekend als geduchte mensensmokkelaars die er niet voor terugdeinzen hun klanten af te dreigen. Volgens verklaringen zouden ze bij deze bedreigingen een handvuurwapen hebben getoond.

In dit dossier kan op basis van de bekentenissen vastgesteld worden dat er minstens 100 à 150 klanten gesmokkeld werden. Voor het transport India-Italië moesten de smokkelklanten 16.000 euro en voor het traject Italië-Brussel 500 euro betalen. Voor het laatste traject Brussel-Verenigd Koninkrijk moesten ze met waarborg 3.000 euro en zonder waarborg 1.500 euro betalen.

Op een bepaald moment werden door de federale politie veel Indische smokkelklanten teruggevonden in de omgeving van Bergen.[134] Uit gesprekken van de telefoontap blijkt dat de smokkelklanten in Bergen uit de auto gezet werden. De chauffeurs van deze transporten kwamen tijdens de ochtend aan in België en wilden uit veiligheidsredenen de files in Brussel vermijden. Hierdoor weigerden ze door te rijden tot in Brussel en dumpten ze hun klanten in Bergen en La Louvière, vaak vlakbij de afritten van de autosnelweg of het station. De smokkelklanten kregen de opdracht met de trein naar het station Brussel-Zuid te sporen waar ze door een andere cel smokkelaars opgewacht werden.

Verschillende gesmokkelde personen hebben klacht neergelegd tegen de smokkelaars en werden in het slachtofferstatuut geplaatst. Via de lokale politie zijn ze bij de federale politie terecht gekomen.[135] Sommige slachtoffers hebben ernstige verwondingen opgelopen als gevolg van fysiek geweld wegens een dispuut met de smokkelaars of werden bedreigd met een wapen.

De slachtoffers verklaarden hoe de betalingsmodaliteiten verlopen. De helft van de kosten van smokkeltrans-

133 Dit dossier is een uitloper van het Indisch mensensmokkeldossier dat besproken werd in Centrum, Jaarverslag 2008, 'Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', p.47. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

134 Cfr. hoofdstuk 3 statistieken.

135 Cfr. hoofdstuk 5 (samenwerking lokale en federale politie).

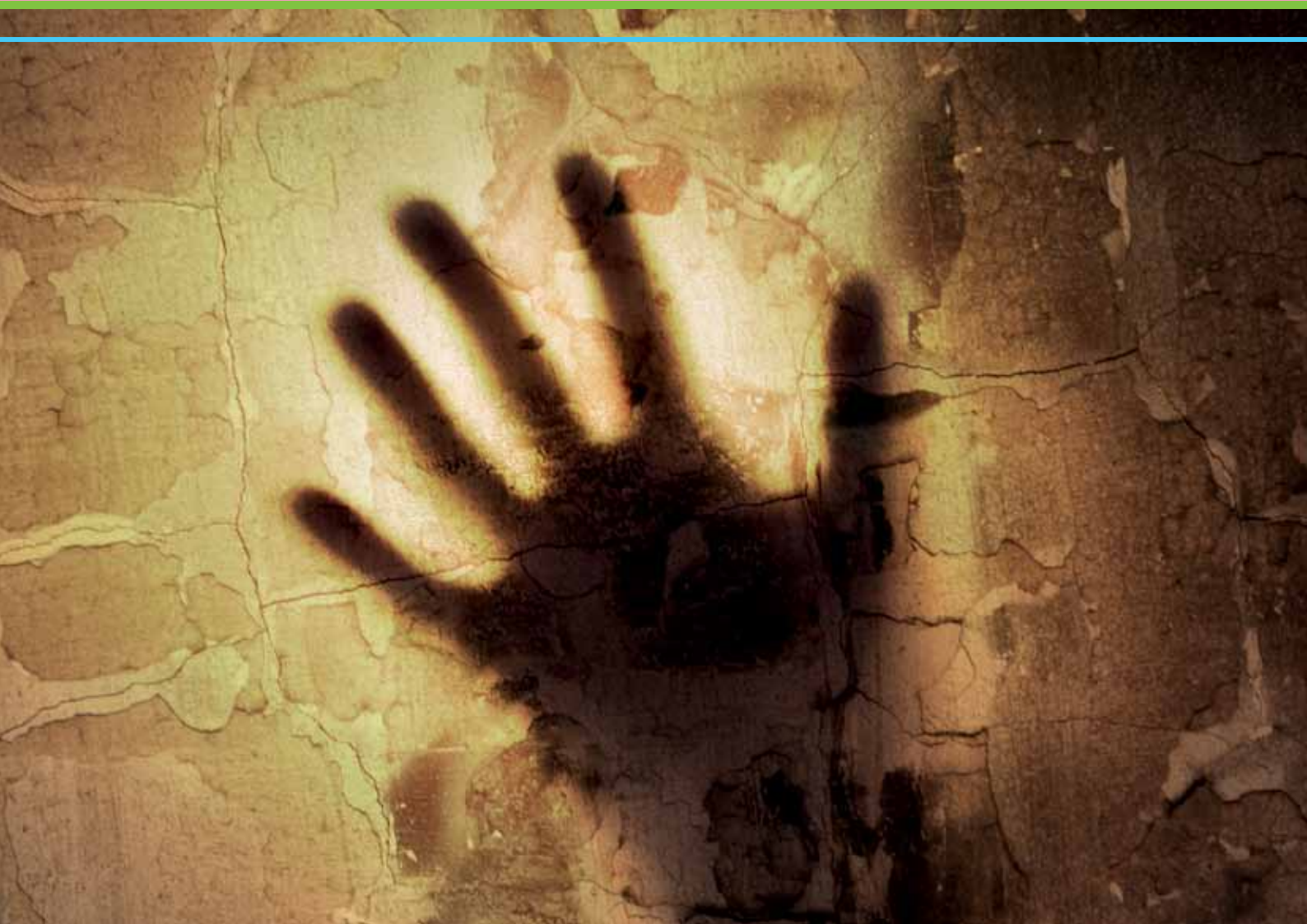
port moet vooraf door de familie betaald worden aan de smokkelverantwoordelijke in India. In sommige gevallen is die ook tewerkgesteld in een bank. Indien de familie niet snel bijkomende betalingen levert, wordt het slachtoffer onderweg opgesloten en de familie bedreigd met represailles ten aanzien van hun gesmokkelde zoon. Bij aankomst in Europa moeten de gesmokkelde personen zo snel mogelijk werk vinden om hun schulden aan de familie af te betalen.

Uit een proces-verbaal blijkt dat de politie zich bij sommige personen die zich als slachtoffer aanbieden, vragen stelt over hun echte bedoeling. Op bepaald moment wilden twee Indiërs klacht neerleggen tegen smokkelaars. Op dat moment liep er al een discreet gerechtelijk onderzoek tegen dezelfde smokkelaars met telefoontap en observaties.[136] Tijdens hun klacht verklaarden de Indiërs dat ze overlegd hadden en alle gegevens over de smokkelorganisatie opgeschreven hadden. De politie was al op de hoogte van de meeste gegevens. Maar toen de politie hen extra vragen stelde over hun nota's, wisten ze niet wat ze zelf geschreven hadden. De magistraat vroeg de politie hen nog niet het slachtofferstatuut toe te kennen en liet de Indiërs beschikken. Toen de magistraat de beslissing tot plaatsing in het statuut nam, waren de Indiërs verdwenen. Eén maand later wou één van deze twee slachtoffers opnieuw klacht neerleggen voor doodsbedreigingen tegenover hem en zijn familie. Zijn vriend met wie hij klacht had neergelegd, had de beklaagden gewaarschuwd en zelf de familie van de andere Indiër bedreigd.

136 Cfr. supra Indo-Pakistaanse mensensmokkel.

Hoofdstuk 3:

CIJFERGEGEVENS EN STATISTISCHE INFORMATIE



Op dit ogenblik is er in België geen operationele centrale dataverzameling voor mensenhandel en -smokkel door het uitblijven van de implementatie van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2004 dat een Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM) opricht. Dit IAMM staat onder de voogdij van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Daardoor blijven twee kernopdrachten onuitgevoerd: het verzamelen, centraliseren en uitwisselen van gegevens enerzijds en de strategische analyses met het oog op politieke, strategische en/of operationele acties anderzijds.

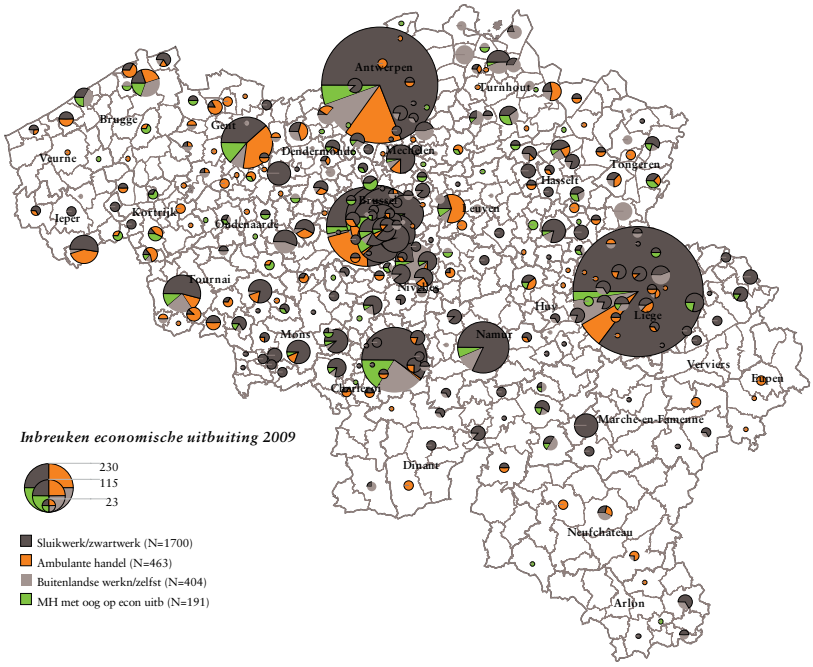
Verschillende actoren van de multidisciplinaire samenwerking houden vanzelfsprekend wel data bij. Net zoals vorig jaar geven we data weer van enkele van deze voornaamste actoren. In tegenstelling tot vorig jaar geven we kaarten en geen tabellen met gegevens uit de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) die door de Federale Politie wordt beheerd. We vermelden opnieuw enkele data van de Dienst Vreemdelingenzaken. Net zoals vorig jaar geven we ten slotte cijfers over vervolgingen, data van de gespecialiseerde centra voor de opvang van slachtoffers en enkele justitiële data.

I. Politionele data

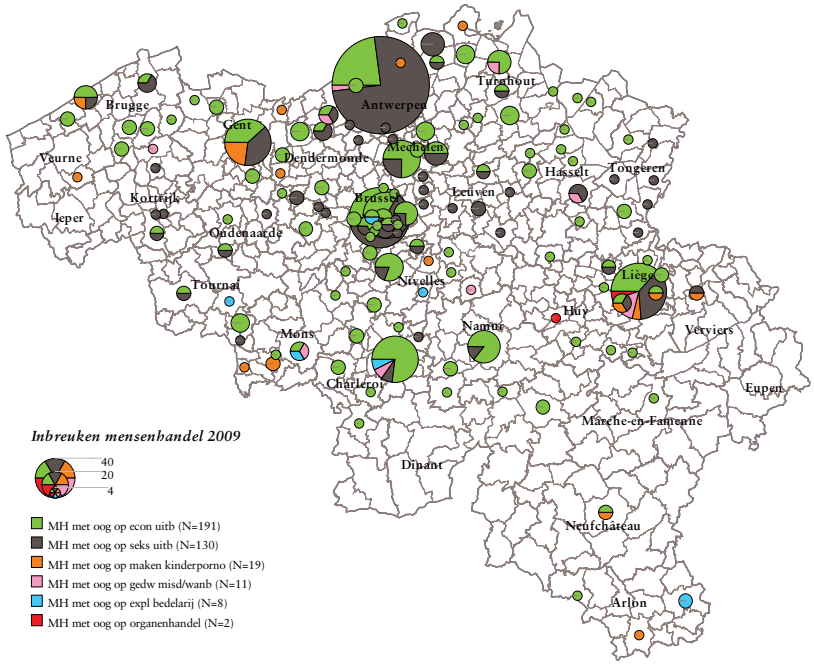
Bij 191 van de 2.758 inbreuken economische uitbuiting die volgens de ANG in 2009 zijn vastgesteld, is er sprake van feiten van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Er zijn 1.700 vaststellingen van zwartwerk en 404 vaststellingen op de wetgeving over buitenlandse werknemers of zelfstandigen. Bij deze laatste categorieën weten we niet of ook expliciet nagegaan werd of er omstandigheden waren die een indicatie konden zijn voor mensenhandel. *(zie kaart 1)*

Als we naar kaart 2 kijken, dan zien we dat de 361 inbreuken mensenhandel die in 2009 zijn vastgesteld, relatief gespreid zijn. *(zie kaart 2)*

Kaart 1: Inbreuken economische uitbuiting in 2009 volgens de gemeenten (n=2758).
(Bron ANG)



Kaart 2: Inbreuken mensenhandel in 2009 volgens de gemeenten. (n=361)
(Bron ANG)



2. Data over vervolgingen

We geven hier een selectie van de gegevens van het College van Procureurs-generaal. De statistische analisten van het College van Procureurs-generaal hebben informatie samengebracht en geanalyseerd over het aantal zaken dat bij de correctionele parketten in België **in de loop van 2009** is binnengekomen. We kregen ook informatie over de motieven van de zondergevolgstellingen. De gegevens zijn afkomstig uit datacollectie door de correctionele afdelingen van het federaal parket en de 27 parketten van eerste aanleg; alleen het gerechtelijke arrondissement Eupen ontbreekt. Feiten die gepleegd zijn door minderjarigen worden hier niet opgenomen.

De tabel wordt weergegeven zoals ze werd aangeleverd, met behoud van een aantal gronden van vervolgingen die niet onder de noemer 'mensenhandel' vallen, zoals de feiten van 'gewone' uitbuiting van de bedelarij (feiten, 29 C, die onder artikel 433 ter van het Strafwetboek (SW) vallen en die dus geen mensenhandelaspect bevatten) in tegenstelling tot feiten, 29 E, die vallen onder toepassing van artikel 433 quinquies §1,2° SW, waarbij mensenhandel werd opgezet met het opzet om bedelarij uit te buiten. Een gelijkaardig voorbehoud betreft de vervolgingen voor feiten (55C) voor huisjesmelkerij. Ten slotte vallen ook de feiten van illegaal verblijf en de 'gewone' hulp bij illegale binnenkomst en verblijf (55A) niet onder de toepassing van de omschrijving van mensenhandel en/of -smokkel.

De hier gehanteerde eenheden zijn strafzaken die elk meerdere misdrijven en/of betrokkenen kunnen betreffen. De zaken werden geselecteerd op basis van zowel een primaire als secundaire tenlastelegging mensenhandel of -smokkel. Door een weergave van de cijfers van 2008 en 2009 is een begin van vergelijking mogelijk.

Tabel 1: Aantal zaken mensenhandel en -smokkel binnengekomen bij de parketten in de loop van 2008 en 2009, per type inbreuk en onderverdeeld per rechtsgebied *(Bron: Databank van het College van Procureurs Generaal – Statistisch Analisten)*

			29C: Uitbuiting van de bedelarij (art. 433 ter SW)	29E: Mensenhandel - Uitbuiting van de bedelarij (art. 433 quinquies §1, 2° SW)	37L: Mensenhandel - Seksuele uitbuiting (art. 433 quinquies §1, 1°)	55A: Wet 15.12.80- illegaal verblijf – mensenhandel- en –smokkel	55C: Huisjesmelkerij(art. 433 decies, 433 undecies, 433 duodecies SW)	55D: Mensenhandel - Uitbuiting van werk (art.433 quinquies §1, 3 SW)	55E: Mensenhandel - Illegale wegname organen (art.433 quinquies §1, 5° SW)	55F: Mensenhandel - Doen plegen van misdrijven (art.433 quinquies §1,5)	55G: Mensensmokkel (art. 77 bis, art. 77 ter, art. 77 quater, art. 77 quinquies Wet 15.12.1980)	TOTAAL
ANTWERPEN	2008	n	1	2	58	301	56	53	.	8	11	490
		%	0,20	0,41	11,84	61,43	11,43	10,82	.	1,63	2,24	100,00
	2009	n	.	1	53	263	56	43	.	3	34	453
		%	.	0,22	11,70	58,06	12,36	9,49	.	0,66	7,51	100,00
BRUSSEL	2008	n	24	6	27	1.969	23	37	1	5	71	2.163
		%	1,11	0,28	1,25	91,03	1,06	1,71	0,05	0,23	3,28	100,00
	2009	n	14	8	61	1.537	8	41	.	3	80	1.752
		%	0,80	0,46	3,48	87,73	0,46	2,34	.	0,17	4,57	100,00
GENT	2008	n	1	3	18	241	21	69	.	4	366	723
		%	0,14	0,41	2,49	33,33	2,90	9,54	.	0,55	50,62	100,00
	2009	n	2	1	24	260	22	42	.	3	242	596
		%	0,34	0,17	4,03	43,62	3,69	7,05	.	0,50	40,60	100,00
LUIK	2008	n	.	1	22	564	7	22	.	11	7	634
		%	.	0,16	3,47	88,96	1,10	3,47	.	1,74	1,10	100,00
	2009	n	1	.	42	785	11	18	1	9	5	872
		%	0,11	.	4,82	90,02	1,26	2,06	0,11	1,03	0,57	100,00
BERGEN	2008	n	.	.	13	162	11	20	.	2	3	211
		%	.	.	6,16	76,78	5,21	9,48	.	0,95	1,42	100,00
	2009	n	1	.	8	59	9	29	.	2	1	109
		%	0,92	.	7,34	54,13	8,26	26,61	.	1,83	0,92	100,00
FEDERAAL PARKET	2008	n	.	.	3	2	1	1	.	1	4	12
		%	.	.	25,00	16,67	8,33	8,33	.	8,33	33,33	100,00
	2009	n	.	.	1	7	.	.	.	.	.	8
		%	.	.	12,50	87,50	.	.	.	.	.	100,00
TOTAAL	2008	n	26	12	141	3.239	119	202	1	31	462	4.233
		%	0,61	0,28	3,33	76,52	2,81	4,77	0,02	0,73	10,91	100,00
	2009	n	18	10	189	2.911	106	173	1	20	362	3.790
		%	0,47	0,26	4,99	76,81	2,80	4,56	0,03	0,53	9,55	100,00

3. Data van de Dienst Vreemdelingenzaken

De dienst MINTEH (Minderjarigen/Slachtoffers van Mensenhandel) is ingedeeld in twee cellen die elk belast zijn met een verschillende materie. Eén cel onderzoekt en behandelt dossiers van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) die geen asiel aanvragen (op grond van de omzendbrief van 15 september 2005 betreffende het verblijf van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen). De andere cel onderzoekt en behandelt dossiers van meerderjarige en minderjarige slachtoffers mensenhandel. De wettelijke basis ligt vervat in artikelen 61/2 tot 61/5 van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 [137].

In 2006 stelt men er de eerste dossiers vast van slachtoffers van economische uitbuiting. Van de dossiers van **2007** blijken er 114 van de 178 betrekking te hebben op economische uitbuiting en 9 op mensensmokkel. De relatieve toename van economische uitbuitingsdossiers valt in **2008** licht terug, met tegelijk een opvallende stijging van mensensmokkel, van 9 naar 21 slachtofferdossiers. Dit fenomeen wordt gelinkt aan de nieuwe definitie van mensensmokkel en de verzwarende omstandigheden die kunnen aanleiding geven tot een beschermingsstatus.

De vaststellingen voor **2009** wijzen op een algemene daling van het aantal personen dat het beschermingsstatuut – in enigerlei fase ervan - effectief heeft bekomen. We geven de sectoren van uitbuiting en de leeftijd weer.

Tabel 2: Sectoren van uitbuiting en leeftijd in 2009

	Diversen	Bedelarij	Economish	Smokkel	Prostitutie	Totaal
<18	1		5	5	1	12
18-25	2		8	7	16	33
26-30			15	3	14	32
+30	1		31	2	13	47
Totaal	4		59	17	44	124

Wat de minderjarige slachtoffers betreft, willen we erop wijzen dat het merendeel van de slachtoffers van economische uitbuiting in deze tabel werden opgenomen in hun hoedanigheid van kinderen van een meerderjarig slachtoffer van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting: ze kregen de beschermingsstatus niet op grond van een eigen uitbuitingssituatie. De minderjarige slachtoffers van mensen*smokkel* zijn dan weer bijna allen niet-begeleid en dus op grond van hun eigen situatie in het slachtofferstatuut terecht gekomen. Het betreft voornamelijk jongens uit Irak en Afghanistan.

137 Hoofdstuk IV Vreemdelingen die het slachtoffer zijn van het misdrijf van mensenhandel in de zin van artikel 433 quinquies van het Strafwetboek, of die het slachtoffer zijn van het misdrijf mensensmokkel in de zin van artikel 77bis in de omstandigheden bedoeld in artikel 77quater, 1°, uitsluitend voor wat de niet begeleide minderjarigen betreft, tot en met 5°, en die met de autoriteiten samenwerken.

4. Data van de gespecialiseerde centra voor slachtoffers

De cijfers in dit jaarverslag vindt u ook terug in de jaarverslagen van de gespecialiseerde centra voor slachtoffers. De redactie van dit jaarverslag werd afgesloten op 30 juni 2010. We geven hier ook nog de cijfers van de nieuwe begeleidingen weer die werden opgestart in het eerste semester van 2010.

Tabel 3: Begeleidingen door de gespecialiseerde centra in de loop van 2006-2009 en de nieuwe begeleidingen in gespecialiseerde centra opgestart in het eerste semester van 2010

	2006	2007	2008	2009	1ste semester 2010
Pag-Asa (Brussel)					
Nieuwe begeleidingen	68	74	65	50	22
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding			304	312	
Payoke (Antwerpen)					
Nieuwe begeleidingen	60	52	85	63	31
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding			128	143	
Sürya (Luik)					
Nieuwe begeleidingen	44	53	46	45	27
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding			146	129	
Totaal 3 Centra					
Nieuwe begeleidingen	172	179	196	158	80
Aanmeldingen zonder opstart van begeleiding			578	584	

Voor de nieuwe begeleidingen die in 2009 werden opgestart, kunnen we de volgende cijfers geven:

Tabel 4: Nieuwe begeleidingen in gespecialiseerde centra opgestart in 2009

	PAG-ASA		Payoke		Sürya		Totaal	
	’08	‘09	‘08’	‘09	’08	‘09	’08	‘09
SO MH met het oog op seks. uitbuiting	9	13	29	39	8	4	46	56
SO MH met het oog op econ. uitbuiting	40	25	50	15	34	36	124	76
SO MH met het oog op uitbuiting bedelarij	2	0	0	0	0	0	2	0
SO MH met het oog op gedwongen misdrijf	0	0	0	0	0	0	0	0
SO MH met verzwarende omstandigheden	14	10	6	9	4	5	24	24
Andere		2						2
Totaal	65	50	85	63	46	45	196	158

5. Justitiële data

We maakten een selectie uit de cijfergegevens die de Dienst Strafrechtelijk Beleid (DSB) ter beschikking stelde van het Centrum. Het gaat om strafrechtelijke veroordelingen voor mensenhandel én -smokkel. Het is mogelijk dat een aantal veroordelingen op grond van het nieuwe artikel 433 quinquies (wet van 2005) aan deze statistische gegevens is ontgaan en dus de cijfers voor 2006, 2007 en 2008 heeft beïnvloed. Pas vanaf 2010 wordt een aangepaste nomenclatuur operationeel voor het bijhouden van de gegevens mensenhandel op het niveau van het strafregister. Het is ons inziens niettemin van belang dat er in dit jaarverslag ook cijfers voorhanden zijn over veroordelingen.

De tabel die we dit jaar weergeven kan niet vergeleken worden met de tabel die vorig jaar werd gepubliceerd. Vooreerst wordt informatie uit strafdossiers regelmatig geactualiseerd en leidt dat mettertijd tot statistische aanpassingen. Dit jaar wordt het aantal strafrechtelijke veroordelingen weergegeven in de totaalkolom (188 voor 2008) en kan men vaststellen welke straffen in het kader van die 188 strafrechtelijke veroordelingen werden uitgesproken (181 gevangenisstraffen, 160 boetes, 62 verbeurdverklaringen, …). De huidige tabel geeft dus beter weer wat de realiteit is van het aantal veroordelingen, waarvan de afzonderlijke straffen een onderdeel vormen.

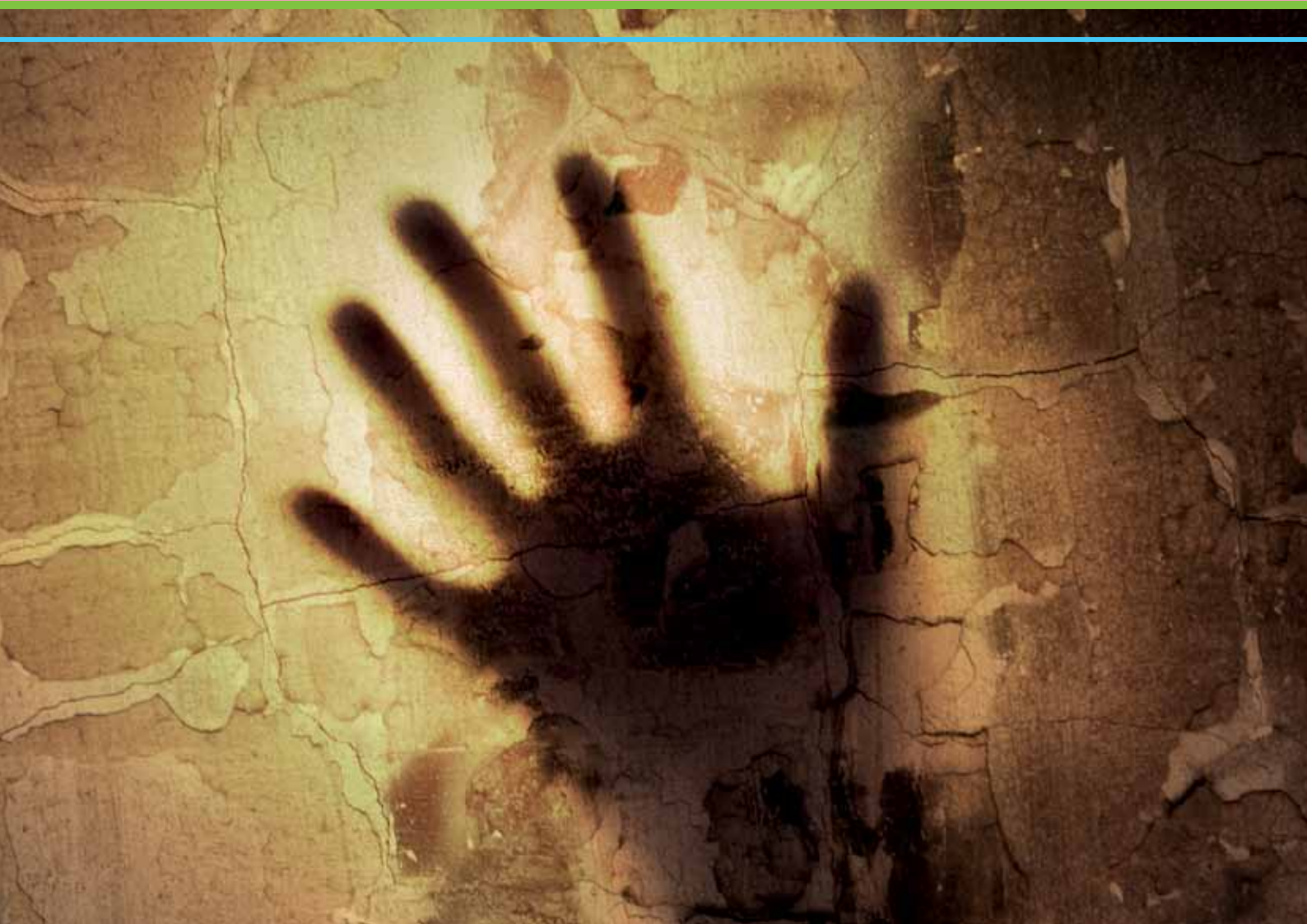
Tabel 5: Uitgesproken straffen

Beslissing	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gevangenisstraf	199	167	220	249	305	362	332	289	268	212	181
< 5 jaar	175	154	200	209	257	302	271	252	238	169	157
Van 5 jaar tot minder dan 10 jaar	23	12	21	40	49	62	66	39	34	43	24
10 jaar en meer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Andere straffen											
Boete	179	151	202	234	273	335	301	262	248	193	160
Werkstraf	0	0	0	0	1	3	4	8	2	10	2
Bijzondere verbeurdverklaring	0	0	0	19	112	111	123	108	117	59	62
Verlies van bepaalde rechten	175	137	166	180	205	262	269	214	209	163	151
Afzetting van titels, graden en functies	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Verbod om een bepaald beroep/activiteit uit te oefenen	16	23	3	15	26	25	7	12	2	3	4
Terbeschikkingstelling van de regering	0	0	0	1	0	1	1	1	2	1	1
Totaal	202	171	226	258	306	384	346	303	282	226	188

Hoofdstuk 4:

OVERZICHT RECHTSPRAAK 2009 – BEGIN 2010

In dit jaarverslag geeft het Centrum een overzicht van enkele markante uitspraken uit 2009 en begin 2010. Zo moest het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich voor het eerst uitspreken over een zaak van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting (punt 1). Ook enkele uitspraken van Belgische rechtscolleges inzake mensenhandel met het oog op zowel seksuele (punt 2) als economische uitbuiting (punt 3) komen aan bod.



I. Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Arrest Rantsev v. Cyprus en Rusland, 7 januari 2010[138]

In zijn arrest erkent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor het eerst expliciet dat artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing is op mensenhandel. Dit artikel verbiedt slavernij, dienstbaarheid en gedwongen of verplichte arbeid. In zijn arrest geeft het Hof toelichting bij de uitspraak en bij zijn interpretatie van artikel 4, dat Staten effectieve positieve verplichtingen inzake mensenhandel oplegt.

In deze zaak gaat het om het verdachte overlijden van een jonge Russische vrouw die met een artiestenvisum in een Cypriotisch cabaret werkzaam was. Ze is in verdachte en nooit opgehelderde omstandigheden overleden, nadat ze op Cyprus uit een raam van een privéwoning was gevallen. De jonge vrouw was in maart 2001 met een 'artiesten-'visum naar Cyprus gereisd. Na enkele dagen ging ze als artieste in een cabaret aan de slag, om drie dagen later haar baan en woning op te geven. Ze had een briefje achtergelaten waarop stond dat ze naar Rusland zou terugkeren. De directeur van het cabaret waar ze optrad, trof haar een tiental dagen later aan in een discotheek. Hij bracht haar naar het politiebureau met het verzoek haar als illegale migrant te laten opsluiten, blijkbaar om haar te kunnen uitwijzen en haar in zijn zaak te kunnen vervangen. Op basis van gegevens uit haar databank stelde de politie vast dat de jonge vrouw legaal in Cyprus leek te verblijven. De politie weigerde haar dus in hechtenis te nemen. De politie verzocht de directeur van het cabaret het politiebureau te verlaten samen met de jonge vrouw en later op de voormiddag terug te komen om verder onderzoek te doen naar haar migrantenstatuut. Daarop vertrok de directeur van het cabaret met de jonge vrouw naar het appartement van een van zijn werknemers, op de zestiende verdieping van een residentieel gebouw. Enkele dagen later werd de jonge vrouw dood op straat aangetroffen, onderaan het appartementsblok.

In zijn arrest stelt het Hof dat Staten effectief moeten optreden en maatregelen moeten nemen op drie niveaus: mensenhandel voorkomen, slachtoffers beschermen en smokkelaars bestraffen. Het Hof veroordeelt Cyprus en Rusland, onder meer op basis van schending van de verplichtingen uit het aldus geïnterpreteerde artikel 4.

Het Hof besluit dat Cyprus zijn verplichtingen uit hoofde van deze bepaling om twee redenen niet is nagekomen. Ten eerste omdat het land over geen wettelijk en administratief systeem ter bestrijding van mensenhandel beschikte, zoals gebaseerd op de bestaande regeling inzake artiestenvisa. Ten tweede omdat de politie geen enkele concrete maatregel heeft genomen om de jonge vrouw te beschermen, terwijl de omstandigheden er wel degelijk op wezen dat ze mogelijk een slachtoffer was van mensenhandel. Volgens het Hof heeft ook Rusland artikel 4 geschonden, omdat het niet is nagegaan waar en wanneer de jonge vrouw was gerekruteerd en vooral omdat het geen onderzoek heeft verricht naar de identiteit van de ronselaars en naar de door hen gebruikte middelen. Het Hof was ook van oordeel dat Cyprus zowel artikel 2 (recht op leven) – wegens het niet-uitvoeren van een effectief onderzoek - als artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid) had geschonden.

138 Verzoekschrift nr. 25965/04. De tekst van het arrest is beschikbaar (enkel in het Engels) op de website van het Hof via volgende link: http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Case-Law/Hudoc/Hudoc+database/

2. Uitspraken inzake seksuele uitbuiting

2.1. Correctionele rechtbank van Hasselt, 19 maart 2010[139]

Een jonge Russische vrouw wordt in Kirgizië door een landgenoot gerekruteerd met de belofte in Nederland als au pair meisje of huishoudster te kunnen werken. Na haar aankomst (augustus 2007) neemt diezelfde man haar papieren af en verplicht haar op verschillende plaatsen als prostituee te werken. Vervolgens komt ze in een privéclub in België terecht. De uitbater ervan is de enige beklaagde in dit dossier. Ze kon enkel een reisdocument voorleggen, waardoor de beklaagde maar al te goed wist dat ze hier illegaal was. Ze moest zeven dagen op zeven werken, de helft van haar opbrengst moest ze aan beklaagde afstaan en 250 euro per week aan de Russische man die haar daar had geplaatst.

De beklaagde is veroordeeld voor mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting (artikel 433 quinquies, §1, 1° van het Strafwetboek), voor aanwerving en uitbuiting van prostitutie en voor het houden van een huis van ontucht of prostitutie (artikel 380 van het Strafwetboek). Voor de tenlastelegging mensenhandel is de rechtbank van oordeel dat de beklaagde de jonge prostituee heeft opgevangen en onderdak heeft geboden, om haar binnen het kader van prostitutie te kunnen uitbuiten.

De rechtbank aanvaardt de verzwarende omstandigheid dat misbruik is gemaakt van een kwetsbare situatie en dat gebruik is gemaakt van geweld, bedreiging of dwang. De jonge vrouw zat effectief in een kwetsbare situatie en de beklaagde heeft daar misbruik van gemaakt: ze heeft zich niet vrijwillig in de bar aangeboden maar ze is ertoe gedwongen door zowel de Russische pooier als door de beklaagde. Ook was haar vrijheid beperkt: ze had enkel een reisdocument op zak en de beklaagde had van bij aanvang al een sterk vermoeden dat het niet in orde was. Haar andere identiteitsdocumenten waren in beslag genomen. De beklaagde heeft de jonge vrouw bovendien verschillende keren geslagen.

De rechtbank heeft daarentegen geen rekening gehouden met de verzwarende omstandigheid dat van de activiteit een gewoonte werd gemaakt of lidmaatschap van een criminele organisatie.

De jonge vrouw vroeg de aanstelling van een geneesheer-deskundige om de opgelopen schade te bepalen. De rechtbank is daar niet op ingegaan en heeft enkel rekening gehouden met de concrete feiten en gegevens over het slachtoffer. Het slachtoffer kreeg 2000 euro provisioneel en de rechtbank heropent de debatten op 15 oktober 2010 om de burgerlijke partij de kans te geven de opgelopen schade toe te lichten.

2.2. Hof van Beroep van Luik, 28 juni 2010

In een zaak die in ons vorige jaarverslag[140] aan bod kwam, heeft de correctionele rechtbank van Luik in zijn vonnissen van 18 november 2009 en 3 februari 2010[141] verschillende beklaagden, die twee jonge Belgische vrouwen hadden verkracht en als prostituee hadden uitgebuit, veroordeeld tot zware straffen (tussen 4 en 8 jaar effectief). In dit dossier had de rechtbank geen uitspraak gedaan op basis van artikel 433 quinquies van het Strafwetboek maar wel op basis van artikel 380, dat de aanwerving en uitbuiting van prostitutie bestraft. De rechtbank wees op de constante verklaringen van de slachtoffers en hun samenhangende en niet-gedramatiseerde verhaal. Behalve de tenlasteleggingen verkrachting, heeft de rechtbank ook de tenlasteleggingen uit artikel 380 van het Strafwetboek aanvaard. De rechtbank onderstreepte in dat verband de terreur die de jonge vrouwen moesten ondergaan. Ze werden door de beklaagden of handlangers geslagen en verkracht, ze werden bedreigd, ze bevonden zich in een precaire situatie, zonder middelen en zonder huisvesting en nagenoeg alle opbrengsten van de prostitutie verdwenen in de zakken van één van de beklaagden.

In een arrest van 28 juni 2010 (8ste kamer) heeft het Hof van Beroep van Luik deze vonnissen vernietigd wegens procedureproblemen. Ze heeft nochtans de veroordeling van enkele beklaagden bekrachtigd. Ze heeft tevens de vrijspraak bevolen van andere beklaagden die in eerste instantie veroordeeld werden.[142]

139 Corr. Hasselt, 19 maart 2010, 18de k. De beklaagde heeft beroep aangetekend zodat deze zaak opnieuw zal worden behandeld door het Hof van Beroep van Antwerpen (eind september 2010)

140 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', oktober 2009, hoofdstuk 2, punt B 1.3. Flexibele pooiers en Belgische slachtoffers, pp.36-38.

141 Het vonnis van 18 november 2009 werd uitgesproken gedeeltelijk op tegenspraak en gedeeltelijk bij verstek. Het vonnis van 3 februari 2010 werd uitgesproken bij verzet tegen de twee veroordeelde beklaagden die bij verstek veroordeeld werden in het eerste vonnis.

142 Een beklaagde heeft cassatieberoep ingediend tegen het uitgesproken arrest.

2.2. Correctionele Rechtbank van Antwerpen, 21 december 2009

Opvallend is ook een uitspraak van de correctionele rechtbank van Antwerpen van 21 december 2009[143] die pooiers van jonge vrouwen heeft veroordeeld voor mensenhandel. De vrouwen dienden zich voor te stellen als huursters van de vitrine waarin ze zich moesten prostitueren[144]. De beklaagden hadden hen onder valse voorwendsels (werk in de fruitpluk of in een pension) in Roemenië gerekruteerd om ze tot prostitutie te dwingen.

2.3. Correctionele Rechtbank van Gent, 9 november 2009

Een laatste markante uitspraak was die van de correctionele rechtbank van Gent van 9 november 2009[145] waarbij een Bulgaars slachtoffer met een lichte mentale handicap onder valse voorwendsels naar België is gebracht. Haar gsm was in beslag genomen en ze moest zich tegen haar wil prostitueren om de zogenoemde reiskosten terug te betalen. Soms werd ze gedrogeerd of met fysiek geweld bedreigd.

143 Corr. Antwerpen, 21 december 2009, k. 4C

144 Strategie om de wet op de mensenhandel te omzeilen: doen alsof de slachtoffers zich op eigen initiatief prostitueerden, cfr. Hoofdstuk 2 fenomeenanalyse bij lerende organisatie: constructies onder mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting.

145 Corr. Gent, 9 november 2009, 19de k. Deze beslissing werd grotendeels bevestigd door het Hof van Beroep van Gent in een arrest van 18 mei 2010.

3. Uitspraken inzake economische uitbuiting

Inzake mensenhandel met het oog op uitbuiting door arbeid stellen we vast dat een aantal rechtscolleges, bij gebrek aan elementen waaruit een vorm van vrijheidsberoving blijkt, geen mensenhandel aanvaarden. Andere rechtscolleges daarentegen vinden dat element dan weer niet relevant.

3.1. Meedrinkzaken/café

De ***correctionele rechtbank van Tongeren*** kreeg twee zaken te behandelen. De ene ging over een **meedrinkzaak,** de andere over een **café**. In beide gevallen was er sprake van jonge Poolse vrouwen die illegaal waren tewerkgesteld. De rechtbank heeft twee vonnissen uitgesproken die haaks op elkaar stonden. In het ene werd mensenhandel aanvaard, in het andere niet.

In het dossier over de meedrinkzaak aanvaardt de rechtbank in haar vonnis van 26 november 2009[146] de tenlastelegging mensenhandel niet. Enerzijds is de rechtbank van oordeel dat er geen bewijs was geleverd voor de georganiseerde rekrutering in Polen. Anderzijds was ook niet bewezen dat het om enige vorm van gedwongen arbeid ging. De jonge vrouwen hebben verklaard dat ze uit vrije wil in het café zijn gaan werken en dat hun handelingsvrijheid niet was beperkt. Ze kregen een percentage op de drankjes (0,20 euro per drankje dat ze de klant lieten betalen). De rechtbank meent dan ook dat de activiteit en het onderbetalen van die jonge vrouwen inbreuken zijn op het sociaal strafrecht, maar dat niet met zekerheid is aangetoond dat de beklaagden de specifieke bedoeling hadden om het misdrijf mensenhandel te plegen. In een arrest van 24 juni 2010[147] heeft het hof van beroep van Antwerpen deze beslissing grotendeels gewijzigd. Het hof is van oordeel dat er wel degelijk sprake was van mensenhandel. De beklaagden hadden immers huisvesting voor de slachtoffers voorzien en hen in hun meedrinkzaak tewerkgesteld. Hun vergoeding bestond vooral uit gratis maar ongezonde en dus mensonwaardige huisvesting.

In de andere zaak heeft de rechtbank op 18 maart 2010[148] een vonnis uitgesproken. Twee van de drie beklaagden, die jonge Roemeense en Poolse jonge vrouwen onderdak hadden geboden om ze in hun bar aan het werk te zetten, hebben een veroordeling voor mensenhandel opgelopen. De rechtbank was dit keer van oordeel dat de werkomstandigheden in strijd waren met de menselijke waardigheid: de jonge vrouwen verdienden immers 3 à 4 euro/uur en ze moesten constant beschikbaar zijn voor de klanten, of om te poetsen. Zo verklaart een slachtoffer dat haar een baan in een cafetaria overdag was beloofd, terwijl ze in een louche bar is terechtgekomen waar ze vooral 's nachts moest werken en mannelijke klanten tot consumptie moest aanzetten. Bovendien zaten ze door hun illegaal verblijf op het grondgebied in een precaire administratieve situatie. Dat ze onderdak kregen (in overigens mensonwaardige omstandigheden), of dat ze over een zekere vrijheid beschikten (ze hadden een gsm, ze mochten de bar binnen en buiten wanneer ze wilden en ze mochten vrij beslissen om de bar definitief te verlaten) waren voor de rechtbank totaal irrelevante argumenten.

3.2. Huishoudhulp

Een andere zaak waar we het in ons overzicht van de rechtspraak van vorig jaar[149] over hadden, ging over een geval van huishoudelijk werk. Een Antwerps advocaat werd ervan beschuldigd een minderjarig Marokkaans meisje als huisslaafje te hebben gebruikt en haar seksueel te hebben misbruikt. In arresten van 25 maart[150] en 20 mei 2010[151] zal het hof van beroep van Antwerpen het vonnis uit eerste aanleg[152] bevestigen. Bovendien wordt de gevangenisstraf van de hoofdbeklaagde verzwaard van 5 naar 8 jaar. Het hof bevestigt de feiten van verkrachting van het jonge slachtoffer (met die nuance dat niet met zekerheid is aangetoond dat ze jonger dan 14 jaar was maar sowieso jonger dan 16 jaar). Volgens het hof ondermijnen de tegenstrijdig-

146 Corr. Tongeren, 26 november 2009, 9de k.

147 Antwerpen, 24 juni 2010, 14de k.

148 Corr. Tongeren, 18 maart 2010, 9de k. Eén van de beklaagden heeft beroep aangetekend zodat zijn zaak opnieuw zal worden behandeld door het Hof van Beroep van Antwerpen (september 2010).

149 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2008, op.cit., p.69.

150 Antwerpen, 25 maart 2010, 14de k. (hoofdbeklaagde en zijn moeder worden bij verstek veroordeeld, de andere beklaagden op tegenspraak).

151 Antwerpen, 20 mei 2010, 14de k. (aangezien beklaagde en zijn moeder verzet hadden aangetekend, worden ze dit keer op tegenspraak berecht). Hoofdbeklaagde heeft echter cassatieberoep ingediend.

152 Corr. Antwerpen, 26 januari 2009, kamer 4C.

heden in de verklaringen van het jonge slachtoffer hoegenaamd haar geloofwaardigheid niet, en al zeker niet omdat ze geen betrekking hebben op de essentie van de feiten en ze gelet op het trauma dat het slachtoffer heeft opgelopen, perfect te begrijpen zijn.

Het hof meent dat er wel degelijk sprake is van tewerkstelling in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid: het jonge slachtoffer moest permanent in de woning van de beklaagde aanwezig zijn om aan zijn seksuele behoeften te voldoen, ze moest het huishouden doen voor de beklaagde en voor zijn moeder en ze werd er niet voor betaald. Ze kreeg bovendien slagen van zowel beklaagde als van zijn moeder. De beklaagde had haar een gouden toekomst voorspeld als zijn echtgenote, terwijl hij nooit de intentie had om met haar te huwen.

3.3. Bouw/renovatie

In de sector van de **bouw/renovatie** springen volgende uitspraken in het oog.

3.3.1. Correctionele rechtbank Charleroi, 23 april 2010, 7de kamer[153]

Twee beklaagden van Turkse afkomst worden vervolgd voor mensenhandel en diverse inbreuken op het sociaal strafrecht, de eerste bovendien ook wegens huisjesmelkerij. Ze worden ervan beschuldigd verschillende Bulgaren die hier illegaal verbleven, illegaal te hebben tewerkgesteld voor de renovatie van hun gebouwen.

De rechtbank aanvaardt deze tenlasteleggingen. Voor het misdrijf huisjesmelkerij is de rechtbank van oordeel dat de slechte huisvesting volledig indruist tegen de menselijke waardigheid en dat deze huisvesting in hoofde van eerste beklaagde een vergoeding waren voor de uitgevoerde werken. In ruil voor kost en inwoon en tegen een absoluut minimaal arbeidsloon, renoveerden de slachtoffers zijn huizen. Door gebruik te maken van deze werkwijze heeft hij de werken bijna kosteloos kunnen laten uitvoeren en een abnormaal profijt gerealiseerd.

153 Het parket heeft beroep aangetekend in deze zaak. cfr. Ook hoofdstuk 2 en infra deel 2, hoofdstuk 1.

Wat mensenhandel betreft meent de rechtbank dat de werken (grote renovatiewerken) gebeurden in omstandigheden die in strijd waren met de menselijke waardigheid (tien uur per dag, zes dagen per week, voor amper één euro per uur). Bovendien moesten de slachtoffers steeds extra taken uitvoeren en ook het werkritme, zonder rust noch pauze, werd alsmaar opgevoerd. De rechtbank aanvaardt de verzwarende omstandigheid dat misbruik werd gemaakt van een kwetsbare situatie: op het ogenblik van de feiten verbleven de werknemers hier illegaal; beklaagde speculeerde erop dat de slachtoffers in hun land van herkomst hetzelfde bedrag, of nog minder hadden gekregen dan het onwaardige loon dat hij hen betaalde. Bovendien heeft hij ervan geprofiteerd dat de slachtoffers niet legaal konden werken waardoor ze dus wel verplicht waren in deze omstandigheden te werken om te kunnen overleven.

De arbeiders waren overigens tewerkgesteld binnen het kader van een arbeidsovereenkomst. Op het ogenblik van de feiten bestond er immers een band van ondergeschiktheid tussen beklaagde en de arbeiders, namelijk het reële gezag dat op de arbeiders werd uitgeoefend.

3.3.2. Correctionele rechtbank Charleroi, 19 maart 2010, 7de kamer[154]

In deze zaak hadden de twee beklaagden buitenlandse arbeidskrachten illegaal plafonneringswerken laten uitvoeren. De beklaagden bleven erbij een beroep te hebben gedaan op een bedrijf in onderaanneming, dat in feite niet bestond.[155] Een aantal werknemers werd als vennoot aangesteld om de toepassing van het werknemersstatuut te omzeilen. In werkelijkheid hadden die het statuut van schijnzelfstandige[156].

De rechtbank veroordeelde de beklaagden voor alle tenlasteleggingen. Ze werden onder meer vervolgd op basis van het vroegere artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 en artikel 433 quinquies van het strafwetboek.

Wat de tenlastelegging mensenhandel betreft, was de rechtbank van oordeel dat de beklaagden hun aanvankelijke financiële beloftes wijzigden in functie van de

154 De twee beklaagden hebben enkel beroep aangetekend tegen de burgerlijke bepalingen van deze uitspraak.

155 Voor uitleg over frauduleuze constructies, cfr. deel 2, hoofdstuk 1 en 2.

156 Over schijnzelfstandigheid, cfr. infra, deel 2, hoofdstuk 1, punt 2.

onzekere evoluties van de werven, wat listige kunstgrepen waren in de zin van de eerste paragraaf van het vroegere artikel 77bis van de wet van 15 december 1980. Volgens de rechtbank wees het betalen van overuren onder het officiële barema en het inhouden van loon in geval van problemen bij de uitvoering van de werken op het misbruik van de precaire situatie van de werknemer.

3.3.3. Correctionele rechtbank Luik, 29 juni 2009, 14de kamer[157]

Drie Turkse beklaagden worden voor onder meer mensenhandel vervolgd. De slachtoffers waren verschillende Togolese en Bulgaarse arbeiders. Binnen het kader van een onderzoek naar 'huisjesmelkerij'[158] tegenover de twee eerste beklaagden, werden in verschillende gebouwen die hen toebehoorden huiszoekingen verricht. Daar werden personen aangetroffen die hier illegaal waren, of in precaire omstandigheden leefden. Ze verklaarden in opdracht van beklaagden metsel-, renovatie- of schilderwerken uit te voeren. De Togolese werknemer verklaarde deze werken onder dwang te hebben uitgevoerd, zoniet zou één van de beklaagden hem uit zijn woning hebben gezet.

Behalve de tenlasteleggingen inzake sociaal strafrecht, aanvaardt de rechtbank ook de tenlastelegging mensenhandel. Bovendien wordt rekening gehouden met zowel het vroegere artikel 77 bis van de wet van 15 december 1980 als met artikel 433 quinquies van het Strafwetboek: de huurders verbleven in het buitenland, zonder familie noch kennissen, zonder papieren en in een illegale en precaire verblijfssituatie. De rechtbank is dan ook van oordeel dat ze geen andere keuze hadden dan het omstreden werk te verrichten in opdracht van beklaagden, in omstandigheden die hen waren opgedrongen. Er was dus wel degelijk sprake van misbruik van hun kwetsbare situatie. De rechtbank wees erop dat het feit op zich slachtoffer te zijn van een inbreuk op de wetgeving inzake tewerkstelling en sociale zekerheid weliswaar niet volstaat om van mensenhandel te kunnen spreken, maar toch meent de rechtbank dat, gelet op het aantal gepresteerde uren en de haast onbestaande vergoeding, de werkomstandigheden in strijd waren met de menselijke waardigheid.

157 Beroep aangetekend.

158 Cfr. deel 2 hoofdstuk 2 good practices en de besluiten met aanbevelingen.

3.3.4. Correctionele Rechtbank van Brussel

De correctionele rechtbank van Brussel diende twee zaken te behandelen van Brazilianen die op bouwwerven werden uitgebuit en in beide gevallen oordeelt de rechtbank dat er sprake is van mensenhandel[159].

In een vonnis van 16 februari 2010[160] dat haast volledig bij verstek is uitgesproken, heeft de rechtbank de enige voor mensenhandel vervolgde beklaagde vrijgesproken voor deze tenlastelegging. Het gaat over het lijvige dossier van een aantal grote bouw- en renovatiewerven waarbij tal van Brazilianen zijn betrokken. Verschillende beklaagden staan terecht voor tal van inbreuken: criminele organisatie, valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken, tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, witwassen. Het tweede luik heeft enkel betrekking op een andere beklaagde, die onder meer wordt vervolgd voor mensenhandel. Hij wordt ervan beschuldigd verschillende Brazilianen tewerkgesteld te hebben in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. De rechtbank zal hem daarvan vrijspreken omdat hij oordeelt dat een illegaal verblijf, niet (volledige) betaling, de verplichting zelf materiaal aan te kopen en 7 dagen op 7, zo'n 10 uur per dag te moeten werken, weliswaar wijzen op misbruik maar niet op mensonwaardige omstandigheden. Aanwijzingen over de werkomstandigheden waren er overigens niet.

In een vonnis van 22 maart 2010[161] daarentegen zal de rechtbank deze tenlastelegging dan wel gedeeltelijk aanvaarden tegenover de beklaagden, Portugezen, die Braziliaanse werknemers in de bouw tewerkstelden.[162] Uit de gedetailleerde, constante en overeenstemmende verhoren van de werknemers bleek dat ze onderbetaald waren en op totaal onregelmatige basis, dat ze tegen een hels ritme moesten werken, dat ze aan vernederingen, beledigingen en bedreigen waren blootgesteld en dat hun veiligheid op de werven waar ze moesten werken helemaal niet was verzekerd.

159 Cfr. ook hoofdstuk 2 over de fenomeenanalyse.

160 Corr. Brussel, 16 februari 2010.

161 Corr. Brussel, 22 maart 2010. Een beklaagde heeft verzet aangetekend en zijn zaak zal opnieuw voor de rechtbank behandeld worden in oktober 2010.

162 Cfr. hoofdstuk 2 fenomeenanalyse.

3.4. Horeca - schuldbinding

Ook in een zaak van schuldbinding in de horecasector heeft de correctionele rechtbank van Luik beklaagden veroordeeld in een vonnis van 30 november 2009[163].

De rechtbank aanvaardt de tenlastelegging uit artikel 433 quinquies en het misdrijf mensensmokkel tegen een beklaagde die in zijn restaurant een landgenote uitbuitte. In een gedetailleerde motivering houdt de rechtbank rekening met talrijke elementen om tot de conclusie te komen dat er sprake is van tewerkstelling in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. Zo moest de werkneemster in het restaurant van de beklaagde werken om haar schuld van 20 000 euro terug te betalen die ze had betaald om te emigreren. De beklaagde was ervan op de hoogte dat de werkneemster hier clandestien verbleef. Haar loon was een stuk lager dan het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen en het minimum inkomen van het paritair comité dat van toepassing is (ze kreeg ongeveer 4 à 4,40 euro per uur), ze werkte zo'n 60 uur per week, tien uur per dag, ze had slechts één verlofdag per week en tijdens de zeven maanden dat ze heeft gewerkt, heeft ze geen enkele andere verlofdag gekregen, sociale bescherming had ze niet, haar bewegingsvrijheid was beperkt en de beklaagde bood haar onderdak in rudimentaire omstandigheden. Dat de beklaagde kost en inwoon had verschaft, vond de rechtbank irrelevant. Ook dat de leefomstandigheden van de werkneemster beter waren dan in China doet geen afbreuk aan het feit dat de beklaagde de situatie van de werkneemster in België had uitgebuit. Al even irrelevant was volgens de rechtbank dat de werkneemster had verklaard zich goed behandeld te voelen in vergelijking met andere plaatsen waar ze had gewerkt, omdat het slachtoffer in bepaalde gevallen moeite heeft om zich als slachtoffer te erkennen.

Op basis van diezelfde elementen meent de rechtbank dat ook de tenlastelegging mensensmokkel gefundeerd is. De beklaagde heeft immers bijgedragen tot het illegaal verblijf van de werkneemster en hij heeft een vermogensvoordeel gehaald uit de clandestiene tewerkstelling.

163 Corr. Luik, 30 november 2009, 14de k. Cfr. ook infra deel 2, hoofdstuk 1 (punt over vreemdelingen die hier illegaal verblijven).

3.5. Telefoonwinkel

De tenlastelegging mensenhandel werd niet aanvaard in een zaak van een telefoonwinkel die de correctionele rechtbank van Luik in een vonnis van 4 mei 2009[164] had behandeld.

De beklaagde, een Kameroener, had een Algerijnse werknemer in zijn telefoonwinkel tewerkgesteld. Hij is vrijgesteld van de tenlastelegging voorzien in artikel 433 quinquies. Enkel de inbreuken op het sociaal strafrecht werden hem ten laste gelegd. De rechtbank meende dat de intentie om personen tewerk te stellen in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid niet voldoende kan worden opgemaakt uit de elementen uit het dossier. De economische uitbuiting van de werknemer is voldoende aangetoond door de verloning die veel lager lag dan het wettelijke minimum. Op het ogenblik van z'n aanwerving had de werknemer een woning te zijner beschikking, elders dan in de winkel, en het is op eigen verzoek dat hij in de mezzanine boven de winkel verbleef. Hij had alle sleutels van de winkel en hij kon gaan en staan waar hij wilde. Hij had verlofdagen en wanneer hij in de winkel verbleef, was dit op eigen initiatief en om bij te leren wanneer de zaakvoerder aan het werk was. Bij gebrek aan aanwijzingen over de arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden, en gelet op de onzekerheid over het aantal per dag gepresteerde werkuren (behalve het feit dat het om 20 à 40 uur per week ging), achtte de rechtbank de tenlastelegging mensenhandel niet bewezen.

3.6. Horeca - schijnzelfstandigheid

De tenlastelegging mensenhandel werd ten slotte ook niet aanvaard in een vonnis van 16 november 2009 uitgesproken door de correctionele rechtbank van Gent[165] in een zaak van illegale tewerkstelling van verschillende Chinezen in een restaurant. Deze zaak is om verschillende redenen interessant. Ten eerste omdat het gaat om een situatie van schijnzelfstandigheid[166]. Vervolgens omdat de interpretatie van de rechtbank van het begrip mensenhandel met het oog op uitbuiting door arbeid bij-

164 Corr. Luik, 4 mei 2009, 14de k. (beroep aangetekend).

165 Corr. Gent, 16 november 2009, 19de k. Deze beslissing is definitief.

166 Over de schijnzelfstandigheid, cfr. infra deel 2, hoofdstuk 1, punt 2.

zonder strikt is en enkel tot dwangarbeid beperkt blijft. In deze zaak werden twee Nederlanders van Chinese afkomst vervolgd voor het illegaal tewerkstellen in hun restaurant van Chinese onderdanen, van wie een minderjarige en studenten. Ze werden ook vervolgd voor mensenhandel, -smokkel en hulp bij illegale immigratie ten overstaan van de minderjarige werkneemster.

Als argument om de tenlastelegging illegale tewerkstelling van één van de Chinese werknemers (niet toegelaten tot een verblijf en ontbreken van Dimona aangifte)[167] te weerleggen, voerden de beklaagden aan dat hij vennoot was en dat hij als zelfstandige in de zaak werkte. De rechtbank wees in dit verband op rechtspraak van het Hof van Cassatie[168]: de aard van de arbeidsrelatie wordt bepaald door de wil van partijen, die de rechter bindt, tenzij uit de concrete uitvoering van de verbintenis het tegendeel blijkt (feiten die onverenigbaar zijn met het akkoord). Het onderzoek naar de relatie tussen partijen is in deze zaak echter zeer oppervlakkig gevoerd. Er is geen enkele getuige verhoord over de manier waarop de betrokkenen zich onderling gedroegen. De enige elementen uit het dossier zijn het feit dat de werknemer zich op het ogenblik van de controle in de keuken bevond en dat hij zelf besliste wanneer hij kwam werken. Bovendien betaalde hij voor zijn aandelen (20%, 2.000 euro betaald) en is hij aangesloten bij een sociale kas voor zelfstandigen. De rechtbank is dus van oordeel dat die elementen onvoldoende zijn om te twijfelen aan de door partijen gekozen kwalificatie en erkent daarmee dat de werknemer tijdens de inbreukperiode wel zelfstandige moest zijn.[169]

In een gedetailleerde motivatie aanvaardde de rechtbank de tenlastelegging mensenhandel niet. De beklaagden mogen het slachtoffer dan al hebben opgevangen en onderdak hebben geboden, dit was volgens de rechtbank niet om ze tewerk te stellen in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. In dit verband verwees de rechtbank onder meer naar de internationale definities en parlementaire werkzaamheden en is zij van oordeel dat onder deze term gedwongen arbeid moet worden verstaan, zoals slavernij, dienstbaarheid of gelijkaardige situaties. Op basis van volgende elementen is er volgens de rechtbank geen sprake van dwang, machtsmisbruik of bedrog bij de tewerkstelling van de jonge minderjarige: de beklaagden hebben de nodige stappen gezet om haar verblijfs- en arbeidsdocumenten te bezorgen (leercontract), ze werkte officieel, ze volgde taallessen, ze verbleef in een modern appartement boven het restaurant en het was op eigen initiatief dat ze hielp in het restaurant. Bovendien vond de rechtbank het niet relevant dat de beklaagde het paspoort van het slachtoffer bijhield, aangezien ze er vrij kon over beschikken toen ze op en af naar Spanje reisde.

Ook voor de tenlastelegging mensensmokkel en hulp bij illegale immigratie zijn ze vrijgesproken: het jonge meisje (dat van China naar Spanje was gesmokkeld) is via Spanje in België aanbeland met een Spaans identiteitsbewijs. Voor de rest is er geen informatie beschikbaar over haar verblijfssituatie waardoor niet is aangetoond dat de beklaagden geholpen hebben bij haar onwettig verblijf in België.

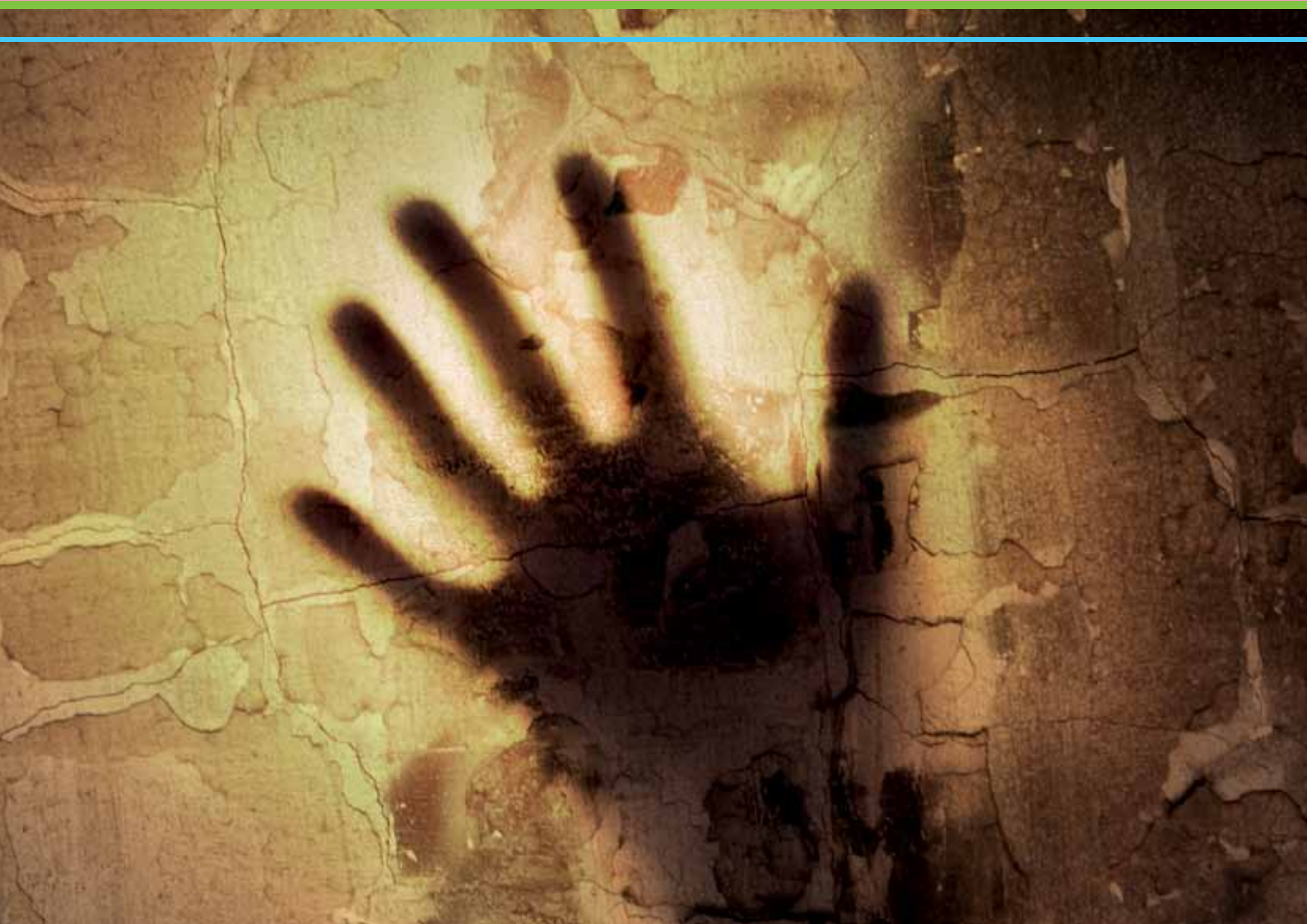
167 Voor meer uitleg over de tewerkstelling van de vreemdelingen, cfr. deel 2.

168 Voor meer details, cfr. deel 2, hoofdstuk 1, punt 2 van dit rapport over schijnzelfstandigheid.

169 Voor meer uitleg over herkwalificering zelfstandige, cfr. deel 2, hoofdstuk 1, punt 2.

Hoofdstuk 5:

EEN VOORLOPIG BESLUIT, MET OOG VOOR GOEDE EN SLECHTE PRAKTIJKEN



I. Slachtoffers

I.1. Slachtofferdetectie en -begeleiding: aandacht voor drugsverslaafde slachtoffers[170]

In onze voorgaande jaarverslagen[171] zijn we dieper ingegaan op het belang van en de problemen bij identificatie, detectie en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel. In dit hoofdstuk willen we de aandacht vestigen op de kwetsbare groep van drugsverslaafde slachtoffers van mensenhandel. Het is een atypische slachtoffergroep van mensenhandel die in een precaire afhankelijkheidsrelatie zit[172]. Het gevaar bestaat dat ze door de eerstelijnsdiensten in eerste instantie als drugsverslaafden worden gepercipieerd en behandeld. Ook bij de opvang en begeleiding van dergelijke slachtoffers stellen zich specifieke eisen waaraan niet altijd even gemakkelijk door de gespecialiseerde onthaalcentra voor mensenhandel kan voldaan worden. Een flexibelere aanpak is in deze gevallen noodzakelijk. Vaak betreft het ook slachtoffers die niet geïnteresseerd zijn in verblijfsdocumenten omdat ze Belg zijn of hier wettig verblijven. Desondanks zijn het slachtoffers van mensenhandel met een gedragsproblematiek die een acute nood hebben aan psycho-medische begeleiding en een aangepaste juridische begeleiding inzake mensenhandel. Dat laatste is nodig om hun rechten op schadevergoeding tijdens het proces te kunnen vrijwaren.

I.2. Internationale coördinatie slachtoffers: detectie en opvang buitenland

In onze vorige jaarverslagen hebben we al gewezen op het belang van een Europees slachtofferstatuut voor de regeling van de opvang en begeleiding van slachtoffers op basis van strafrechtelijke feiten van mensenhandel die op EU-grondgebied plaatsvonden.[173]

Op korte termijn stellen we ondertussen in grensregio's situaties vast waarbij een slachtoffer in een buurland geïntercepteerd werd terwijl de feiten van mensenhandel in België plaatsvonden. In het verleden zijn deze zaken op toevallige wijze aan de oppervlakte gekomen nadat één van de gespecialiseerde centra voor mensenhandel of het Centrum er eerder toevallig van op de hoogte werd gebracht dat in het kader van een dossier over mensenhandel nog een ander slachtoffer in Nederland geïntercepteerd was en daar opgesloten zat in een detentie- en verwijderingscentrum. De Dienst Vreemdelingenzaken is toen in deze gevallen via zijn migratieambtenaar op een positieve manier tussengekomen zodat het slachtoffer de mogelijkheid kreeg om in het Belgisch slachtofferstatuut van mensenhandel te stappen. Problematisch is dat dergelijke slachtoffers bij toeval gedetecteerd werden en hierover geen structurele aanpak bestaat. Wellicht worden veel andere slachtoffers die in dezelfde situatie verkeren, nooit gedetecteerd. Het is noodzakelijk dat internationale afspraken gemaakt worden voor het opzetten van een alertsysteem dat werkt via verbindingsofficieren op het niveau van politie en/of migratie. In deze situaties moeten de gesloten centra van de buurlanden hun nationaal contactpunt verwittigen bij het aantreffen van dergelijke slachtoffers zodat het alertsysteem in werking kan treden.

Politiediensten stellen een systeem voor van internationale coördinatie van opvang van slachtoffers waarbij slachtoffers in een bijzondere risicosituatie verkeren. Ook wanneer manipulatie of infiltratie dreigt, kan overbrenging naar een slachtofferopvangcentrum in een buurland oplossingen bieden. In grensgebieden kan dit zeker een positief effect hebben. Op deze wijze kunnen de slachtoffers uit de omgeving van hun exploitanten weggehaald worden en hoeven ze minder te vrezen voor represailles. Zo'n voorstel biedt veel voordelen, maar obstakels op het vlak van financiele bijdrage en gezagsverantwoordelijkheid over het slachtoffer moeten nog opgelost worden.

170 Cfr. hoofdstuk 2 fenomeenanalyse: slachtofferprofiel: drugsverslaafde slachtoffers.

171 Zie onder meer Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', p.108. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

172 Cfr. hoofdstuk 2 fenomeenanalyse dossier Turkse pooiers en drugstrafikanten.

173 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', aanbevelingen, pp. 108-115 en Jaarverslag 2007, "Mensenhandel en –smokkel, Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur", aanbevelingen. Raadpleegbaar op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

2. Politie

2.1. Recherchecapaciteit

Om professionele criminele netwerken te bestrijden, acht het Centrum het cruciaal om voldoende recherchecapaciteit te blijven besteden aan mensenhandel.[174] In het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 wordt mensenhandel als een prioriteit vermeld. Dit moet ook vertaald worden op het implementatieniveau. Verschillende politiediensten melden ons dat bij hen op het terrein omwille van budgettaire redenen de recherchecapaciteit voor mensenhandel verminderd werd.[175] Op meerdere plaatsen is er geen tijd meer voor proactieve recherche, wat heel arbeidsintensief is maar een efficiënte remedie is om de professionele netwerken en moeilijk benaderbare verdoken prostitutie te bestrijden.[176]

2.2. Lokale politie sensibiliseren[177]

Sinds de politiehervorming waarbij de burgemeesters het gezag gekregen hebben over de lokale politie, vormen de controles voor mensenhandel geen echte prioriteit meer bij diverse lokale stedelijke politiediensten. Nochtans vormen ze de ogen en oren van de federale politie die er zich op een aantal plaatsen over beklagen dat ze onvoldoende basisinfo krijgen om nog dossiers over mensenhandel op te starten. Het succes van een onderzoek inzake mensenhandel kan dikwijls afgemeten worden aan de samenwerking tussen de lokale en federale politie. Een vlotte aanvullende samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de lokale en federale politie moet zeker als een *good practice* beschouwd worden. Dit is zeker het geval wanneer er projecten met proactieve recherche lopen. Een *good practice* is trouwens ook dat de lokale politiecellen van mensenhandel hun onderzoeken mogen voeren naar de kleinschalige en eventueel – in de mate van het mogelijke – middelgrote netwerken van mensenhandel. De grootschalige criminele netwerken kunnen het best door de federale politie aangepakt worden.

De politie heeft een programmadossier uitgewerkt om de werking van de federale en lokale politiediensten betreffende de strijd tegen mensenhandel (seksuele en economische uitbuiting) en mensensmokkel beter te integreren. Dit is zeker een voorbeeld van een goede praktijk en werkt sensibiliserend voor de lokale politie en hun gezagsverantwoordelijken om aandacht te blijven besteden aan mensenhandel. Op basis van de analyse van de prioriteit seksuele uitbuiting in het Nationaal Veiligheidsplan bouwde de federale gerechtelijke politie van Antwerpen, Aarlen, Brugge, Brussel, Dendermonde, Hasselt, Leuven en Luik een lokaal netwerk 'mensenhandel – seksuele uitbuiting' uit met gespecialiseerdere politiemensen van de lokale en federale politie en de inspecteurs van de inspectiediensten voor het verfijnen van de goede praktijken en de betere detectie van mogelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting.

2.3. Telefonieonderzoek

Afluistertechnieken kunnen essentieel zijn als onderzoekstechniek om een dossier te onderbouwen (bovenop de al verzamelde inlichtingen) en slachtoffers uit hun benarde situatie te verlossen.[178] Van deze maatregel wordt veel gebruik gemaakt in dossiers over mensenhandel en -smokkel. De politie beklaagt zich erover dat telefonieonderzoek veel te duur is in België in vergelijking met onze buurlanden. De telefoonmaatschappijen in België verrijken zich hiermee ten koste van de Belgische Staat. Het Centrum roept net zoals de commissie voor de modernisering van justitie[179] de nieuwe regering op om goedkopere tarieven te onderhandelen voor telefonieonderzoek.

174 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', pp.90-91 en 112. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

175 Cfr. deel 2, hoofdstuk 1 met voorbeelddossier over detachering en Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', dossier Belgische beklaagden en Roemeense slachtoffers (blz.38), en aanbevelingen. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

176 Cfr. hoofdstuk 2, fenomeenanalyse en OVSE, Analysing the business model of trafficking in human beings to better prevent the crime, 2010.

177 Zie ook deel 2, hoofdstuk 2 good practices en Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', pp.90-91. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

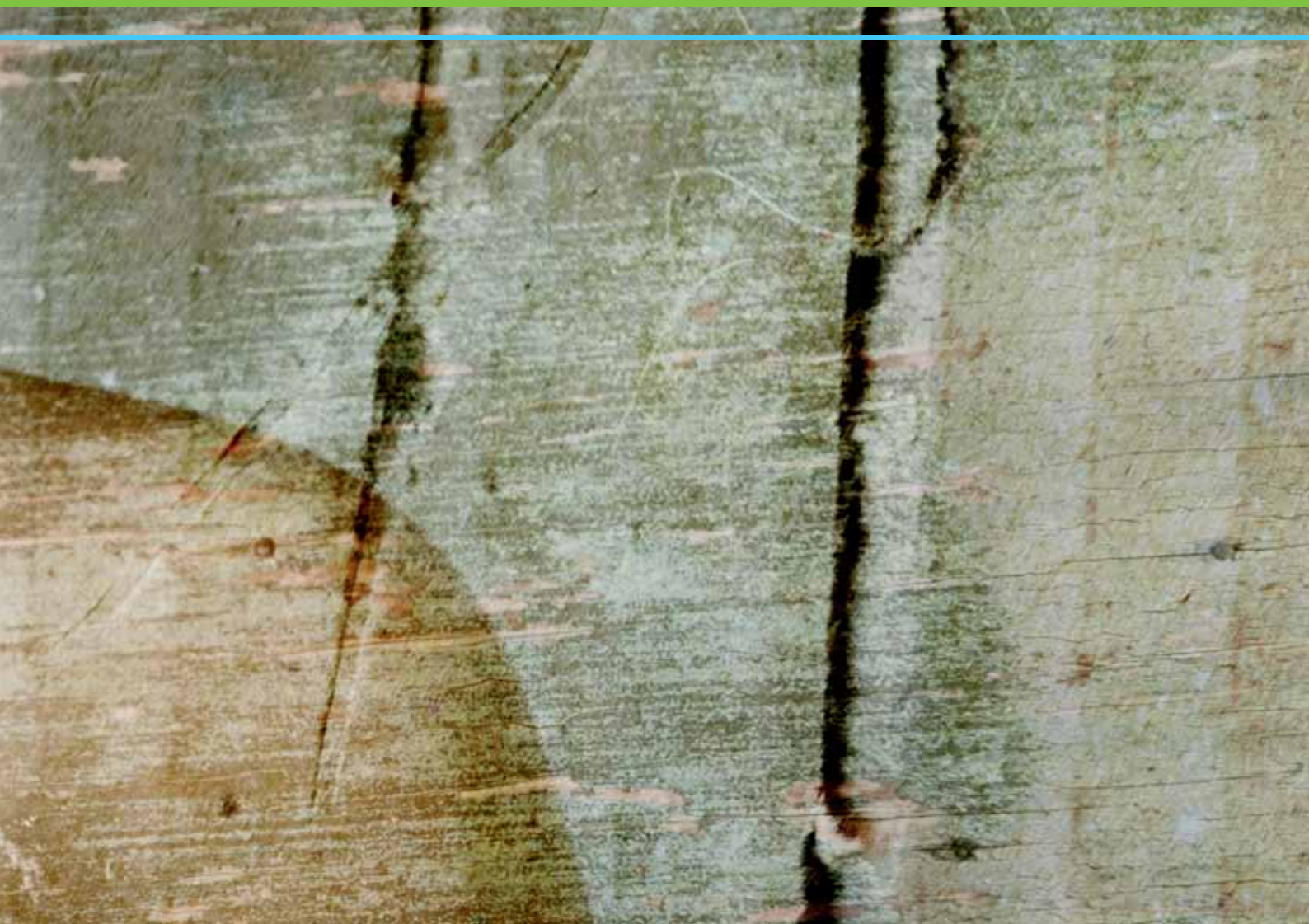
178 Centrum, Jaarverslag 2008, Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', pp. 86. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

179 Vrt-nieuws, 22 juni 2010.

DEEL 2

MENSENHANDEL MET HET OOG OP ECONOMISCHE UITBUITING





INLEIDING



Dit jaar gaat een specifiek deel van het verslag van het Centrum over mensenhandel met het oog op economische uitbuiting (door werk). Dat soort uitbuiting heeft de laatste jaren de aandacht steeds meer naar zich toegetrokken.

In België staat mensenhandel met het oog op uitbuiting door werk beschreven in artikel 433 quinquies, §1er, 3° van het strafwetboek. Twee aspecten zijn daarbij essentieel:

» het eerste – materieel – omvat een handeling of gedraging (werving, vervoer, overbrenging, huisvesting, opvang van een persoon, wisseling of overdracht van controle over hem);
» het tweede – moreel – omvat een oogmerk van uitbuiting (het aan het werk (laten) zetten in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid).

De slachtoffers kunnen Belg of buitenlander zijn. In een vorig jaarverslag gaven we al toelichting bij deze keuze van de Belgische wetgever voor een concept zoals het aan het werk zetten in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid[180].

Zowel uit dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij heeft gesteld, als uit gesprekken met verschillende actoren op het terrein blijkt vaak dat trafikanten tal van juridische constructies (legale, semi-legale of illegale) opzetten, of er gebruik van maken om mensenhandel mogelijk te maken. Voorbeelden daarvan zijn:

» detachering van werknemers (vooral via soms complexe constructies van onderaanneming);
» schijnzelfstandigen.

Daarom gaat het Centrum dit jaar dieper in op de diverse juridische constructies. Het kader van dit deel van het verslag zal daarom ruimer zijn dan enkel mensenhandel. We beperken ons echter wel tot economische uitbuiting, ook al wordt dat soort constructies ook gebruikt voor seksuele uitbuiting[181]. Ook huishoudelijk werk komt niet aan bod omdat dit om uitbuiting binnen een privaat kader gaat. In dit verband verwijzen we de lezer naar hoofdstuk 2 (fenomeenanalyse) en hoofdstuk 4 (rechtspraak) van het eerste deel van dit jaarverslag, en naar ons vorig jaarverslag[182].

In een eerste fase analyseren we de juridische constructies en de context waarin ze kunnen worden opgezet: het vrij verkeer van personen in de Europese Unie en het vrij verrichten van diensten. Een en ander wordt geïllustreerd aan de hand van enkele dossiers of gerechtelijke uitspraken inzake mensenhandel (hoofdstuk 1). Vervolgens geven we een aantal voorbeelden van goede en slechte praktijken in de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting (hoofdstuk 2).

180 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2005, "Het Belgisch mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen", november 2005, pp.28-33. Cfr. ook M.A. BEERNAERT ET P. LE COCQ, "De 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", R.D.P.C., 2006, spec. p. 371-374.

181 Voor de seksuele uitbuiting, cfr. supra deel 1 hoofdstuk 2 fenomeenanalyse.

182 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2008, deel 1, hoofdstuk 2 (fenomeenanalyse), punt A 2.8, p. 29 en hoofdstuk 4 (overzicht van de rechtspraak), punt 2.5., p. 69-70. Cfr. ook Antwerpen, 9 november 2005, 14de k. (beschikbaar op de website van het Centrum: www.diversiteit.be).

Hoofdstuk 1:

MENSENHANDEL MET HET OOG OP ECONOMISCHE UITBUITING: EEN LEZING AAN DE HAND VAN COMPLEXE JURIDISCHE CONSTRUCTIES



In de inleiding wezen we er al op dat mensenhandel soms is gebaseerd op juridische structuren of constructies zoals detachering of schijnzelfstandigheid. Het gaat hier om ruime en complexe thematieken, waarover tal van publicaties zijn verschenen en waarover heel wat rechtspraak bestaat, onder meer van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het kader van dit verslag is echter beperkt, we verwijzen de lezer die er meer over wenst te weten daarom naar gespecialiseerde publicaties[183].

Vooraleer we dieper ingaan op schijnzelfstandigheid (punt 2) en detachering (punt 3), waarop specifieke regels van toepassing zijn, volgt eerst een opsomming van de voorwaarden waaraan buitenlanders moeten voldoen om in België te kunnen werken (punt 1).

Hierbij een kort schema van de basisprincipes die hier verder aan bod komen:

	EU-onderdanen, economisch actief	Derdelanders, economisch actief
Werknemers	» Geen arbeidskaart behalve Bulgaren en Roemenen (arbeidskaart B, overgangsperiode) » Verklaring van inschrijving bij de gemeente » Zelfde werkomstandigheden en sociale zekerheid als de Belgen	» In principe arbeidskaart B (arbeidsvergunning) » Inschrijving bij de gemeente en machtiging tot verblijf DVZ » Belgische werkomstandigheden en sociale zekerheid
Zelfstandigen	» Geen beroepskaart » Verklaring van inschrijving bij de gemeente » Belgische sociale zekerheid + bijdragen in België	» Beroepskaart » Inschrijving bij de gemeente en machtiging tot verblijf DVZ » Aansluiting Belgische sociale verzekeringskas
Detachering (werknemers)	» Geen arbeidskaart » Belgische arbeidsrecht » Sociale zekerheid van het land van herkomst	» Geen arbeidskaart (voorwaarden) » Belgische arbeidsrecht » Sociale zekerheid van het land van herkomst
Detachering (zelfstandigen)	» Geen beroepskaart » Sociale zekerheid van het land van herkomst	
Wat indien onwettig/irregulier verblijf ?		
	» Geen recht op werk voor Roemenen en Bulgaren » Werkgever kan strafrechtelijk of administratief gesanctioneerd worden » in geval van werk: Belgische arbeidswetgeving en Belgische socialezekerheidswetgeving van toepassing	» Geen recht op werk » Werkegever kan strafrechtelijk of administratief gesanctioneerd worden » in geval van werk: Belgische arbeidswetgeving en Belgische socialezekerheidswetgeving van toepassing

183 Cfr. onder meer over vrij verkeer van personen: J.Y. CARLIER, 'La condition des personnes dans l'Union européenne', Précis de la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2007, 485 pages ; over schijnzelfstandigheid: Ch-E. CLESSE, 'L'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants ou aux frontières de la fausse indépendance', Vol. I et II, Bruxelles, Kluwer, 2005 ; G. WILLEMS, 'La fausse indépendance', Waterloo, Kluwer, 2010 en over detachering: Ch.-E. CLESSE, 'Travailleurs détachés et mis à disposition – droit belge, européen et international', Bruxelles, Larcier, 2008, 488 pages.

I. Categorieën economisch actieven: voorwaarden voor een wettelijke uitoefening van een beroepsactiviteit in België

De voorwaarden voor een wettelijke uitoefening van een beroepsactiviteit in België zijn afhankelijk van het statuut van de migrerende economisch actieve en van het soort activiteit dat hij uitoefent. Enerzijds kan het om een werk als loontrekkende of zelfstandige gaan, anderzijds kan de migrant een onderdaan zijn van de Europese Unie (hierna EU), de Europese Economische Ruimte (hierna:E.E.R.)[184] of van een derde land. Vaak wordt een migrerende werkkracht illegaal tewerkgesteld. Onder illegale arbeid wordt zonder onderscheid bedoeld de illegaal of onregelmatig verblijvende werkkracht, die zijn beroepsactiviteit uitoefent zonder over de nodige arbeids- of beroepsvergunningen te beschikken of de tewerkstelling van de (vreemde) werknemers die de sociale wetgeving overtreden (geen RSZ-aangifte bijvoorbeeld).

We onderscheiden drie grote categorieën:
» de economisch actieven die onderdaan zijn van een EU-land (punt 1.1);
» de economisch actieven die afkomstig zijn uit een derde land (punt 1.2);
» buitenlandse werkkrachten zonder wettig verblijf (punt 1.3).

I.1. De economisch actieve die onderdaan van een EU-lidstaat is: het vrij verkeer van personen en diensten[185]

1.1.1. *Vrij verkeer van personen*[186]

Het vrije verkeer van diensten, goederen, kapitaal en personen vormen vier hoekstenen van de Europese Eenheidsmarkt. Het vrije verkeer van personen omvat onder meer het vrije verkeer van zelfstandigen en van werknemers[187]. Elke EU-onderdaan heeft daarmee het recht te werken en wonen in eender welk land van de EU.

Het principe is dat burgers van de Unie zich zonder visum - gedurende een periode van maximum drie maanden - vrij binnen de Unie mogen verplaatsen. Bovendien komen ze onder bepaalde voorwaarden (een economische activiteit uitoefenen als werknemer of als zelfstandige)[188] in aanmerking voor een verblijfsrecht van meer dan drie maanden. De werknemer heeft na de periode van activiteit het recht in het gastland te blijven. Hij kan bovendien rekenen op dezelfde behandeling inzake arbeidsrecht of sociale zekerheid als de werknemers van het gastland.

A. Werknemers

Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat van de Unie en die ***als werknemer wil komen werken*** in België kan dit doen zonder een arbeidskaart[189] te moeten aanvragen. Inzake werkomstandigheden en sociale zekerheid is het Belgische recht van toepassing. In de praktijk is het zo dat de werknemer zijn aanwezigheid op het Belgische grondgebied zal moeten melden en dat hij, indien hij van plan is meer dan drie maanden te werken, zich moet inschrijven bij de gemeente.

Er is echter een uitzondering als gevolg van de uitbreiding van de Unie (in 2004 en in 2007). Zo mochten de lidstaten onderdanen van de nieuwe lidstaten een aantal beperkingen opleggen voor de toegang tot de arbeidsmarkt. In België bijvoorbeeld was er voor de onderdanen van acht van de tien

184 De Europese Economische Ruimte (EER) is een economische unie met dertig Europese landen: de zevenentwintig lidstaten van de Europese Unie (EU) en drie van de vier lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA): IJsland, Noorwegen en Liechtenstein. Zwitserland is het vierde lid maar heeft buiten het kader van de EER, bilaterale akkoorden met de EU ondertekend.

185 Voor dit deel baseren we ons grotendeels op de schriftelijke bijdrage van Marie-Pierre DE BUISSERET, 'La migration de travail dans l'Union européenne: politique et législations', opgesteld in het kader van het colloquium: Migration et travail décent: l'influence de la règlementation européenne et internationale sur le statut des travailleurs migrants, 6 maart 2009. Cfr. ook de site: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=458&langId=fr

186 Voor een grondige analyse van deze thematiek, Cfr. J.Y. CARLIER, «La condition des personnes dans l'Union européenne», Précis de la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2007.

187 Het vrij verkeer van werknemers is opgesteld door artikel 45 (vroegere artikel 39 van het EU Verdrag) van het Verdrag over de werking van de Europese Unie (VwEU). Het vrij verkeer van zelfstandigen wordt bepaald door artikel 56 (vroeger artikel 49 EUV) en volgende van het VwEU (in het kader van het vrij verkeer van diensten).

188 Deze principes worden bepaald door verordening (EEG) 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB, L257 van 19 oktober 1968) en door richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en houdende intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, PB, L.229 van 29 juni 2004.

189 Deze vrijstelling van arbeidskaart is bepaald door artikel 2, 1° van koninklijk besluit van 9 juni 1999 ter uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

landen die op 1 mei 2004[190] lid zijn geworden van de Unie, tot 30 april 2009 een overgangsperiode voorzien voor de toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers. Ze hadden daarvoor een arbeidskaart B nodig (aangevraagd door de werkgever)[191]. Voor knelpuntberoepen ging dat heel wat vlotter.

Ook voor onderdanen uit Bulgarije en Roemenië, die op 1 januari 2007 tot de Unie zijn toegetreden, geldt een overgangsperiode voor toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers in België, en wel tenminste tot 31 december 2011. Voor knelpuntberoepen genieten ze eveneens van een versnelde procedure voor het bekomen van de arbeidskaart B.

Door onder meer de beperkingen op de toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers die onderdaan zijn van de nieuwe lidstaten, worden die vaak illegaal tewerkgesteld.

Illustratie:

1. Dossiers bouw/renovatie

De bouwsector leent zich goed tot uitbuiting van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Unie (onder meer Polen, Roemenië en Bulgarije). Ze worden illegaal tewerkgesteld (zonder arbeidsvergunning en in strijd met de sociale wetgeving), vooral bij de renovatie van gebouwen. Soms is hier ook sprake van mensenhandel. Deze vorm van uitbuiting in het kader van mensenhandel is in ons vorig jaarverslag aan bod gekomen, waarbij zowel het fenomeen[192] als de rechtspraak[193] werden geanalyseerd.

Uit verschillende dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde, blijkt dat er in de bouw- en renovatiesector ook georganiseerde vormen van economische uitbuiting bestaan bij Turkse bouwexploitanten. Het gaat om Turkse bouwoperatoren die hun vervallen eigendommen als appartementen laten inrichten door Bulgaren. Die worden daarvoor speciaal naar hier gebracht. In functie van de stad worden dagelijks of wekelijks vanuit Bulgaarse steden minibussen naar Charleroi en Brussel ingelegd. Die rijden dan naar een vaste plaats in Charleroi of Schaarbeek (Brussel), waar de meeste Turkse cafés zijn. Bij aankomst nemen de chauffeurs contact op met hun Turkse contactpersoon. Die organiseert dan het verblijf in een krot. Turkse cafés in Schaarbeek staan bij de politie ook bekend voor verborgen prostitutie.

Een Bulgaarse werknemer verklaarde het volgende: de arbeiders worden bij hun aankomst te Brussel in een van de Turkse cafés afgezet. De werknemers komen daar om 17 uur samen en krijgen van een koppelbaas de eventuele instructies van Turkse opdrachtgevers voor de volgende dag. Ze werken drie maanden op een grote bouwwerf en keren dan terug naar Bulgarije. Intussen nemen andere Bulgaarse werknemers hun plaats op de werf in. Bij hun terugkeer in België doen ze kleinere klusjes voor andere Turkse eigenaars, in afwachting van een nieuw groter project.

Een arbeidsauditeur heeft intussen bevestigd dat sinds het opheffen van de verplichting inzake een arbeidskaart voor Poolse werknemers geen enkel dossier met Poolse slachtoffers meer is geopend.

2. Transportsector

Ook in de transportsector hadden we het al over een dossier waarin Turkse zaakvoerders van een Belgisch bedrijf illegaal Poolse chauffeurs tewerk stelden en uitbuitten[194]. Deze criminele organisatie bestond uit leden die in verschillende landen actief waren en die daarvoor meerdere bedrijven voor internationaal transport inzetten. Er zijn bendes en bedrijven gekend in Polen, Spanje, België en Duitsland. Ze werken onder meer samen met Siciliaanse transportfirma's. De organisatie zit goed in elkaar met de bedoeling op langere termijn actief te blijven. Ze kopen bedrijven op, passen ze naar eigen goeddunken aan en laten ze na een tijdje failliet gaan om er een nieuwe op te richten. Aan het hoofd

190 Het gaat om volgende landen: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië.

191 Arbeidskaart B geldt voor een bepaalde baan en wordt toegekend voor maximaal 12 maanden. Over de toegang van de arbeidsmarkt voor de werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, cfr. in dit verband Centrum, Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België, Trends en vooruitzichten, februari 2006, pp.31-34.

192 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2008, "Bestrijden met mensen en middelen", oktober 2009, deel 1, hoofdstuk 2, A. 2.1. (bouw en renovatie, p.24-26) B.2.1 (pp.42-43).

193 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2008, deel 1, hoofdstuk 4 (overzicht van de rechtspraak), pp. 65-66.

194 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2008, deel 1, hoofdstuk 2 B, punt 2.3.2. Dossier Y. (pp.44-45).

van die bedrijven staan vaak stromannen die als fictieve zaakvoerders fungeren. De zaakvoerders werden onder meer veroordeeld voor mensenhandel[195]. De Poolse chauffeurs hadden geen geldige arbeidskaart en moesten bovendien werken in werkomstandigheden die in strijd waren met de menselijke waardigheid, die gekwalificeerd werden als mensenhandel (geen arbeidsovereenkomst, prestaties zeven dagen op zeven volgens onredelijke uurroosters, geen of onvoldoende loon, gebruik van bedreigingen en kunstgrepen).

B. Zelfstandigen

De situatie van zelfstandigen verschilt grondig van die van werknemers. Alle EU-onderdanen mogen zich immers vrij in België komen vestigen om er een ***zelfstandige beroepsactiviteit*** uit te oefenen of op te starten, zonder dat ze daarvoor een beroepskaart[196] nodig hebben. Voor zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten geldt, in tegenstelling tot werknemers, geen overgangsperiode. Onmiddellijk na toetreding van hun land tot de Europese Unie – respectievelijk op 1 mei 2004[197] en 1 januari 2007[198]- mochten ze dus zonder voorafgaande toelating hun diensten als zelfstandigen aanbieden[199].

De zelfstandige moet bij de gemeente bewijzen dat hij een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent en als EU-onderdaan krijgt hij een verblijfstitel. Hij is onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid en moet in België zijn sociale bijdragen betalen.

De laatste jaren is het aantal zelfstandigen uit deze nieuwe lidstaten die actieve vennoten worden in een Belgisch bedrijf aanzienlijk toegenomen[200]. In een aantal gevallen blijkt het echter om schijnzelfstandigen en zelfs eventueel om mensenhandel te gaan (cfr. infra punt 2).

1.1.2. Vrij verkeer van diensten en detachering

Ook het vrij dienstenverkeer vormt een hoeksteen van het vrij verkeer binnen de Unie, zoals bepaald door artikel 56 (vroegere artikel 49 EGV) en volgende van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie (VwEU). `

Het gaat enerzijds om zelfstandigen die 'zich detacheren' van het land van residentie om tijdelijk in een andere lidstaat te gaan werken en anderzijds om Europese bedrijven die diensten gaan leveren in een ander land dan dat waar hun maatschappelijke zetel is gevestigd en die daarom hun werknemers detacheren. In dat laatste geval kan de gedetacheerde werknemer een EU-onderdaan zijn, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn (bijvoorbeeld: een Italiaans bedrijf detacheert haar Oekraïense werknemers om diensten te gaan leveren op een werf in België). De gedetacheerde werknemers hebben, ongeacht hun nationaliteit, geen arbeidskaart nodig.[201]

Detachering en de fraude die er in de praktijk mee gepaard gaat, wordt verder behandeld (cfr. infra punt 3). In sommige gevallen was er zelfs sprake van mensenhandel.

I.2. Economisch actieve die onderdaan van een derde land is

1.2.1. *Bezoldigde arbeid en arbeidskaart*

De vrijheid om zich in een ander land van de Europese Unie te vestigen om er te werken, zonder over een arbeidskaart te moeten beschikken, is een recht dat enkel is toegekend aan EU-onderdanen en onderdanen van IJsland, Liechtenstein en Noorwegen (landen van de EER) en van Zwitserland.

Of onderdanen van derde landen het recht hebben om in een EU-land te komen werken hangt af van de nationaliteit van de onderdanen en wordt gere-

195 *Ibid.*, rechtspraak, pp.68-69.

196 Dit is één van de categorieën van de beroepskaart. cfr. op dit punt koninklijk besluit van 3 februari 2003 tot vrijstelling van bepaalde categorieën van vreemdelingen van de verplichting houder te zijn van een beroepskaart voor de uitoefening van een zelfstandige beroepsactiviteit, B.S., 4 maart 2003.

197 Voor volgende landen: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië.

198 Voor Roemenië en Bulgarije.

199 Via de PECO-akkoorden hadden onderdanen van bepaalde nieuwe lidstaten trouwens al toegang tot de zelfstandige arbeidsmarkt vóór toetreding van hun staat tot de Unie (cfr. in dit verband Centrum, Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België, Trends en vooruitzichten, februari 2006, p.26-28). U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be

200 De Poolse zelfstandigen vormen nog steeds één van de belangrijkste groepen van buitenlandse zelfstandigen. cfr. in dit verband Centrum, Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België, Trends en vooruitzichten, februari 2006, p.61-63.

201 In België wordt deze vrijstelling bepaald door artikel 2, 14° van koninklijk besluit van 9 juni 1999 ter uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling buitenlandse werknemers. Zie evenwel hierna inzake detachering van loontrekkende en het arbeidsrecht (punt 3.1.1.).

geld door verschillende akkoorden en andere communautaire voorschriften[202]. Onderdanen van landen die een akkoord met de EU hebben gesloten, kunnen - afhankelijk van het akkoord - legaal werken in een EU-lidstaat, in dezelfde werkomstandigheden als de onderdanen van dit land. Voor onderdanen van landen die geen akkoord hebben gesloten, is het recht om in een EU-land te werken afhankelijk van de nationale wetgeving van de bewuste lidstaat.

De Europese regelgeving regelt in bepaalde gevallen de situatie van economisch actieven uit derde landen.[203] Bijvoorbeeld heeft de EU wel een regeling uitgewerkt voor langdurig ingezeten derdelanders (zij die er sinds vijf jaar legaal en ononderbroken verblijven). Zij hebben onder bepaalde voorwaarden het recht om een economische activiteit als werknemer of als zelfstandige te verrichten[204]. Onderdanen van derde landen die dit statuut in België hebben verworven, hoeven over geen arbeidskaart te beschikken[205]. Niet-EU-onderdanen die in een andere Lidstaat de status van langdurig ingezeten hebben verworven en zich nadien in België willen vestigen met het oog op het verrichten van een economische activiteit moeten doorgaans de normale regels volgen inzake toegang tot de arbeidsmarkt en zullen dus een arbeidskaart moeten bekomen[206].

De Europese regelgeving bepaalt ook de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van hoogopgeleide werknemers uit derde landen met het oog op een baan (Europese blauwe kaart)[207].

Voorts zijn er ook nieuwe Europese regels voorgesteld voor de vereenvoudiging van procedures inzake binnenkomst en rechten van migrerende werknemers uit derde landen[208].

In België moet een onderdaan van een land dat niet tot de EU behoort over het algemeen over een arbeidskaart B beschikken (arbeidskaart A[209] en arbeidskaart C[210] zijn in principe voorbehouden voor bepaalde categorieën buitenlanders). Dit type arbeidskaart geldt voor een bepaalde baan en wordt voor een maximale duur van twaalf maanden[211] toegekend. De toekenningsvoorwaarden voor zo'n arbeidskaart zorgen er echter voor dat die heel moeilijk te verkrijgen is. Vooraf (vóór uitvoering van het werk) moet de werkgever immers een arbeidsvergunning verkrijgen. Vooraleer zo'n arbeidsvergunning wordt uitgereikt, gebeurt er een onderzoek van de arbeidsmarkt. Daaruit moet blijken dat er op de Belgische arbeidsmarkt geen kandidaat beschikbaar is die de functie op korte termijn zou kunnen invullen.[212]. Deze arbeidsvergunning moet in principe worden aangevraagd op het ogenblik dat de werknemer zich nog in het buitenland bevindt[213]. De aanvraag gebeurt bij de bevoegde gewestminister.

De toegang tot arbeid in loondienst als onderdaan van een derde land blijft dus moeilijk. Voor bepaalde specifieke categorieën, zoals hoogopgeleiden en leiding-

202 Voor meer info, cfr. website van de EU: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=470&langId=fr.

203 Denken we maar aan het recht op gezinshereniging, toelating van onderzoekers uit een derde land; toelating voor studies, uitwisseling van leerlingen, niet-bezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.

204 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, PB, L16 van 23 januari 2004. De nodige wijzigingen op vlak van arbeid werden in de Belgische wetgeving doorgevoerd door koninklijk besluit van 23 december 2008 tot wijziging van, wat betreft de langdurig ingezeten onderdanen, koninklijk besluit van 9 juni 1999 ter uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, B.S., 29 december 2008. Voor een beoordeling van deze omzetting, Cfr. Het jaarverslag Migratie 2009 van het Centrum, p.175.

205 Cfr. artikel 15bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en artikel 2 van het K.B. van 9 juni 1999.

206 In dezelfde voorwaarden als de onderdanen van Bulgarije en Roemenië. Cfr. o.m. artikels 61/6 tot 61/9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en artikel 38 septies van het K.B. van 9 juni 1999.

207 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, PB, L155 van 18 juni 2009. Cfr. Wat dit betreft, het jaarverslag Migratie 2009 van het Centrum, pp.173-174.

208 Cfr. voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, COM/2007/0638 final - CNS 2007/0229. Zo zou elke lidstaat een enige instantie moeten aanstellen die bevoegd is voor de behandeling van de aanvraag van verblijfsvergunning en arbeidskaart. Bij een positieve beslissing moet dan een enkelvoudige vergunning worden uitgereikt. Het formaat daarvan moet in alle lidstaten van de Europese Unie hetzelfde zijn. De duur van de vergunning, de voorwaarden voor het verkrijgen, vernieuwen en intrekken blijven een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten.

209 Arbeidskaart A is onbeperkt geldig en geldt voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen. Hij wordt toegekend aan de buitenlandse onderdaan die, over een maximale periode van tien jaar wettig en ononderbroken verblijf onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag, bewijst dat hij vier jaar arbeid met een arbeidskaart B heeft verricht. Cfr. op dit punt artikel 3 en artikel 16 van koninklijk besluit van 9 juni 1999.

210 Arbeidskaart C is beperkt geldig, maximum 12 maanden en beperkt tot tewerkstelling bij één enkele werkgever. Meestal is hij gekoppeld aan een tijdelijke verblijfsvergunning. De categorieën buitenlandse onderdanen die voor die kaart in aanmerking komen staan opgesomd onder artikel 17 van het KB van 9 juni 1999. Het gaat onder meer om slachtoffers van mensenhandel die in het bezit zijn van een verblijfsdocument van drie of zes maanden.

211 Artikel 3 van koninklijk besluit van 9 juni 1999. Bovendien is het enkel de werkgever die de aanvraag kan doen voor de werknemer die hij in dienst wil nemen. De buitenlandse werknemer kan de aanvraag niet zelf indienen.

212 Artikel 8 van koninklijk besluit van 9 juni 1999.

213 Een aantal afwijkingen op dit principe worden nochtans voorzien in het K.B. van 9 juni 1999 (zie o.m. art.5, 9, 38 septies).

gevenden[214] wordt het gemakkelijker. Wie niet onder die categorieën valt, zal vaak slechts in België kunnen werken via het statuut van zelfstandige, via detachering of via illegale arbeid.

Illustratie:

Dossier in de bouwsector

In een zaak die nog voor de correctionele rechtbank van Charleroi[215] zal voorkomen, rekruteerde een Belg in Marokko, Marokkaanse arbeiders om ze in de sector van de bouw/decoratie te laten werken. Hij had de nodige stappen gezet voor het verkrijgen van de arbeidsvergunningen. De werknemers kregen een arbeidskaart B uitgereikt. Hij wordt ervan beschuldigd arbeiders op talrijke werven te hebben laten werken tegen een belachelijk loon, tegen onredelijke uurroosters en ze in precaire woningen te hebben ondergebracht. De rechtbank zal zich onder meer moeten uitspreken over de tenlastelegging mensenhandel (tewerkstelling in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid).

1.2.2. Zelfstandigen en beroepskaart

EU-onderdanen mogen zich vrij in België vestigen om er als zelfstandige een beroepsactiviteit uit te oefenen. Onderdanen die niet tot de Europees Economische Ruimte behoren moeten vooraf in principe[216] een beroepskaart voor vreemdelingen[217] verkrijgen.

De beroepskaart is een toelating om een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen als natuurlijk persoon, mandataris, bestuurder of vennoot. Indien de persoon al over een verblijfsrecht in België beschikt (een attest van immatriculatie of een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister) zal hij of zij de aanvraag kunnen indienen via de gemeentelijke administratie van zijn verblijfplaats. Indien de persoon nog in het buitenland verblijft, moet deze aanvraag gebeuren op de diplomatieke of consulaire post van zijn land van residentie[218].

Voor het toekennen van de beroepskaart zijn drie criteria vereist: een verblijfsrecht, het naleven van de activiteitsgerelateerde reglementaire verplichtingen (zoals de toegangsvoorwaarden om de activiteit uit te oefenen) en het belang van het project voor België (zoals een economische behoefte, scheppen van banen, financiële capaciteit). De beroepskaart wordt uitgereikt voor een periode van maximum vijf jaar en is hernieuwbaar. De kaart kan voor één of meerdere activiteiten worden uitgereikt. De geldigheid van de kaart is bovendien afhankelijk van het verblijfsrecht.

Aansluiting bij een Belgische sociale verzekeringskas voor zelfstandigen is verplicht. De oprichting van een vennootschap in België gebeurt via neerlegging van de statuten op de griffie van de handelsrechtbank van de plaats waar de maatschappelijke zetel is gevestigd. Indien het om een handelsactiviteit gaat zal de vennootschap ook over een toegang tot het beroep moeten beschikken, haar activiteiten laten registreren en een BTW-nummer aanvragen. Indien ze personeel in dienst neemt, zal dit personeel bij de RSZ moeten worden ingeschreven.

Bij een aantal oprichtingen van vennootschappen tussen Belgen en buitenlanders blijkt het in de realiteit te gaan om schijnzelfstandigheid, met het oog op de uitbuiting van migrerende werknemers wat soms onder mensenhandel valt (cfr. infra punt 3 over schijnzelfstandigheid en hoofdstuk 2 fenomeenanalyse van het eerste deel). In praktijk gebeurt het ook dat dergelijke oprichtingen van vennootschappen plaatsvinden terwijl de buitenlander hier illegaal verblijft, geen beroepskaart heeft en toch is ingeschreven bij het RSVZ.

214 Cfr. artikel 9 van het K.B. van 9 juni 1999.

215 Bij beschikking van 16 juni 2010 werd beklaagde door de raadkamer van Charleroi naar de correctionele rechtbank doorverwezen, onder meer wegens mensenhandel.

216 Bepaalde categorieën buitenlanders zijn echter vrijgesteld van de beroepskaart, hetzij omwille van de aard van de activiteit, hetzij omwille van de aard van het verblijf, of in uitvoering van internationale verdragen. Cfr. op dit punt koninklijk besluit van 3 februari 2003 tot vrijstelling van bepaalde categorieën van vreemdelingen van de verplichting houder te zijn van een beroepskaart voor de uitoefening van een zelfstandige beroepsactiviteit, B.S., 4 maart 2003.

217 Cfr. de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten door vreemdelingen. Voor meer informatie over de voorwaarden en de te volgen procedure, cfr. de site van de FOD *Economie*, *KMO*, *Middenstand en Energie* via volgende link: http://statbel.fgov.be/nl/ondernemingen/Marktreglementering/Economische_vergunningen/beroepskaart_vreemdelingen/index.jsp

218 Cfr. koninklijk besluit van 2 augustus 1985 ter uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten door vreemdelingen.

I.3. Onwettig verblijvende vreemdelingen

Onwettig verblijvende vreemdelingen mogen niet werken. Meestal zijn dit werknemers maar, zoals hierboven vermeld, hieronder kunnen ook in sommige situaties, zelfstandigen vallen.

Volgens schattingen zou het aantal illegale migranten in Europa tussen de 2,8 en 6 miljoen bedragen, goed voor 11 à 23 % van alle migranten[219].

Gelet op de strikte voorwaarden voor toegang tot bezoldigd werk voor onderdanen van een derde land, werken heel wat van hen illegaal. Ook al werken die mensen illegaal, feitelijk hebben ze wel degelijk een arbeidsovereenkomst met hun werkgever. Ze kunnen dus aanspraak maken op dezelfde loon- en werkvoorwaarden als legaal tewerkgestelde Belgische werknemers.

Onlangs werd een Europese richtlijn goedgekeurd die minimumnormen vastlegt inzake sancties en maatregelen die de lidstaten moeten toepassen tegen werkgevers die personen zonder verblijfsrecht in dienst nemen[220]. Het gaat hoofdzakelijk om financiële sancties. De lidstaten moeten er bovendien op toezien dat de werkgever alle achterstallige loon uitbetaald aan een onderdaan uit een derde land die illegaal was tewerkgesteld[221].

In België gebeurt de controle van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers vooral door de diensten van de sociale inspectie. Elke provincie in het land beschikt daarvoor over een gespecialiseerde cel[222]. Vaak vastgestelde inbreuken zijn: geen arbeidskaart en illegaal verblijf of geen arbeidskaart en legaal verblijf[223]. Behalve voor de inbreuken inzake buitenlandse arbeidskrachten kan de werkgever ook worden vervolgd voor inbreuken op het sociale strafrecht (bijvoorbeeld: niet-betalen van het loon, geen verklaring van RSZ-prestaties,…).

Wanneer het om bijzonder ernstige feiten gaat, worden ook vervolgingen wegens mensenhandel ingesteld. In dit verband wijzen we op de Omzendbrief nr. 3/2007 van het College van Procureurs-generaal van 18 januari 2007 die van de strijd tegen illegale arbeid een prioriteit inzake misdaadbeleid maakt. Zo zijn zowel de inbreuken inzake mensenhandel als de tewerkstelling van drie werknemers die geen verblijfsrecht van meer dan drie maand noch een arbeidskaart hebben, redenen voor vervolging door het arbeidsauditoraat voor de correctionele rechtbank.

Volgens het IAO moeten de inspectiediensten waakzaam zijn voor de kwetsbare groep van vreemdelingen in een illegale verblijfssituatie: *"Migrants in irregular status are particularly vulnerable. Reports are not infrequent of unscrupulous employers hiring migrants and then discretely denouncing their own workers to immigration enforcement authorities just before payday to prompt arrest and deportation before workers can collect their earnings. In a number of cases, non-payment of wages or illegal wage deductions are combined with other coercive measures, such as threats of violence, psychological abuse, restriction of the freedom of movement or retention of identity documents. Migrants, in particular irregular migrants, can thus end up in a situation of forced labour from which they find it difficult to escape. Labour inspectors have a key role to play to facilitate access to assistance for those workers and to collaborate with criminal justice authorities to adequately enforce sanctions."*[224]

219 ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Geneva, January 2010, p.28.

220 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB, L168 van 30 juni 2009. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat illegaal tewerkgestelde onderdanen van derde landen rechtstreeks of middels daartoe aangewezen derden een klacht kunnen indienen tegen hun werkgevers. Werknemers die het slachtoffer zijn van arbeidsgerelateerde uitbuiting kunnen op basis van een beoordeling van het individuele geval een verblijfsvergunning krijgen voor de duur van de procedure, op grond van regelingen die vergelijkbaar zijn met de regelingen die zijn vastgesteld in Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel en die samenwerken met de bevoegde instanties. Deze richtlijn moet uiterlijk tegen 20 juli 2011 worden omgezet.

221 Artikel 6 van de richtlijn.

222 Cfr. jaarverslag 2007 van de FOD Sociale Zekerheid, p.15.

223 *Ibid*., p.45.

224 ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Geneva, January 2010, pp.29-30.

Illustraties:

1. Dossiers van 'schuldbinding' in de horecasector

In de dossiers 'mensenhandel' doen situaties van illegale arbeid van onderdanen van landen buiten de Europese Unie zich vooral voor in dossiers van 'schuldbinding'. Daarbij moeten Chinese onderdanen illegaal werken in Chinese restaurants om hun transportkosten terug te betalen. Meestal moeten ze zes dagen op zeven werken, uren na elkaar tegen een belachelijk loon, waarvan dan soms nog het bedrag van de schulden wordt afgetrokken. In onze vorige jaarverslagen zijn dat soort dossiers[225] en de gerechtelijke uitspraken[226] vaak aan bod gekomen. We verwijzen de lezer eveneens naar het hoofdstuk betreffende de fenomeenanalyse[227].

Over het algemeen zijn die werknemers hier illegaal en hebben ze geen arbeidskaart[228]. Soms hebben ze valse documenten bij zich. In één van de dossiers uit ons vorige jaarverslag[229] had een werknemer een arbeidskaart zonder dat hij bij de sociale zekerheid was aangegeven; een ander verbleef illegaal in België maar was wel aangegeven; twee andere ten slotte waren hier tewerkgesteld zonder de minste arbeidsvergunning.

2. Dossiers sorteren van tweedehandskledij, textielsector

Ook in dat soort dossiers is er sprake van tewerkstelling van clandestiene arbeidskrachten zonder verblijfs- noch arbeidsdocument. Ze moeten tweedehandskledij sorteren in bijzonder precaire werkomstandigheden: (dagelijks 10 à 11 uur rechtopstaand werken, zonder de nodige verwarming én met gedwongen productiequota). De werknemers hebben verschillende nationaliteiten, maar zijn meestal afkomstig uit landen buiten de Unie. In het dossier over lompenhandel uit de fenomeenanalyse[230] hebben we naast deze elementen ook vastgesteld dat sommige slachtoffers al enkele dagen aan het werk waren zonder enige afspraak rond verloning. Ook kregen ze verbod om tijdens het werk te praten met elkaar. In een dossier uit ons vorige jaarverslag[231] hebben de Palestijnse en Syrische slachtoffers het statuut van slachtoffer van mensenhandel gekregen.

225 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2006, 'Slachtoffers in beeld', juli 2007, hoofdstuk 2, punt 2.3.1: economische exploitatie: gedwongen arbeid: schuldbinding in de horeca (p.40-43) en het jaarverslag 2008, 'Bestrijden met mensen en middelen', oktober 2009, deel 1, hoofdstuk 2, B.2.4 horeca (wokrestaurant), p.46.

226 Centrum, jaarverslag mensenhandel 2007, 'Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur', deel 3, overzicht van de rechtspraak 2006-2007, punt 2 (economische exploitatie), p.110 en jaarverslag 2008, hoofdstuk 4, punt 2.1 (horeca), p.64-66.

227 Cfr. supra, deel 1, hoofdstuk 2.

228 Dit was het geval in het dossier van schuldbinding van voetnoot 86. In dit dossier wees de correctionele rechtbank van Brugge die zich in eerste aanleg moest uitspreken in zijn vonnis van 19 juni 2007 er trouwens op dat de beklaagden in hun restaurant talrijke illegalen tewerkstelden, die bij gebrek aan een identiteitsdocument volledig afhankelijk waren van beklaagden.

229 Centrum, Jaarverslag mensenhandel 2008, deel 1, hoofdstuk 2, B.2.4 horeca (wok restaurant), p.46.

230 Cfr. deel 1, hoofdstuk 2 fenomeenanalyse.

231 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2008, deel 1, hoofdstuk 2, B.2.2 horeca (textiel), p.43 en hoofdstuk 4 (rechtspraak), punt 2.4 (Textielateliers/ateliers voor het sorteren van kleding), p.68.

2. Schijnzelfstandigen[232]

Het fundamentele verschil tussen een werknemer en een zelfstandige is het al dan niet bestaan van een gezagsrelatie in de uitoefening van het beroep. Arbeid verricht tegen loon onder het gezag van een ander persoon is eigen aan een arbeidsovereenkomst in loondienst[233]. Dit onderscheid heeft ook een aanzienlijke fiscale, sociale en economische impact, in termen van sociale bijdragen en sociale bescherming, of werkomstandigheden. Typisch voor het werk als zelfstandige is een flexibiliteit in de contractuele relatie en geringere sociale lasten (en bescherming).

De laatste jaren krijgen de inspectiediensten bij controles steeds vaker met (buitenlandse) (schijn-) zelfstandigen te maken. Dit fenomeen duikt ook op bij seksuele uitbuiting (cfr. supra fenomeenanalyse) maar doet zich vooral voor in sectoren zoals de bouw[234] en nachtwinkels.

De arbeidsmarkt evolueert en praktijken zoals uitbesteding en onderaanneming komen steeds vaker voor, veelal om de kosten te drukken.[235] Arbeidsrelaties worden dus diverser en binnen deze context neemt ook het fenomeen van schijnzelfstandigheid toe. Dat geldt zowel voor onderdanen van de Unie, als voor niet EU-onderdanen.

Schijnzelfstandigheid kan verschillende vormen aannemen. Het vrij verkeer van diensten – van toepassing op de onderdanen van de nieuwe staten uit Centraal- en Oost-Europa vanaf datum van toetreding op 1 mei 2004, in tegenstelling tot het vrij verkeer van werknemers[236] – heeft gezorgd voor een toename van het aantal zelfstandigen. Het gaat er hen niet alleen om de toegangsbeperkingen tot de buitenlandse arbeidsmarkten te omzeilen maar ook om de minimale sociale voorwaarden en normen in het gastland niet te moeten naleven. Deze zelfstandigen vormen een groep van kwetsbare arbeidskrachten, die gemakkelijk het slachtoffer van uitbuiting door werkgevers worden. Die maken onder meer van hun diensten gebruik om hun sociale lasten te beperken en om een aantal wettelijke sociale bepalingen niet te moeten toepassen[237]. In het volgende punt over detachering komen we daarop terug. De aanpak van deze zelfstandigen is immers verschillend.

Soms gaat het om de oprichting of overname van een vennootschap in België, tussen één (of meerdere) Belg(en) en buitenlanders. Die laatsten investeren soms een bepaald bedrag en krijgen daarvoor enkele aandelen. Maar in de praktijk zijn ze volgens het arbeidsrecht[238] afhankelijk van de Belg. Soms weten ze zelfs niet wat hun statuut inhoudt, of wat ze precies hebben ondertekend (cfr. volgende illustratie).

Het blijkt bijzonder moeilijk aan te tonen dat het in feite gaat om personen die onder het gezag van een werkgever werken en een herkwalificering in die zin te verkrijgen, omdat zowel de rechtspraak als de Belgische wetgeving op dit punt heel strikt zijn.

In België mogen partijen immers vrij de aard bepalen van de overeenkomst die hen bindt. Het gedrag in hun beroepsmatige samenwerking mag het bestaan niet aan het licht brengen van feitelijke elementen die onverenigbaar zijn met de gekozen kwalificatie. Het Hof van Cassatie heeft bevestigd dat de werkelijke wil van partijen (over de kwalificatie die ze aan hun beroepsmatige samenwerking geven) moet worden gerespecteerd op voorwaarde dat deze wordt beves-

232 Over schijnzelfstandigheid, cfr. not. M. RIGAUX et A. VAN REGENMORTEL (eds), Rechts(on)zekerheid omtrent (schijn)zelfstandigheid. De gespannen verhouding tussen artikel 1134 BW en de sociaalrechtelijke finaliteit, Antwerpen, Intersentia, 2008, 228p. Cfr. Ch.E. CLESSE, "L'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants ou aux frontières de la fausse indépendance", Vol. I et II, Bruxelles, Kluwer, 2005 ; Ch-E. CLESSE, , "Aux frontières de la fausse indépendance", Orientations, mars 2009, pp. 1 à 11 et avril 2009, pp. 1 à 9; K. VAN DEN LANGENBERGH, "Les faux indépendants", Bruxelles, Ministère fédéral de l'emploi et du travail, 2000 ; C. WANTIEZ, J. CLESSE, R. DE BAERDEMAEKER, "Les faux indépendants", conférence du 20 avril 1991, Edition du jeune barreau de Bruxelles ; G. WILLEMS, G., "La fausse indépendance", Waterloo, Kluwer, 2010.

233 Cfr. artikels 137, 1° et 328, 5° van de programmawet van 27 december 2006, B.S., 28 december 2006.

234 Cfr. hoofdstuk 2 over good practice en Cfr. in dit verband volgend interessant verslag: 'Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction au sein de l'Union européenne, Une étude comparative de 11 Etats membres', door Y. Jorens, Universiteit Gent, 2009. De studie omvat een vergelijkende analyse (FR, ENG, DE), een overzicht van verschillende nationale verslagen (ENG) en de volledige nationale verslagen (enkel in het Engels). België is een van de landen waarop de studie betrekking had. Het verslag kan worden ingekeken op: http://www.efbww.org/default.asp?Issue=Self-employment%20and%20Bogus%20Self-employment&Language=FR

235 *Ibid.*, p.6.

236 Cfr. supra, punt 1 van dit hoofdstuk.

237 "Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction au sein de l'Union européenne, Une étude comparative de 11 Etats membres », op.cit., p.6.. en cfr. ook het Belgische verslag van Y. JORENS et T. VAN BUYNDER, Experts Reports, 'Self –employment and bogus self-employment in the construction industry in Belgium', February 2009, p. 9 et 12.

238 J. BUELENS et J. TIELEMAN, 'Arbeidskaarten, knelpuntberoepen, detachering,…: implicaties op de rechtspositie van de arbeidsmigrant, bijdrage in syllabus van het colloquium: Migrate en waardig werk: invloed van de Europese en internationale regelgeving op de rechtspositie van buitenlandse werknemers, 6 maart 2009, p.23.

tigd door de uitvoering die zij aan hun verbintenissen hebben gegeven[239].

Toch werd onlangs een wetgevend kader ingevoerd. Zo wil titel XIII (artikels 328 tot 342) van de programmawet (I) van 27 december 2006[240], met als titel 'Aard van de arbeidsrelaties', het fenomeen van schijnzelfstandigen efficiënter aanpakken. Er is nood aan een kader dat de juridische aard van de arbeidsrelatie kan beoordelen. Dit moet gebeuren op basis van algemene criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de kwalificatie en op basis van een lijst met specifieke criteria die van toepassing zijn op een sector, één of meerdere beroepen of beroepscategorieën. De algemene criteria moeten bij wet worden vastgelegd, de specifieke criteria in een koninklijk besluit. Dit alles is echter nog steeds facultatief en niet verplicht[241].

Deze wetgeving bevestigt in feite de rechtspraak die momenteel van toepassing is en legt het accent op de wil van de partijen. Zij bepalen vrij de aard van hun arbeidsrelatie.[242]

De gezagsrelatie blijft een essentieel element van de arbeidsovereenkomst en kan op basis van vier algemene door de wet[243] bepaalde criteria worden beoordeeld:

» de wil van partijen zoals uit hun overeenkomst blijkt, op voorwaarde dat ze aan de realiteit beantwoordt (concrete uitvoering van de arbeidsrelatie)[244] ;
» het vrij organiseren van de werktijd;
» het vrij organiseren van het werk;
» de mogelijkheid om een hiërarchische controle uit te oefenen.

De vier criteria hoeven niet samen te worden toegepast en niet één ervan weegt zwaarder dan de andere.

De wetgever heeft bovendien in een aantal criteria voorzien die apart beschouwd niet volstaan om een arbeidsrelatie te definiëren, zoals inschrijving bij een instelling van de sociale zekerheid of de manier waarop de inkomsten bij de fiscale administratie worden aangegeven.[245]

Indien uit de concrete uitvoering van de arbeidsrelatie blijkt dat er voldoende algemene criteria (en eventueel ook specifieke criteria) en indicaties op basis van de ontwikkelde jurisprudentie aanwezig zijn die niet verenigbaar zijn met de door partijen gegeven kwalificatie, kan deze arbeidsrelatie opnieuw worden gekwalificeerd en kan het desbetreffende socialezekerheidsstelsel worden toegepast.[246]

In het geval van buitenlanders betekent een herkwalificatie ook dat de werkgever (hij die het gezag uitoefent) kan worden bestraft wegens inbreuken op de wetgeving inzake tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten, zoals het ontbreken van een arbeidskaart indien die is vereist of in het geval van tewerkstelling van een illegale vreemdeling.[247] Zo'n beslissing blijft ook niet zonder gevolg voor de werknemer: een wijziging van zijn statuut kan een einde maken aan zijn verblijfsrecht (cfr. volgende illustratie).

Deze wetgeving staat echter ter discussie en is moeilijk werkbaar wegens al te vage algemene criteria.[248]. Een herkwalificatie is in de praktijk dan ook heel moeilijk.

In het hoofdstuk over de fenomeenanalyse wezen we er al op dat ook ernstige feiten van economische uitbuiting van Poolse onderdanen in de bouwsector niet strafrechtelijk worden beteugeld binnen het kader van de strijd tegen mensenhandel. De problematiek van de schijnzelfstandigen vereist te veel onderzoeksmiddelen, is heel moeilijk aan te tonen en leidt vaak tot een vrijspraak voor de rechtbank.

239 Cfr. not. volgende arresten van het Hof van Cassatie: Cass., 23 december 2002, J.T.T. 2003, p. 217; Cass. 28 april 2003, J.T.T. 2003, p.261; Cass., 8 december 2003, J.T.T., 2004, p.122; Cass., 3 mei 2004, R.W., 2004-2005, p.1220; Cass. 20 maart 2006, J.T.T., 2006, p.276; Cass., 22 mei 2006. Deze arresten staan ook op: www.juridat.be

240 B.S., 28 december 2006.

241 Cfr. artikel 334. Tot op heden is er nog geen zo'n koninklijk besluit. Een voorbeeldlijst met mogelijke criteria staat onder artikel 334, §3: mogelijkheid om personeel in dienst te nemen; werk in lokalen en met materiaal van de werknemer; persoonlijke en substantiële investering in de onderneming met eigen kapitaal; substantiële deelname in de winsten en verliezen van de onderneming, ...

242 Artikel 331 van de programmawet.

243 Cfr. artikel 333 van de programmawet.

244 Cfr. artikel 331 van de programmawet. Prioriteit gaat dus naar de vrije wil van partijen. De feitelijke uitoefening van de arbeidsrelatie kan enkel ondergeschikt voorrang hebben.

245 Cfr. artikel 333, §3 van de programmawet.

246 Artikel 332 van de programmawet.

247 Voor de inbreuken inzake tewerkstelling van buitenlanders is het overbodig om een band van ondergeschiktheid aan te tonen. Zie hierover: Ch.E. CLESSE, 'La définition du travailleur inscrite dans la loi du 30 avril 1999 et l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate à l'emploi', note sous C.A. Mons, R.D.P.C., 2009, n° 5, pp. 624 à 630.

248 Y. JORENS et T. VAN BUYNDER, Experts Reports, 'Self –employment and bogus self-employment in the construction industry in Belgium', February 2009, p.12.

Illustratie:

Schijnzelfstandigen en mensenhandel

In het hoofdstuk over de fenomeenanalyse hebben we aangetoond hoe schijnzelfstandigheid in verschillende sectoren wordt gebruikt voor de uitbuiting van migrerende werknemers in het kader van mensenhandel. Zo hadden we het over het bestaan van het fenomeen in de sector van de kippenkwekerijen[249]. De correctionele rechtbank van Tongeren oordeelde in een uitspraak dat de hoofdbeklaagden "op een georganiseerde misdadige wijze onafgebroken Poolse werkkrachten plaatsten bij legale pluimveebedrijven en dit via een onwettige vorm van arbeidsbemiddeling tegen betaling. Hiervoor werden vennootschappen opgericht om vervolgens de Poolse werknemers onder het 'statuut van zelfstandigen' te laten werken zonder dat de betrokken Poolse werknemers op de hoogte waren van hun statuut. De opbrengsten van de illegale tewerkstelling werden door de (…) beklaagde witgewassen via stortingen op verschillende bankrekeningen".[250]

Ook in de ***schoonmaaksector*** duikt het fenomeen op. In de schoonmaakindustrie hebben we vastgesteld dat onderaannemers, die door grote bedrijven concurrentieel tegen elkaar uitgespeeld worden, ook gebruik maken van schijnzelfstandigen als kuispersoneel.

In de ***afvalverwerking*** worden Bulgaarse-Turkse slachtoffers als schijnzelfstandigen tewerkgesteld voor Belgische-Turkse firma's die in onderaanneming werken voor grote Belgische bedrijven in het havengebied. Ze moeten de afval van deze grote bedrijven sorteren en krijgen hiervoor 7 à 8 euro per uur, mits toepassing van een boetesysteem. Uit die vergoeding moeten ze ook hun sociale bijdrage nog betalen. Ze weten weinig of niets over hun sociaal statuut en dienen documenten te tekenen waarvan ze de betekenis niet kennen. In vele gevallen kennen zij zelfs niet de naam van de onderneming waarvoor ze werken.

De bouwsector is een andere belangrijke sector. Zo heeft de correctionele rechtbank van Charleroi[251] onlangs twee beklaagden veroordeeld voor mensenhandel. Ze hadden niet-aangegeven buitenlandse arbeidskrachten (Polen en Brazilianen) in dienst genomen om plafonneringwerken uit te voeren. Een aantal werknemers was als vennoot aangesteld om op die manier de toepassing van het reële statuut van arbeider te omzeilen. In werkelijkheid bestond er nog steeds een gezagsrelatie tussen hen en de beklaagden.

In verschillende dossiers (zie onder meer verder dossierbespreking bij illustratie: detachering, schijnzelfstandigheid en mensenhandel) hebben we vastgesteld dat de werkkrachten vroeger eerst tijdelijk in het kader van onderaanneming als gedetacheerde werknemers vanuit een bouwfirma in het uitzendland gewerkt hebben. Bij problemen bij hun detachering of na afloop van hun tijdelijke detachering krijgen ze voorstellen van de Belgische bouwondernemer om hun situatie te regulariseren of hun werk te verder te zetten na hun terugkomst. Een snelle oplossing is dat de Belgische bouwondernemer een andere Belgische bouwfirma overkoopt waarvan hijzelf de hoofdaandeelhouder wordt en de buitenlandse werkkrachten hiervan enkele aandelen aanbiedt. De buitenlandse werkkrachten kunnen op deze wijze in het kader van hun aandeelhouderschap van deze overgenomen bouwfirma als schijnzelfstandige in onderaanneming blijven werken voor de oorspronkelijke bouwfirma van de Belgische bouwondernemer, terwijl ze in werkelijkheid onder een zuivere gezagsrelatie tewerkgesteld worden.

De transportsector is nog een sector met heel wat schijnzelfstandigen. In een vorig jaarverslag was er sprake van een Belgische transportfirma die een internationale constructie had opgezet met een twintigtal schijnzelfstandigen, allen Poolse vrachtwagenchauffeurs. Ze verdienden 40 euro per dag, ongeacht het aantal gepresteerde uren en het aantal afgelegde kilometers[252].

Zoals al vermeld, kunnen ook niet-EU-onderdanen zich in België vestigen als zelfstandige. Ze moeten wel voldoen aan bijkomende voorwaarden zoals een beroepskaart. Bij de fenomeenanalyse hebben we ook

249 Cfr. Deel 1 hoofdstuk 2 betreffende economische uitbuiting

250 Corr. Tongeren, 9 mei 2008, 9de kamer. Deze beslissing is gepubliceerd op de website van het Centrum: www.diversiteit.be

251 Cfr. deel 1, hoofdstuk 4 rechtspraak, Corr. Charleroi, 19 maart 2010.

252 Voor meer details, cfr. Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2006, hoofdstuk 2, punt 2.3.2. Europese transportbedrijven als risicosector voor economische exploitatie, p. 43-45.

situaties van schijnzelfstandigheid vastgesteld bij Indo-Pakistaanse uitbaters in de ***sectoren van de nacht- en telefoonwinkels en de carwashes***. Ze worden aandeelhouder of in een latere fase zelfs zaakvoerder van de vennootschap. In werkelijkheid staan ze onder een gezagsrelatie en fungeren ze louter als stroman van de exploitant die de socialezekerheidskosten ontduikt en op een gemakkelijke wijze zijn zakenimperium uitbreidt. Het slachtoffer kan zich op basis van het statuut van zelfstandige wettelijk inschrijven in de gemeente en verkrijgt een legaal verblijfstatuut. Maar het gebeurt eveneens, in de sector van de nachtwinkels, dat schijnzelfstandigen volledig illegaal op het grondgebied verblijven en toch aangegeven zijn bij het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ).

3. Gedetacheerden

Detachering binnen het kader van het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie wordt omwille van het complexe karakter ervan apart behandeld. Praktijken van mensenhandel bij detachering zijn eerder uitzondering dan regel.

In de voorgaande verslagen hebben we al melding gemaakt van de professionalisering van de netwerken. In het kader van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting stellen we vast dat de professionele netwerken constructies op touw zetten waarbij ze handig gebruik maken van de leemten in de Europese wetgeving betreffende detachering. Hieruit volgt sociale dumping waarbij de grens soms nauw aanleunt bij mensenhandel, namelijk het te werk stellen in omstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid. Slachtoffers van mensenhandel onder de buitenlandse werknemers die hier illegaal werken en/of verblijven zijn overigens makkelijker op te sporen dan slachtoffers die tewerkgesteld worden binnen constructies zoals detachering.[253]

Volgende punten komen achtereenvolgens aan bod:
» gedetacheerde werknemers (onderdanen van de Unie of van een derde land) (punt 3.1)
» 'zelf-detachering' van zelfstandigen (punt 3.2)
» vastgestelde problemen op het terrein (punt 3.3)

3.1. Detachering en werknemers

Volgens artikel 56 (vroegere artikel 49 EGV) van het VWEU moeten lidstaten het vrije dienstenverkeer binnen de Europese Gemeenschap garanderen. Deze fundamentele vrijheid omvat het recht voor een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter om werknemers tijdelijk te detacheren naar een andere lidstaat om er een dienst te presteren. Het effectief uitoefenen van deze vrijheid impliceert het verbod op discriminatie[254] en het opheffen van de belemmeringen[255]. Deze problematiek is talloze keren door het Hof van Justitie van de Europese Unie behandeld[256].

De versterkte eenmaking van Europa en de daarmee gepaard gaande toegenomen mobiliteit van werknemers zorgen onder meer voor een stijgend aantal gedetacheerde werknemers. Zo zouden tussen begin en halverwege de jaren 1990 een half miljoen gedetacheerde werknemers of migranten door hun werkgever tijdelijk naar het buitenland zijn gestuurd[257].

Wanneer dit binnen het kader van een dienstprestatie gebeurt, zorgt het vrij verkeer van werknemers voor een aantal specifieke problemen. Eén van de hoofdbetrachtingen is immers het vermijden van oneerlijke concurrentie en sociale dumping. De risico's daarop zijn toegenomen in het kader van detachering van werknemers uit landen met lage lonen naar landen waar de lonen veel hoger liggen.

In dit geval lijkt de mobiliteit van werknemers, als gevolg van het vrij verkeer van personen en het vrij verrichten van diensten binnen de EU, uitbuiting, waarvan een aantal werknemers het slachtoffer zijn, in de hand te werken. In de praktijk is het inderdaad zo dat rond detachering heel wat misbruik en fraude wordt vastgesteld (cfr. infra punt 3.2). We zien dat vooral de bouwsector, die tevens een risicosector is voor mensenhandel, bedreigd wordt met detacheringscarrousels. In de strijd hiertegen werden verschillende maatregelen getroffen (zie verder hoofdstuk 2 over *good practices*).

Naast de bouwsector stellen we in de sector van de vleesverwerkende industrie vast dat arbeidskrachten via

253 Cfr. besluit met aanbevelingen.

254 De dienstverrichter moet voor de uitvoering van zijn dienstverrichting zijn werkzaamheden in het land waar de dienst wordt verricht tijdelijk kunnen uitoefenen, onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt.

255 Zo kunnen bedrijven die zich verplaatsen voor hun economische activiteit niet worden belemmerd door een regelgeving in het gastland. Zo zou het verplichten van een dienstaanbieder af te zien van zijn eigen personeel voor de uitvoering van een opdracht die hij heeft binnengehaald in een andere lidstaat zoveel betekenen als 'hem discrimineren t.o.v. zijn concurrenten in het gastland die vrij over hun eigen personeel kunnen beschikken' (C.J.EG., 27 maart 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, Rec., p.I-1417, punt 12.

256 Dat veroordeelt algemeen elke nationale maatregel die de uitoefening van deze vrijheid in het gastland zou kunnen hinderen of beperken. Onder bepaalde voorwaarden mag het gastland echter eisen dat lokale regels worden nageleefd voor een opdracht die tijdelijk op zijn grondgebied wordt uitgevoerd. Cfr. in dit verband een interessant artikel van P. MAVRIDIS, 'Détachement des travailleurs dans l'Union européenne: le juge national, arbitre ou soumis au principe du pays d'origine?' Commentaire sur l'arrêt Kiere de la Cour de justice (26 janvier 2006, aff. C-2/05), J.T.T., 2006, nr. 948, pp. 225-233.

257 ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Geneva, January 2010, p.20.

firma's uit Slovakije gedetacheerd[258] worden naar België. In deze gevallen is er systematisch sprake van koppelbazen en in een aantal gevallen van criminele organisaties. In de gevallen waar er sprake is van bedreigingen tegen slachtoffers, gaat het om mensenhandel.

Effectieve detachering van werknemers vereist dus het naleven van de regels, zowel inzake arbeidsrecht als socialezekerheidsrecht.

3.1.1. Detachering en arbeidsrecht[259]

A. Principes

De principes worden bepaald door de Europese richtlijn 96/71/CE[260], die een dubbele doelstelling nastreeft: bevorderen van het vrij verkeer van diensten rekening houdend met de sociale dimensie van de eenheidsmarkt en door de werkgever gedetacheerde werknemers minimale rechten garanderen[261].

Onder gedetacheerde werknemer wordt iedere werknemer verstaan die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt[262]. Onder deze categorie vallen dus niet de migrerende werknemers die zich naar een andere lidstaat begeven om er een baan te zoeken en er te werken (cfr. supra, punt 1 van dit hoofdstuk)

De richtlijn heeft betrekking op drie types detachering[263]:

1. de werknemer wordt gedetacheerd voor rekening en onder leiding van een onderneming in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst (bijvoorbeeld Poolse werknemers worden door hun Poolse bouwonderneming gedetacheerd om gedurende zes maanden werken voor een Belgische klant uit te voeren, zoals dit aanvankelijk het geval was in het dossier over mensenhandel dat verder besproken wordt);
2. de werknemer wordt gedetacheerd in een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming (bijvoorbeeld een Nederlandse onderneming detacheert één van haar werknemers om een jaar lang voor het Belgische filiaal te gaan werken);
3. de werknemer wordt gedetacheerd door een uitzendbedrijf of een arbeidsbemiddelingsbureau dat deze werknemer ter beschikking stelt van een ontvangende onderneming die in een andere lidstaat is gevestigd of er werkzaamheden uitvoert (bijvoorbeeld Roemeense werknemers worden door een Frans uitzendbedrijf gerekruteerd om gedurende drie maanden in België te komen werken).

Tijdens de detacheringsperiode moet de arbeidsrelatie tussen werkgever en gedetacheerde werknemer behouden blijven.

De in een lidstaat gevestigde ondernemingen die werknemers detacheren om tijdelijk een werk uit te voeren op het grondgebied van een andere lidstaat moeten een 'harde kern' van dwingende bepalingen van minimale bescherming vaststellen die door de lidstaat waar de dienstprestatie wordt geleverd (= gastland)[264] moeten worden nageleefd. Deze regels zijn vastgelegd door wetgevende, reglementaire of administratieve bepalingen, of zelfs in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard[265] wanneer het om de bouwsector gaat[266].

De harde kern van minimale regels heeft betrekking op volgende activiteiten[267]:

» maximale werk- en minimale rustperioden;
» minimumaantal betaalde vakantiedagen;
» minimumlonen;

258 Cfr. deel 1, hoofdstuk 2 fenomeenanalyse.

259 Cfr. hierover: Ch.-E. CLESSE, 'Travailleurs détachés et mis à disposition – droit belge, européen et international', Bruxelles, Larcier, 2008, 488 pages; C. DENEVE, 'Le détachement et le droit individuel du travail', in Le détachement international, La Charte, Brugge, 1995; B. LANTIN, 'Le détachement des travailleurs étrangers en Belgique', Orientations, 2003, n° 1, pp. 2 - 17.

260 Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten PB, L18 van 21 januari 1997.

261 Cfr. overwegingen 5 en 13 van richtlijn 96/71 EG.

262 Artikel 2, 1° van richtlijn 96/71/EG. De richtlijn bepaalt verder dat de definitie van het begrip werknemer die is die van toepassing is in het recht van de lidstaat op het grondgebied waarvan de werknemer is gedetacheerd (art. 2, 2°).

263 Artikel 1er, 3 van richtlijn 96/71/EG.

264 Cfr. artikel 3 van richtlijn 96/71/EG.

265 §8 van artikel 3 bepaalt dat daaronder wordt verstaan de collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die moeten worden nageleefd door alle ondernemingen die tot de betrokken beroepsgroep of bedrijfstak behoren en onder het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomsten of uitspraken vallen.

266 Volgens artikel 3, §10 mogen de lidstaten evenwel bepalen dat de in de collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken vastgelegde arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden op andere activiteiten van toepassing zijn dan die van de bouwsector.

267 Artikel 3, §1 de richtlijn 96/71/EG.

» voorwaarden voor de detachering van werknemers, onder meer door uitzendbedrijven;
» gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
» beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren.
» gelijke behandeling van mannen en vrouwen én andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

In een aantal gevallen worden afwijkingen op die harde kern toegestaan[268]. De richtlijn bepaalt ook dat wanneer de arbeids- en loonvoorwaarden beter zijn in het land van herkomst, deze ook kunnen worden toegepast[269].

De lidstaten moeten ten slotte ook maatregelen nemen inzake administratieve samenwerking en toegang tot informatie over hun arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden[270], wat in de praktijk problematisch blijkt te zijn.

In België is deze richtlijn omgezet door een wet van 5 maart 2002[271]. Deze wet omschrijft het begrip detachering[272] en de bedoelde werknemers. Het gaat om werknemers, namelijk personen die krachtens een overeenkomst arbeidsprestaties verrichten tegen loon en onder het gezag van de onderneming die hen detacheert[273]. Werknemers gedetacheerd door een in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EER) gevestigde onderneming zijn, ongeacht hun nationaliteit, vrijgesteld van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart. Indien de gedetacheerde werknemers onderdanen zijn van een niet-EER-land is deze vrijstelling echter onderworpen aan een aantal voorwaarden[274]. Onderdanen van derde landen blijven onderworpen aan de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart, indien de detacherende onderneming in een niet-EER-land is gevestigd[275].

Bovendien is het sinds 1 april 2007 algemeen verplicht elk type in België gedetacheerde buitenlandse werknemers vooraf aan te geven: de zogenaamde LIMOSA-meldingsplicht. Deze aangifte gebeurt elektronisch.[276]

De werkgever die in België een ter beschikking gestelde werknemer tewerkstelt, is ertoe gehouden, voor de arbeidsprestaties die er worden verricht, de Belgische arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden na te leven die bepaald worden door wettelijke bestuursrechtelijke of conventionele bepalingen die strafrechtelijk worden beteugeld[277]. Het niet naleven van deze voorwaarden vormt één van de elementen waarmee de Belgische rechtspraak rekening houdt om, desgevallend, te besluiten tot werkomstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid en dus mensenhandel[278].

B. Moeilijkheden die voortvloeien uit de toepassing van richtlijn 96/71/EG en de enge interpretatie van het Europees Hof van Justitie

De Europese richtlijn 96/71 eist dat de overheden van de lidstaten controles uitvoeren op de correcte toepassing van de harde kern van loon –en arbeids-

268 Cfr. artikel 3, §§2 tot 5 van richtlijn 96/71/EG.

269 Artikel 3, §7 van richtlijn 96/71/EG.

270 Cfr. artikel 4 van richtlijn 96/71/EG.

271 Wet van 5 maart 2002 tot omzetting van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, en tot invoering van een vereenvoudigd stelsel betreffende het bijhouden van sociale documenten door ondernemingen die in België werknemers ter beschikking stellen, B.S., 13 maart 2002. Voor meer info, cfr. site van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg: www.werk.belgie.be

272 Volgens artikel 2, 2° van de wet van 5 maart 2002, wordt onder detachering verstaan de situatie van werknemers die een arbeidsprestatie verrichten in België, ongeacht de omvang of de duur, en die hetzij gewoonlijk werken op het grondgebied van één of meer andere landen dan België, hetzij zijn aangeworven in een ander land dan België.

273 Artikel 2, 1° van de wet van 5 maart 2002.

274 Deze werknemers moeten in de EER-lidstaat hun verblijfplaats hebben, over een recht op verblijf of een verblijfvergunning van meer dan drie maanden beschikken, op wettige wijze in de lidstaat waar zij verblijven tewerkgesteld zijn en deze vergunning moet ten minste geldig zijn voor de duur van het in België uit te voeren werk. Tenslotte moeten ze in het bezit zijn van een regelmatige arbeidsovereenkomst, van een paspoort en een verblijfsvergunning minstens geldig tot het einde van de dienstverlening in België (cfr. artikel 2, 14° van koninklijk besluit van 9 juni 1999 ter uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers).

275 In dit geval moet de arbeidsvergunning worden aangevraagd door een in België gedomicilieerde mandataris.

276 Cfr. hoofdstuk 2 good practices.

277 Artikel 5, §1er, van de wet van 5 maart 2002. Bedoeld worden onder meer de regelgeving over de arbeidsduur (grenzen van de arbeidsduur, rusttijd, zondagsrust, pauzes), uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, over het welzijn op het werk (veiligheid op het werk), over de bescherming van het loon (tijd, manier, plaats van betaling van het loon, toegestane afhoudingen), of over minimale loonbarema's bepaald door sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen bindend verklaard bij koninklijk besluit.

278 Cfr. deel I, hoofdstuk 4, rechtspraak, alsook het jaarverslag mensenhandel van het Centrum dd. 2008, Bestrijden met mensen en middelen, deel 1, hoofdstuk 4, overzicht van rechtspraak 2008-begin 2009), pp.64-70.

voorwaarden, hierin bepaald. In België gebeurt de controle van de naleving van die bepalingen door de arbeidsinspectie. Het niet-naleven ervan heeft sancties als gevolg, strafrechtelijke sancties of administratieve boetes.

De Commissie heeft zich verschillende keren kunnen buigen over de toepassing van de richtlijn door de lidstaten[279]. Aanvankelijk leken de moeilijkheden bij de toepassing eerder van praktische en niet zozeer van juridische aard en daarom was het op het eerste zicht ook niet nodig om de tekst van de richtlijn te wijzigen[280]. Het ging onder meer om onvoldoende controle van de naleving van de bepalingen, of om de moeilijke vergelijking tussen de wettelijke vereisten van het gastland en de werkomstandigheden die waren toegepast in het land waar de werknemer zijn werk gewoonlijk verricht. Het IAO heeft eveneens de aandacht getrokken op deze problemen: *"The current situation of posted workers, in terms of protection by law and collective agreements in the areas covered by the Directive, varies greatly from one country to the next. The concerns of countries that are net "senders" of posted workers tend to differ from those that "receive" them. For example, attention in Portugal focuses more on the posting of national workers to other countries than on posted workers in Portugal. Furthermore, the approach taken by "recipient" countries to which workers are posted is very different: some have no specific provisions on posted workers (Ireland, Italy, Spain and the UK), whereas others specifically include posted workers within some or all provisions covering their own nationals (Denmark, Finland, Luxembourg, the Netherlands and Sweden). Still others have specific legislation for posted workers (Austria, Belgium, France and Germany)."*[281]

Later volgden nog een aantal juridische vragen waarop de Commissie heeft geantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof van Justitie[282].

Leemten duiken eveneens op:

» Inzake de toegang tot informatie over de arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden in de gastlidstaten[283].

» Inzake de samenwerking tussen de nationale administraties en de arbeidsinspecties in de materies die door de richtlijn worden behandeld[284] (zie eveneens hierna waarbij sprake is van problemen die ten velde worden vastgesteld). Tal van maatregelen werden evenwel genomen om de situatie te verbeteren (zie hierna hoofdstuk 2 over goede en slechte praktijken)[285].

Wat de controlemaatregelen betreft, mogen de lidstaten weliswaar maatregelen invoeren om de in de richtlijn bepaalde tewerkstellingsvoorwaarden te controleren Maar ze mogen geen onevenredige en ongerechtvaardigde beperkingen opwerpen die het vrij verrichten van diensten op de binnenmarkt belemmeren[286]. In haar mededeling van juni 2007[287] wees de Commissie erop dat *"de noodzaak van preventieve actie en passende sancties ter bestrijding van illegaal en zwartwerk, ook in de vorm van voorgewende zelfstandigheid, en van onwettige activiteiten van fictieve buitenlandse uitzendbureaus, onbetwistbaar is"*.

De Commissie heeft daarom beloofd de nodige maatregelen te nemen om die scheve situatie recht te rekken. Die was het gevolg van een onverenig-

279 Cfr. not. Mededeling van de Commissie, COM (2003)458 betreffende de tenuitvoerlegging van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten van 25 juli 2003; Werkdocument van de diensten van de Commissie, Rapport van de diensten van de Commissie betreffende de tenuitvoerlegging van 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, SEC(2006)439, 4 april 2006, COM(2006) 159 final, Mededeling van de Commissie, Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten: de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen, COM(2007)304 final).

280 Cfr. Mededeling van de Commissie, COM (2003)458 en COM(2006) 159 final.

281 ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Geneva, January 2010, p.20.

282 Cfr. in dit verband voor meer details het Rapport van de diensten van de Commissie, COM(2006) 159 final, p. 10-21. Deze vragen hebben onder meer betrekking op het toepassingsgebied van de richtlijn of het begrip werknemer en de positie van de zelfstandigen t.o.v. de richtlijn.

283 *Ibid*., p.21.

284 *Ibid*., p.24 et 25: Zo zou er vaak onvoldoende personeel zijn, zou er weinig vraag naar informatie zijn en antwoorden zouden vaak uitblijven of zeer vaag zijn. Het Europees Parlement had een resolutie aangenomen waarin verschillende denkpistes werden ontwikkeld om de gestelde problemen op te lossen: zie Resolutie van het Europees Parlement van 26 oktober 2006 inzake de toepassing van richtlijn 96/71EU betreffende de detachering (2006/2038(INI).

285 Cfr. ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Working Document number 7, January 2010, p.20-23

286 Cfr. Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, COM(2006)159 final, 4 april 2006, p. 3 en Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten: de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen, COM(2007)304 final.

287 Mededeling van de Commissie, Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten: de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen, COM(2007)304 final, p.6-7.

baarheid met de bepalingen uit het gemeenschapsrecht en/of een gebrekkige samenwerking tussen de lidstaten zoals bepaald door artikels 4 (samenwerking inzake informatie) en 5 (uitvoeringsmaatregelen die lidstaten moeten nemen) van de richtlijn.
Tussen december 2007 en juni 2008 heeft het Europees Hof van Justitie in verschillende arresten bevestigd dat het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging voorrang heeft op de sociale rechten (van werknemers)[288]. Bovendien geeft het Hof een enge interpretatie aan de richtlijn 'detachering' 96/71. Het maakt er een 'maximalistische' richtlijn van, waarbij het de harde kern van minimale beschermingsmaatregelen interpreteert als een richtlijn met 'maximale beschermingsnormen'.[289]

Het Europees Parlement zag in deze arresten een soort rechtvaardiging van sociale dumping en heeft daarom op basis van een 'initiatiefverslag'[290] een wetgevingsresolutie goedgekeurd waarin onder meer de gedeeltelijke herziening van richtlijn 96/71[291] werd gevraagd.

In deze resolutie doet het Parlement een oproep aan de lidstaten en de Commissie om maatregelen te nemen om misbruiken en vooral de activiteiten aan te pakken van 'brievenbusmaatschappijen' die geen enkele effectieve activiteit uitoefenen in het land van herkomst maar die enkel worden opgericht om de regels van het gastland te omzeilen, vooral dan op het vlak van loon- en opvangvoorwaarden[292]. We komen later in detail terug op de fraudes inzake detachering bij de behandeling van de knelpunten ten velde alsook in het hoofdstuk gewijd aan goede en slechte praktijken.

288 Het gaat over de 'Viking'arresten (HvJ, Arrest van 11 december 2007, Zaak C-438/05, International Transport Workers' Federation and Finnisch Seamen's Union; 'Laval' (HvJ, Arrest van 18 december 2007, Zaak C-341/05, Laval un Partneri Ltd,), 'Rüffert' (HvJ, Arrest van 3 april 2008, Zaak C-346/06) en 'Luxemburg'. (HvJ, Arrest van 19 juni 2008, Zaak C-319/06, Commissie tegen Luxemburg). Deze arresten zijn beschikbaar op de website van het Hof: www.curia.europa.eu

289 Dit betekent dat lidstaten en hun sociale partners gedetacheerde werknemers geen voorwaarden mogen opleggen boven de minimumvoorwaarden. (Cfr. not. 'Pour une Europe du progrès social', Document waarin SPD en DGB een gemeenschappelijk standpunt verkondigen, Parijs, mei 2009).

290 Rapport van het Europees Parlement van 30 september 2008 over de uitdagingen voor de collectieve arbeidsovereenkomsten in de EU, 2008/2085 (INI), A6-0370/2008.

291 Resolutie van het Europees Parlement over de uitdagingen voor de collectieve arbeidsovereenkomsten in de EU, goedgekeurd op 22 oktober 2008. cfr. not. punten 12 tot 16 en 28 van de resolutie.

292 Cfr. punt 32 van de resolutie.

3.1.2. Detachering en socialezekerheidsrecht

Het basisprincipe inzake sociale zekerheid is dat de werknemer die zich binnen de Europese Unie verplaatst, onderworpen is aan één enkele wetgeving ter zake. Dit is wat men het principe van eenheid van wetgeving noemt. Tot 1 mei 2010 was het de Europese verordening nr. 1408/71[293] die de regels bepaalde. Die was aangevuld met toepassingsverordening nr. 574/72[294]. Het reglement is van toepassing op de traditionele takken van de sociale zekerheid[295].

De algemene regel is dat de wetgeving van de staat waar de werknemer zijn activiteit uitoefent van toepassing is inzake sociale zekerheid[296], of het principe lex loci laboris. Detachering is een uitzondering op dit basisprincipe. In dit geval krijgt de gedetacheerde werknemer de garantie dat hij kan blijven genieten van het socialezekerheidstelsel in zijn herkomstland om dubbele betaling van socialezekerheidsbijdragen te vermijden.

Sinds 1 mei 2010 zijn twee nieuwe verordeningen in werking getreden ter coördinatie van de socialezekerheidstelsels van de EU-lidstaten: verordening nr. 883/2004[297] en de toepassingsverordening nr. 987/2009[298]. Deze verordeningen vervangen de vorige

293 Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers, op zelfstandigen en op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, PB, L 149 du 5 juli 1971. Deze verordening (en haar toepassingsverordening) is achteraf talrijke keren gewijzigd en geactualiseerd. Voor een geconsolideerde versie, cfr.: www.cleiss.fr

294 Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972, tot vastlegging van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad, van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers, op zelfstandigen en op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, *PB, L74 van 27 maart 1972 (geconsolideerde versie: PB L28 van 30 januari 1997)*.

295 Het gaat om uitkeringen bij ziekte en moederschap, uitkeringen in geval van invaliditeit en ouderdom, uitkeringen inzake overlevingspensioen, uitkeringen ingevolge arbeidsongevallen en beroepsziekten, overlijdensbijslag, werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag.

296 Zelfs indien deze persoon op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft, of indien de zetel van de onderneming of het domicilie van de werkgever waarvoor de persoon werkt zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt (artikel 13, §2 sub a) van verordening 1408/71.

297 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelstels, PB, L 166 van 30 april 2004. Deze verordening is onlangs gewijzigd door verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en van de Raad van 16 september 2009 tot wijziging van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelstels, en tot vaststelling van de inhoud van de bijbehorende bijlagen (PB, nr. L 284 van 30 oktober 2009).

298 Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en van de Raad van 16 september 2009 tot vastlegging van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelstels, PB, L 284, 30 oktober 2009.

voor de relaties tussen lidstaten van de Europese Unie. Tijdens een overgangsperiode van maximum tien jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van de nieuwe verordening – tot 30 april 2020 dus - mogen de betroffen personen blijven opteren voor de sociale wetgeving zoals die door de vroegere verordening is bepaald.[299] Deze laatsten kunnen ook een wijziging aanvragen van de wetgeving die van toepassing is.

Het voortbestaan van de aansluiting bij het stelsel van de sociale zekerheid van het herkomstland wordt bekrachtigd door aflevering van het E101-formulier (A1 met de nieuwe verordening). In de praktijk kunnen de inspectiediensten dus nog jaren geconfronteerd blijven met personen die aan de oude of nieuwe verordening zijn onderworpen. Dit zal er de controles niet makkelijker op maken, en al zeker niet gelet op een aantal problemen met het E101-formulier (cfr. infra, punt 3.3.1).

De nieuwe verordening voorziet trouwens uitdrukkelijk in een uitwisseling van elektronische gegevens tussen de lidstaten. Dit systeem moet echter nog worden ingevoerd (zie verder hoofdstuk 2 good practices).

De vastgestelde problemen en de praktische illustraties hebben evenwel betrekking op het vroegere reglement, waarop onze aandacht zich dus zal toespitsen.

Algemene voorwaarden
Voor een geldige detachering moeten een aantal voorwaarden zijn vervuld[300]:

» verzekeringsplicht bij het stelsel van de sociale zekerheid: de werknemer moet vóór zijn detachering verzekerd zijn bij het stelsel van de sociale zekerheid van het uitzendland;
» behoud van een organieke band. Tijdens de detachering moet de werknemer normaal blijven ressorteren onder de onderneming die hem uitstuurt (de gezagsrelatie moet dus blijven bestaan) en in opdracht en in het belang van de onderneming werk verrichten. Daarom moet er een band blijven bestaan tussen de onderneming die detacheert en de gedetacheerde werknemer. De organieke band kan worden aangetoond op basis van volgende elementen: verantwoordelijkheid inzake rekrutering, arbeidsovereenkomst, ontslag en vrijheid over de aard van het werk te kunnen beslissen.
» tijdelijk karakter: de detachering mag niet langer dan 12 maanden duren (24 maanden volgens de nieuwe verordening, niet verlengbaar). De detachering kan nog worden verlengd voor een nieuwe periode van 12 maanden wanneer het werk door onvoorziene omstandigheden langer duurt dan aanvankelijk gepland.[301] Een afwijking voor een langere periode kan worden aangevraagd bij de bevoegde overheid van de lidstaat waarvan de werknemer de wetgeving op zijn arbeidssituatie toegepast wenst te zien.
» verbod op vervanging: er mag geen werknemer worden uitgestuurd ter vervanging van een andere persoon wiens detacheringsperiode ten einde loopt.[302]

De regels inzake detachering en behoud van het stelsel van sociale zekerheid van de zendstaat moeten ook worden toegepast in een aantal bijzondere en soms complexe situaties. De mogelijkheid op complexe detachering verhoogt het frauderisico, zoals we verder zullen zien.

Voorbeelden daarvan zijn rekrutering met het oog op detachering en onmiddellijk opeenvolgende detachering.

Rekrutering met het oog op detachering heeft betrekking op – maar niet alleen - uitzendbedrijven en is onderworpen aan verschillende voorwaarden. Behalve het behoud van de organieke band tussen de onderneming en de gedetacheerde werknemer, is het gewoonlijke karakter van de uitoefening van effectieve activiteiten door de onderneming in de zendstaat essentieel om van detachering te kunnen spreken.[303] Typisch voor het fenomeen van brievenbusmaatschappijen is de afwezigheid van effectieve activiteiten in het

299 Artikel 87 van reglement n°883/2004.

300 Cfr. D. GHAILANI, Le détachement des travailleurs sur les territoires belge, français et britannique, Eindverslag, studie uitgevoerd op verzoek van het netwerk Eureschannel, European Social Observatory, mei 2004, pp.16-18.

301 Artikel 14, §1er,a en b van verordening 1408/71. Aan de bevoegde overheid van de lidstaat onder welks wetgeving de werknemer onderworpen wenst te blijven kan echter een afwijking voor een langere periode worden gevraagd, zowel voor werknemers als voor zelfstandigen (cfr. op dit punt artikel 17 van verordening 1408/71) en Praktische gids voor de detachering van werknemers in de lidstaten van de Europese Unie, van de Europese Economische Ruimte en in Zwitserland, p. 11. De gids kan gedownload worden: http://www.europa-nu.nl/id/vi8rm2xeqpyo/terbeschikkingstelling_van_werknemers In dit geval is de toelating afhankelijk van een akkoord tussen deze overheid of instelling en de overheid of instelling van de bewuste lidstaat.

302 Artikel 14, §1er, a) van verordening 1408/71.

303 Cfr. voor meer details: Praktische gids, op. cit, pp.4-5.

uitzendland. Het IAO vestigt eveneens de aandacht op dit probleem: *"Unfortunately, the posting of workers has been abused, for instance in order to circumvent the obligation to pay social security contributions in the host country. Letter box companies, for example, are sometimes created for the purpose of "posting" workers and offering lower wages and social benefits compared to those that would apply if workers were employed as opposed to posted. These arrangements are not considered legal since entities such as letter box companies do not take part in the domestic market where they are registered. In the context of posting, different forms of undeclared work might occur which likewise constitute forms of social fraud. For instance, the declaration certifying a worker's enrolment in a social security scheme which is applicable to the posting company might be falsified. It might also happen that a worker, while working within a posting arrangement, is still registered as unemployed in his or her country of origin".* [304]

Daarom voegt verordening 883/2004 een aantal extra vereisten inzake detachering toe. Naast de vermelde voorwaarden verplicht de verordening de werkgever vooraf al een substantiële activiteit in de zendstaat uit te oefenen[305]. Bovendien wordt er vereist dat in het geval van aanwerving van werknemers met het oog op detachering een voorafgaande inschrijving van minstens een maand plaatsvindt bij de sociale zekerheid van de zendstaat, en het behoud van de organieke band met het verzendende bedrijf.[306]

Onder onmiddellijk opeenvolgende detachering wordt de situatie bedoeld waarbij een gedetacheerde werknemer bij een onderneming van de staat die werk verschaft, door de oorspronkelijke onderneming wordt tewerkgesteld in één of verschillende andere ondernemingen in diezelfde staat. Dit is ook het geval wanneer de werknemer achtereenvolgens werk verricht in verschillende staten die werk verschaffen.[307]

304 ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Working Document number 7, January 2010, p.20.

305 Deze voorwaarde geldt voor alle situaties van detachering en niet enkel, zoals vroeger, voor het geval waarin werkgevers werknemers rekruteerden om ze onmiddellijk te detacheren. Cfr. artikel 12 van verordening 883/2004 en artikel 14 van verordening 987/2009.

306 besluit A2 van 12 juni 2009 betreffende de interpretatie van artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004, inzake de wetgeving die van toepassing is op gedetacheerde werknemers en zelfstandigen die tijdelijk buiten de bevoegde lidstaat werken.

307 Praktische gids voor de detachering van werknemers in de lidstaten van de Europese Unie, van de Europese Economische Ruimte en in Zwitserland, p. 5.

3.2. 'Zelf-detachering' van zelfstandigen

Ook zelfstandigen die in een andere lidstaat van de Unie zijn gevestigd mogen tijdelijk naar een andere staat gaan om er werk te verrichten voor rekening van een co-contractant en zich op die manier dus 'zelf-detacheren'. Inzake sociale zekerheid blijven ze onderworpen aan de wetgeving van hun herkomstland, op voorwaarde dat de detachering niet langer dan 12 maanden duurt (één keer hernieuwbaar) (24 maanden met de nieuwe verordening)[308]. Net als voor loontrekkenden zijn er afwijkingen die een langere detachering mogelijk maken en het voortbestaan van de aansluiting bij het stelsel van de sociale zekerheid van het herkomstland wordt ook bekrachtigd door aflevering van een E101-formulier (A1 met de nieuwe verordening).

Eén van de problemen bij detachering van zelfstandigen hangt samen met het begrip 'werk' dat zal bepalen welke wetgeving van toepassing is. Het Hof van Justitie heeft zich daarover al uitgesproken. In een arrest van 30 maart 2000[309] bijvoorbeeld wijst het Hof erop dat het begrip 'werk' heel ruim geïnterpreteerd moet worden: deze term heeft betrekking op eender welke werkprestatie, geleverd als werknemer of als zelfstandige[310]. Dit betekent in de praktijk dat een zelfstandige gebruik kan maken van de bepalingen inzake detachering (en dus aangesloten kan blijven bij het stelsel van de sociale zekerheid van zijn land van herkomst), ongeacht de aard van de activiteit (loontrekkend of zelfstandig) die tijdelijk in een andere lidstaat wordt uitgeoefend.

Om in aanmerking te komen voor de regel inzake detachering voegt het Hof eraan toe dat de bedoelde persoon 'normaal' een zelfstandige activiteit moet uitoefenen op het grondgebied van een lidstaat. Op het ogenblik dat de persoon gebruik wil maken van de detacheringsregel moet hij zijn activiteit dus al een tijdje hebben uitgeoefend. Bovendien moet hij tijdens de duur van zijn detachering, in zijn herkomstland de nodige middelen blijven onderhouden die nodig zijn voor de uitoefening van zijn activiteit, om die bij zijn

308 Artikel 14bis 1a van verordening 1408/71.

309 HvJ, 30 maart 2000, Banks, C178/97, Rec. I-2005.

310 Dit is vooral relevant wanneer het door de bedoelde persoon verrichte werk in de ene staat als zelfstandige arbeid wordt gedefinieerd en in de andere staat als arbeid in loondienst.

terugkeer te kunnen voortzetten[311]. Bij deze middelen gaat het onder meer over het gebruik van kantoren, de betaling van bijdragen aan de sociale zekerheid, betaling van belastingen, enz. in zijn herkomstland.

Deze voorwaarden staan explicieter en nauwkeuriger beschreven in de nieuwe verordening die sinds 1 mei 2010 van toepassing is.[312] Om voor detachering in aanmerking te kunnen komen, moet de zelfstandige gelijkaardige arbeidsprestaties verrichten in het gastland[313].

In de praktijk gebeurt het echter vaak dat zelfstandigen die 'zich zelf detacheren' om in België te komen werken, hun werk in feite verrichten onder het gezag van een werkgever waardoor ze in een situatie van schijnzelfstandigheid terechtkomen.[314]

We hadden het al over de LIMOSA-meldingsplicht die sinds 1 april 2007 van kracht is. Dit systeem geldt voor zowel gedetacheerde werknemers als zelfstandigen[315] en blijkt een efficiënt middel bij het voorkomen van schijnzelfstandigheid als gevolg van het vrij verkeer van diensten en in de strijd tegen sociale fraude en dumpingpraktijken.[316]

Voor gedetacheerde werknemers is het de werkgever die deze verklaring elektronisch doet bij de RSZ. Dat stelt hem meteen ook vrij van het bijhouden van een aantal sociale documenten[317]. Gedetacheerde zelfstandigen doen deze verklaring elektronisch bij de RSVZ. In principe moet deze aangifte gebeuren voordat de zelfstandige zijn activiteit in België aanvangt. Onlangs echter heeft de Europese Commissie deze zaak aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie, omdat België volgens haar op die manier een beperking op het vrij verrichten van diensten oplegde.[318]

Het IAO dringt nochtans sterk aan "to increase resources (financial and human) dedicated to collecting appropriate and accurate information on enterprises and the movement of ad hoc categories of workers (e.g. posted workers, migrant workers). This means the creation and management of coordinated registries or databases, which can in turn be shared with other units of public administration at the national and European level."[319] Het IAO verwijst hierbij naar het Limosa-systeem als een voorbeeld van good practice.[320]

In 2008 zijn 224.905 aangiftes in het Limosa-systeem ingevoerd, waarvan 203.867 door werknemers en 19.896 door zelfstandigen[321]. De meeste aangiftes van buitenlandse zelfstandigen kwamen van Polen, Bulgaren en Roemenen. De zelfstandigen zijn goed voor 8% van de aangiftes. Heel wat zelfstandigen die in 2008 in België hebben gewerkt hebben dit binnen het stelsel van detachering gedaan. Vaak blijkt het om schijnzelfstandigen te gaan[322].

Illustratie:

Gedetacheerde zelfstandigen

Momenteel stelt zich een probleem met gedetacheerde zelfstandigen die hier in de bouwsector voor 5 euro komen werken en via een Nederlands of Duits interim-kantoor gerekruteerd worden in het kader van een onderaanneming als zelfstandige en gedetacheerd worden naar België. De andere correcte ondernemers klagen hierover, maar de inspectie kan er weinig tegen

311 Cfr. D. GHAILANI, op.cit., p.20.

312 De vereiste om de activiteit vooraf een zekere tijd te hebben uitgeoefend en het behoud van de nodige middelen voor de uitoefening van de activiteit in het herkomstland staan op die manier duidelijk geformuleerd. (zie 14, 3° van reglement 987/2009).

313 Artikel 14, 4° van Verordening 987/2009 verduidelijkt dat rekening dient te worden gehouden met het reële en daadwerkelijke karakter van de activiteit en niet met de kwalificatie loontrekkende of zelfstandige die het onthaalland eraan zou kunnen geven.

314 Het Europees Parlement heeft erop gewezen dat schijnzelfstandigheid een wijdverspreide strategie is om de minimumnormen die voortvloeien uit artikel 3 van de richtlijn detachering te omzeilen. Cfr.; de resolutie van het Europees Parlement van 26 oktober 2006 betreffende de toepassing van richtlijn 96/71/EG betreffende de detachering van werknemers (2006/2038(INI), p.7.

315 Cfr. artikels 137 e.v. van de programmawet van 27 december 2006. Op dit algemene principe zijn echter een aantal uitzonderingen voorzien.

316 'Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction au sein de l'Union européenne, Une étude comparative de 11 Etats membres', op.cit., p.30. Cfr. hoofdstuk 2 good practices.

317 Cfr. artikels 142 tot 148 van de programmawet van 27 december 2006.

318 Le Soir, 'EU: La Belgique accusée d'entraves aux indépendants', donderdag 3 juni 2010.

319 ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Geneva, January 2010, p.5.

320 *Ibid.* p.10 en 15.

321 De andere categorieën betreffen stagiaires (1.038) en stagiaires-zelfstandigen (104). Cfr. Toezicht op de sociale wetten, Verslag over de werkzaamheden 2008, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, p.129-130.

322 Het verslag (*Ibid.*, p.130) wijst er in dit verband op dat partijen een overeenkomst sluiten die niet aan de realiteit beantwoordt, om de voor de werknemers opgelegde administratieve verplichtingen en de controle van de arbeids- en loonvoorwaarden te omzeilen.

doen. Door deze deloyale concurrentie dreigt een verspreiding van dergelijke praktijken.

3.3. Problemen op het terrein

3.3.1. Formulier E101 en problemen met de controle

Het voortbestaan van de aansluiting bij het stelsel van de sociale zekerheid van het herkomstland in het kader van de detachering wordt, zoals gezegd, bekrachtigd door de aflevering van het E101- (detachering) en E102- (in geval van verlenging) formulier door de bevoegde instellingen van de sociale zekerheid in de zendstaat (voor loontrekkenden) of in de staat waar de zelfstandige zijn beroepsactiviteit normaal uitoefent. De nieuwe verordening vervangt dit E101-formulier door het zogenaamde document A1.

Dit formulier moet in principe vóór de detacheringsperiode worden aangevraagd. Volgens het Hof van Justitie kan het attest E 101 afgeleverd worden in de loop van de betrokken periode, zelfs daarna, aangezien de effecten retroactief zijn.[323]

De gedetacheerde werknemer en de detacherende onderneming moeten het E101-formulier steeds kunnen voorleggen opdat de verzekeringsinstellingen van de betroffen staat de nodige controles zouden kunnen uitvoeren.[324] In de praktijk zijn die controles niet simpel, onder meer omwille van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie in dit verband[325]. In verschillende arresten[326] was het Hof van oordeel dat het niet aan het onthaalland is om te bepalen of een attest, dat door de bevoegde instelling van de lidstaat waar de werknemers zijn gedetacheerd, al dan niet geldig en authentiek is. Volgens het Hof is enkel de overheid die het attest uitreikt bevoegd om het in te trekken of ongeldig te verklaren (en onder meer na te gaan of de basis waarop het attest is uitgereikt reëel is, zoals het bestaan van een rechtstreekse relatie tussen de onderneming en de gedetacheerde werknemers).

Wanneer een sociaal inspecteur op het terrein een geval van fraude ontdekt en de schijnzelfstandige[327] hem een E101-formulier voorlegt, is een herdefiniëring van de overeenkomst door de bewijskracht van het E101-formulier[328] haast onmogelijk.

Dit standpunt van het Hof van Justitie heeft tot heel wat kritiek geleid, vooral omdat de nationale overheden daarmee bijna al hun bevoegdheden in de strijd tegen bedrieglijke detachering naar hun landen uit handen geven, waardoor ze onmogelijk kunnen controleren of de essentiële voorwaarden van de detachering al dan niet vervuld zijn.[329]

Het onthaalland dat op basis van een geheel van feiten kan aantonen dat de detacheringsvoorwaarden niet vervuld zijn, kan de uitgevende instelling echter wel vragen haar beslissing te herbekijken en indien nodig het document in te trekken. Desgevallend zal hij zijn diensten ook in zijn eigen land aan heffingen kunnen onderwerpen. In de praktijk ontbreken vaak de middelen om de toekenning van het formulier in twijfel te trekken. Voor de Belgische sociale diensten is het immers niet makkelijk om na te gaan of de werkgever of de zelfstandige daadwerkelijk een substantiële beroepsactiviteit in het land van herkomst uitoefent en of hij daar zijn sociale bijdragen betaalt.[330]

Bij het uitblijven van een akkoord kunnen de bevoegde instellingen het geval doorverwijzen naar een administratieve commissie, of zelfs het Hof van Justitie (via een procedure wegens niet-nakoming).[331]

323 H.v.J., 30 maart 2000, C 178/97, Banks et consoorten , Rec., p. I-2005, 53 et 54 ; J.T.T., 2000, p. 304 met noot van P. GOSSERIES, pp. 307 en 308 . Zie eveneens Beslissing 181 van 13 december 2000 betreffende de interpretatie van de artikelen 14, § 1, 14 bis, § 1 en 14 ter, § 1 en 2 van Reglement nr. 1408/71 van de Raad betreffende de wetgeving toepasselijk op gedetacheerde loontrekkenden en niet loontrekkenden die tijdelijk een activiteit beoefenen buiten de bevoegde Lidstaat, J.O, 14 december 2001, L239, punt 6..

324 Praktische gids voor de detachering van werknemers in de lidstaten van de Europese Unie, van de Europese Economische Ruimte en in Zwitserland, p. 8. De gids kan gedownload worden: http://www.europa-nu.nl/id/vi8rm2xeqpyo/terbeschikkingstelling_van_werknemers *Zie ook verder hoofdstuk 2 over de goede praktijken.*

325 In die zin, cfr. C. VISART DE BOCARME, 'Pour une politique intégrée de lutte contre la fraude', openingsrede arbeidshof van Luik, J.T.T., 2008, 459.

326 Cfr. de arresten Fitzwilliam (HvJ, Zaak C-202/97), Banks (HvJ, Zaak C-178/97) en Herbosch Keire (HvJ, 26 januari 2006, Zaak, C-2/05).

327 Cfr. Schijnzelfstandigen, punt 2 in dit hoofdstuk.

328 C. VISART DE BOCARME, op.cit., p.459

329 'Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction au sein de l'Union européenne, Une étude comparative de 11 Etats membres', door Y. Jorens, Universiteit Gent, 2009, p. 24-25.

330 Cfr. hoofdstuk 2 good practices.

331 Dit is de administratieve commissie voor de sociale zekerheid van migranten. In de praktijk blijkt dat die administratieve commissie haar rol als bemiddelaar niet speelt ('Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction au sein de l'Union européenne, Une étude comparative de 11 Etats membres', door Y. Jorens, Universiteit Gent, 2009, p.23)

De nieuwe verordening wijzigt de procedure in het geval van betwisting van het attest door het onthaalland niet fundamenteel.

Een ander probleem is de kwaliteit van de E101-formulieren. Een groot aantal daarvan is onvolledig, staat vol schrappingen[332], of is (makkelijk) vervalst[333] (zie verder dossierbespreking bij illustratie: detachering, schijnzelfstandigheid en mensenhandel).

Eén en ander bewijst dat een positieve en efficiënte samenwerking met de inspectiediensten of bevoegde instellingen van het land van herkomst essentieel is. Vaak is deze samenwerking echter ver te zoeken. Zo is het lang wachten op een antwoord van de bevoegde instelling uit het land van herkomst. Een aantal staten is bovendien traag of staat nogal weigerachtig tegenover het meedelen van de door inspectiediensten opgevraagde informatie.[334]

Daarom heeft een aantal actoren verschillende aanbevelingen geformuleerd. Zo werd aangedrongen op een efficiëntere samenwerking tussen de verschillende sociale en fiscale inspectiediensten van de lidstaten. Samenwerkingsakkoorden en een gedragscode zouden hierbij kunnen helpen. Ook een elektronisch E101-formulier, dat op het internet kan worden geraadpleegd zou een stap in de goede richting zijn, net als de transnationale databanken.[335] Een efficiënter gebruik van het bestaande LIMOSA-systeem, of zelfs een invoering ervan op Europees niveau, zou voor een efficiëntere aanpak zorgen van fraude bij detachering en schijnzelfstandigen.[336]

Illustratie:

Detachering en mensenhandel

In het hoofdstuk over fenomeenanalyse hebben we aangetoond hoe detachering in een aantal gevallen uitbuiting van migrerende werknemers in het kader van mensenhandel in de hand werkt.

Een treffend voorbeeld is het transportdossier B. dat in ons jaarverslag van vorig jaar aan bod is gekomen.[337] Het ging over een complexe constructie van vennootschappen in de verhuissector. In dit dossier heeft een Italiaans bedrijf met een filiaal in België zowel in België gerekruteerde werknemers, als gedetacheerde Italiaanse werknemers illegaal in dienst genomen om tijdelijk in België te werken. De regels inzake detachering waren niet nageleefd, noch inzake arbeidsrecht (niet-naleving van de regelgeving in België) noch inzake socialezekerheidsrecht (werknemers noch werkgever konden het E101-formulier voorleggen waaruit moest blijken dat ze in orde waren met de sociale wetgeving van de zendstaat).

Wanneer een bedrijf het gerecht over de vloer krijgt, legt het de balans neer om onder dezelfde naam maar een andere handelsvorm te herbeginnen. Het moederbedrijf is in Napels gevestigd en het bedrijf heeft ook twee filialen in Duitsland en vijf vestigingen in Italië, waarvan één in Napels en een ander op Sicilië. Voorts zijn er agentschappen op de Azoren, in Griekenland, het Verenigd Koninkrijk, Turkije (Istanbul), Spanje, Rusland, Kroatië, Bosnië, op Kreta, in Hongarije, Israël en de Verenigde Staten.

In België heeft het bedrijf als grootste klant de SHAPE en de Amerikaanse militairen bij de NAVO. Een andere belangrijke klant in de Verenigde Staten is Fort Bragg, waar de Amerikaanse Special Forces, de elite-eenheden van het Amerikaanse leger, hun opleiding krijgen.

Een ander bedrijf dat bijna failliet is, heeft klacht ingediend voor oneerlijke concurrentie. De arbeidsauditeur heeft het dossier doorgestuurd naar de belas-

332 *Ibid.*, p.25.

333 Y. JORENS en T. VAN BUYNDER, Experts Reports, 'Self –employment and bogus self-employment in the construction industry in Belgium', February 2009, p. 10. Binnen dit kader doen zich heel wat problemen voor. Om te beginnen een probleem met de authenticiteit: inspectiediensten zien slechts zelden het originele document, dat op de maatschappelijke zetel van de onderneming wordt bewaard. De werknemer is vaak enkel in het bezit van een kopij. Bovendien is het formulier, dat via internet kan worden gedownload, gemakkelijk te vervalsen. Ten slotte zijn er ook problemen met de vertaling van het formulier, die de controle van de authenticiteit van het document bemoeilijkt. We wijzen erop dat een in het kader van detachering vervalst E101 niet hoeft te betekenen dat de detachering op zich illegaal is.

334 C. VISART DE BOCARME, op.cit., p.459

335 Y. JORENS et T. VAN BUYNDER, Experts Reports, Rapport Experts Belgium, op. cit., p. 16-17 et 18-19

336 *Ibid.*, p. 17 en hoofdstuk 2 good practices en de besluiten met aanbevelingen.

337 Centrum, Jaarverslag Mensenhandel 2008, deel 1, hoofdstuk 2, B.2.3: Dossier B (Italiaans transportdossier gelieerd aan de maffia), pp. 42-43 en hoofdstuk 4 (overzicht van de rechtspraak), punt 2.4., pp.68-69.

tingsadministratie. In België kon echter geen enkele inbreuk op de fiscale wetgeving worden vastgesteld. Op alle inbreuken was immers het Italiaanse recht van toepassing. De BTW-fraude bijvoorbeeld viel onder de bevoegdheid van de Italiaanse dienst Financiën. Onderzoek in Italië heeft een fraude van meer dan 4 miljoen euro blootgelegd. Het onderzoek in Italië is geopend op basis van onregelmatigheden in het Duitse filiaal. In Campanië (Italië) zijn tal van onderling verbonden nepbedrijven ontdekt.

3.3.2. Detacheringsfraude

De laatste jaren krijgen de inspectiediensten te maken met een constante toename van buitenlandse bedrijven die in België actief zijn. Dit fenomeen gaat gepaard met verschillende vormen van oneerlijke concurrentie. In heel wat gevallen mag men gerust spreken van sociale dumping[338]. Detachering van werknemers in het kader van soms heel complexe varianten (zoals een ketting van onderaanneming, onderaanneming via uitzendkantoren[339] of schijnzelfstandigen) kan een dekmantel zijn voor twijfelachtige praktijken, of kan uitbuiting van migrerende werknemers vergemakkelijken. Het IAO waarschuwt hier ook voor: *"Some enterprises might engage in subcontracting for the very purpose of avoiding compliance. This has been the case in Belgium, for instance, where subcontracting prevents actions for the recovery of unpaid social security contributions since there is no joint liability scheme. Another challenge is when the enterprise "ceases" to exist between the time the inspection is conducted and the sanction imposed".*[340]

Het fenomeen detachering duikt echter in steeds meer sectoren op. Behalve in de sector van de bouw en de metaalverwerking, zijn gedetacheerde werknemers ook actief in de horeca, land- en tuinbouw, de bewakings- en schoonmaaksector of in het goederentransport.[341]

338 Verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, p. 117., 2008

339 Een Portugese hoofdaannemer bijvoorbeeld doet beroep op een onderaannemer uit Litouwen. Die is via een Pools uitzendbedrijf met Oekraïense werknemers actief op een Belgische werf.

340 ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", Geneva, January 2010, p.19.

341 Verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg Rapport, op. cit., p.124.

De vier belangrijkste vormen van detacheringsfraude

Uit controles op het terrein blijkt dat er zich tal van problemen voordoen. Fraude bij detachering is daar één van.[342] In sommige gevallen heeft dit aanleiding gegeven tot dossiers van mensenhandel (zie verder illustratie). In de praktijk voldoet de detachering niet altijd aan de bepalingen van verordening (EGG) nr. 1408/71 en van richtlijn 96/71/EG, onder meer omdat de gedetacheerde werknemer niet 'gewoonlijk' in zijn land van herkomst is tewerkgesteld en omdat er geen organieke band met zijn werkgever meer bestaat.

Bovendien kunnen de instellingen van de sociale zekerheid dan wel ernstige vermoedens hebben dat de bijdragen voor de sociale zekerheid worden omzeild, ze beschikken over weinig middelen om deze fraude te controleren in het land van herkomst en om er een einde aan te maken.[343] De problemen met de controle van het E101-formulier kwamen al hierboven aan bod. Gesteld dat een uitgevende instelling de detachering zou teniet doen, betekent dit in principe dat de werkgever de bijdragen moet betalen in het land waar de werknemer is tewerkgesteld (in België dus). In dit geval verkrijgen de werknemers misschien rechten in België maar dit betekent nog niet dat de RSZ-bijdragen zullen worden betaald.[344]

In zijn verslag over de werkzaamheden 2008[345] onderscheidt de dienst Toezicht op de Sociale Wetten vier vormen van detacheringsfraude:

a. Onvolledige aangifte van de prestaties: de detachering is correct gebeurd maar niet alle gepresteerde uren zijn aangegeven bij de sociale zekerheid en de fiscus in het land van herkomst van de werknemer. Niet-aangegeven prestaties worden in het zwart uitbetaald.
b. Valse detachering: op het detacheringsformulier E101 staat geen enkel merkteken, waaruit blijkt dat

342 Delokalisering is een ander probleem. In dat geval zetten Belgische bedrijven constructies op waarbij ze in een van de nieuwe EU-lidstaten een filiaal oprichten om hun Belgisch personeel af te bouwen (vooral dan in de sector van het internationaal goederentransport). Het filiaal in het buitenland rekruteert vervolgens werknemers die in België worden gedetacheerd, om er zogezegd in onderaanneming voor het Belgische moederbedrijf te werken. De arbeids- en loonvoorwaarden van die gedetacheerde werknemers zijn echter vaak veel minder interessant dan die van hun Belgische collega's (Verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten, op. cit., p.118).

343 Aangezien de tewerkstelling buiten de grenzen van het land van herkomst plaatsvindt, hebben die instellingen geen controlebevoegdheid. (*Ibid.*, p. 121).

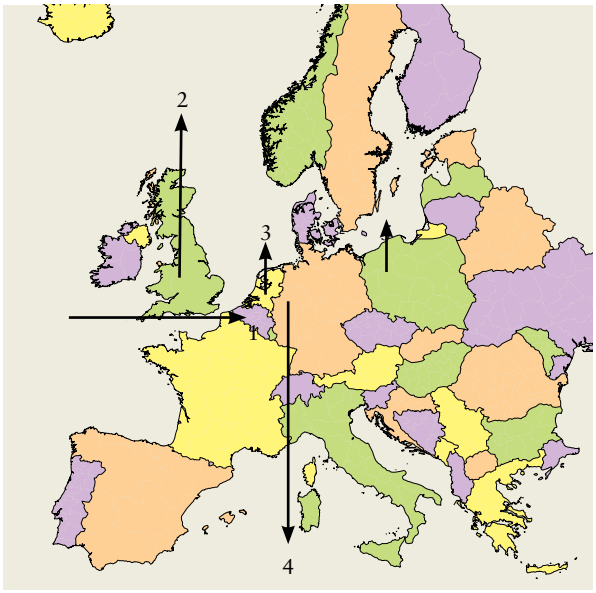
344 *Ibid.*, p.121.

345 *Ibid.*, p.121-122.

het echt is. Wanneer tijdens een controle een vals E101-formulier wordt voorgelegd is de fraude niet gemakkelijk op te sporen. Het gevolg is dat men er in België (land waar het werk wordt verricht) zal vanuit gaan dat de werknemer sociale zekerheid geniet in zijn land van herkomst, ook al werkt hij volledig in het zwart.

c. Constructies: het gaat hier om detacheringsfraude via bedrijven en filialen die in verschillende Europese landen zijn gevestigd. Deze fraude gaat gepaard met fraude bij de aangifte van prestaties.

Schema: bron: Verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal (p.*128)*



1 = execution of the contract in Belgium

2 = official contractor/ employer (only post address in UK= fiction, Cy lead by Dutch people)

3 = Dutch Cy specialised in "recruiting & posting people"= go-between

4 = German "sister" Cy of the Dutch one (lead by the same Dutch people), subcontractor for Nr. 2

5 = Poland: workers -some of them also only officially residing in Poland , but practically living AND WORKING in Belgium for prolonged + uninterrupted periods.

Een Belgisch bedrijf (1) wil werken laten uitvoeren en doet daarvoor beroep op een bedrijf dat in Groot-Brittannië is gevestigd (2). Dat bedrijf, met aan het hoofd Nederlanders, heeft in Groot-Brittannië enkel een postadres. Het Britse bedrijf heeft geen personeel en doet beroep op een Nederlands detacheringbureau (3). Dat bureau wordt geleid door dezelfde personen die aan het hoofd van het Britse bedrijf staan en fungeert als tussenpersoon ('go between') om een onderaannemer te vinden die die werken kan uitvoeren. Het Nederlands detacheringbureau heeft een zusterbedrijf in Duitsland (4), dat als 'onderaannemer' wordt ingeschakeld voor het Britse bedrijf. In werkelijkheid is het echter de enige contractant/aannemer. Het personeel wordt gerekruteerd in Polen (5). Een aantal Poolse werknemers is effectief in Polen gedomicilieerd maar verblijven en werken al een langere periode in België.

d. Fictieve detachering: in dit geval wonen werknemers van een andere lidstaat van de Unie permanent in België (heel wat Polen en Portugezen bijvoorbeeld) maar zijn ze fictief ingeschreven in een buitenlandse firma en dus fictief in België gedetacheerd. In werkelijkheid pendelen ze van de ene werkgever naar de andere. Soms gaat het om 'postbus'-bedrijven, of om bedrijven die enkel fictief in het buitenland zijn gevestigd. In bepaalde gevallen kan het ook gaan om vennootschappen in het buitenland opgericht door een Belgische onderdaan om werknemers te 'autodetacheren' die hij nergens aangeeft.

Een ander type fraude is de terbeschikkingstelling van werknemers[346] via buitenlandse 'detacheringbureaus', tussenpersonen, uitzendbedrijven of bureaus voor arbeidsbemiddeling waarvan de activiteiten de verplichtingen van de wet betreffende tijdelijke arbeid of uitzendarbeid, of de decreten inzake private bureaus voor arbeidsbemiddeling niet nakomen.[347]

Vastgestelde inbreuken

De op het terrein vastgestelde inbreuken doen zich in volgende domeinen voor: loonvoorwaarden, sociale documenten, arbeidsduur en LIMOSA-aangiftes[348]:

» loonvoorwaarden: de lonen van gedetacheerde werknemers liggen systematisch onder het niveau van de Belgische minimumlonen. Premies en extra's worden vaak niet uitbetaald[349]. Soms worden van het loon van gedetacheerde werknemers allerhande bijdragen afgehouden (huur, kost van gereedschap en werkkledij)[350]. De werkgever moet echter een harde kern van minimale arbeids- en loonvoorwaarden in het gastland respecteren. Daarom moet worden bepaald op welke arbeids- en loonvoorwaarden de gedetacheerde persoon recht heeft. Door onder meer de algemeen bindend verklaarde sectorale arbeidsovereenkomsten is dat niet altijd eenvoudig[351].

346 De terbeschikkingstelling van het personeel wordt geregeld door artikels 31 e.v. van de wet van 24 juli betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, B.S., 30 juli 1987.

347 Voor meer info in dit verband, cfr. het verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten op. cit., p.122-124.

348 Verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten, op. cit., p.128.

349 *Ibid.* p.119. Vaak betalen buitenlandse werkgevers een dagvergoeding ('per diem'), die 45 € per kalenderdag kan bedragen, en die grotendeels is vrijgesteld van sociale en fiscale bijdragen in het land van herkomst. Die dagvergoedingen maken echter geen deel uit van het loon, ze dienen immers om de reis- en verblijfskosten die met de detachering gepaard gaan te betalen.

350 J. BUELENS et J. TIELEMAN, op. cit., p.19-20.

351 *Ibid.*, p. 20.

» sociale documenten: in de praktijk ontbreken ze vaak en als ze al worden voorgelegd, zijn ze vaak niet conform of zijn ze vervalst. Ook wordt fraude vastgesteld bij de documenten waarover werknemers beschikken (identiteitskaarten, verblijfstitels, E101-formulier, en vooral loonfiches).[352]
» arbeidsduur: In dit verband zegt het Verslag van de Dienst Toezicht op de Sociale Wetten het volgende (p.120): "De belangrijkste troef van het massale aanbod aan gedetacheerde werknemers is hun 'arbeidsflexibiliteit'. Kenmerkend zijn de lange werkdagen, onregelmatige prestaties, weekprestaties van zes tot regelmatig zeven dagen per week (vaak 60 uur per week), prestaties 's nachts en op feestdagen. Verlofdagen worden niet opgenomen en overuren, met de wettelijke extra's, worden slechts zelden uitbetaald."

  Gedetacheerde personen worden bovendien vaak tewerkgesteld in omstandigheden die niet beantwoorden aan de regelgeving inzake welzijn, veiligheid en gezondheid van werknemers.[353]

  De voorwaarden inzake arbeid en verloning, de werkomgeving, zijn elementen die de Belgische rechtbanken in aanmerking om, desgevallend, te besluiten tot arbeidsvoorwaarden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid, wat kan wijzen op mensenhandel.[354]

Illustratie:

Netwerk van illegale Braziliaanse werknemers die zich voordoen als Portugezen

Eind 2009 publiceerde het CFI een speciale waarschuwing over zogenaamde "Braziliaanse" netwerken van clandestiene werkkrachten. Fraude bij detachering is maar één van de frauduleuze constructies.

"Braziliaanse netwerken van clandestiene werkkrachten gebruiken voornamelijk valse documenten en maken frauduleus gebruik van vennootschappen. Braziliaanse illegalen die in België verblijven worden hier geronseld door Braziliaanse bazen om te worden ingezet op werven in heel Europa. De illegalen worden naar Portugal gehaald waar zij zich, op basis van een huurcontract voor woningen in kleine Portugese steden, met de hulp van hun baas inschrijven bij het Portugese Ministerie van Financiën. Zodra zij zijn ingeschreven krijgen de Braziliaanse illegalen een "fiscale kaart" (CPF kaart) op naam van hun echte identiteit. Met deze "fiscale kaart" worden de Braziliaanse illegalen dan teruggebracht naar België vóór zij naar een werf worden gestuurd. In België staan één of meerdere vervalsers, in samenwerking met de baas, in voor het vervaardigen van valse Portugese verblijfsvergunningen voor de arbeiders op basis van hun echte Braziliaanse identiteit. Dit valse document is een 'autorização de residência permanente', een permanente verblijfsvergunning voor een buitenlander die de echte identiteit en nationaliteit bevat van de persoon die ervan gebruik zal maken (zelfde gegevens als op het Braziliaanse paspoort). Voor iedere illegale Braziliaan wordt een arbeidscontract opgesteld door een Portugese firma (alleen een voor deze gelegenheid gebruikte firma) en soms wordt ook voor detacheringdocumenten gezorgd (echte documenten verkregen bij de Portugese sociale zekerheid of valse documenten). Voorzien van deze documenten worden de illegale arbeiders in heel Europa uitgestuurd om te werken op werven (Portugese firma die in onderaanneming werkt voor een Belgische firma die op haar beurt werkt in onderaanneming voor een andere firma…). Er worden constructies opgezet om Braziliaanse illegalen tewerk te stellen. Om sporen uit te wissen en de autoriteiten op een dwaalspoor te brengen tijdens controles, worden vervalste documenten gebruikt met echte identiteiten, gekoppeld aan het gebruik van een echte Portugese fiscale kaart en detacheringdocumenten.[355] In het kader van dit georganiseerde fraude en witwasstelsel wordt misbruik gemaakt van vennootschappen. Brazilianen met valse papieren en een valse Portugese nationaliteit nemen vaak bestaande vennootschappen over. Onder een actief btw-nummer voeren ze werken uit in de bouw- en reinigingssector maar betalen geen vennootschapsbelasting noch sociale bijdragen. De werknemers zijn meestal buitenlandse clandestiene

352 Verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten, op. cit., p.120.

353 J. BUELENS et J. TIELEMAN, op. cit., p. 21.

354 Cfr. deel I, hoofdstuk 4, rechtspraak, alsook het Jaarverslag Mensenhandel van het Centrum. 2008, Bestrijden met mensen en middelen, deel 1, hoofdstuk 4, overzicht van rechtspraak 2008-begin 2009), pp.64-70.

355 Federale Politie, 'Braziliaans netwerk', Centrale Dienst Mensenhandel, Nieuwsbrief februari 2009.

werkkrachten die illegaal in ons land verblijven. Deze fraude leidt tot oneerlijke concurrentie en sociale dumping (lage lonen, misbruik, uitbuiting van werknemers, gevaarlijke arbeidsomstandigheden). Wanneer de schuldeisers toenemen en het net zich sluit rond deze vennootschappen worden ze leeggehaald. De bestuurders of zaakvoerders nemen andere bestaande vennootschappen over met een nieuwe Portugese identiteit zodat het hele proces opnieuw kan beginnen. De rekeningen van deze vennootschappen worden voornamelijk gecrediteerd door betalingen van facturen voor geleverde diensten. Dit geld wordt opgenomen in contanten waardoor de eindbestemming niet kan worden achterhaald en de illegale werkkrachten kunnen worden betaald. Zij maken meestal gebruik van geldverzending via money remittance om het verkregen geld naar Brazilië te versturen." [356]

Fraudebestrijding

Behalve de problemen met de controle van het E101-formulier is er bijvoorbeeld ook het probleem van de taal, dat controles moeilijk maakt[357]. Niet enkel de taal van de werkgevers en werknemers zorgt voor problemen tijdens hun verhoor, ook de taal waarin de documenten zijn opgesteld bemoeilijkt het lezen ervan. Aangezien de werkgever vaak een buitenlands bedrijf is, dat meestal geen enkele vestiging in België heeft, verloopt de informatie-inzameling uiterst moeilijk. Bovendien kunnen de Belgische controleambtenaren geen onderzoek in het buitenland voeren. Ook zijn werkgevers en soms zelfs werknemers niet altijd bereid om informatie te geven. Ten slotte is er de samenwerking met de buitenlandse inspectiediensten, die zoals we al zeiden moeizaam kan verlopen.

In de strijd tegen fictieve detacheringen heeft de Staatssecretaris voor Fraudebestrijding een aantal maatregelen voorgesteld. Volgens hem is een aanpassing van de Europese regels inzake detachering de beste oplossing. Dit is een werk van lange adem maar in afwachting kunnen al een aantal praktische maatregelen worden getroffen zoals het afsluiten van bilaterale akkoorden voor een snelle en nauwkeurige uitwisseling van gegevens met Europese landen die actief zijn inzake detachering. We denken hier dan vooral aan de buurlanden en aan de nieuwe lidstaten van de Unie (cfr. infra hoofdstuk 2 good practices).

Illustratie:

Detachering, schijnzelfstandigheid et mensenhandel

In dit dossier van Dendermonde, waarvan de beklaagden doorverwezen werden naar de correctionele rechtbank, spelen de feiten zich af in 2004 en 2005. De slachtoffers manifesteren zich zowel in de hoedanigheid van gedetacheerden als zelfstandigen.

Opstart onderzoek

De lokale politie stelt bij een controle in het kader van een aanvraag tot inschrijving in het bevolkingsregister vast dat 13 Poolse bouwvakkers in een verouderde villa wonen die niet voldoet aan de minimale kwaliteitsnormen. Ze verwittigen de wooninspectie omwille van een situatie van huisjesmelkerij. De politie verneemt van de Polen dat ze in een bouwfirma werken als werkende vennoot. De wooninspectie stelt bij haar controle enerzijds een ernstig risico op elektrocutie en brand en anderzijds een ernstig risico op ontploffing en brand vast en start een procedure tot onbewoonbaarverklaring. Ter plaatse verhoren ze één van de Polen in het Duits. Die verklaart dat ze geen huur moesten betalen en dat ze in opdracht werken van hun verhuurder, een Belgische bouwpromotor, die hen gevraagd had na de werkuren de villa leefbaar te maken door douches en toiletten te installeren. Uit het latere onderzoek blijkt nochtans dat de bouwpromotor maandelijks 150 euro rechtstreeks van hun loon afhoudt voor de huur. Verder verhoort de wooninspectie de eigenaar van de villa die de woning blijkt te verhuren aan deze Belgische bouwpromotor. De magistraat vordert een gerechtelijk onderzoek voor huisjesmelkerij tegen de eigenaar en verhuurder. Tegelijkertijd vraagt hij een verhoor met tolk van de Poolse bouwvakkers en de Belgische bouwpromotor over de wijze van tewerkstelling en verhuur van de woning. Bij nazicht van de politiebestanden staat deze Belgische bouwpromotor bekend voor feiten van diefstal, oplichting, schriftvervalsing, verboden wapendracht, illegale tewerkstelling en

356 CFI 16de activiteitenverslag 2009. U kan deze publicatie raadplegen op www.ctif-cfi.be

357 Verslag over de werkzaamheden 2008 van de Dienst Toezicht op de sociale wetten, op. cit., p.125.

loopt er een gerechtelijk onderzoek voor fraude tegen hem. Daarnaast stellen ze vast dat hij zaakvoerder en/of vennoot is van verschillende firma's.

Slachtofferverklaringen

De Poolse bouwvakkers verklaren dat ze via een Poolse firma in 2004 naar België gekomen zijn. Deze Poolse firma, met een Belgisch-Pools koppel als zaakvoerder, werkte in onderaanneming van de Belgische bouwpromotor. De Poolse bouwvakkers hebben toen een arbeidscontract afgesloten voor een maandwedde van 800 euro. Hiervoor moesten ze 168 werkuren op de werf presteren onder controle van de Belgische bouwpromotor. In Polen konden ze maandelijks slechts 350 euro verdienen, terwijl in België het nettobarema in de bouw minimaal 1350 euro bedroeg. De Poolse bouwvakkers dachten aanvankelijk dat ze hier reglementair aan het werk waren op basis van hun Pools arbeidscontract en het document E101 dat ze bij hun aankomst aan de gemeente voorgelegd hadden. Maar bij controles bleek dat ze onregelmatig aan het werk waren. Er was sprake van vervalste E101-documenten. De Poolse bouwvakkers weigerden nog verder via de Poolse firma voor de Belgische bouwpromotor te werken. Deze stelde hen toen eerst voor om in Polen gezamenlijk een nieuwe firma op te richten. Maar omdat dit te veel tijd in beslag zou nemen, deed hij een alternatief voorstel om een Belgische firma over te nemen. Op deze manier kon hun werksituatie gelegaliseerd worden. Verdere details heeft hij hen niet gegeven. Het was ondertussen 2005. De grenzen voor vrij arbeidsverkeer gingen pas op 1 mei 2006 volledig open voor de Poolse onderdanen. (noot red.: in werkelijkheid werden ze volledig geopend vanaf 1 mei 2009.[358]

Op een avond dook de Belgische bouwpromotor met enkele documenten op. Hij vroeg deze te tekenen. De documenten waren in het Nederlands opgesteld en er was geen tolk aanwezig. Hij legde hen uit dat ze elk zeven aandelen kregen. De Poolse bouwvakkers waren niet akkoord en wensten alle aandelen van de firma te kopen om volledig eigenaar te worden, maar dat mocht niet van de Belgische bouwpromotor.

De bouwvakkers hebben werken uitgevoerd in Brussel, Sint-Niklaas, Hamme, Dendermonde, Asse, Zottegem en Zele. Na enkele maanden werd deze firma door de rechtbank van koophandel ontbonden, nadat de Belgische bouwpromotor de boeken had neergelegd zonder medeweten van zijn Poolse vennoten.

358 Als zaakvoerders vallen ze onder het statuut van zelfstandigen en konden ze zich toen al in België vestigen als werkende zelfstandigen.

Werkomstandigheden

In de praktijk stonden de bouwvakkers volledig in dienst van de Belgische bouwpromotor. Wekelijks moesten ze 45 uren werken voor 300 euro. Hiervan moesten ze nog wel als zelfstandige zelf hun bedrijfsvoorheffing en sociale lasten betalen. De Belg had beloofd de sociale lasten op zich te nemen, maar uiteindelijk heeft hij dit niet gedaan en zitten de Poolse werknemers geplaagd met een grote schuldachterstand bij de sociale zekerheid. De Belgische bouwpromotor heeft sommige Poolse bouwvakkers zelfs hun werkloon niet uitbetaald. Alle verhoorde Polen hebben nog aanzienlijke sommen, variërend tussen 3.000 en 10.000 euro, tegoed van hem. Eén van de Poolse werklieden, die als gevolg van een werkongeval een maand werkonbekwaam was, werd niet vergoed en moest zich in Polen medisch laten behandelen. Hij moet nog steeds 6.500 euro krijgen van de Belgische bouwpromotor.

Uit nagesprekken van de politie met deze Polen blijkt dat de bouwpromotor hen wandelen stuurde, toen ze bij hem nogmaals aandrongen op de uitbetaling van hun loon. Hij deelde hen mee dat hij geen geld meer had omdat de federale politie het geld en zijn loonadministratie in beslag genomen had.

Schijnzelfstandigheid

Na bevraging van de politie, in opdracht van de onderzoeksrechter, antwoordt de sociale inspectie dat het hier duidelijk om een klassiek geval van schijnzelfstandigheid gaat: “Het bestaat er in de werknemer het statuut van zelfstandige te geven, zonder dat hij effectief als zelfstandige werkt, om zich als werkgever aan de sociale lasten te onttrekken. In dit geval werden de Poolse werknemers eerst aangesteld als zaakvoerder van de bvba van de werkgever en later werden zij medevennoot gemaakt in de bvba en aldus tewerkgesteld als meewerkend-vennoot zodat zij onder een zelfstandig statuut zouden kunnen werken.”

Volgens de sociale inspectie is deze situatie een inbreuk op de wet van de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit en de regeling van onmiddellijke aangifte van tewerkstelling bij Dimona. De sociale inspectie legt verder uit: “Ten einde de Poolse werknemers vennoot van de bvba te maken werd een overeenkomst opgesteld waarbij aan elke werknemer 1% van de aandelen van de vennootschap zouden verkocht worden voor een bedrag van 100 euro. Geen enkele arbeider heeft dit bedrag moeten betalen. Dit zou erop kunnen wijzen dat deze overeenkomst vals is en dat de werknemers nooit vennoot zouden geweest zijn. Er is o.a. nergens sprake van een mogelijke deelname in de winst of verlies of andere voor- of nadelen die het statuut van vennoot meebrengt. Dit wijst er eens te meer op dat het in dit geval enkel de bedoeling was om van de werknemers zelfstandigen te maken ten einde zich als werkgever te onttrekken aan de sociale lasten. Alle Poolse arbeiders werden aangesteld als zaakvoerder van de bvba. Uit hun verschillende verklaringen blijkt dat zij geen enkele daad van zaakvoerder moesten stellen…. Hieruit blijkt dat duidelijk dat x (Belgische bouwpromotor) listige kunstgrepen heeft uitgehaald om de Poolse arbeiders als zelfstandige te laten werken.” Het luik van de schijnzelfstandigheid werd in opdracht van de arbeidsauditeur door de sociale inspectie verder uitgezocht.

Vervolging

Zowel de Belgische bouwpromotor, zijn firma, de zaakvoerders van de Poolse firma in onderaanneming en de eigenaar van de villa worden vervolgd. De villa werd in beslaggenomen.

In dit dossier, werden ook problemen van rechercheca-paciteit bij de federale politie vastgesteld.[359]

359 In oktober 2005 schreven ze in hun pv: “Onze diensten zijn op huidig moment nog niet kunnen overgaan tot de uitvoering van de gevraagde opdrachten gezien er momenteel een dossier mensensmokkel prioritair dient behandeld te worden door onze afdeling”.

Hoofdstuk 2:

GOOD AND BAD PRACTICES IN DE STRIJD TEGEN MENSENHANDEL MET HET OOG OP ECONOMISCHE UITBUITING



I. Slachtoffers

In zijn vorige jaarverslagen over mensenhandel ging het Centrum uitvoerig in op de problematiek van slachtofferdetectie en -behandeling bij mensenhandel met het oog op economische uitbuiting[360]. In dit jaarverslag willen we aan de hand van vaststellingen in concrete dossiers opnieuw goede en slechte praktijken aanduiden.

Het dossier over lompenhandel[361] benadrukt de belangrijke rol die de lokale politie heeft in de detectie van praktijken van mensenhandel. Op basis van de informatie en dank zij de alerte houding van de lokale politie kwam dit dossier over mensenhandel tot stand: een duidelijk voorbeeld van good practice. Via buurtwerking en buurtcontroles is de lokale politie het best op de hoogte van de lokale risicoplaatsen. Nochtans is mensenhandel voor heel wat lokale politiediensten geen echte prioriteit meer.[362]

Jammer is dat de slachtoffers in dit dossier over lompenhandel[363] het statuut van mensenhandel niet kregen. De Roemeense slachtoffers werden met toestemming van de magistraat van wacht overgebracht naar een detentiecentrum en gerepatrieerd. EU-onderdanen zijn vaak niet meer geïnteresseerd in het verkrijgen van een verblijfsvergunning via het slachtofferstatuut van mensenhandel. Toen de politie enkele maanden later, na de ondervraging van de beklaagde, een confrontatie wilde organiseren met de Roemeense slachtoffers was dit door de repatriëring onmogelijk geworden. Hierdoor verdween een mogelijke meerwaarde voor het gerechtelijk onderzoek. Dit toont aan dat een degelijke slachtofferdetectie en -behandeling ook belangrijk is voor de kwaliteit van het gerechtelijk onderzoek. Problematisch is ook dat de uitgewezen slachtoffers hun recht op een schadevergoeding niet meer opeisen middels een burgerlijke partijstelling wanneer het tot een proces komt.

In het besproken voorbeeld[364] van mensenhandel middels detachering en schijnzelfstandigheid in de bouwsector, net zoals bij andere dossiers[365] van economische uitbuiting van Bulgaarse bouwvakkers, stellen we vast dat het dossier opgestart werd naar aanleiding van een detectie in het kader van een melding over huisjesmelkerij. Zowel de lokale politie als de wooninspectiediensten speelden in deze dossiers een cruciale rol. We beschouwen hier als good practice dat bij vaststellingen van huisjesmelkerij de controlediensten de illegale bewoners bevragen over de wijze waarop ze hun huur moeten betalen en peilen naar de aard van de relatie verhuurder/werkgever. Hierbij gingen ze ook de werksituatie na om eventuele gevallen van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting bloot te kunnen leggen.[366]

De algemene woonstcontroles van de lokale politie zijn een potentiële bron van onschatbare waarde voor het traceren van mensenhandel en voor de detectie van slachtoffers van mensenhandel.

Ook de sociale inspectiediensten spelen een rol bij de detectie van slachtoffers van mensenhandel. In de omzendbrief over multidisciplinaire samenwerking[367] worden zij, voor slachtofferdetectie op dezelfde voet geplaatst als de politiediensten.[368] Dit vraagt enige nuancering. In tegenstelling tot de politie vormt de strijd tegen mensenhandel niet de kernopdracht van de sociale inspectiediensten, maar wel één van hun vele taken. In de praktijk betekent dit dat de sociale inspectiediensten – zeker als ze onderbemand zijn, geen prioriteit kunnen geven aan de strijd tegen mensenhandel. Desalniettemin roepen we de sociale inspecteurs op om voldoende aandacht te schenken aan de detectie van slachtoffers van mensenhandel tijdens hun controleacties.

Voorzien in de nodige uitleg bij de voorstelling van de nieuwe slachtofferbrochure[369] kan een sensibiliserend effect hebben op de sociale inspecteurs. Nadat één van

360 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.80. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

361 Cfr. deel 1 hoofdstuk 2 fenomeenanalyse bij dossieranalyse.

362 Cfr. deel 1 hoofdstuk 5 en Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.90. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

363 Cfr. deel 1 hoofdstuk 2 fenomeenanalyse bij dossieranalyse.

364 Zie in dit deel, hoofdstuk 1 bij dossierbespreking onder illustratie: detachering, schijnzelfstandigheid en mensenhandel.

365 Cfr. jaarrapport 2008, deel 1 hoofdstuk 2 B dossieranalyse 2.1. bouw.

366 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.80. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

367 Belgisch Staatsblad, 31 oktober 2008, de omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.

368 Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.14. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

369 Multilingual brochure for victims of human trafficking, raadpleegbaar op www.diversiteit.be (bij mensenhandel/publicaties).

de gespecialiseerde centra bij een arrondissementsvergadering inzake mensenhandel toelichting had gegeven bij deze brochure, heeft de sociale inspectie beslist een concreet samenwerkingskader met dit gespecialiseerd centrum af te spreken voor de detectie van slachtoffers mensenhandel: een good practice.

United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT), een afdeling van UN Office on Drugs and Crime (UNODC) ontwikkelde een bijzondere tool die men kan gebruiken bij de interceptie en het verhoor van anderstalige slachtoffers. De verhoorder duidt in deze applicatie de taal aan waarin de vragen (gesproken ja/neen-vragen) worden gesteld. De verhoorde persoon antwoordt door het opsteken van een kaartje. Zo'n 'gesprek' vervangt het officiële verhoor niet, maar kan de verhoorder nuttige informatie opleveren voorafgaand aan het eigenlijke verhoor (bijvoorbeeld in afwachting van de komst van een tolk). Deze tool wordt momenteel nog getest door de politiediensten, maar de politie is bereid deze al ter beschikking te stellen van de Sociale Inspectie.

2. Inspectiediensten

A. Rapporteren over indicaties van mensenhandel

De inspectiediensten spelen een belangrijke rol in het detecteren van indicaties van mensenhandel via hun rapporten of pv's aan de auditeur. Dergelijke indicaties zelf zijn dikwijls onvoldoende voor een onderzoek of tenlastelegging mensenhandel. Het belang van een uitgebreid onderzoek en goede verslagen kan niet genoeg benadrukt worden.[370] We hopen dat eind 2010 men, met de geplande lancering van het unieke elektronische pv-model[371] waarmee alle inspectiediensten in de toekomst op uniforme wijze zullen moeten werken, rekening houdt met volgende bemerkingen.

In het kader van de rapportering van indicaties van mensenhandel is het van groot belang dat de inspecteurs bij hun intercepties en controles van de arbeids- en leefomstandigheden (onder meer werkuren en huisvesting) uitgebreid beschrijven. De vaststellingen in de rapporten of het pv moeten namelijk de basis kunnen vormen voor een verder onderzoek. Weinig accurate pv's leiden tot onduidelijkheid bij de auditeur, die, in het beste geval, de inspecteur moet herbevragen wat leidt tot tijdverlies. In het slechtste geval wordt geen gevolg gegeven aan belangrijke, maar niet-getraceerde indicaties van mensenhandel.

De rapporteringen van de inspectiediensten moeten meer descriptief zijn. Momenteel is de rapportering te fragmentarisch en neemt men relevante indicaties niet altijd op in het pv. Zaken die men regelmatig vaststelt worden uit routine niet meer genoteerd. Soms volstaat men met de vaststelling van zwartwerk en stopt het onderzoek hier. Op deze manier worden geen indicaties van mensenhandel vastgesteld.

B. Informatica

Efficiënte controleacties vereisen toegang tot adequate databanken. De laatste jaren zijn belangrijke stappen gezet met de opstart en de vernieuwing van databanken zoals Dimona, Unieke werfmeldingen, Genesis, Limosa, GOTOT-in, Oasis en de Kruispuntbank van ondernemingen. België loopt hier momenteel voorop. Deze databanken bewijzen ook hun nut in dossiers over mensenhandel en zijn een good practice die internationaal als voorbeeld kan dienen.[372]

Dimona[373]: voor personen die (ongeacht hun nationaliteit) als werknemer zijn tewerk-gesteld bestaat een aangiftesysteem binnen het DIMONA (*Déclaration immédiate/onmiddellijke aangifte)*,-project. DIMONA (de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling) is een elektronisch bericht waarmee de werkgever de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid op de hoogte brengt dat hij een werknemer aanwerft of dat een werknemer zijn onderneming verlaat.

Unieke werfmelding[374]: deze toepassing wordt gebruikt om bouwwerven aan te geven. De inspecteurs kunnen deze website raadplegen. De onderaannemers en de veiligheidsverantwoordelijken, de data en de locatie van de werven staan er geregistreerd. Er zal ook overgeschakeld worden op de elektronische registratie van de aanwezigen op de werven zodat de inspectiediensten gemakkelijk gerichte controles kunnen uitvoeren.[375]

Genesis[376]: dit platform werd ontwikkeld voor de vier federale inspectiediensten en moet de samenwerking tussen deze diensten verbeteren. Genesis bestaat uit twee delen: het kadaster en de verrijking. Het kadaster geeft de inspecteurs de mogelijkheid om kennis te nemen van de lopende en afgesloten onderzoeken volgens onderneming of plaats. Het geeft ook beknopt de reden en de resultaten van het onderzoek. De verrijking is het onderdeel dat aan de inspecteurs alle mogelijkheden van de informatica geeft bij de voorbereiding, behandeling en afsluiting van de dossiers.

370 F.Kurz, Lutte contre le travail forcé, l'exploitation économique et la traite des êtres humains: des concepts légaux à l'application judiciaire, Soc. Kron. 2008, 330.

371 Persconferentie Carl Devlies, staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, strijd tegen sociale fraude werd in 2009 nog efficiënter dan in 2008, 24/03/2010, Brussel.

372 Cfr. Y. JORENS, T. Van Buynder, Experts Reports, 'Self –employment and bogus self-employment in the construction industry in Belgium', February 2009

373 Centrum, Jaarverslag 2008, 'Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', p.88. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties')

374 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.

375 Voor uitleg over problemen bij controles cfr. hoofdstuk 1 van dit deel en Persconferentie Carl Devlies, staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, strijd tegen sociale fraude werd in 2009 nog efficiënter dan in 2008, 24/03/2010, Brussel.

376 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.

Limosa[377]: voor de controle op tewerkstelling werd sinds 1 april 2007 het Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie (LIMOSA) ingevoerd.

Het gaat om een monitoring van buitenlandse tewerkstelling in België in het kader van het vrij verkeer van diensten en goederen om fraude en misbruik op het niveau van arbeidsvoorwaarden en socialezekerheidsvoorwaarden tegen te gaan. In de praktijk dient elke buitenlandse werkgever die buitenlandse werknemers tewerkstelt alsook elke buitenlandse zelfstandige en stagiair elektronisch aangifte te doen van deze arbeid (identificatiegegevens, duur van arbeid, opdrachtgever, soort dienst,….). Limosa is een systeem waarin alle informatie over bewegingen van buitenlands personeel wordt gecentraliseerd (detachering van loontrekkenden, studenten, zelfstandigen). Dit systeem houdt rekening met de Europese richtlijnen over detachering.

GOTOT-in[378] (Grensoverschrijdende Tewerkstelling): Deze toepassing registreert de zogenaamde E101-formulieren van buitenlanders, gedetacheerd naar België als werknemer of zelfstandige.[379]

Oasis[380] (Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale): Op basis van vastgestelde alarmen en scenario's (knipperlichten) proberen de sociale inspectiediensten een zicht te krijgen op potentiële frauderende ondernemingen. Momenteel zijn voor drie sectoren alarmen gedefinieerd, met name bouw-, transport-, en schoonmaaksector. Positief is dat gebruik gemaakt wordt van fiscale gegevens via de BTW-databank.

C. Middelen

De inspectiediensten kampen met een probleem van onderbemanning, terwijl de strijd tegen de grootschalige georganiseerde sociale fraude de Belgische schatkist veel oplevert. Het voorbeeld van de inspectiedienst Toezicht op de sociale wetten (TSW), die zich toelegt op de arbeidsrelatie werkgever-werknemer, spreekt boekdelen. Er is een personeelskader van ca. 275 personen dat door slechts 240 personen is ingevuld. In 2008 bedroeg hun personeels- en middelenbudget 21,5 miljoen euro en brachten regularisaties 40,8 miljoen euro op.[381]

Het aantal personeelsleden van TSW wordt nog steeds berekend op basis van het aantal RSZ-aangiftes en niet op basis van de Limosa-aangiftes, met de buitenlandse detacheringen en zelfstandigen, wat een vertekend beeld oplevert. Deze berekeningswijze is duidelijk achterhaald en houdt geen rekening met de dynamiek van het vrije verkeer en de actuele Europese regelgeving die fraudegevoelig blijkt te zijn.

De inspectiediensten moeten één keer per jaar in elk arrondissement een grote controleactie inzake mensenhandel organiseren. Dergelijke acties vergen veel tijd en personeelsinzet.[382] Er dient veel energie te worden gestopt in de voorbereiding, uitvoering en afhandeling. In veel gevallen moet men omwille van taalproblemen een beroep doen op tolken. Een onderbemanning van de sociale inspectiediensten kan wegen op de kwalitatieve afhandeling van deze acties en de detectie van slachtoffers van mensenhandel bij algemene controles.

D. Samenwerking met de politie

Meestal is er een vlotte samenwerking tussen sociale inspectie en politie in het kader van gemeenschappelijke acties inzake mensenhandel. Zeker in Vlaanderen is dit het geval. Ze vullen elkaar goed aan, qua taken en rol. Op deze wijze vormt de samenwerking een meerwaarde voor beide partijen. De politie richt zich op het criminele aspect en de slachtoffers; de inspectiediensten op de sociale fraude. Politie en inspectie verwittigen elkaar bij het aantreffen van praktijken van economische uitbuiting. Positief is ook dat er onlangs afspraken gemaakt zijn tussen politie en inspectie op het vlak van ondersteuning

377 Cfr. hoofdstuk 1 van dit deel en Centrum, Jaarverslag 2008, "Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen", p.88. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

378 Pacolet J. en De Wispelaere F., Naar een observatorium ondergrondse economie, acco, Leuven 2009, p.96.

379 Voor uitleg over E101-formulier; cfr. hoofdstuk 1 van dit deel.

380 Pacolet J. en De Wispelaere F., Naar een observatorium ondergrondse economie, acco, Leuven 2009, p.96.

381 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.

382 *Ibid.*

en rapportering. Dit zijn good practices.
Met de doorverwijzingen naar de lokale politie stellen er zich soms problemen. In het activiteitenverslag 2008 van de inspectiedienst TSW[383] wordt verwezen naar een voorstel tot verbetering van samenwerking met de politiediensten waarvoor een beroep gedaan werd op de tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken. Het rapport stelt: "Enerzijds gaat het om een organisatorisch probleem, daar waar de bestaande samenwerkingsverbanden tussen de sociale inspectiediensten en de politiediensten de reorganisatie binnen de politiediensten niet hebben gevolgd en waardoor het niet eenvoudig is om klaar en duidelijk te bepalen op welk niveau de nieuwe samenwerkingsverbanden zich situeren. Duidelijke onderrichtingen kunnen zeker de zaken vereenvoudigen"[384]. Voor de inspectiediensten is het niet altijd duidelijk welke politiedienst bevoegd is. De federale politie verwijst de inspectie soms door naar de lokale politie, omdat zij rond de betrokken materie bevoegd zijn. Het probleem stelt zich dan dat sommige lokale politiekorpsen niet geïnteresseerd zijn in mensenhandel, omdat de burgemeester enkel geïnteresseerd is in lokale materies.

Sommige gesprekspartners betreuren het gebrek aan officiële aanspreekpunten bij politie en inspectie om dergelijke bevoegdheidskwesties te regelen. In Vlaanderen blijkt dit wel beter gestructureerd te verlopen.

Het programmadossier over economische uitbuiting dat de federale politie in 2008 heeft opgestart, kan hierbij een positieve rol spelen. Het werd speciaal in het leven geroepen om de werking van de federale en lokale politiediensten en de sociale inspectiediensten in de strijd tegen mensenhandel beter te integreren. Dit is een goede praktijk en werkt sensibiliserend voor de betrokken lokale politie- en inspectiediensten.

E. Aanpak constructies detachering[385]

De inspectiediensten hebben de laatste jaren belangrijke structurele reorganisatiemaatregelen getroffen om de strijd tegen frauduleuze constructies via buitenlandse detacheringen, onderaannemingen en schijnzelfstandigen grondig te kunnen aanpakken.

Bij de Sociale Inspectie[386] werden de cellen 'Grensoverschrijdende tewerkstelling' en 'Grote ondernemingen' opgericht. De Cel 'Grote ondernemingen' is belast met het opsporen en bestrijden van sociale spitstechnologie binnen bedrijven met meer dan vijftig werknemers. De Cel 'Grensoverschrijdende tewerkstelling' moet nagaan of buitenlandse werknemers die in het kader van een detachering tijdelijk in ons land verblijven, beantwoorden aan de reglementering en dus terecht vrijgesteld zijn van aangifte aan de Belgische sociale zekerheid.

Bij de inspectiedienst TSW[387] werden ook het 'Covron' en het 'SPOC' opgericht. Het Covronnetwerk heeft als doel de controles van de buitenlandse ondernemingen beter te structureren en de kennisoverdracht inzake efficiënte controles en de nieuwe vastgestelde werkmethodes en samenwerkingsverbanden bij de constructies en de fraudetechnieken te verzekeren. Elke voltijdse sociale controleur van de regionale directies moet jaarlijks vijf dossiers 'buitenlandse werkgevers' afhandelen. Om de internationale samenwerking met de buitenlandse inspectiediensten te verbeteren werd het Single Point of Contact (SPOC) opgericht. Het SPOC is bestemd voor de uitwisseling van functionele informatie over dossiers of praktische problemen verbonden aan de controle van de loon- en arbeidsvoorwaarden tussen de inspectiediensten van de EU-lidstaten.[388]

F. Gemengde sociale ondersteuningscel

Volgens de plannen van de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding[389] wordt in 2010, in de schoot van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), een gemengde sociale

383 *Ibid.*
384 *Ibid.*
385 Cfr. hoofdstuk 1 van dit deel.
386 Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, Sociale Inspectie, Jaarverslag 2007
387 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.
388 *Ibid.* p.49.
389 Persconferentie Carl Devlies, Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding, strijd tegen sociale fraude werd in 2009 nog efficiënter dan in 2008, 24/03/2010, Brussel.

ondersteuningscel opgericht. Deze cel is 'gemengd' omdat in de cel politie, gerecht en sociale inspectiediensten op een geïntegreerde wijze zullen samenwerken. De cel wil in de eerste plaats fraude zo snel mogelijk ontdekken en een halt toeroepen. De deelnemende diensten blijven elk binnen hun eigen wettelijk kader werken, maar zullen de resultaten van hun analyses over mogelijke ernstige en georganiseerde sociale fraude vergelijken. Hierdoor kan men netwerken van georganiseerde sociale fraude snel opsporen.

3. Magistratuur

A. Prioriteit

De inspectiedienst TSW vraagt in zijn activiteitenverslag 2008 een grotere aandacht van de parketten en auditoraten voor de behandeling van de dossiers die de inspectiediensten hen overmaken. Ze vragen ook betere feedback.[390]

De afhandelingswijze van het dossier 'Chinees restaurant'[391], waarin het slachtoffer zijn bewegingsvrijheid ontnomen werd, toont op sterke wijze aan dat mensenhandel met het oog op economische uitbuiting vaak geen vervolgingsprioriteit krijgt. In dit flagrant dossier werd nooit een onderzoeksrechter aangesteld.

Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting wordt niet in alle gerechtelijke arrondissementen door de auditeur behandeld, dit hangt voornamelijk af van de grootte van de arrondissementen. Of het nu de arbeidsauditeur is die deze dossiers behandelt of de parketmagistraat, het is in beide situaties even noodzakelijk dat in grotere of zware dossiers een onderzoeksrechter aangesteld wordt die over meer bevoegdheden beschikt. Hierdoor kunnen onderzoeksmogelijkheden zoals telefoontap of bijzondere opsporingstechnieken, waarin de politiediensten gespecialiseerd zijn, beter benut worden wat een belangrijke meerwaarde voor het dossier oplevert.

B. Wet-mensenhandel

De auditeurs met wie we spraken, zijn tevreden dat er sinds 2005 een wet bestaat waarin de specifieke incriminatie mensenhandel met het oog op economische uitbuiting is opgenomen. De invulling van het begrip 'werken in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid' levert wel problemen op en kan leiden tot uiteenlopende interpretaties. In de praktijk riskeren we een gediversifieerde rechtspraak mensenhandel te krijgen naargelang de locatie van rechtsbehandeling.[392] Auditeurs en parketten zullen hun vervolgingsbeleid vervolgens noodgedwongen afstemmen op de interpretatie specifiek aan hun ressort.

De meeste auditeurs hebben weinig dossiers over mensenhandel. Hun dossiers worden meestal administratief afgehandeld via boetes, wat kan als men de feiten plaatst onder de noemer 'sociale fraude', middels bijvoorbeeld illegale tewerkstelling en/of valse documenten. Dossiers over illegale tewerkstelling zijn kleine en gemakkelijke dossiers, wat de efficiëntie ten goede komt. Een auditeur vertelde ons dat hij binnen het tijdsbestek van één dossier over mensenhandel wel tien dossiers over illegale tewerkstelling kan afhandelen.

Het is een wettelijk gegeven dat administratieve geldboetes bij illegale tewerkstelling veel hoger liggen dan de strafrechtelijke geldboetes bij mensenhandel. De beste manier om daders te treffen is inderdaad via hun geldbeugel.

Volgens een auditeur is het enkel zinvol om de tenlastelegging mensenhandel te vragen als de feiten zwaar genoeg zijn om aanleiding te geven tot straffen die zwaarder zijn dan één jaar effectieve gevangenisstraf. Bij een lichtere straf is de kans klein dat ze effectief in de gevangenis belanden en moeten de beklaagden een veel lagere geldboete betalen. Aangezien internationale confiscatie niet doeltreffend werkt, blijft slechts het mogelijke stigma van de strafrechtelijke veroordeling over. Een veroordeling voor mensenhandel heeft zeker voor een ondernemer een belangrijke impact. De overwegingen geven wel aan dat de administratieve en strafrechtelijke aanpak soms als alternatieven worden overwogen, wat vanuit het standpunt van de rechtszekerheid en de efficiënte aanpak van mensenhandel sub-optimaal is.

C. Middelen

De auditoraten beschikken over geen informaticamiddelen. Eén van onze bevraagde auditeurs verklaarde dat ze bij wijze van spreken 'blind moeten werken'. Ze weten niet of er in andere arrondissementen een dossier is tegen de firma of de exploitanten tegen wie ze een dossier opstarten.

390 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.

391 Cfr. deel 1 hoofdstuk 2 fenomeenanalyse bij dossieranalyse.

392 Cfr. deel 1 hoofdstuk 4 rechtspraak.

D. Hervormingsplannen gerecht[393]

De auditeurs waren bereid om in te gaan op de (vorige) voorstellen tot reorganisatie van het gerecht van de toenmalige justitieminister[394] en de auditoraten grondig te beperken en te specialiseren. De auditoraten zouden hierbij ook een autonome sectie binnen de parketten worden.

Maar de parketten weigerden omdat ze dit als een inmenging van de wetgever op hun organisationele (structurele) bevoegdheidspositie beschouwen. De parketten wilden zich door de wetgever de les niet laten spellen over of, en zo ja hoeveel, secties er binnen het parket moeten zijn.

Net zoals vorig jaar[395] pleiten sommige arbeidsauditeurs er ook voor om bij de dossiers over mensenhandel met grootschalige economische uitbuiting, een specialist inzake sociale wetgeving op te nemen bij de magistraten van het federale parket. Dit kan bijdragen tot hun responsabilisering voor hun opdracht om zo'n grootschalige dossiers te federaliseren.

393 Het jaarrapport mensenhandel 2008 van het Centrum heeft erop gewezen dat een hervorming van justitie waarbij slechts een tiental grote gerechtelijke arrondissementen overblijven, erg positief kan uitpakken voor de strijd tegen netwerken van mensenhandel en mensensmokkel die boven de arrondissementen heen en vaak op internationaal niveau opereren. De huidige Belgische gerechtelijke structuur met haar vele (en kleine) gerechtelijke arrondissementen is hier niet altijd tegen opgewassen.

394 Centrum, Jaarverslag 2008, 'Mensenhandel en –smokkel, bestrijden met mensen en middelen', p.94. U kan deze publicatie raadplegen op www.diversiteit.be (rubriek 'publicaties').

395 *Ibid.*

4. Internationale samenwerking

Volgens de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding[396] "worden hele netwerken opgezet die erin bestaan detacheringscarrousels in meerdere lidstaten te creëren en waartegen de nationale inspectiediensten door gebrek aan internationale gegevensuitwisseling weinig verweer hebben. Het gaat hier om een nieuwe vorm van fraude die fel in opmars is." Hierboven in dit jaarverslag hebben we ook verwezen naar verschillende dossiers mensenhandel waarin sprake is van detacheringsfraude.[397]

De Staatssecretaris geeft hierbij veel kritiek op de Europese detacheringsregels en de gebrekkige internationale samenwerking binnen de EU[398]: "Idealiter zou een aanpassing van de Europese detacheringsregels hier soelaas moeten brengen. Maar dergelijke aanpassing dreigt een werk van lange adem te worden. Een meer pragmatische benadering bestaat erin dat ons land bilaterale akkoorden over een snelle en accurate gegevensuitwisseling afsluit met de Europese landen die op het vlak van detachering erg actief zijn. Het gaat dan vooral om onze buurlanden en nieuwe EU-lidstaten. We zullen vanuit onze coördinerende rol binnen de regering de nodige initiatieven nemen om het sluiten van dergelijke akkoorden te stimuleren. We zullen de gegevensuitwisseling tussen EU-lidstaten, of liever het gebrek eraan, tijdens de tweede jaarhelft ook op Europees vlak aankaarten in het kader van het Belgische voorzitterschap van de Unie"[399].

In het verleden werden al enkele positieve stappen gezet. In tegenstelling tot andere diensten is de inspectiedienst TSW heel tevreden over de samenwerking met Polen, die voor hen een topprioriteit is.[400] Het SPOC, het internationaal contactpunt dat ondergebracht werd bij de inspectiedienst TSW, wisselde in 2008 een honderdtal dossiers uitgewisseld met zijn Poolse tegenhanger. In totaal werden 236 dossiers uitgewisseld waarvan 10 op buitenlandse aanvraag. Er werd in 2007 een Pools-Belgische overeenkomst voor administratieve samenwerking afgesloten. In het kader van deze overeenkomst werden in 2008 twee ontmoetingen tussen de samenwerkende diensten georganiseerd. Dit bevatte ook een werkbezoek waarbij via een werfcontrole praktijkervaring uitgewisseld werd. Deze uitwisseling met de Poolse collega's leverde voor de Belgische controleurs zeer waardevolle informatie en contacten op. Dit is een duidelijke good practice.

Op basis van een Frans-Belgische overeenkomst werden in 2008 gemeenschappelijke controles uitgevoerd in de grensstreek, waarbij de buitenlandse controleurs enkel als observator optraden. Tussen de Belgische en de Franse diensten werd een informatieuitwisselingssysteem via een gestandaardiseerde informatiefiche uitgewerkt door middel van contactpersonen in een secretariaat. Er werden 80 fiches uitgewisseld, vooral betreffende de bouw- en de transportsector.[401] De antwoordtermijn bedraagt gemiddeld één à twee maanden. Tevens werden voorbeelden van good practices van inspecties in de bouwsector uitgewisseld.[402]

België participeert in het Cibeles-project, een EU-netwerk tussen de inspectiediensten van Spanje, Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië en Portugal. De doelstelling is het opzetten van snelle informatie-uitwisselingskanalen om in de eerste plaats kennis op te bouwen voor de inspecties in grensoverschrijdende gebieden.[403] Daarnaast heeft de Europese Commissie in het kader van de EU-detacheringsrichtlijn[404] een 'Expert Committee on the Posting of Workers' opgericht die in maart 2009 voor de eerste maal vergaderd heeft en zich toelegt op de verbetering van de internationale administratieve samenwerking.[405]

Bij de regularisatie van een detachering inzake socialezekerheidsrecht[406] is de kans reëel dat de samenwerking te wensen over laat, wanneer er medewerking nodig is van het uitzendland maar de regularisatie enkel een financieel voordeel oplevert voor ons land. Elk land lijkt ernaar te streven om bijdragen aan de sociale zekerheid voor zijn eigen staatskas te behouden. In dit

396 Persconferentie Carl Devlies, staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, strijd tegen sociale fraude werd in 2009 nog efficiënter dan in 2008, 24/03/2010, Brussel.

397 Cfr. hoofdstuk 1 van dit deel.

398 Cfr. hoofdstuk 1 van dit deel.

399 Persconferentie Carl Devlies, staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, strijd tegen sociale fraude werd in 2009 nog efficiënter dan in 2008, 24/03/2010, Brussel.

400 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.

401 *Ibid.*

402 International Labour Organization, Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Geneve, januari 2010. pp.20-23.

403 *Ibid.*

404 Cfr. hoofdstuk 1 in dit deel.

405 International Labour Organization, Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Geneve, januari 2010, pp.20-23.

406 Cfr. hoofdstuk 1 in dit deel.

verband wordt er vooral een acute nood ervaren aan informatie over activiteiten van de ondernemingen in het uitzendland.[407] De contactname betreffende een buitenlandse werkgever blijft een hindernis. De buitenlandse ondernemingen hebben meestal geen vestiging in België en de controleurs kunnen heel moeilijk informatie inwinnen in het buitenland. In deze gevallen is het volgens de inspectiedienst TSW allesbehalve eenvoudig om goede vaststellingen te doen of om het onderzoek vlot te laten verlopen. De internationale samenwerking van de inspectiediensten loopt ook niet steeds van een leien dakje.[408]

Om vast te stellen of de sociale documenten echt zijn, in overeenstemming met de werkelijkheid, of de betalingen effectief gebeurd zijn,… zolang er geen grensoverschrijdende samenwerking of Europese sociale inspectiedienst bestaat kan dit probleem haast onmogelijk opgelost worden.[409] Procureur-generaal Visart de Bocarmé benadrukte dit ook bij zijn inauguratierede voor het arbeidshof van Luik: "*…et il n'est pas inutile de rêver à la création d'un Interpol social rassemblant toutes les administrations européennes concernées*".[410]

Een auditeur vertelde ons dat de internationale samenwerking op het vlak van inbeslagnames rampzalig is.[411] Diverse landen weigeren elke medewerking.

407 Cfr. hoofdstuk 1 in dit deel.

408 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.

409 Cfr. hoofdstuk 1 in dit deel en P.Mavridis, Détachement des travailleurs dans l'Union européenne: le juge national, arbitre ou soumis au principe du pays d'origine?", J.T.T. 2006, 233.

410 Mercuriale de rentrée de la cour de travail de Liège prononcée par Cedric Visart de Bocarmé, procureur-general de Liége, J.T.T.2008, 457-463.

411 Voor het belang van inbeslagnames en verbeurdverklaringen; zie OVSE, Analysing the business model of trafficking in human beings to better prevent the crime, 2010.

5. Carrousels[412]

Tijdens onze gespreksronde stelde een auditeur een prangend probleem vast van slapende vennootschappen met stromannen die twee jaar kunnen werken zonder dat er ergens knipperlichten gaan branden. Nadien verdwijnen ze naar het buitenland of zelfs een andere regio in België en starten ze met een andere stroman in een nieuwe slapende vennootschap. In de vorige jaarverslagen van het Centrum verwezen we ook naar dergelijke carrousels in verschillende dossiers over mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.[413]

Deze georganiseerde constructies moeten krachtdadig aangepakt worden. Jaarlijks betekent dit tientallen miljoenen euro schade voor de Belgische overheid.[414] Vooral de bouwsector wordt geplaagd met dergelijke carrousels.

Hiervoor moet men de nationale gegevensuitwisseling tussen de fiscus en de inspectiediensten beter afstemmen. Sociale gegevens bijvoorbeeld geraken niet steeds bij de fiscus en fiscale gegevens niet steeds bij de sociale inspectiediensten. Hiervoor trof men maatregelen: eind 2009 sloten de federale sociale en fiscale inspectiediensten een protocol waarin ze zich ertoe engageren op structurele basis alle gegevens uit te wisselen die nuttig zijn in de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.[415] Daarnaast kan de antiwitwascel CFI voortaan dossiers die wijzen op sociale fraude overmaken aan de SIOD.[416] Een belangrijke doorbraak hierin is ook de databank Oasis waarvan we al melding gemaakt hebben.

Het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude heeft in zijn actieplan[417] belangrijke maatregelen opgenomen om misbruiken van vennootschapsstructuren voor frauduleuze doeleinden aan te pakken. De verschillende administraties moeten gesensibiliseerd worden en middelen krijgen om slapende vennootschappen te detecteren en hun operationele vrijheid te stoppen. Magistraten, politiediensten, fiscale en sociale administraties zullen toegang krijgen tot de neergelegde jaarrekeningen bij de Nationale Bank en tot een gegevensbank voor ondernemingen. Op deze wijze kunnen op korte termijn de ondernemingen die hun jaarrekening niet neerleggen, gedetecteerd worden. De diensten moeten toegang krijgen tot internationale economische databanken. Het actieplan stipuleert de invoering van een meldingsplicht voor gerechtsdeurwaarders en politie. Er komt een stimulans voor effectieve controles door de verschillende diensten. Door middel van een wetgevend initiatief wil men de reactietermijn van drie jaar inkorten die vanuit fiscaal oogpunt te lang is voor de bestrijding van slapende vennootschappen: men wil de wettelijke mogelijkheid onderzoeken om aan rechtspersonen het gebruik van postbusadressen te verbieden evenals de nodige maatregelen onderzoeken om de toevlucht van Belgische ondernemers tot soepelere en goedkopere buitenlandse rechtsvormen in te perken.

412 Cfr. hoofdstuk 1 in dit deel.

413 Cfr. hoofdstuk 1 in dit deel.

414 Persconferentie Carl Devlies, staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, strijd tegen sociale fraude werd in 2009 nog efficiënter dan in 2008, 24/03/2010, Brussel.

415 *Ibid.*

416 *Ibid.*

417 College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, actieplannen 2008-09 en 2009-2010, Carl Devlies, Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding.

6. Hoofdelijke aansprakelijkheid in de bouwsector

Op basis van de Regeringsverklaring van 2003 heeft de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel gewerkt aan een bestraffingsmechanisme voor opdrachtgevers die gebruik maken van tussenpersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel.[418]

In ons Jaarverslag Mensenhandel 2003 werd deze problematiek via de kwestie van clandestiene confectieateliers aangetoond. In functie van de omstandigheden kan de opdrachtgever het merk, de groothandelaar of de kleinhandelaar zijn. Bij de ontmanteling van deze ateliers worden enkel de zaakvoerders aangepakt. Het valt immers moeilijk te bewijzen dat de opdrachtgever bewust gebruik maakte van de diensten van een tussenpersoon die de sociale wetgeving niet naleeft of zich zelfs schuldig maakt aan mensenhandel. Om het gebruik van dergelijke tussenpersonen te ontraden zou het invoeren van een burgerlijke of strafrechtelijke medeaansprakelijkheid van de opdrachtgevers een oplossing kunnen bieden.

Een ad hoc werkgroep van de Interdepartementale Cel heeft een wetsontwerptekst opgesteld, die gebaseerd is op het volgende beginsel. De opdrachtgever moet aan een tussenpersoon bepaalde documenten vragen die bewijzen dat hij in regel is op het vlak van de sociale normen en het arbeidsrecht. Indien vervolgens een misdrijf van mensenhandel bij de tussenpersoon wordt vastgesteld en de opdrachtgever de op voorhand vereiste documenten niet heeft gevraagd, dan zal hij op burgerlijk vlak en, indien men die optie kiest, op strafrechtelijk vlak medeverantwoordelijk worden geacht. Een dergelijk mechanisme, waarin al in buitenlandse wetgevingen is voorzien, kan een aanzienlijk effect hebben in termen van preventie van mensenhandel.[419]

In de bouwsector, een risicosector voor mensenhandel, bestaan er maatregelen op burgerlijk vlak die gebaseerd zijn op het principe van de hoofdelijke aansprakelijkheid. Volgens een arbeidsauditeur zijn er plannen om deze maatregelen uit te breiden tot de sector van de vleesindustrie.

De vroegere reglementering verplichtte de opdrachtgever/ondernemer die werken liet uitvoeren door een niet-geregistreerde ondernemer om een deel van de te betalen factuur in te houden en door te storten aan de belastingen en de RSZ. Indien de opdrachtgever/ondernemer deze verplichting tot inhouding niet nakwam, kon hij hoofdelijk aansprakelijk gesteld worden voor de betaling van de sociale en fiscale schulden van zijn medecontractant en werden er bijkomende strafsancties voorzien. Deze regelgeving werd gezien als in strijd met het Europees principe van het vrije verkeer van diensten. De nieuwe regelgeving houdt rekening met de bezwaren van het Europees Gerechtshof.[420]

Voortaan is de hoofdelijke aansprakelijkheid en de voorafgaande inhouding niet langer gekoppeld aan de registratie, hoewel deze laatste wel wordt behouden en volledig facultatief is.[421]

Het nieuwe regime van het principe van hoofdelijke aansprakelijkheid is enkel geïnteresseerd in de relatie:
» tussen de opdrachtgever en zijn aannemer
» tussen de opdrachtgever (A) en zijn directe onderaannemer (B)
» tussen de onderaannemer (B) en de directe onderaannemer (C)

Volgens het rapport van TSW bestaat er echter nog steeds een getrapte aansprakelijkheid. “Als de directe onderaannemer schulden heeft en de ondernemer, die de onderaannemer tewerkstelt, aansprakelijk is voor de schulden van de directe onderaannemer, en als B zijn schulden niet betaalt, worden deze verondersteld niet vereffende schulden te zijn van B, waarvoor A hoofdelijk aansprakelijk is.”[422]

De opdrachtgever wordt ontlast van zijn hoofdelijke aansprakelijkheid wanneer voldaan is aan alle inhoudingen en schulden op fiscaal en sociaal vlak. Er geldt wel een belangrijke vrijstelling van de verplichting tot inhouding voor een ondernemer die niet gevestigd is in België, geen sociale schulden heeft in België en waarvan al de werknemers in het bezit zijn van een geldige detacheringsverklaring.[423] Bij de bestrijding van de carrousels, waarbij de bouwsector de grootse risicosector is, zijn we al ingegaan op de maatregelen tegen de detacheringsfraude.

418 Raadpleegbaar op onze website bij mensenhandel/documentatie: Nationaal Actieplan, blz.5 www.diversiteit.be.

419 Raadpleegbaar op onze website bij mensenhandel/documentatie: Nationaal Actieplan, blz.6 www.diversiteit.be.

420 FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten, Activiteitsverslag 2008.

421 *Ibid.*

422 *Ibid.*

423 *Ibid.*

DEEL 3

MENSENHANDEL MET HET OOG OP ECONOMISCHE UITBUITING: VISIE VAN INTERNATIONALE ACTOREN





Voor dit deel heeft het Centrum een beroep gedaan op een aantal internationale experts, die toelichting geven bij de aanpak van hun landen of organisaties in de strijd tegen de mensenhandel met het oog op economische uitbuiting (via werk). Hun antwoorden op de vragenlijst staan hieronder opgesomd.

Achtereenvolgens komen het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Nederland), een expert bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Nederland) en het Internationaal Arbeidsbureau (Genève) aan bod.

I. Bijdrage van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Nederland)

door Linda van Krimpen LL.M – onderzoekster - Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

1) Is uw wettelijk instrumentarium aangepast aan de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting? Is het begrip 'dwang' in uw wetgeving opgenomen als constitutief bestanddeel van mensenhandel? Is het begrip 'misbruik van precaire situatie' in uw wetgeving opgenomen als constitutief bestanddeel van mensenhandel? In welke mate is het volgens u al dan niet essentieel dat één van deze (of beide) begrippen als basis dienen voor een wetgeving mensenhandel?

Ja, sinds 1 januari 2005 is de delictsomschrijving van mensenhandel verruimd. Naast uitbuiting in de seksindustrie is de delictsomschrijving van mensenhandel (art. 273f Wetboek van Strafrecht) sinds deze datum gericht op uitbuiting in alle sectoren en op gedwongen orgaanverwijdering. Economische exploitatie valt derhalve ook onder de delictsomschrijving van mensenhandel. Onder overige vormen van uitbuiting (economische uitbuiting) verstaan wij uitbuiting in alle economische sectoren, met uitzondering van de seksindustrie en gedwongen orgaanverwijdering.

De in art. 273f Sr opgenomen dwangmiddelen zijn delictsbestanddelen voor zover het gaat om meerderjarige slachtoffers. Bij minderjarige slachtoffers is dwang niet vereist, conform internationale regelgeving. De dwangmiddelen in art. 273f Sr betreffen: dwang, geweld of een andere feitelijkheid of dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding dan wel misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie of het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft.

Het begrip 'misbruik van een precaire situatie' is niet als zodanig opgenomen in art. 273f Sr. Overigens lijkt dit begrip qua bewoording overeen te komen met het in art. 273f Sr geformuleerde dwangmiddel 'misbruik van een kwetsbare positie'.

Wanneer het gaat om meerderjarige slachtoffers vormt de aanwezigheid van een dwangmiddel een essentieel onderdeel van het delict mensenhandel.[424] Het is conform internationale wetgeving dat dwangmiddelen zijn opgenomen in de delictsomschrijving van mensenhandel.

2) Hoe staat het in uw land met het vervolgingsbeleid en veroordelingsgraad voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting? Wordt hierbij ook voldoende aandacht geschonken aan het belang van inbeslagnames en verbeurdverklaringen?
Waar stellen zich eventuele problemen?

De vervolging van mensenhandel is door het Openbaar Ministerie benoemd als prioriteit. Onder de vervolgingsprioriteit voor mensenhandel vallen alle vormen van uitbuiting, dus ook economische uitbuiting. Het aantal vervolgingen en veroordelingen voor economische uitbuiting kwam na de inwerkingtreding van art. 273f Sr in 2005 aanvankelijk wat moeizaam op gang. Dat het begrip 'uitbuiting' in de rechtspraktijk nader afgebakend moest worden, maakte het in deze fase lastig voor (bijzondere) opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) om in te schatten welke situatie de rechter als uitbuiting zou kwalificeren. Desondanks zijn er naar aanleiding van aangetroffen misstanden in arbeidssituaties opsporingsonderzoeken mensenhandel gedraaid en vervolgingen voor mensenhandel ingesteld. BNRM heeft geen onderzoek gedaan naar de opsporingsonderzoeken naar overige uitbuiting die verschillende politiekorpsen hebben gedraaid. Hoewel er bij het uitkomen van de Zevende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in oktober 2009 nog maar drie zaken van economische uitbuiting tot een veroordeling hadden geleid, ligt dit aantal in mei 2010 op negen zaken. Ook het aantal berechte zaken (met meerdere verdachten) van deze overige vormen van uitbuiting is in deze periode gestegen van 12 naar 17. Daarnaast zijn enkele zaken in hoger beroep, en één in cassatie behandeld. Ondanks de wat moeizame start is er derhalve een stijging merkbaar in het aantal vervolgingen en veroordelingen terzake economische uitbuiting.

Naar inbeslagnames en verbeurdverklaringen in zaken van economische uitbuiting is door BNRM nog geen onderzoek gedaan. Hier kan dus geen informatie over worden gegeven.

424 Een uitzondering hier op betreft art. 273f lid 1 sub 3 Sr: "degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling".

3) In welke mate is bij mensenhandel de strijd tegen economische exploitatie al dan niet moeilijker te voeren dan de strijd tegen seksuele exploitatie zowel op politioneel vlak als op het niveau van het vervolgingsbeleid?

Economische uitbuiting kan onder omstandigheden moeilijker waarneembaar zijn omdat het in de praktijk vaak gaat om een opeenstapeling van factoren die kunnen leiden tot de kwalificatie uitbuiting. De factoren afzonderlijk leveren in veel gevallen echter geen uitbuiting op, alleen in onderlinge samenhang leiden zij tot deze kwalificatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om een combinatie van onderbetaling, slechte werkomstandigheden, en meervoudige afhankelijkheid. Omdat verschillende instanties betrokken zijn bij de signalering van deze factoren, kan het voorkomen dat het onderlinge verband tussen de factoren die gezamenlijk uitbuiting opleveren niet goed wordt gezien.

Bij seksuele uitbuiting is van een dergelijke opeenstapeling van factoren meestal geen sprake, het onder dwang verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling vormt in beginsel voldoende aanleiding voor de kwalificatie uitbuiting. Daarnaast is het zo dat seksuele uitbuiting sinds langere tijd strafbaar is dan economische uitbuiting. Hierdoor is er zowel in de opsporings- als in de vervolgingspraktijk meer ervaring met het opsporen en vervolgen van seksuele uitbuiting.

Voor een uitgebreide analyse van de opsporing en vervolging van zowel seksuele uitbuiting als economische uitbuiting, zie Zevende Rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel.[425]

4) Waar ligt volgens u de grijze zone tussen illegale tewerkstelling en mensenhandel?

Het grijze gebied tussen illegale tewerkstelling en mensenhandel betreffen die situaties waarin wel sprake is van slechte arbeidsomstandigheden, maar waarbij de arbeidsomstandigheden niet dermate slecht zijn dat hieraan de kwalificatie 'uitbuiting' kan worden gegeven. Deze grens wordt in elke individuele zaak door de rechter bepaald.

5) In welke economische sectoren situeert zich de mensenhandel met het oog op economische uitbuiting? Zijn dit vooral debt bondage-dossiers waarbij slachtoffers via gratis werken in bijvoorbeeld de horeca hun smokkelschulden moeten afbetalen?

In Nederland zijn 17 zaken waarin economische uitbuiting (in Nederland wordt dit 'overige uitbuiting' genoemd) ten laste was gelegd voor de rechter gebracht. De verdeling naar sectoren was als volgt: criminaliteit (6 keer), persoonlijke dienstverlening/ huishoudelijk werk (4 keer), voedselindustrie (2 keer), Chinese horeca (1 keer), schoonmaakbranche (1 keer), klein metaal (1 keer), massage (1 keer). In één zaak bleef de sector onbekend. Van deze 17 zaken hebben er negen tot veroordelingen terzake mensenhandel geleid. Niet alle zaken zijn onherroepelijk.

Het betreffen zeker niet alleen debt bondage situaties waarin slachtoffers via gratis werken hun smokkelschulden moeten afbetalen. In zes van de 17 zaken zijn de slachtoffers autochtone Nederlanders waar een smokkelproblematiek derhalve niet speelt. Voor zover bekend was in geen van de 17 zaken sprake van gratis werk. Wel was vaak sprake van zeer lage betaling en speelde soms situaties van debt bondage.

6) Maken exploitanten in bijvoorbeeld de bouw- of landbouwsector gebruik van constructies in het kader van Europese detacheringen of schijnzelfstandigheid bij de economische uitbuiting van mensenhandel? Hebt u dossiers over mensenhandel waarbij transportfirma's via systemen van schijnzelfstandigheid betrokken zijn in de economische exploitatie? Hebt u weet van grote firma's die via systemen van bijvoorbeeld onderaanneming gebruik maken van praktijken van mensenhandel om hun loontarieven en productiekosten te drukken (bijvoorbeeld textiel)?

Naar dergelijke constructies is door BNRM geen onderzoek gedaan. Wel is vanuit de opsporingspraktijk bekend dat het voorkomt dat ZZP-constructies worden gebruikt om de schijn van zelfstandigheid te wekken terwijl het in werkelijkheid om een arbeidsrelatie gaat waarbij sprake kan zijn van uitbuiting. Op welke schaal bovenstaande situaties in Nederland voorkomen is bij ons niet bekend.

425 U kan deze publicatie raadplegen op www.bnrm.nl

7) Is er in de praktijk sprake van een multidisciplinaire samenwerking in de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische exploitatie?

Dit is afhankelijk van de zaak en de sector. Idealiter is er sprake van multidisciplinaire samenwerking, zowel bij seksuele uitbuiting als bij overige vormen van uitbuiting. Bij de meeste zaken van overige uitbuiting die voor de rechter zijn geweest was sprake van samenwerking tussen verschillende ketenpartners. Bij de aanpak van economische uitbuiting kunnen de volgende partijen betrokken zijn: SIOD (Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst), Arbeidsinspectie, (vreemdelingen)politie, belastingdienst, gemeentelijke diensten, Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, hulpverlening, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, Koninklijke Marechaussee.

8) Is het slachtofferstatuut van mensenhandel in uw land aangepast aan de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting? Is het bestaan van gespecialiseerde slachtoffercentra voor mensenhandel hierbij niet belangrijk?

De behandeling en rechten van slachtoffers van mensenhandel is niet sectorafhankelijk. Een slachtoffer van economische uitbuiting heeft derhalve dezelfde rechten als een slachtoffer van seksuele uitbuiting.

Slachtoffers van mensenhandel vormen geen homogene groep. Het gaat om zowel vrouwen als mannen, meerderjarigen en minderjarigen, buitenlandse en Nederlandse slachtoffers, en slachtoffers van seksuele- en overige uitbuiting. Het gezamenlijk opvangen van deze verschillende groepen slachtoffers is niet altijd wenselijk. Momenteel wordt gekeken naar de mogelijkheden van specifieke opvang voor verschillende categorieën slachtoffers.

9) Hoe efficiënt verloopt de internationale samenwerking betreffende mensenhandel met het oog op economische uitbuiting op het niveau van de politie- en inspectiediensten en op het vlak van de vervolging? Werd Eurojust al ingeschakeld? Hoe efficiënt verloopt de samenwerking bij inbeslagnames?

BNRM heeft geen onderzoek gedaan naar internationale samenwerking in economische uitbuitingszaken. Hetzelfde geldt voor samenwerking bij inbeslagnames in geval van economische uitbuitingszaken. Over deze onderwerpen is derhalve geen informatie beschikbaar.

10) Beschikt u over één of meerdere voorbeelden van good practice(s) voor de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting?

In de zogenoemde 'Kroepoekzaak' was bij de opsporing sprake van een goede taakverdeling en samenwerking tussen de SIOD, vreemdelingenpolitie en de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente. Zo maakten de SIOD en vreemdelingenpolitie voorafgaand aan de doorzoeking van de werk- en woonplek afspraken over de onderlinge taakverdeling. Wanneer het uitsluitend om illegale tewerkstelling zou gaan, zou de Vreemdelingenpolitie het voortouw nemen en zouden de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Indien er tevens sprake zou zijn van slechte arbeidsomstandigheden, zou SIOD de leiding nemen en zou gekeken worden of sprake was van mensenhandel. Ook Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) was betrokken vanwege het brandgevaar en overbewoning.

Ten behoeve van de vervolging werden naast foto's ook filmopnames gemaakt van de locatie waarin de werknemers onder erbarmelijke omstandigheden werkten en woonden. Deze opnames werden opgenomen in een zogenaamd 'sfeer proces-verbaal' zodat de rechters een goed beeld konden krijgen van de omstandigheden. De zaak heeft in eerste aanleg tot veroordelingen geleid.

2. Bijdrage van een expert bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) (Nederland)

Door Floris van Dijk (advisor combat human trafficking bij SIOD) [426]

1) Is uw wettelijk instrumentarium aangepast aan de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting? Is het begrip 'dwang' in uw wetgeving opgenomen als constitutief bestanddeel van mensenhandel? Is het begrip 'misbruik van precaire situatie' in uw wetgeving opgenomen als constitutief bestanddeel van mensenhandel? In welke mate is het volgens u al dan niet essentieel dat één van deze (of beide) begrippen als basis dienen voor een wetgeving mensenhandel?

Sinds 1 januari 2005 is de definitie van mensenhandel aangepast en is ook uitbuiting via arbeid of diensten strafbaar gesteld. Sinds 1 juli 2009 is de strafmaat verhoogd naar 8 tot 18 jaar. De begrippen 'dwang' en 'misbruik van precaire situatie' zijn sindsdien in onze wetgeving opgenomen als constitutieve bestanddelen van mensenhandel. Alleen staat het laatste geformuleerd als 'misbruik van kwetsbare positie'. Deze begrippen zijn essentieel. Centraal staat de afhankelijkheid van de dader/kwetsbaarheid van het slachtoffer, precies om het gebrek aan instemming (in tegenstelling tot mensensmokkel) op het vlak van het slachtofferschap aan te geven.

2a) Hoe staat het in uw land met het vervolgingsbeleid en de veroordelinggraad voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting?

Tussen 19 februari 2010 en 12 mei 2010 zijn de eerste drie veroordelingen in eerste aanleg ooit te noteren wat betreft mensenhandel met het oog op economische uitbuiting in strikte zin: in Chinese horeca, Indonesische voedselverwerking en Indiase marktlui. Straffen zijn zelfs hoger dan geëist door de openbare aanklager (o.a. 4 en 3,5 jaar = de toegekende straf).

2b) Wordt hierbij ook voldoende aandacht geschonken aan het belang van inbeslagnames en verbeurdverklaringen? Waar stellen zich eventuele problemen?

Het belang van inbeslagnames en verbeurdverklaringen krijgt onvoldoende aandacht. Weliswaar kennen wij al een verplichting tot ontneming (voor de aanwijzing 'mensenhandel'), maar daar wordt bij mijn weten nauwelijks gehoor aan gegeven. Per 2011 zal de Europese Commissie een nieuwe richtlijn bepaald hebben en dan wordt er beleidsmatig nogmaals op het belang gewezen. Die richtlijn gaat de financiële ontneming bij strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel verplicht stellen. Problemen zijn vooral te wijten aan de kwaliteit van de uitvoering, meer specifiek op het vlak van de awareness, meer bepaald voor inspecties. Niet alleen de Europese Commissie, maar ook de Nederlandse Nationaal Rapporteur Mensenhandel is bezorgd om de kwaliteit van de uitvoering. Het is meer in het algemeen lastig voor die inspecties om het strafrechtelijk delict te zien wanneer "gemakkelijker" bestuurlijke boetes voor deel-overtredingen kunnen worden uitgeschreven.

3) In welke mate is bij mensenhandel de strijd tegen economische uitbuiting al dan niet moeilijker te voeren dan de strijd tegen seksuele uitbuiting, zowel op politioneel vlak als op het niveau van het vervolgingsbeleid?

Zoals gezegd, politioneel gebrek aan aandacht en bewustzijn (en in geval van uitbuiting via arbeid of diensten ook bij publiek). Bij uitbuiting van prostituees is er een grens van fysieke integriteit die duidelijk wordt overschreden. Dat past ook goed binnen een soort confessioneel kader waarmee tegen seksuele dienstverlening wordt aangekeken. Slachtoffers van loverboys hebben vaak het imago van 'girl next door'. Een slachtoffer van uitbuiting via arbeid of diensten heeft dat allemaal minder of helemaal niet.

4) Waar ligt volgens u de grijze zone tussen illegale tewerkstelling en mensenhandel?

Die is er niet. Het zijn twee totaal verschillende delicten (overtreding en misdrijf). Illegale tewerkstelling is de arbeid laten verrichten door niet-EU-onderdanen zonder verplichte vergunning. Mensenhandel heeft altijd het oogmerk van uitbuiting en hoeft niet alleen illegalen te betreffen, maar kan ook andere zwakkeren in de samenleving raken. Mensenhandel heeft dus weinig met migratiewetgeving an sich te maken: een illegale arbeider hoeft niet te worden uitgebuit, en vice versa. Ik denk dat de komende jaren vooral EU-onderdanen uit landen met een laag minimumloon zullen blijken te worden uitgebuit, omdat zij gemakkelijk akkoord gingen met dubieuze arbeidsvoorwaarden.

426 Het antwoord op onze vragenlijst is van zijn hand en is geen ambtelijk antwoord dat de SIOD op enigerlei wijze zou binden.

De doelgroep van illegale tewerkstelling vertoont wel een verhoogd risico om uitgebuit te worden.

5) In welke economische sectoren situeert zich de mensenhandel met het oog op economische uitbuiting? Zijn dit vooral debt bondage-dossiers waarbij slachtoffers via gratis werken in bijvoorbeeld de horeca hun smokkelschulden moeten afbetalen?

Het werd al aangegeven bij de vorige vraag. Er wordt te veel gefocust op Chinese uitbuiting (en dus horeca). Volgens mij is het gewoon de vraag naar goedkope arbeid die regeert (winstmaximalisatie en verliesminimalisatie van calculerende werkgevers), in economische sectoren zoals bouw, tuinbouw, landbouw, voedselverwerking, verpakkingsindustrie, en ongeschoold werk via uitzendbureaus. Een uitzondering wil ik maken voor de transportsector: Volgens mij worden Oost-Europese rijders uitgebuit (verplicht slapen in cabine, €200 per week, niet verzekerd enz.). Daar staat wel een mate van scholing (namelijk groot rijbewijs) tegenover. Debt bondage is volgens mij overwegend cultureel bepaald en zal dan mogelijk het meest voorkomen in horeca en detailhandel (Chinezen, West-Afrikanen)

6a) Maken exploitanten in bijvoorbeeld de bouw- of landbouwsector gebruik van constructies in het kader van Europese detacheringen of schijnzelfstandigheid bij mensenhandel met het oog op economische uitbuiting?

Er zijn gevallen van zogenaamde zelfstandigen zonder personeel, die werken in situaties waarbij gewoon sprake is van gezag-arbeid-loon (waardoor er sprake is van een arbeidsverhouding).

6b) Hebt u dossiers over mensenhandel waarbij transportfirma's via systemen van schijnzelfstandigheid betrokken zijn bij economische uitbuiting?

Er zijn geen veroordelingen, alhoewel er in een aantal gevallen wel vooronderzoek gebeurde de afgelopen jaren.

6c) Hebt u weet van grote firma's die via systemen van bijvoorbeeld onderaanneming gebruik maken van praktijken van mensenhandel om hun loontarieven en productiekosten te drukken (bijvoorbeeld textiel)?

Er zijn inderdaad grote firma's die via systemen van bijvoorbeeld onderaanneming gebruik maken van praktijken van mensenhandel om hun loontarieven en productiekosten te drukken. Zo is er momenteel minstens één situatie in de bouwsector.

7) Is er in de praktijk sprake van een multidisciplinaire samenwerking in de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting?

Ja, de opsporingsdienst van het domein werk en inkomen en de arbeidsmarkt (SIOD) zoekt altijd samenwerking bij strafrechtelijke onderzoeken (met politie, fiscus, grensbewaking enz.). Wel moet gezegd dat dit veelal ad hoc is en weinig programmatisch.

8a) Is het slachtofferstatuut van mensenhandel in uw land aangepast aan de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting?

Nee, ons slachtofferstatuut is hieraan niet aangepast. Alleen in die zin dat er getracht wordt meer opvangplekken voor mannelijke slachtoffers te regelen

8b) Is het bestaan van gespecialiseerde slachtoffercentra voor mensenhandel hierbij belangrijk?

Ja, het bestaan van gespecialiseerde slachtoffercentra is hierbij belangrijk. Maar ons probleem is vooral het tekort aan plaatsen. De coördinatie en registratie schiet daarin ook tekort. Ik heb wel eens gesuggereerd om één van de zes leegstaande gevangenissen hiervoor te gaan gebruiken

9) Hoe efficiënt verloopt de internationale samenwerking betreffende mensenhandel met het oog op economische uitbuiting op het niveau van de politie- en inspectiediensten en op het vlak van de vervolging? Werd Eurojust al ingeschakeld? Hoe efficiënt verloopt de samenwerking bij inbeslagnames?

Ook hiervoor geldt dat dit veelal op ad hoc-basis gebeurt. Ik vind dat Europol te weinig wordt benut en alleen wordt gebruikt om iets te halen, nooit om iets te brengen. Per zaak worden rechtshulpverzoeken uitgedaan. Het is dus geenszins effectief. Hetzelfde probleem geldt bij Eurojust.

De effectiviteit bij inbeslagnames in het kader van internationale samenwerking is, zoals vaker, afhankelijk van het land waarmee samengewerkt wordt. De maatregel van financiële ontneming wordt weinig toegepast (zie vraag 2).

10) Beschikt u over één of meerdere voorbeelden van good practice(s) voor de strijd tegen mensenhandel met het oog op economische uitbuiting?

Ik ben groot voorstander van het systeem van arbeidsauditeur dat België kent. Wij moeten het doen met een officier van justitie die eigenlijk fraudezaken doet. Meer voorbeelden komen in de publicatie over LABOREX10 (te verschijnen), de internationale workshop over labour exploitation die begin 2010 in Nederland plaatsvond. Is het bijvoorbeeld mogelijk het telefoonnummer van het slachtoffer te tappen in plaats van de vermeende dader (in principe heb je dan sneller info over eventuele uitbuiting)? De 'best practice' in het algemeen is intolerantie t.o.v. mensenhandel tonen door keihard te vervolgen, dat heeft een preventief effect.

3. Bijdrage van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) (Genève)[427]

door Aurélie Hauchère, Projectverantwoordelijke, Special Action Programme to combat Forced Labour (Mondiaal actieplan tegen gedwongen arbeid), IAB, Genève

1) Wat is de aanpak van het IAB en welke bevoegdheden heeft het inzake mensenhandel met het oog op economische uitbuiting? Blijft dit beperkt tot gedwongen arbeid? Waar trekt het IAB de grens tussen mensenhandel en gedwongen arbeid?

Mensenhandel en gedwongen arbeid zijn twee begrippen die nauw verwant zijn, maar elkaar niet volledig overlappen. Zo is mensenhandel niet enkel gericht op gedwongen arbeid - denken we maar aan orgaanhandel - en hebben bepaalde vormen van gedwongen arbeid zoals debt bondage in Azië en Latijns-Amerika, vormen van slavernij in een aantal Afrikaanse landen of gedwongen arbeid in strafinstellingen niets met mensenhandel te maken. Mensenhandel is dus een aspect van gedwongen arbeid, dat door het eerste Globale Rapport van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) over gedwongen arbeid[428] als de "keerzijde van de mondialisering" wordt beschreven.

Het mandaat van de IAO is gebaseerd op de Overeenkomst (nr. 29) over gedwongen arbeid, 1930 en de Overeenkomst (nr. 105) over de afschaffing van gedwongen arbeid, 1957. Van alle IAO-instrumenten zijn beide IAO-basisovereenkomsten de meest geratificeerde[429]. Volgens artikel 2 van Overeenkomst nr. 29 is gedwongen arbeid of verplichte arbeid "work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily" ("eender welk werk of eender welke dienst die van een individu wordt geëist, onder bedreiging met bestraffing en waarvoor het betroffen individu zich niet uit vrije wil heeft aangeboden", nvdr).

Een essentiële component in de definitie van mensenhandel zoals die door het Protocol van Palermo[430] is bepaald is de finaliteit, namelijk uitbuiting die uitdrukkelijk gedwongen arbeid en dienstverlening onder dwang, slavernij of daaraan verwante praktijken, dienstbaarheid en verschillende vormen van seksuele uitbuiting omvat. Op die manier zijn het Protocol van Palermo en Overeenkomst nr. 29 van de IAO aan elkaar gekoppeld, wat de toepassing van beide instrumenten op nationaal niveau vergemakkelijkt. Mensenhandel leidt tot het opleggen van gedwongen arbeid of dienstverlening onder dwang en tot schending van andere grondrechten en moet dus strafrechtelijk worden gesanctioneerd op basis van zowel artikel 25 van Overeenkomst 29 van de IAO als van artikel 5 van het Protocol van Palermo[431].

In juni 1998 heeft de Internationale Arbeidsconferentie van de IAO de Verklaring over de fundamentele principes en rechten op het werk en de opvolging ervan goedgekeurd. Die verplicht de Lidstaten de vier grondrechten met name de vrijheid van vereniging en de effectieve erkenning van het recht op collectieve onderhandeling, de afschaffing van alle vormen van gedwongen arbeid of verplichte arbeid, de effectieve afschaffing van kinderarbeid en de afschaffing van discriminatie op het gebied van werkgelegenheid en beroep te respecteren, promoten en realiseren. Bovendien verplicht ze de IAO, de Lidstaten de nodige bijstand te verlenen om deze doelstellingen te bereiken.

Na de publicatie van het eerste Globale Rapport over gedwongen arbeid[432] heeft de Raad van Bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) in november 2001 het Special Action Programme to combat Forced Labour, of een mondiaal actieplan tegen gedwongen arbeid (SAP-FL) opgestart, binnen het ruimere kader van het programma ter bevordering van de Verklaring uit 1998 en de opvolging ervan.

Sinds het begin heeft het SAP-FL zich ingezet voor de bewustmaking van de publieke opinie en een beter begrip van hedendaagse gedwongen arbeid, voor het bijstaan van overheden in het ontwikkelen en doen naleven van nieuwe wetten, beleidsinitiatieven en actieplannen, de ontwikkeling en verspreiding van gidsen en handleidingen voor opleidingen rond gedwongen

427 De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) werd in 1919 opgericht en 183 landen zijn hiervan lid. Het is de enige organisatie van de Verenigde Naties die opgebouwd is volgens een kenmerkende driedelige structuur. Hierin kunnen regeringen, werkgevers en werknemers samen een beleid en programma's uitwerken met betrekking tot de toegang van mannen en vrouwen tot volwaardig en productief werk. Het Internationaal Arbeidsbureau is het secretariaat van de IAO en zetelt in Genève. Binnen het Internationaal Arbeidsbureau werd een technisch samenwerkingsprogramma ontwikkeld ter bestrijding van gedwongen arbeid en mensenhandel (het 'Special Action Programme to combat Forced Labour' of 'SAP-FL').

428 Halte au travail forcé, Globaal Rapport in navolging van de Verklaring van de IAO over de fundamentele principes en rechten op het werk, 2001, p. 50.

429 174 ratificaties voor de Overeenkomst 29 en 169 ratificaties voor de Overeenkomst 105 (mei 2010).

430 Protocol van Palermo, art. 3 a). Deze definitie is die van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005.

431 IAB, Rapport III (Deel 1 B), 'Etude d'ensemble' inzake de Overeenkomst (nr. 29) over gedwongen arbeid, 1930, en de Overeenkomst (nr. 105) over de afschaffing van gedwongen arbeid, 1957, Rapport van de Commissie van deskundigen voor de toepassing van de overeenkomsten en aanbevelingen, Internationale Arbeidsconferentie, 96ste sessie, 2007, Genève.

432 Halte au travail forcé, Genève, 2001, IAB.

arbeid en mensenhandel en ten slotte voor het implementeren van innoverende programma's. Die zijn een combinatie van nieuwe beleidsinitiatieven, een uitbreiding van de bevoegdheden van instellingen die waken over de toepassing van de wetten en gerichte projecten op het terrein, die rechtstreeks bijdragen tot de preventie van gedwongen arbeid en de identificatie en rehabilitatie van slachtoffers[433].

2a) Welke criteria hanteert het IAB om het bestaan van mensenhandel en gedwongen arbeid vast te stellen? Worden die criteria ruim geïnterpreteerd?

We verwijzen hierbij naar de sleutelelementen van de definitie van gedwongen arbeid (Artikel 2, Overeenkomst nr. 29 van de IAO). Die heeft het over "eender welk werk of eender welke dienst". Dit omvat dus elk legaal of illegaal werk, met of zonder arbeidsovereenkomst, inclusief activiteiten die niet altijd als economische activiteiten worden beschouwd zoals prostitutie of bedelarij. De term 'onder bedreiging met bestraffing' wijst er duidelijk op dat een gewone bedreiging volstaat, ook al wordt de bestraffing niet daadwerkelijk uitgevoerd. Een persoon die gedwongen arbeid verricht kan dus het slachtoffer zijn van geweld, of met geweld worden bedreigd. 'Straf' is een algemene term die betrekking kan hebben op uiteenlopende realiteiten zoals geweld - zowel fysiek als psychologisch -, bedreiging om het slachtoffer bij de overheden aan te geven, bedreiging om het slachtoffer terug te sturen of loon in te houden. De 'vrije wil' slaat dan weer op de vrije instemming met kennis van zaken. Die impliceert ook de vrijheid om zijn of haar job op te geven of van werkgever te wisselen. De Commissie van Experts van het IAB heeft eraan toegevoegd dat er van vrije instemming geen sprake kan zijn wanneer ze op een bedrieglijke manier is verkregen. Zo wordt een persoon die een job heeft 'aanvaard' niet langer geacht uit vrije wil te hebben ingestemd, indien hem of haar niet de waarheid is verteld over de werkomstandigheden (loon, bewegingsvrijheid), de aard van het werk, de werkplek, de identiteit van de werkgever of de vrijheid om uit dit werk te stappen. Gedwongen arbeid is een werk dat onder dwang wordt verricht. Slachtoffers mogen hun job niet opgeven, meestal als gevolg van bedreigingen, geweld, debt bondage of in beslag genomen papieren.
Gedwongen arbeid staat haaks op een waardig werk dat in vrije, rechtvaardige, veilige en menswaardige omstandigheden wordt verricht en dat een van de kerntaken van de IAO is. In theorie is de definitie van gedwongen arbeid duidelijk, in de praktijk is ze soms moeilijk op te sporen. Werkomstandigheden zijn een ruim begrip, met aan het ene uiteinde gedwongen arbeid en aan het andere waardig werk. Binnen dat spectrum kunnen zich tal van uitbuitingssituaties voordoen, de ene al erger dan de andere[434]. Om gedwongen arbeid uit te roeien is het nuttig de grenzen ervan te bepalen. Het IAB heeft daarom twee reeksen operationele indicatoren ontwikkeld, de ene rond mensenhandel, de andere rond gedwongen arbeid.

Voor de indicatoren rond mensenhandel heeft het IAB samengewerkt met de Europese Commissie. Binnen het kader van het Haags Programma van de Raad van Europa ter versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, heeft de Europese Commissie een groep experts aangesteld die zijn belast met het bestuderen van de beleidsbehoeften inzake gegevens over criminaliteit en op strafrechtelijk gebied[435]. In april 2007 heeft deze groep een subgroep van deskundigen opgericht rond 'mensenhandel'. Deze subgroep kreeg als taak om definities en daaraan gekoppelde indicatoren te harmoniseren tussen alle landen van de Europese Unie, om de gegevens van de verschillende Lidstaten makkelijker te kunnen vergelijken.

Na de aanbevelingen van de subgroep hebben de Europese Commissie en het Internationaal Arbeidsbureau een gemeenschappelijk project opgestart. Daarbij hebben ze gebruik gemaakt van de Delphi methode[436]. Voor een efficiënte inzameling van de gegevens is het de bedoeling tot een Europese consensus te komen rond de indicatoren die betrekking hebben op alle elementen van de definitie van mensenhandel. De uit de 27 Lidstaten van de Europese Unie geselecteerde experts zijn afkomstig uit de politie, regering, universiteiten en onderzoeksinstellingen, NGO's, internationale organisaties, arbeidsinspectie, vakbonden en gerechtelijke instanties en ze zijn het eens geraakt over vier reeksen operationele indicatoren voor volwassenen en kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel met het oog op

433 Meer info op www.ilo.org/forcedlabour

434 Aurélie Hauchère, Travail forcé, enjeux et défis contemporains, Cahiers de la Sécurité, INHES, Juillet 2009.

435 2006/581/EG.

436 De Delphi methode is ontwikkeld in de jaren 1950 en is vaak gebruikt in de sociale, medische en politieke wetenschap. Deze methode streeft naar een resultaat dat is gebaseerd op een consensus onder een brede groep experts.

uitbuiting door arbeid en seksuele uitbuiting. Elke reeks bestaat uit een gestructureerde lijst van indicatoren die verband houden met de verschillende elementen uit de definitie van mensenhandel: rekrutering door misleiding, gebruik van dwang en misbruik van een machtspositie of een situatie van kwetsbaarheid, uitbuiting op het werk, dwang op bestemming of misbruik van een kwetsbare situatie op bestemming. Binnen de verschillende reeksen krijgt elke indicator een kwalificatie sterk, gemiddeld of zwak. Eenzelfde indicator kan bijvoorbeeld sterk zijn voor kinderen en gemiddeld voor volwassenen, of sterk voor seksuele uitbuiting en zwak voor economische exploitatie. De definities van alle 67 indicatoren staan in een afzonderlijk document dat op de SAP-FL[437] site kan worden ingekeken.

Deze indicatoren kunnen als leidraad fungeren voor de nationale instituten voor statistiek die nationale kwantitatieve schattingen maken. Verschillende landen maken er reeds gebruik van. De herkomstlanden bijvoorbeeld, tijdens gesprekken met een representatieve staal van migrerende werknemers eens die naar hun land zijn teruggekeerd. De indicatoren kunnen ook de arbeidsinspectie helpen om te bepalen of een werknemer als slachtoffer van mensenhandel moet worden beschouwd, (en of de zaak al dan niet als dusdanig moet worden vervolgd), of NGO's die slachtoffers helpen.

Het IAB is bovendien ook indicatoren over gedwongen arbeid[438] aan het opstellen. Die zijn gebaseerd op twee elementen van de Overeenkomst (nr. 29) over gedwongen arbeid: enerzijds een inperking van de vrijheid van de persoon "zich uit vrije wil" voor een job aan te bieden, wat verwijst naar gedwongen rekrutering, misleiding en misbruik van een kwetsbare situatie en anderzijds, bedreiging met bestraffing, wat impliceert dat de persoon de baan niet vrij heeft aanvaard en/of de baan niet vrij kan opgeven.

2b) Hoe interpreteert het IAB de begrippen 'dwang' en 'misbruik van een kwetsbare situatie' inzake mensenhandel?

De begrippen dwang en misbruik van een kwetsbare situatie staan centraal in de problematiek rond gedwongen arbeid en mensenhandel.

Volgens de commissie van deskundigen van het IAB kan een externe of indirecte dwang die de vrijheid van een werknemer "zich uit vrije wil aan te bieden" inperkt niet alleen het gevolg zijn van een daad van de overheid (wettelijke bepalingen bijvoorbeeld) maar ook van een praktijk van een werkgever. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer migrerende werknemers het slachtoffer zijn van misleiding of valse beloftes, wanneer hun identiteitspapieren worden ingehouden of wanneer ze verplicht zijn ter beschikking te blijven van een werkgever. Dergelijke praktijken zijn een duidelijke schending van Overeenkomst nr. 29 van de IAO. Wanneer het gaat om de mogelijkheid een op een vrije manier gegeven toestemming een werk of dienst te verrichten in te trekken, gaat de commissie ervan uit dat ook wanneer het werk aanvankelijk het resultaat was van een vrij afgesloten overeenkomst, dat niet betekent dat werknemers vanaf dan afstand zouden hebben gedaan van hun recht op een vrije arbeidskeuze[439] Vandaar dat elke situatie (wettelijke bepaling of handeling van de werkgever) die een werknemer belet zijn werk op te zeggen (mits inachtneming van een redelijke opzegtermijn) als gevolg heeft dat een aanvankelijk op de vrije wil van partijen gebaseerde contractuele relatie omgezet wordt in gedwongen arbeid. Wanneer het om kinderarbeid gaat, moet men zich afvragen of en in welke omstandigheden het mogelijk is dat een minderjarige zich 'uit vrije wil' heeft aangeboden voor een werk of een dienst en of de instemming van de ouders is vereist, en als voldoende kan worden beschouwd. De meeste nationale wetgevingen hebben een minimumleeftijd ingevoerd voor het afsluiten van een arbeidsovereenkomst[440]. In de meest extreme vormen van kinderarbeid daarentegen[441] heeft de commissie van deskundigen van het IAB bepaald dat noch de kinderen, noch de personen die de ouderlijke macht uit-

437 Meer info op: http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/Factsheetsandbrochures/lang--en/docName--WCMS_105023/index.htm

438 ILO, How to estimate forced labour in a country (Publicatie verschijnt in 2010).

439 AIB, Rapport III (Deel 1 B), 'Etude d'ensemble' inzake de Overeenkomst (nr. 29) over gedwongen arbeid, 1930, en inzake de Overeenkomst (nr. 105) over de afschaffing van gedwongen arbeid, 1957, Rapport van de Commissie van deskundigen voor de toepassing van overeenkomsten en aanbevelingen, Internationale Arbeidsconferentie, 96ste sessie, 2007, Genève.

440 Overeenkomst (nr. 138) van de IAO over de minimumleeftijd, 1973.

441 Overeenkomst (nr. 182) van de IAO over de ergste vormen van kinderarbeid, 1999, die de volgende zijn: a) alle vormen van slavernij of analoge praktijken, zoals de verkoop van en de handel in kinderen, de onderworpenheid voor schulden en de lijfeigenschap evenals de verplichte of gedwongen arbeid, met inbegrip van de gedwongen of verplichte aanwerving van kinderen om ze in te zetten in gewapende conflicten; b) het gebruik, de aanwerving of het aanbieden van een kind voor prostitutie, voor de vervaardiging van pornografisch materiaal of pornografische voorstellingen; c) het gebruik, de aanwerving of het aanbieden van een kind voor ongeoorloofde praktijken, meer bepaald voor de productie en het verhandelen van verdovende middelen, zoals de relevante internationale verdragen bepalen; d) de werken die, omwille van hun aard of omstandigheden waarin ze worden uitgeoefend, de gezondheid, de veiligheid of de moraliteit van het kind schade kunnen berokkenen.

oefenen rechtsgeldig mogen instemmen met dat soort werk.

Misbruik van een kwetsbare situatie is een moeilijk te omlijnen begrip. Kwetsbaarheid kan een fysiek of psychisch gebrek zijn. Vanuit juridisch standpunt moet de rechter rekening houden met verschillende elementen zoals de leeftijd, de gezondheidstoestand (mentaal of fysiek) en het statuut van sociale of culturele afkomst waardoor het in theorie mogelijk is ook illegale immigranten in aanmerking te nemen. De afhankelijkheid kan het gevolg zijn van een rechtsband of een feitelijke toestand. Het kan gaan om economische, financiële en/of affectieve afhankelijkheid[442]. Een aantal personen loopt bovendien meer risico en is kwetsbaarder dan andere. Illegale migrerende werknemers bijvoorbeeld zijn veel kwetsbaarder omdat ze niet over geldige papieren beschikken en ze schrik hebben te worden uitgewezen. In gevallen van debt bondage in Azië en Latijns-Amerika zijn slachtoffers veel kwetsbaarder door de extreme armoede en hun gebrekkige opleiding waardoor ze veel sneller ten prooi vallen aan misleiding. In talrijke landen zijn inheemse en in stamverband levende volkeren de voornaamste slachtoffers van dienstbaarheid. In de meeste gevallen ten slotte is de kwetsbaarheid onder meer te wijten aan het feit dat slachtoffers hun rechten niet kennen en niet weten tot wie ze zich moeten richten om hulp te vragen. Doorgaans is het zo dat hoe geïsoleerder een werknemer is, hoe kwetsbaarder hij ook is.

De commissie van deskundigen van het IAB breidt het concept van 'misbruik van een kwetsbare situatie' nog uit door een aantal gevallen van verplichte overuren in aanmerking te nemen. Soms kan de werknemer in theorie weigeren om langer dan de normale werkdag te werken. Door zijn kwetsbare situatie is dit in de praktijk geen reële optie en is hij verplicht langer te werken indien hij een minimumloon wil krijgen, of zijn job niet wil verliezen. Door het uitbuiten van de kwetsbaarheid van de werknemer kan hij onder bedreiging met bestraffing (ontslag of een verloning onder het minimumloon)[443] worden verplicht te werken.

3) In hoeverre is de strijd tegen de mensenhandel met het oog op economische uitbuiting al dan niet moeilijker dan die tegen mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting?

Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting en mensenhandel met het oog op economische uitbuiting zijn moeilijk uit te roeien problemen, onder meer door de 'verborgen' aard ervan. Beide zijn misdrijven maar vragen een andere aanpak.

Heel lang werd 'mensenhandel' enkel geassimileerd met seksuele uitbuiting. Volgens onderzoek van het IAB wordt slechts 43% van de slachtoffers van mensenhandel enkel met seksuele doeleinden uitgebuit[444]. Belangrijk is dus de mechanismen achter mensenhandel met het oog op economische uitbuiting bloot te leggen. Het bereiken van de slachtoffers is het grootste probleem. Soms zijn ze volledig geïsoleerd, of zitten ze zelfs letterlijk opgesloten op de plaats waar ze werken, zoals onder meer kon worden vastgesteld in textielateliers. Identificatie en contacteren van slachtoffers, en hulpverlening zijn het moeilijkst. Meestal kan er slechts contact worden gelegd met het slachtoffer wanneer hij of zij kan ontsnappen. Slachtoffers werken clandestien, vaak zonder geldige verblijfstitel, en hebben geen enkel contact met verenigingen of vakbonden. Hun angst voor al wie de overheid belichaamt, vooral dan politieagenten, wordt bovendien in stand gehouden. Vaak fungeren die werkplaatsen onder het mom van een private woning waardoor de arbeidsinspectie er moeilijker toegang toe heeft, tenzij ze een aangifte of klacht ontvangt.

In het kader van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting is een multidisciplinaire aanpak waarbij verschillende betroffen actoren hun krachten bundelen belangrijk: regering, arbeidsinspectie, werkgevers en vakbonden, politieagenten, magistraten en ngo's. Een essentiële voorwaarde is ook de rekrutering van voldoende arbeidsinspecteurs en een goede opleiding ervan. Onderzoek van het IAB heeft aangetoond dat er wereldwijd een tekort is aan 40 000 à 45 000 arbeidsinspecteurs en zonder die inspecteurs wordt het uiterst moeilijk om werknemers te bereiken. Bovendien is ook de rol van lokale verenigingen (onder meer waakzaamheidcomités) en vakbonden van groot

442 Gao Yun & V. Poisson, Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France, Genève, Bureau international du Travail, 2005.

443 IAB, 'Etude d'ensemble' over gedwongen arbeid, 2007, Genève.

444 Een globale alliantie tegen gedwongen arbeid, Globaal rapport in navolging van de Verklaring van de IAO over de fundamentele principes en rechten op het werk, 2005.

belang om kwetsbare werknemers op te sporen en hen te informeren over hun rechten[445].

4) Waar begint volgens u de grijze zone tussen illegale tewerkstelling en mensenhandel?

Vooral in de ontwikkelde landen worden de begrippen 'zwartwerk' en 'illegale arbeid' vaak door elkaar gehaald, ook al is de activiteit op zich misschien wel legaal[446]. Er bestaat wel degelijk een onderscheid tussen illegale arbeid en gedwongen arbeid. Niet alle illegale werknemers verrichten gedwongen arbeid, of zijn het slachtoffer van mensenhandel. Door hun illegaal verblijf zijn ze echter bijzonder kwetsbaar. Dit onderscheid is vooral belangrijk binnen de algemene Europese context van de strijd tegen illegale arbeid en illegale immigratie. De identificatie van de slachtoffers is dus van belang voor de erkenning en toepassing van hun rechten. De commissie van deskundigen van de IAO heeft er trouwens nogmaals op gewezen[447] dat "noch Overeenkomst nr. 81, noch Overeenkomst nr. 129 bepalingen bevatten die welke werknemer dan ook zouden uitsluiten van de bescherming van de arbeidsinspectie omwille van het illegale karakter van zijn arbeidsverhouding". Bovendien "wijst de commissie erop dat de hoofdopdracht van de arbeidsinspecteurs de bescherming van de werknemers is, en niet het toezicht op de toepassing van het immigratierecht" en onderstreept ze de noodzaak om uitgebuite werknemers te beschouwen als slachtoffers, zonder onderscheid te maken tussen werknemers met een al dan niet legaal statuut.

5) Hebt u weet van grote ondernemingen die hun productie- en loonkosten willen drukken en zich daarom bezondigen aan praktijken van mensenhandel via systemen zoals onderaanneming (in de textielsector bijvoorbeeld)?

We weten dat mensenhandel en gedwongen arbeid voorkomen in de bevoorradingsketens en in onderaanneming. De werkgever is daar niet noodzakelijk van op de hoogte en dat soort praktijken is soms moeilijk bloot te leggen. De mondialisering zorgt immers voor extreem complexe productieketens. Een multinational kan dan al sterke druk uitoefenen op rechtstreekse leveranciers, veel moeilijker wordt het voor tweedelijnsleveranciers en helemaal onmogelijk is het bijna voor de onderaannemers die aan het begin van de keten staan. In de textielindustrie bijvoorbeeld is het mogelijk controle en transparantie te eisen in de confectieateliers, producenten hebben het echter een stuk moeilijker om de arbeidsomstandigheden te gaan controleren in de katoenpluk.

Toch stellen we vast dat de situatie er gevoelig op is verbeterd. In samenwerking met de Internationale Werkgeversorganisatie heeft het IAB een handleiding voor werkgevers opgesteld waarin staat uitgelegd hoe ze het risico op gedwongen arbeid kunnen beperken[448]. Steeds meer ondernemingen nemen er een publiek standpunt over in, zoals de ondertekenaars van het Nationaal Pact in Brazilië die zich ertoe verbinden niet langer samen te werken met leveranciers die gedwongen arbeiders inschakelen[449].

6) In hoeverre is internationale samenwerking inzake mensenhandel met het oog op economische uitbuiting effectief en efficiënt op politiek niveau?

Internationale samenwerking is essentieel in de strijd tegen mensenhandel en niet alleen tussen regeringen. De laatste jaren nemen de samenwerkingsinitiatieven steeds meer uitbreiding. Niet enkel tussen herkomst- en bestemmingslanden maar ook tussen landen die ver of minder ver staan in de strijd tegen mensenhandel en die goede praktijken uitwisselen. Opvallend is ook de Zuid-Zuid samenwerking die de laatste jaren steeds meer op gang komt. Zo hebben de Braziliaanse en Peruaanse regering in mei 2008 een samenwerkingsakkoord ondertekend ter bevordering van preventieacties en van de strijd tegen gedwongen arbeid. Dankzij dit akkoord zullen beide landen ervaringen kunnen uitwisselen, een technische samenwerking uitbouwen en gespecialiseerde ambtenaren in beide landen laten opereren. Positief zijn verder Europese coördinatie-initiatieven zoals de oprichting van de *Group* of *Experts* on

445 IAB, Gedwongen arbeid en mensenhandel - Handleiding voor arbeidsinspecteurs (Verschijnt in 2010).

446 *Ibid.*

447 IAB, 'Etude d'ensemble' inzake de Overeenkomst (nr. 81) over de arbeidsinspectie, 1947, en het protocol uit 1995 inzake de overeenkomst over de arbeidsinspectie, 1947, de aanbeveling (nr. 81) over de arbeidsinspectie, 1947, de aanbeveling (nr. 82) over de arbeidsinspectie (mijnen en transport), 1947, inzake de Overeenkomst (nr. 129) over de arbeidsinspectie (landbouw), 1969, en de aanbeveling (nr. 133) over de arbeidsinspectie (landbouw), 1969, Genève, 2006.

448 IAB, Fighting forced labour, Handleiding voor werkgevers en de privé-sector, 2010.

449 IAO, Fighting forced labour: the example of Brazil, Genève, 2009.

Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) binnen de Raad van Europa.

Ook de internationale samenwerking tussen vakbonden is heel belangrijk om werknemers te informeren over de risico's op uitbuiting in het bestemmingsland en over hun rechten, en om hen indien nodig juridische bijstand te verlenen. Zo zijn onder meer overeenkomsten ondertekend tussen vakbonden van Senegal en Mauritanië, van Costa Rica en Nicaragua, van Jordanië en Pakistan, van Maleisië en Indonesië. Pijnpunt blijft vooralsnog de nationale samenwerking tussen de verschillende actoren (Ministeries van Binnenlandse Zaken, Tewerkstelling en Justitie, politie, arbeidsinspectie, magistraten, middenveld, werkgevers en vakbonden). Zo hebben heel wat Europese landen nog geen nationaal rapporteur aangesteld, zoals dit in Nederland wel al het geval is, terwijl de tekst van het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel daar fel op aandringt[450].

7) In hoeverre is internationale samenwerking inzake mensenhandel met het oog op economische uitbuiting effectief en efficiënt op het vlak van politiediensten, arbeidsinspectie en vervolgingen?

Arbeidsinspectiediensten gaan steeds vaker samenwerken. Denken we maar aan het samenwerkingsakkoord tussen Brazilië en Peru waar we het net over hadden, waardoor de nationale arbeidsinspectiediensten ervaringen gaan uitwisselen. In maart 2010 heeft het IAB in samenwerking met het INTEFP (Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) in Lyon een seminarie gehouden rond mensenhandel en gedwongen arbeid waaraan Franse, Belgische, Luxemburgse en Portugese arbeidsinspectiediensten hebben deelgenomen. De gesprekken waren leerrijk en deelnemers hebben vooral het belang onderstreept van opleiding en sensibilisering.

Deze coördinatie en samenwerking tussen actoren hebben op het vlak van bestrijding al hun nut bewezen. Zo werden na een gezamenlijke politie- en inspectieactie tussen Polen en Italië in 2006, Poolse werknemers bevrijd die in Puglia (Italië) gedwongen arbeid in de landbouw verrichtten. Europol haalt deze operatie vaak als voorbeeld aan.

Toch is er nog heel wat werk aan de winkel, onder meer voor de ontmanteling van internationale netwerken. Financieel zwaardere sancties kunnen daarbij helpen om mensenhandelaars af te schrikken. In Brazilië bijvoorbeeld verlenen verschillende kredietinstellingen niet langer leningen aan bedrijven die gedwongen arbeiders inzetten. Het voorbeeld is interessant omdat het initiatief uit de privésector komt, ter 'aanvulling' van de door de wet bepaalde sancties. In de strijd tegen transnationale netwerken van georganiseerde criminaliteit is meer internationale samenwerking nodig om effectieve sancties te kunnen opleggen, zoals het bevriezen van financiële tegoeden en vastgoed.

8) Ontbreken er volgens u maatregelen voor een efficiente bescherming van de slachtoffers van mensenhandel? Zo ja, welke? Wat kan het IAB op dat vlak doen?

Uitroeien van gedwongen arbeid en mensenhandel kan niet zonder de aanpak van problemen zoals corruptie en de straffeloosheid van schuldigen. Talrijke landen hebben hun wetgeving inzake mensenhandel dan wel verstrengd, de wetten worden slechts in geringe mate toegepast en de uitgesproken straffen zijn vaak te licht om afschrikkend te werken. In het laatste verslag over mensenhandel maakt het Amerikaanse State Departement gewag van wereldwijd amper 335 veroordelingen in 2009 voor feiten van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting, terwijl dat er voor diezelfde periode 4000 zijn voor seksuele uitbuiting[451]. Voor slachtoffers zijn er betere maatregelen nodig inzake bescherming (bescherming van de anonimiteit, verblijfstitel zonder voorwaarde om te getuigen), compensatie (financiële vergoeding) en rehabilitatie (beroepsopleiding, herinschakelingsprogramma's).

De projecten van het IAB hebben betrekking op preventie, bevrijding en herinschakeling van slachtoffers en streven naar het versterken van institutionele capaciteit, onderzoek, overtuigen en sensibiliseren. Prioritaire doelgroepen zijn de kwetsbare populaties (migrerende werknemers, inheemse en in stamverband levende volkeren, enz.) en de agentschappen die toezien op de toepassing van de normen. De bijzondere inbreng van het IAB zit hem in zijn drieledige aard waardoor binnen de projecten technische samen-

450 http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/197.htm

451 US Department of State, Trafficking in Persons Report 2010, http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142752.htm

werking mogelijk is tussen regeringen, werkgevers en werknemers. Zijn brede mandaat maakt een aanpak van het probleem van gedwongen arbeid en mensenhandel mogelijk onder verschillende invalshoeken, waarbij ook andere problematieken worden betrokken (discriminatie, vakbondsvrijheid, arbeidsinspectie, kinderarbeid…).

9) Welke maatregelen stelt het IAB voor om mensenhandel efficiënter te bestrijden?

Tussen 2005 en 2009 heeft het IAB veel ervaring opgedaan in de strijd tegen gedwongen arbeid en mensenhandel en heeft het er heel wat lessen uit getrokken. Daaruit bleek het belang van onderzoek en de noodzaak van een nationale aanpak van gedwongen arbeid. Bij tal van groepen zoals arbeidsinspecteurs, rechters en procureurs, werkgeversorganisaties is er een duidelijke behoefte aan bijstand en nood aan didactisch materiaal over gedwongen arbeid en mensenhandel. Projecten op het terrein hebben aangetoond dat er tijd nodig is om tot een consensus tussen betrokken actoren en tot resultaten te komen.

Tijdens de laatste Raad van Bestuur van het IAB in november 2009 te Genève heeft het Special Action Programme to combat Forced Labour (SAP-FL) zijn nieuwe actieplan voorgesteld[452]. Het plan telt vier algemene prioriteiten:

Een betere gegevensinzameling en beter onderzoek, en meer nauwkeurige indicatoren. Kwantitatieve en kwalitatieve studies en onderzoek blijven prioritair. Landen die dit wensen kunnen rekenen op technische bijstand waardoor ze nationale statistieken en meer nauwkeurige indicatoren over gedwongen arbeid zullen kunnen voorleggen. In een aantal ontwikkelingslanden moeten de al bestaande pilootprogramma's worden ingevoerd (verschillende onderzoeken die werden uitgevoerd om het aantal gevallen van gedwongen arbeid in te schatten onder migranten die het slachtoffers zijn van mensenhandel en over de traditionele vormen van gedwongen arbeid). Ook minder bekende vormen van dwangarbeid verdienen aandacht, zoals het werk in strafinstellingen en kwetsbare werknemers zoals dienstboden, zeelui en werknemers in vrije exportzones. Ook de economische aspecten van gedwongen arbeid moeten verder worden geanalyseerd.

Een intensievere wereldwijde sensibiliseringscampagne, gericht naar het grote publiek, potentiële slachtoffers en betrokken actoren in de strijd tegen gedwongen arbeid en mensenhandel, waarin de nadruk gelegd wordt op de oorzaken van gedwongen arbeid en rond de beste manieren om die te bestrijden;

De toepassing van de wet en een efficiëntere arbeidsrechtspraak te bevorderen, de arbeidsadministratie en arbeidsinspecteurs nauwer te betrekken bij een gecoördineerde actie tegen gedwongen arbeid, specifieke aan de nationale en regionale context aangepaste opleidingsinstrumenten te ontwikkelen voor verschillende actoren. Verder moet ook werk worden gemaakt van het inzamelen van rechtspraak over mensenhandel en gedwongen arbeid, en vooral dan over de manier waarop rechtbanken omgaan met het probleem van de schadeloosstelling van slachtoffers van gedwongen arbeid.

Werkgevers- en werknemersorganisaties nog meer betrekken bij de strijd tegen gedwongen arbeid en mensenhandel. Belangrijk is de vakbonden te helpen bij het organiseren van werknemers die het meeste risico lopen gedwongen arbeid te moeten verrichten, vooral in risicosectoren zoals landbouw, bouw, huishoudelijk werk en horeca. Wat de werkgevers betreft zal het IAB verder opleidingsprogramma's en doelgerichte instrumenten ontwikkelen, voor auditeurs bijvoorbeeld. Het doel hiervan is de manieren te onderzoeken om in elke sector verder door te dringen dan de eerste lijn van de wereldwijde bevoorradingsketens, en steun te verlenen aan initiatieven van werkgevers om de herinschakeling van slachtoffers van gedwongen arbeid te vergemakkelijken.

452 GB.306/TC/3 Opvolging van de Verklaring van de IAO over de fundamentele principes en rechten op het werk: prioriteiten en actieplannen voor technische samenwerking inzake uitroeiing van gedwongen arbeid.

BESLUIT: AANBEVELINGEN





SLACHTOFFERDETECTIE

1) Lokale politiediensten sensibiliseren voor de detectie van slachtoffers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting:

De algemene woonstcontroles van de lokale politie kunnen een bron van onschatbare waarde vormen voor het traceren van indicaties van mensenhandel. Dergelijke administratieve controles kunnen een belangrijke basis zijn in de detectie van slachtoffers van mensenhandel.

Via hun buurtwerking en buurtcontroles is de lokale politie het best op de hoogte van de lokale risicoplaatsen. Nochtans stelt zich bij heel wat lokale politiediensten het probleem dat mensenhandel geen echte prioriteit meer is.

Bij vaststellingen van huisjesmelkerij moeten de controlediensten de illegale bewoners bevragen over de wijze waarop ze hun huur moeten betalen en peilen naar de aard van de relatie verhuurder/werkgever. Als men oog heeft voor de werksituatie, kan men vaak ook gevallen van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting blootleggen.

INSPECTIEDIENSTEN

2) Sensibiliseren van sociale inspectiediensten voor de detectie van slachtoffers van economisch uitbuiting:
- **rapportage**
- **gedetacheerden en schijnzelfstandigen**
- **het nieuw electronisch pv-model**

Sociale inspecteurs moeten in hun rapporten uitvoeriger aandacht besteden aan de indicaties mensenhandel. De inspectiediensten spelen een belangrijke rol in het detecteren van indicaties van mensenhandel. Soms volstaat men met de vaststelling zwartwerk, terwijl die vaststelling net het beginpunt zou moeten zijn van gerichtere navraag van gegevens met betrekking tot werkomstandigheden, werkuren, verloning en leefomstandigheden. Rapporten en pv's moeten net deze indicaties duidelijk melden aan de auditeur.

We vragen met dit Jaarverslag bijzondere aandacht voor detectie van slachtoffers van economische uitbuiting via de figuren van detachering en schijnzelfstandigheid.

Als het unieke elektronische pv-model, waarvan de lancering in 2010 wordt gepland, hiermee rekening houdt, kan het ook voor de verzameling van indicaties mensenhandel een belangrijke stap vooruit betekenen.

3) De sociale inspectiediensten moeten passende personeelsmiddelen krijgen om en rol te spelen in het kader van de multidisciplinaire samenwerking en de slachtoffers van mensenhandel te kunnen detecteren.

De inspectiediensten kampen met een probleem van een aangepast personeelskader en binnen het personeelskader zelf met een onderbezetting. In crisistijd is de strijd tegen grootschalige georganiseerde sociale fraude, wat hun hoofdopdracht is, gunstig voor de Belgische schatkist én een wapen tegen deloyale concurrentiepraktijken. Door onderbezetting hebben ze moeite om bij hun dagelijkse controles hun taken in het kader van de multidisciplinaire samenwerking in de strijd tegen mensenhandel waar te maken. De noodzaak tot vorming, gespecialiseerd in de materie van de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten, laat zich eveneens voelen.

Ook de opdracht die de inspectiediensten hebben om in samenwerking met de politie één keer per jaar in elk arrondissement een grote controleactie mensenhandel te organiseren wordt bemoeilijkt door het tekort aan personeelsmiddelen. Grote gecoördineerde acties vergen veel tijd en personeelsinzet. De onderbemanning van de sociale inspectiediensten weegt op de kwalitatieve afhandeling van deze acties en de detectie van slachtoffers mensenhandel bij algemene controles.

Tenslotte bevelen we aan om grondig na te gaan of de parameters waarmee wordt beslist over hoeveel mensen de sociale inspectiediensten kunnen beschikken aangepast zijn aan de actuele evoluties van globalisering op vlak van de arbeidsmarkt en de uitbuitingsproblematiek.

MAGISTRATUUR

4) De arbeidsauditeurs en parketmagistraten moeten voldoende aandacht besteden aan dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting.

De magistraten vormen het sluitstuk van de controles en vaststellingen van indicaties mensenhandel door inspectiediensten en politiediensten. De magistraten bepalen het vervolgingsbeleid voor mensenhandel waar de eerstelijnsdiensten zich op afstemmen. In enkele dossiers waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde konden we vaststellen dat in sommige arrondissementen dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting geen vervolgingsprioriteit vormt. Dat straalt af op de attitude die eerstelijnsdiensten aannemen tegen dit fenomeen.

5) Het Centrum vraagt de auditeurs en parketmagistraten in grotere of zware dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting een onderzoeksrechter aan te stellen.

Een onderzoeksrechter beschikt over veel meer bevoegdheden. Hierdoor kunnen onderzoeksmogelijkheden zoals telefoontap of bijzondere opsporingstechnieken, waarin de politiediensten gespecialiseerd zijn, beter benut worden wat een belangrijke meerwaarde voor het dossier oplevert.

6) De auditoraten moeten territoriaal hervormd, gespecialiseerd en geïnformatiseerd worden en het federaal parket dient een specialist sociale wetgeving op te nemen.

De auditeurs waren bereid om in te gaan op de (vorige) voorstellen tot reorganisatie van het gerecht van de justitieminister en de auditoraten grondig te beperken en specialiseren. Net zoals vorig jaar pleiten sommige arbeidsauditeurs er ook voor om voor de dossiers mensenhandel van grootschalige economische uitbuiting, een specialist sociale wetgeving op te nemen bij de magistraten van het federale parket. Dit kan bijdragen tot hun responsabilisering voor de federalisering van dergelijke grootschalige dossiers.
De auditoraten moeten beschikken over de juiste informaticamiddelen. Eén van de door ons bevraagde auditeurs verklaarde dat de auditoraten bij wijze van spreken 'blind moeten werken'. Ze weten niet of er in andere arrondissementen een dossier is tegen de firma of de exploitanten tegen wie ze een dossier opstarten.

INTERNATIONALE SAMENWERKING

7) De internationale samenwerking moet verbeterd worden:
- **via een Europees elektronisch registratiesysteem voor detacheringsdocumenten en een Europese Limosa-databank;**
- **door het aanzetten tot grensoverschrijdende samenwerking of de oprichting van een Europese sociale inspectiedienst;**
- **via de internationale samenwerking op vlak van inbeslagnames**

Volgens de Staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding "worden hele netwerken opgezet die erin bestaan detacherings-carrousels in meerdere lidstaten te creëren en waartegen de nationale inspectiediensten door gebrek aan internationale gegevensuitwisseling weinig verweer hebben. Het gaat hier om een nieuwe vorm van fraude die fel in opmars is. Idealiter zou een aanpassing van de Europese detacheringsregels hier soelaas moeten brengen. Maar dergelijke aanpassing dreigt een werk van lange adem te worden. We zullen de gegevensuitwisseling tussen EU-lidstaten, of liever het gebrek eraan, tijdens de tweede jaarhelft ook op Europees vlak aankaarten in het kader van het Belgische voorzitterschap van de Unie." In ons jaarrapport hebben we ook verwezen naar verschillende dossiers mensenhandel waarin sprake is van detacheringsfraude.

Procureur-generaal Visart de Bocarmé onderstreepte bij zijn inauguratierede voor het arbeidshof van Luik: *"…et il n'est pas inutile de rêver à la création d'un Interpol social rassemblant toutes les administrations européennes concernées."*[453] In het verleden werden al enkele positieve stappen gezet en aanzetten gegeven tot grensoverschrijdende controles. De internationale samenwerking van inspectiediensten loopt niet steeds van een leien dakje. Elk land wil zoveel mogelijk opbrengsten uit de sociale zekerheid voor haar

453 Inauguratierede voor het arbeidshof van Luik, uitgesproken door Cedric Visart de Bocarmé, Procureur-generaal van Luik, J.T.T. 2008, 457-463.

eigen staatskas houden. Er bestaan voorstellen voor een Europees electronisch registratiesysteem, waarbij de authentieke E101documenten (in de toekomst A1documenten)[454] moeten ingescand worden door de overheden van het land van herkomst van de betrokken firma in onderaanneming en elektronisch overgedragen worden naar de andere Staat.

Limosa is het systeem waarin al de informatie met betrekking tot bewegingen van buitenlands personeel wordt gecentraliseerd (detachering van loontrekkenden, studenten, zelfstandigen). Limosa beschouwen we als voorbeeld van good practice die als internationaal voorbeeld kan dienen bij internationale vormingsessies. België neemt hier momenteel een polepositie in.

Een auditeur vertelde ons dat de internationale samenwerking op vlak van inbeslagnames rampzalig is. Diverse landen weigeren elke medewerking. Deze situatie moet dringend aangepakt worden.

CARROUSELS

8) De misbruiken van vennootschapsstructuren voor frauduleuze doeleinden moeten krachtdadig aangepakt worden.

In vorige jaarrapporten hebben we ook melding gemaakt van dergelijke carrousels in verschillende dossiers mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Deze georganiseerde constructies moeten krachtdadig aangepakt worden. Jaarlijks betekent dit tientallen miljoenen euro schade voor de Belgische overheid. Vooral de bouwsector wordt geplaagd met dergelijke carrousels.

Hiervoor moet de nationale gegevensuitwisseling tussen de fiscus en de inspectiediensten beter afgestemd worden. Het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude heeft in haar actieplan belangrijke maatregelen opgenomen om misbruiken van vennootschapsstructuren voor frauduleuze doeleinden aan te pakken. De verschillende administraties moeten gesensibiliseerd en middelen krijgen om de slapende vennootschappen te detecteren en hun operationele vrijheid te stoppen.

AAN DE OVERHEID OM OPDRACHTGEVERS TE RESPONSABILISEREN

9) De invoering van een wet met betrekking tot de medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers in het kader van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting

Het Centrum hoopt dat de wetgever op korte termijn in het kader van de strijd tegen grootschalige economische uitbuiting via constructies van onderaannemingen, een wet goedkeurt om de opdrachtgevers verantwoordelijk te kunnen stellen. Het Centrum en de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel pleiten hier al jaren voor.

In de bouwsector, die een risicosector is voor mensenhandel, bestaan er maatregelen op burgerlijk vlak die gebaseerd zijn op het principe van de hoofdelijke aansprakelijkheid. Dit kan op korte termijn een startpunt zijn om deze maatregelen uit te breiden tot andere sectoren.

DE PARLEMENTAIRE OPVOLGING VERDERZETTEN

10) Het Centrum pleit ervoor dat een grondige parlementaire opvolging van het beleid op vlak van mensenhandel verdergezet wordt.

In zijn vroegere jaarrapporten heeft het Centrum al gewezen op het belang van een structurele politieke opvolging via het parlementaire forum. Het verheugt zich dat de Senaat in de vorige legislatuur een dergelijk initiatief genomen heeft. Het hoopt dat dit of een gelijkaardig initiatief in de volgende legislatuur kan vervolgd worden.

454 Voor meer uitleg over de E101 en A1-documenten, cfr. deel 2, hoofdstuk 1

Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009.
In een schijn van wettelijkheid
Brussel, oktober 2010

Uitgever en auteur:
Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
epost@cntr.be
www.diversiteit.be

Redactie: Koen Dewulf, Stef Janssens en Patricia Le Cocq
Externe bijdragen: Aurélie Hauchère (IAB), Floris van Dijk , Linda van Krimpen (Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel)
Supervisie: Edouard Delruelle, Koen Dewulf, Jozef De Witte, Julie Lejeune
Eindredactie: Nadine Brauns en Eef Peeters
Vertaling: Alphavit
Grafisch concept en opmaak: d-artagnan
Druk: Perka (Maldegem)
Fotografie: France Dubois

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

Met dank aan: Ingrid Aendenboom, Julie Lejeune, Ann Resseler, dienst Logistiek en directiesecretariaat van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en alle leden van de Raad van Bestuur

Ce rapport est aussi disponible en français.

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een automatisch gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, op film of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoe kan u deze publicatie bestellen?
Kostprijs 12 euro (+2,70 euro verzendingskosten)

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de Kanselarij van de Eerste Minister:
» door overschrijving op het rekeningnummer: 679-2003650-18
» per e-mail: shop@belgium.fgov.be
Vermeld duidelijk 'Jaarverslag Mensenhandel en –smokkel 2009', de gewenste taal en het aantal exemplaren.

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

Infoshop Kanselarij van de Eerste Minister
Regentlaan 54 – 1000 Brussel
T: 02-514.08.00 – F: 02-512.51.25 – shop@belgium.fgov.be

Deze publicatie (Word en PDF) kan u ook terugvinden op de website van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: www.diversiteit.be .



CENTRUM VOOR
GELIJKHEID
VAN KANSEN
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING
Koningsstraat 138, 1000 Brussel

WWW.DIVERSITEIT.BE